

Frederico Augusto Barbosa da Silva; Ziviani, Paula; Machado, Claudia Rachid

Working Paper

Orçamento cultural para quê? Pacto federativo e fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura

Texto para Discussão, No. 2616

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Frederico Augusto Barbosa da Silva; Ziviani, Paula; Machado, Claudia Rachid (2020) : Orçamento cultural para quê? Pacto federativo e fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura, Texto para Discussão, No. 2616, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,
<https://doi.org/10.38116/td2616>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/240810>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2616

**ORÇAMENTO CULTURAL PARA QUÊ?
PACTO FEDERATIVO
E FORTALECIMENTO DO SISTEMA
NACIONAL DE CULTURA**

**Frederico Augusto Barbosa da Silva
Paula Ziviani
Claudia Rachid Machado**

TEXTO PARA DISCUSSÃO



ORÇAMENTO CULTURAL PARA QUÊ? PACTO FEDERATIVO E FORTALECIMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Frederico Augusto Barbosa da Silva¹

Paula Ziviani²

Claudia Rachid Machado³

1. Pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <frederico.barbosa@ipea.gov.br>.

2. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail*: <pziviani@gmail.com>.

3. Professora da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF). *E-mail*: <claudiarachidm@gmail.com>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauhen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessor-chefe de Imprensa
e Comunicação (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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 da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H5; Z18.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2616>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 POR QUE A CULTURA É UMA POLÍTICA SETORIAL?	9
3 OS LIMITES DA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO DA CULTURA	27
4 ESFORÇO DE GASTO DO GOVERNO FEDERAL NA ÁREA CULTURAL	32
5 OS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL	37
6 OS GASTOS CULTURAIS MUNICIPAIS NO BRASIL	42
7 O CASO DO DISTRITO FEDERAL.....	48
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS	71
ANEXO A	77
ANEXO B	79
ANEXO C	81
ANEXO D.....	83

SINOPSE

O texto ressalta o caráter setorial das políticas públicas no segmento cultura e os principais desafios a serem enfrentados na construção de seu orçamento, a saber, a dificuldade de delimitação do objeto e de comparação entre os entes da federação, uma vez que eles possuem lógicas diferentes e, por conseguinte, formas distintas de elaboração do orçamento. O percurso argumentativo segue três abordagens principais: o esforço de gasto do governo federal na área cultural, abrindo a discussão sobre quais as informações necessárias para organização de um sistema orçamentário; a apresentação das informações financeiras dos estados (Unidades da Federação – UFs) e dos municípios, para compreensão de como a cultura se torna um objeto de política pública; e, por fim, o foco na experiência do Distrito Federal e nas dificuldades enfrentadas, como exemplo singular de elaboração do orçamento da cultura. Toma-se como suposição que a padronização do orçamento cultural, a exemplo de áreas como saúde e educação, em muito contribuirá para o fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura.

Palavras-chave: orçamento público; política setorial de cultura; Sistema Nacional de Cultura; coordenação federativa das políticas culturais; sistema de orçamento cultural.

ABSTRACT

The text highlights the character of sectorial public policies in the cultural area segment and the main challenges to be faced in the construction of its budget, namely, the difficulty of delimiting the object and comparing the federation's entities, since they have different logics and, therefore, of budget elaboration. The argumentative course follows three main approaches: the federal government's spending effort in the cultural area, opening the discussion on what information is needed to organize a budget system; presentation of the States and municipalities financial information to understand how culture becomes an object of public policy; and finally, the focus on the Federal District's experience and difficulties faced as a unique example of the culture budget's elaboration. It is assumed that the cultural budget's standardization, like areas such as health and education, will greatly contribute to the strengthening of the National System of Culture.

Keywords: public budget; sectoral culture policy; National Culture System; federative coordination of cultural policies; cultural budget system.

1 INTRODUÇÃO¹

As políticas públicas são dispositivos institucionais que envolvem desde crenças, valores e disposições para agir até instrumentos específicos de ação. Estes dispositivos complexos estão sempre orientados para transformar as realidades, produzir objetivo e até mesmo efetivar direitos. Os orçamentos públicos se constituem em um dos dispositivos mais relevantes na ordenação das políticas públicas, expressando processos decisórios e materializando valores e diretrizes de ação. E para a área cultural não é diferente, embora ela tenha suas peculiaridades, enquanto objeto de ação pública.

A cultura é fluida, móvel e localizada no tempo e no território. Pode-se dizer que seus dinamismos não são abstratos e nem anteriores às relações sociais e institucionais, mas que são constitutivos, isto é, se expressam nas relações cotidianas ou são dimensões destas, que, por sua vez, são mais ou menos formais ou institucionais. Abordá-la como objeto de política pública será sempre um desafio, visto que as definições sobre o escopo e abrangência das políticas culturais será, geralmente, uma disputa valorativa.

A reflexão sobre o orçamento da cultura tem potencial para qualificar a estruturação da política como um todo, especialmente na defesa de uma política setorial e de estado, na qual a União se torna não apenas responsável pela coordenação de ações constitutivas nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, mas também protagonista de políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.² O debate sobre o orçamento cultural poderia ser um ponto de partida para a organização de informações orçamentário-financeiras dos demais entes federativos.

Para a discussão da programação de ações de políticas públicas e seu acompanhamento, são necessários conhecimentos específicos e informações adequadas a respeito do desempenho orçamentário e dos seus resultados. Sejam quais forem as definições de escopo ou abrangência da cultura, deve-se ter uma procedimentalização e formalização dos seus processos; do contrário, seria impossível qualquer participação social na discussão das políticas. Uma breve aproximação mostra que, apesar das

1. Os autores agradecem imensamente a Marina Barros de Oliveira, estatística do Núcleo de Informações Sociais da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Ninsoc/Disoc) do Ipea, pelo trabalho de produção dos indicadores aqui apresentados.

2. Ver box A.1 (anexo A), ao final do texto, para os conceitos de políticas constituintes, distributivas, redistributivas e regulatórias.

formalidades, o orçamento é uma peça jurídica que tem certa plasticidade, mas cujas organização e racionalidade facilitam o debate democrático e a explicitação de ordens de priorização política.

Assim, em políticas nacionais federativas, quando o esforço fiscal alocado para a área ganha significação, o bom uso do recurso público, que implica transparência e possibilidade de discussão racional, exige um mínimo de formalização e procedimentalização. Esses elementos deslocam questões gerais de legitimidade da ação pública, discussões de princípio a respeito de mais ou menos mercado ou Estado para seus resultados, suas condições de aperfeiçoamento e melhoria no funcionamento do poder público na ação de apoio aos mercados simbólicos, ampliados ou restritos, bem como para políticas de memória e reconhecimento.

Além das questões relativas às capacidades das funções estatais e do escopo de atuação, outras questões associadas se desdobram, em especial a de como organizar o Orçamento Setorial da Cultura. Dessa maneira, saber se a execução dos recursos culturais realizados em outros setores deverá ser caracterizada como recursos da cultura é uma das questões de maior relevância. Como a vinculação de recursos para a cultura ainda não aconteceu, não é necessário sofrer por antecipação, embora essa discussão possa ser oportuna para refletir sobre a institucionalidade da cultura nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, considerando-se que os setoriais da cultura apresentam grande interface com a educação, os esportes e o turismo.

Seja como for, é necessário realizar harmonização das contas e orçamentos da cultura. Trata-se de enfrentar o desafio e a oportunidade de melhor dimensionar o quanto já se avançou na institucionalização das políticas culturais. Os impactos da cultura no dia a dia das populações e comunidades são reais, como já se viu em inúmeras pesquisas (Barbosa da Silva e Ziviani, 2011), mas há muito ainda a se fazer para qualificar a administração pública em geral e para o convencimento de que aumentar os orçamentos, não apenas para realizar direitos culturais, mas para ampliar e solidificar definitivamente a democracia cultural, vale a pena, além de permitir maior e mais qualificada participação social.

Este texto se divide em sete seções para além desta introdução. Na seção 2, defendemos a aposta na setorialidade da cultura. Na seção 3, levantamos os principais desafios a serem enfrentados na construção do orçamento da cultura: a dificuldade de

delimitação do objeto, o que deve ser levado em consideração ou não como cultura e, especialmente, a dificuldade de comparação entre os entes da federação (governo federal, estados e municípios), uma vez que estes possuem lógicas diferenciadas de estruturação da política e, conseqüentemente, do seu orçamento. Nas demais partes do texto, abordamos a lógica de construção do orçamento de cada ente. Desse modo, a seção 4, além de apresentar o dimensionamento do esforço de gasto do governo federal na área cultural, abre a discussão sobre as informações necessárias para a organização de um sistema de informações orçamentárias culturais. A seção 5 parte das informações financeiras dos estados e do Distrito Federal para compreender como estes tomam a cultura como objeto de política pública. A seção 6 se encarrega dos dispêndios culturais dos municípios. A seção 7 apresenta o caso do Distrito Federal como exemplo de estruturação singular do orçamento da cultura, com todas as suas variantes e possibilidades. Por fim, tecemos algumas considerações finais em defesa da coordenação federativa das políticas culturais do país e criação e padronização de um sistema de orçamento da cultura.

2 POR QUE A CULTURA É UMA POLÍTICA SETORIAL?

O campo das políticas públicas tem como um de seus desafios a multiplicação das fontes e o aumento dos seus recursos e, para tal, aguarda definições a respeito de vinculação constitucional de recursos tributários. O financiamento à cultura demanda a organização da sua gestão, o que envolve, conseqüentemente, a definição do seu escopo, abrangência e classificações orçamentárias adequadas a processos de deliberação e *accountability*.

Defendemos nesta seção a necessidade de consolidação de um orçamento único por esfera de governo e a definição de fundos próprios sob a deliberação de conselhos de cultura setoriais. Nossa intenção é explorar a cultura como objeto de política pública setorial e autônoma de outras áreas.

Evidentemente, a cultura seguirá sua trajetória de forma inabalável, continuará fluida, móvel e localizada, independentemente do que possamos dizer ou da nossa vontade de moldá-la para alguma finalidade. Continuará sendo parte das instituições e do cotidiano. Continuará sendo dimensão de outras ações, ou adjetivará a economia (economia da cultura), a política (cultura política, cidadania cultural) e o simbólico (cultura

como arte, como linguagem artística, culturas comunitárias, cultura popular ou como identidade coletiva). Entretanto, gostaríamos de manter a ideia de cultura como objeto de política pública, além de discutir um sentido literal para as políticas culturais setoriais.

Queremos asseverar exata e literalmente o que significa dizer que as políticas culturais são parte de uma política setorial. Em nossa discussão, propomo-nos a enfrentar um conjunto de questões e articulá-las em torno de saber como as políticas públicas funcionam. Assim, ao que parece, ao resolvermos essa discussão, resolvemos uma parte dos problemas que tem interesse intrínseco para os atores, mas que são falsos problemas, pelo menos na perspectiva muito particular na qual pretendemos elaborá-los. Antes de tentar resolver o problema, é necessário formulá-lo de forma mais definida. Não desejamos voltar à discussão dos conceitos de cultura, por esta ser em grande parte já reconhecida, mas passamos por duas abordagens, legitimismo e pluralismo, que nos permitirão uma primeira aproximação do tema da política cultural como política setorial, autônoma e especializada.

2.1 Cultura: legitimismo e pluralismo

O campo da cultura mantém-se em movimento e constante transformação, o que repercute nas relações entre cultura e Estado. Da mesma forma, o conceito de cultura é um produto histórico e apresenta uma diversidade de sentidos, que vão se transformando ao longo da história em função dos referenciais de política e das relações de força dos atores envolvidos.

É possível compreender a cultura como o conjunto das artes, um sistema de significados e valores ou um modo de vida (Williams, 1978) – em uma abordagem sintética. Quaisquer das ideias modernas de cultura sublinham a capacidade humana de compreender e de construir uma ordem social.

Pode-se associar cada modalidade de política pública a um conceito de cultura, a objetivos específicos e a determinados instrumentos de intervenção. Se tomarmos como exemplo as políticas de produção e difusão cultural nas modalidades de políticas de democratização cultural e políticas de democracia cultural, a primeira concebe cultura no sentido das artes legitimamente reconhecidas, as belas artes (teatro, ópera, museu etc.). A segunda modalidade está estreitamente ligada a uma concepção de cultura como modo de vida, próxima do sentido antropológico, plural e cotidiana.

Além de partir de conceitos distintos, os objetivos e instrumentos priorizados em cada tipo de política cultural citado também se diferem. Políticas de democratização cultural visam ampliar o acesso à cultura consagrada. Para isso, se valem de instrumentos de intervenção como equipamentos culturais voltados para a difusão da “alta cultura”, orquestras públicas e eventos artísticos com entrada subsidiada. As políticas de democracia cultural buscam apoiar a produção simbólica de segmentos sociais diversos. Seus instrumentos de política são, em parte, como já indicado por Lima, Ortellado e Souza (2013), o fomento à cultura popular e comunitária. Acrescentamos, no entanto, que a discussão a respeito da democracia cultural, políticas culturais de vizinhança, políticas culturais comunitárias, políticas voltadas aos equipamentos, formação de público e políticas para as artes, por exemplo, carecem de argumentações mais elaboradas e complementares. Além disso, muitos são os instrumentos de políticas públicas passíveis de serem utilizados, mesmo no âmbito circunscrito da implementação de políticas para a cultura popular e comunitária, caso também se considerem as comunidades afrodescendentes, ribeirinhas, extrativistas etc. Renda mínima ou fomento serão instrumentos limitados, dadas as necessidades de planejamento coletivo e comunitário, políticas de memória e outras associadas com as atividades econômicas e políticas.

Seja como for, considerando a ideia de cultura legítima e pluralista, também podemos ter diferentes modalidades de políticas culturais, mas nos limitamos, por economia, aos tipos diretamente marcados (Passeron, 1995). Uma modalidade de política está orientada para a promoção do acesso à cultura legítima a um maior número de pessoas, para que esse tipo de produção não se mantenha restrito às elites. A outra, que se originou de críticas dirigidas à democratização, reconhece que existe uma pluralidade de produções culturais, sejam elas populares ou comunitárias, que são igualmente legítimas e importantes, e que é um direito participar desses processos culturais.

No Brasil, os direitos culturais, de acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), referem-se ao direito de produzir, fruir, transmitir bens e produções culturais e reconhecer formas de vida (Barbosa da Silva, Ellery e Midlej, 2009, p. 239). Voltaremos a essa questão à frente. Por enquanto, assinalamos que não apenas as artes, mas também a cultura do cotidiano são objetos de política cultural, ou seja, as formas e condições de vida, as formas de participação, expressão e criatividade no contexto social – concepção essa que se aproxima daquela de cunho antropológico e converge com as políticas de democracia cultural.

As ações públicas produzem referências setoriais na medida das relações e representações produzidas pelos atores. Alguns recolocam as questões e modificam os sentidos propostos pela CF/1988, apresentando novos instrumentos de ação e focos. Essas proposições significam tanto ajustamentos como antecipações de novos sentidos, nem sempre compartilhados em paradigmas de políticas, mas articulados a novas significações – foi o que aconteceu com a proposta da Agência Nacional do Cinema (Ancine), com a criação do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) e com o Programa Arte, Cultura e Cidadania (Cultura Viva). Mudanças de paradigmas nas políticas culturais trazem consigo mudanças de concepção da cultura, formulação de outros objetivos, metas e instrumentos a serem mobilizados, mas a presença de paradigmas diferenciados não implica na substituição de um por outro. Muitas vezes paradigmas relativamente incomensuráveis coexistem.

Legitimismo e pluralismo, como constitutivos de referenciais alternativos de políticas culturais, mantêm estreita relação com duas abordagens a respeito das práticas culturais. Ambas se pautam na ideia de que as práticas culturais se relacionam com processos de socialização, referindo-se a disposições, ou *habitus*, que vem a ser um conjunto de saberes e fazeres incorporados, “estruturas interiorizadas, esquemas comuns de percepção, de concepção e de ação” (Bourdieu, 2009, p. 99).

De acordo com a vertente legitimista, o acesso aos bens de cultura de maior legitimidade requer disposições adequadas para reconhecê-los e apreciá-los. As instituições culturais, juntamente com a escola e a família, seriam as principais responsáveis por desenvolver no público as competências necessárias para fruir determinados bens e, assim, universalizar o acesso a eles. Vê-se logo a semelhança com as premissas da democratização cultural. Com caráter marcadamente macrosociológico, a abordagem legitimista mostra sua relevância nas análises estatísticas, em que o maior número de consumidores de cultura está entre aqueles com maior grau de escolaridade e maior renda, em outras palavras, com maior capital cultural e econômico, considerando-se grande parte das práticas culturais, como a ida a teatros, danças, cinemas, museus etc.³

3. A exemplo da pesquisa do Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips) sobre práticas culturais dos brasileiros, realizada pelo Ipea em 2014 (circulação restrita).

Em convergência com a democracia cultural, o disposicionalismo pluralista reconhece a pluralidade de práticas realizadas pelos indivíduos, a multiplicidade de interesses, de formas e intensidades situacionais de engajamento nas práticas culturais. Desse modo, revela-se bastante afinada com a complexidade do contexto cultural atual, em que a cultura legítima convive com outras tantas produções culturais de menor reconhecimento social, mas igualmente legítimas na escala dos indivíduos e grupos de socialização. E todas as possibilidades de práticas podem ser combinadas para participar o universo dos diferentes atores sociais: pessoas que gostam de teatro e ópera, mas não perdem uma estreia de *Star Wars*; dançam *break*, forró e balé clássico; frequentam assiduamente os cinemas de arte, mas também assistem aos filmes mais “comerciais” com amigos ou familiares. O disposicionalismo pluralista propõe uma abordagem analítica à escala do indivíduo e, assim, torna compreensíveis os números das estatísticas que escapam dos padrões esperados, como pessoas de baixa escolarização que frequentam museus de modo intensivo ou que simplesmente gostam de obras consagradas.

Por outro lado, parte das instituições culturais prefere atenuar fronteiras. É comum que no mesmo momento em que um museu expõe um conjunto de grafites, apresente ópera e realize apresentações de grupos profissionais de *break*. Difícil estabelecer fronteiras precisas entre o que é cultura legítima, massiva e popular. Todas estas classificações estão enraizadas em determinados contextos históricos e são indicativos da diferença de gosto entre grupos sociais. Com as fronteiras borradas, fica mais complicado selecionar um conjunto de bens culturais que merece o apoio do Estado para sua produção e difusão e outros que não, a exemplo do que propõe a democratização.

Mesmo que o legitimismo e o pluralismo encontrem no equipamento cultural um instrumento-chave de política, as duas abordagens propõem formas distintas de ação pública. A primeira busca promover políticas culturais de formação de público por meio da escola e dos equipamentos culturais, sendo estas instituições ofertantes, em geral, especializadas. O pluralismo requer das instituições culturais estratégias flexíveis e envolvimento com os públicos específicos. Esta abordagem demanda não apenas redes de equipamentos públicos, mas também processos de fortalecimento das instituições e da relação entre elas, além de processos de profissionalização de quadros técnicos para atuação nesses espaços, como no caso do legitimismo. Na abordagem pluralista, as instituições precisam ser capazes de entender as demandas dos seus públicos específicos. É preciso que haja um ajustamento da oferta com os desejos e disposições estruturadas

da demanda. As ações devem multiplicar as possibilidades de socialização e exposição a bens simbólicos, visto a relevância desses processos no estímulo às práticas culturais. Como foi dito em outro contexto,

o papel do Estado no fortalecimento dos processos de formação de “uma cultura da cultura” é central, afinal, o funcionamento dos mercados deixado a si mesmo pode significar o recrudescimento de desigualdades e exclusões, [no caso do legitimismo], e de empobrecimento das condições de desenvolvimento das sociabilidades, das possibilidades de exercício de prazer estético e fruição cultural aberta aos indivíduos, [no caso do pluralismo] (Barbosa da Silva e Sá, 2016, p. 298).

Segundo Barbosa da Silva e Sá (2016), sem que o Estado desenvolva este papel, a saber, o de fortalecimento dos processos de construção de “uma cultura da cultura”, as políticas culturais estariam localizadas em processos de universalização ou de reprodução de desigualdades, de um lado; e de outro, deveriam oferecer condições para as práticas plurais, ainda que estas sejam de caráter transitório ou mesmo de pouca capacidade reflexiva. Mesmo com deslocamentos de sentido e, portanto, dos instrumentos e objetivos das políticas, igualdade e reconhecimento das diferenças tracejam o universo discursivo que constrói e qualifica as políticas culturais. Proporemos a seguir que a natureza multiforme, fluida e fragmentada da cultura como objeto de política deve ser unificada e delimitada pela ideia de setorialidade. A implementação de políticas públicas envolve a estabilização e a delimitação dos problemas e objetos de ação – nossa hipótese é que a ideia de setor é útil para essa finalidade. O conceito de setor dá unidade e coerência às políticas e ao seu orçamento, mas resulta de trabalho político de mediação, de combinação de significações e de hierarquização dessas políticas.

2.2 Setorialidade da política setorial

A setorialidade significa que o conjunto de políticas, programas e ações possui todos os elementos de estruturação institucional que traçam fronteiras e competências claras em relação às suas finalidades.⁴ Não queremos com isso trazer de volta a fluidez e complexidade da cultura. Também não queremos abandoná-las.

4. Pierre Muller (1985) define o setor como uma reunião de objetivos e papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução. Também propõe que a lógica setorial se dá em torno de profissionalizações específicas. Nada a obstar, desde que se reconheça a presença de formas institucionais que dão unidade à atuação de atores específicos. A profissionalização da administração pública brasileira, sua forma organizacional e a história da acomodação de contradições das políticas setoriais do poder executivo exigem a distribuição de competências, digamos, “setoriais” por diferentes órgãos. A lógica profissional no Brasil envolve a formação de redes corporativas que não se limitam – ou nem sempre – a um órgão específico. O que é importante assinalar para o nosso ponto de vista é que a lógica setorial agrupa e atua sobre apenas um aspecto da vida social.

As políticas públicas são produtoras de significações, são normativas, são parte de culturas políticas e não são universais; em muitos casos, os valores acionados pelas políticas públicas, a exemplo da presença do Estado, são incomensuráveis com outros que não o admitem. A existência de ações públicas organizadas faz conviverem, então, valores e formas de ação por demais contraditórias e até antagônicas.

A presença do Estado como núcleo semântico da ideia de política pública é fato, embora as modalidades e intensidades empíricas de sua intervenção e imposição possam ser muito variadas de política a política. A atuação do Estado é suscetível de influências tanto internas quanto externas, uma vez que diferentes segmentos, como grupos de interesses e movimentos sociais, acabam por interferir nos processos de decisão. A formulação e implementação de políticas públicas não são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos; ao contrário, compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Enfim, as práticas culturais, tradicionais ou não, comunitárias ou não, são tensionadas e modificadas pelas políticas públicas. A pressuposição de um conceito operacional de cultura para a política pública implica escolhas entre valores, na descrição de formas organizacionais e de como a ação terá sequência. A ação pública muda ritmos, dá densidades e modula a cultura.

O que desejamos é expressar a diferença entre a ação territorial, que é necessariamente transversal e intersetorial, tendo por objeto problemas concretos, e as setorialidades, que têm como objeto questões delimitadas e construídas para separar âmbitos de atuação específicos. A lógica setorial desenvolve lógicas de reprodução autônomas, o que implica trabalho de ampliação de recursos direcionados.

As políticas culturais são territoriais, com estruturação setorial. Os desenvolvimentos culturais que expressem a diversidade ou a interculturalidade abrangem não apenas formas de reconhecimento de culturas, mas também as possibilidades de troca, discussão, enriquecimento mútuo e desenvolvimento de projetos comuns (Barbosa da Silva e Araújo, 2010).

No entanto, o Brasil tem uma estrutura de política cultural setorial. Aliás, a setorialização crescente das políticas públicas permite a economia da ação, a instrumentalização e a racionalização da operacionalização administrativa, mas dificulta a

coordenação e resolução de problemas relacionados às garantias de direitos constitucionalizados. A transversalidade proposta no plano de governo anterior, a saber, de reforçar a importância da cultura e explorar seu potencial como um elo entre diversas políticas públicas e programas do governo federal, é um indício. Embora continuamente evocado, o conceito permanece no campo da teoria, o que poderia ser atribuído, de um lado, à tradição de setorialidade das políticas públicas no país e, de outro, ao fato de a cultura não ser bem-vinda, por exemplo, nas discussões referentes à demarcação das terras, aos programas de moradia ou sistemas de transporte público.

A questão não é simples, uma vez que as áreas são imbricadas, justapostas, conectadas. Se pensarmos na saúde, por exemplo, estão interligadas ao processo saúde-doença questões referentes a segurança e violência, mercado de trabalho e desemprego, infraestrutura urbana adequada, existência de habitação e moradia com saneamento básico, poluição do ar e dos recursos hídricos, fome e miséria, entre outros fatores igualmente determinantes e que demandam um olhar intersetorial para o campo em termos de política pública para além do Sistema Único de Saúde (SUS), unidades básicas, hospitais etc. O olhar intersetorial depende da articulação entre setores diversos e diferentes saberes técnicos com vistas ao enfrentamento de problemas complexos.

O mesmo ocorre com a cultura. É difícil resolver, por exemplo, a questão do acesso às linguagens das artes, em específico, ou às formas de cultura, em geral, sem uma educação que dialogue com as suas referências comunitárias; ou do acesso à educação, como lógica setorial, sem distribuições econômicas. É difícil falar de garantias de direitos quilombolas ou indígenas sem mencionar distribuições econômicas, reconhecimento de titularidades ou direitos de uso de terras tradicionais, além de acesso, educação, saúde, moradia e mesmo de crédito produtivo etc. Esses temas são constitucionalizados na cultura, têm diferentes posições nas políticas setoriais, mas forte interpeleção na política setorial de cultura, ou seja, na Secretaria Especial da Cultura (Secult).⁵

5. Mesmo em políticas culturais voltadas para a arte, a intervenção do Estado em suas múltiplas frentes é demandada, embora estas venham a ser acionadas desde o setorial. Pudemos ver este aspecto no processo de formulação do Plano de Cultura do Distrito Federal, quando os grupos e representantes das artes da "periferia" apontaram para o fato de que a atuação dos órgãos de segurança do próprio Distrito Federal não condizia, em relação a alguns movimentos culturais das cidades satélites, com o comportamento de reconhecimento de direitos (Barbosa da Silva e Sá, 2016).

O objeto das políticas culturais são as relações simbólicas, e estas envolvem não somente a criatividade, a produção, a circulação, a difusão e a distribuição, mas também a conservação, a memória, o patrimônio material e imaterial, as artes, bem como as tradições e as identidades. Enfim, as relações simbólicas e a ação pública envolvem efeitos de poder.

A reflexão que se quer fazer diz respeito à natureza da ação pública e sua forma organizacional mais elementar. Por isso, assinalamos não termos, necessariamente, que fazer escolhas a respeito de um conteúdo específico de cultura e nem de um genérico, excessivamente amplo. Não precisamos do conceito de cultura, mas de um escopo de áreas de ação. Os discursos mais gerais, como o conceito antropológico de cultura ou mesmo de desenvolvimento cultural, organizam discursos e justificativas que são partes fundamentais das políticas públicas; entretanto, existem outros aspectos, instrumentos e institucionalidades que devem ser igualmente considerados.

Queremos indicar elementos aparentemente triviais, embora centrais e necessários, das políticas públicas. Em primeiro lugar, que as políticas públicas pressupõem a presença de órgãos estatais. A presença autônoma de outros atores não está, por suposto, descartada, mas estes se coordenam ou são coordenados por ideias, princípios, regras ou programas de ação estabelecidos no quadro das agendas e das normas constituídas pelo poder público. Em segundo lugar, o que define as políticas públicas não são as ideologias gerais ou os discursos sobre seus objetos, mas suas relações com instrumentos de ação pública.

Mas, então, o que define os limites entre uma política setorial e outra? A cultura faz interfaces com outras políticas. Esta compartilha de ideias e objetivos comuns com aquelas políticas, a exemplo, da ideia de democratização, de participação, de equidade, de reconhecimento de identidades múltiplas etc. Tem ações comuns com a educação, com a juventude, com as comunicações, com o audiovisual, com as tecnologias digitais, com o turismo, com a organização e uso dos espaços urbanos etc. Também tem instrumentos comuns: programação orçamentária, metas, objetivos, definição de públicos, instrumentos de conveniamento, contratação, fomento e financiamento, bolsas, premiações, indicadores, definição de produtos, inscrição em peças político-jurídicas, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA), leis, medidas provisórias, decretos, portarias, tudo justificado pela própria CF/1988. Têm-se ainda planos, políticas, programas que em geral são definidos setorialmente, mas que fazem apelos a mediações intersetoriais e a transversais.

Assim, a setorialidade organiza programas, dispõe orçamentos e elenca ações, mas também permite, na própria organização setorial, processos de ação e orçamentação que envolvam diferentes órgãos. Em resumo, o ponto central é a presença de órgãos capazes de agir e que tenham competências setoriais e capacidades de mediação, em função de referenciais de ação compartilhados, a exemplo, do desenvolvimento cultural, democracia cultural e reconhecimento das culturas formadoras.

Não se deseja fazer demasiadas torções conceituais e argumentativas para convencer o leitor de que a questão da definição do escopo das ações setoriais do orçamento cultural é central para a construção de políticas sólidas e com financiamento adequado. Outras áreas que vincularam recursos viveram problemas semelhantes. É natural, em contexto de restrições de recursos, que as divergências recaiam nas imprecisões semânticas e conceituais. Então, construíram-se os quadros seguintes para mostrar a importância de definição de escopo, o que permite organizar as ações, não apenas para tornar os orçamentos globais comparáveis, mas para a coordenação federativa, a vinculação de recursos de forma precisa e o monitoramento da efetividade dos critérios alocativos definidos. As ações culturais são transversais, mas, para que sejam bem estruturadas, são necessários recursos adequados. As ações intersetoriais são mais poderosas no caso de existência de políticas e órgãos setoriais com capacidades profissionais e recursos que permitam imaginar ações em contexto de complexidade e transversalidade.

O quadro 1 apresenta três políticas: além da cultura, à qual voltaremos adiante, a saúde e a educação. São conhecidas as dificuldades de delimitação do que são despesas com saúde e educação, para efeito de vinculação e de delimitação de atribuições nos processos de coordenação federativa. O quadro 2 é complementar e traz a definição do que são Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE). Embora saibamos mais ou menos o que são despesas culturais, há uma confusão sobre o que significam precisamente. Nossa hipótese é que essa indefinição dificulta a delimitação e consolidação de políticas setoriais, como veremos mais adiante.

QUADRO 1

Escopo, formas organizacionais e tipo de financiamento nas áreas da saúde, da educação e da cultura

Área	Escopo	Formas organizacionais	Vinculações e natureza da execução
Saúde	Blocos de atenção; Atenção básica; Assistência hospitalar e ambulatorial – Suporte Profilático e Terapêutico 4; Vigilância sanitária e vigilância epidemiológica; e Alimentação e nutrição.	Políticas e programas assegurados por redes de ação e atenção hierarquizadas.	Política universalista. Percentual de aplicação da receita corrente líquida. A vinculação garante volumes mínimos de recursos na Federação. Os programas e blocos possuem critérios diferenciados ou subvinculações. Livre demanda e critérios epidemiológicos.
Educação	Ensino básico (Educação Infantil, Fundamental, Ensino Médio – 4 a 17 anos obrigatório) e superior.	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) – aluno matriculado e públicos especiais, como indígenas e quilombolas. Valorização do magistério – aumento dos salários dos professores. Políticas e programas específicos, como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Livro Didático.	Política universalista. Percentual de impostos e mínimos de aplicação. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e Fundeb – vinculação de parte das transferências constitucionais a estados, municípios e União, provendo suplementação, por critérios de equidade regional, sendo o objetivo a equalização de gastos por aluno matriculado no ensino fundamental e, depois, no ensino básico. Programas com diferentes desenhos e objetivos.
Cultura	Patrimônio histórico, cultural e artístico, difusão cultural (artes, audiovisual e cinema, circo, artes cênicas, artes plásticas e visuais, dança, literatura, humanidades, equipamentos culturais, como arquivos, museus, centros culturais, teatros, praças, bibliotecas); Economia criativa, eventos, jogos on-line, games etc.; Políticas de reconhecimento de direitos de povos indígenas, quilombos e outras comunidades tradicionais.	Políticas e programas. Fundo Nacional de Cultura (FNC) e Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).	Política de democratização e democracia cultural. Universalismo ativo e reconhecimento. Impostos gerais, vinculação de loterias e Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine).

Elaboração dos autores.

QUADRO 2

Critérios de vinculação e definição das despesas com saúde e educação

Critérios de vinculação	União	Estados	Municípios
Saúde – Valores mínimos em ASPs ¹	O valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB. ²	Em 12% do total da soma: ICMS + IPVA + ITCMD + quota-parte do FPE + quota-parte do IPI Exportação + transferências da Lei Kandir + IRRF + outras receitas correntes (receita da dívida ativa tributária de impostos, multas, juros de mora e correção monetária) – Transferências financeiras constitucionais e legais dos estados aos municípios (ICMS, de 25%; IPVA, de 50%; IPI Exportação, de 25%).	Em 15% do total da soma: ISS + IPTU + ITBI + quota-parte do FPM + quota-parte do ITR + quota-parte da Lei Kandir + IRRF + quota-parte do ICMS + quota-parte do IPVA + quota-parte do IPI Exportação + outras receitas correntes (receita da dívida ativa tributária de impostos, multas, juros de mora e correção monetária).

(Continua)

(Continuação)

Critérios de vinculação	União	Estados	Municípios
Educação – Valores mínimos em MDE ³	Em 18% do total da soma: IRPJ + IRRF + IRPF + IPI + IOF + Imposto sobre Importações + outras receitas correntes (receita da dívida ativa tributária de impostos, multas, juros de mora e correção monetária) – Transferências financeiras constitucionais e legais da União aos estados e municípios (FPE + FPM + IPI Exportação + IOF Ouro + Lei Kandir + transferências aos fundos constitucionais).	Em 25% do total da soma: ICMS + IPVA + ITCMD + quota-parte do FPE + quota-parte do IPI Exportação + quota-parte do IOF Ouro + transferências da Lei Kandir + IRRF + outras receitas correntes (receita da dívida ativa tributária de impostos, multas, juros de mora e correção monetária) – Transferências financeiras constitucionais e legais dos estados aos municípios (ICMS, de 25%; IPVA, de 50%; IPI Exportação, de 25%).	Em 25% do total da soma: ISS + IPTU + ITBI + quota-parte do FPM + quota-parte do ITR + quota-parte da Lei Kandir + IRRF + quota-parte do ICMS + quota-parte do IPVA + quota-parte do IPI Exportação + quota-parte do IOF Ouro + outras receitas correntes (receita da dívida ativa tributária de impostos, multas, juros de mora e correção monetária).

Elaboração dos autores a partir de Santos *et al.* (2017).

Notas: ¹ Aplicações em ASPs não incluem despesas com: *i*) pagamento de aposentadorias e pensões; *ii*) assistência à saúde que não atenda ao princípio da universalidade (clientela fechada); *iii*) merenda escolar; *iv*) saneamento básico; *v*) limpeza urbana e remoção de resíduos sólidos (líquido); *vi*) preservação e correção do meio ambiente; *vii*) ações de assistência social não vinculadas diretamente à execução das ações e serviços de saúde e não promovidas pelos órgãos de saúde do SUS; e *viii*) ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos que não os dos fundos de saúde dos entes federados. Ver Portaria nº 2.047/2002 (Brasil, 2002).

² Vários foram os desenhos das vinculações na área da saúde. Para uma breve história, ver Vieira, Piola e Benevides (2019).

³ Conforme a Lei nº 9.394, de 1996, art. 70, são consideradas como despesas com MDE, para fins de cálculo do limite constitucional com MDE, as despesas voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais em todos os níveis, compreendendo as que se destinam: *i*) à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; *ii*) à aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; *iii*) ao uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; *iv*) aos levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; *v*) à realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; *vi*) à concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; *vii*) à amortização e custeio de operações de crédito destinadas à MDE; e *viii*) à aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Aplicações em MDE não incluem despesas com: *i*) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou que não vise, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade ou à expansão do ensino; *ii*) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; *iii*) formação de quadros especiais para a administração pública; *iv*) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; *v*) obras de infraestrutura, ainda que beneficiem indiretamente a rede escolar; e *vi*) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à MDE.

Obs.: PIB – produto interno bruto; ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação; FPE – Fundos de Participação dos Estados; IPI – Imposto sobre os Produtos Industrializados; IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte; ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza; IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano; ITBI – Impostos de Transmissão de Bens Imóveis; FPM – Fundo de Participação dos Municípios; ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; IRPJ – Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas; IRPF – Imposto sobre a Renda da Pessoa Física; IOF – Imposto sobre Operações Financeiras.

A definição precisa do que é a despesa setorial em uma ou outra área, especialmente quando os recursos são vinculados, é importante. Os problemas de incorporação de despesas não elegíveis para cumprir pisos definidos constitucionalmente estão na memória dos atores envolvidos com as políticas de saúde (Servo *et al.*, 2011). Na área de educação, algo similar ocorre a exemplo do tratamento às despesas com aposentadoria e hospitais universitários. No primeiro caso, gastos com aposentados são contabilizados como MDE, reduzindo-se os recursos destinados à educação; e, no caso dos hospitais universitários, o tipo de atendimento realizado ultrapassa as funções específicas de hospitais-escola, sendo que tais centros de formação passam a fazer parte do Sistema Público de Saúde (Pinto e Adrião, 2006). Essas experiências chamam a atenção e são lições para a área cultural, no seu esforço de garantia e aumento de recursos.

2.3 Cultura e constituição

A CF/1988 definiu um escopo amplo de atuação como âmbito dos direitos culturais. Originalmente, o então Ministério da Cultura (MinC, atual Secult) se organizou formalmente para abranger o previsto constitucionalmente – políticas para as artes, para o patrimônio material e imaterial, para os quilombos, para o livro, leitura e literatura e para a memória. Entretanto, grande parte das ações ficou fora do escopo das atribuições formais do MinC, como as políticas indígenas e os arquivos. Além disso, o ministério não tinha como alcançar parte das ações, a exemplo da ampla política de livro e leitura.

As mudanças políticas também trouxeram novas questões e deslocaram a agenda da política cultural. A questão da igualdade racial ganhou uma secretaria, e para lá se deslocou o problema das terras de quilombos; o cinema e o audiovisual ganharam uma agência que toca questões de outros setoriais; a questão indígena continua sendo de competência de outros órgãos, mas ganhou pequena visibilidade na cultura; as questões de gênero ganharam uma secretaria específica no caso das mulheres e visibilização em políticas da Secult, na forma de editais de valorização e apoio aos movimentos LGBTTT (lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros).

Dadas essas transformações, qual seria o escopo de orçamento e, especialmente, um orçamento setorial da cultura? O orçamento da Secult é proposto pela própria secretaria e, por esta razão, não há problemas. O órgão setorial indica um rol de ações e propõe-se a realizá-las por meio dos orçamentos. Pode-se discuti-los em órgão de participação e a peça orçamentária deve traduzir planos ou políticas. O acompanhamento de outras políticas, entretanto, aponta que a definição de escopo de um orçamento é algo relevante e delicado, especialmente em contextos de restrições fiscais. As vinculações na área de saúde constituem-se um exemplo desse caso.⁶ Saber se o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) ou os *gastos tributários indiretos* compõem ou não os recursos previstos constitucionalmente para a educação são outros exemplos,⁷ assim como as definições de escopo na área de assistência social, que aumentam ou restringem os recursos da área, tanto no

6. Na área da saúde, a grande controvérsia se dá em torno das vinculações de recursos e da aplicação de seus critérios.

7. O Fies é um programa vinculado ao Ministério da Educação (MEC). Financia a graduação na educação superior em instituições privadas que tenham avaliação positiva pelo MEC, na forma da Lei nº 10.260/2001. O financiamento, a partir de 2010, era realizado a taxa de juros de 3,4% ao ano (a.a.). O período de carência é de 18 meses e o de amortização, para três vezes o período de duração regular do curso, acrescido de 12 meses. O agente operador é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A partir do segundo semestre de 2015, a taxa de juros passou a ser de 6,5% a.a., para contribuir com a sustentabilidade do programa e responder às condições do ajuste fiscal.

governo federal quanto nos estados e municípios.⁸ A questão não é discutida na área cultural, portanto, não é um problema que se deva adiantar. Entretanto, as propostas de emenda à Constituição (PECs) que vinculam recursos, apesar de definirem percentuais de receitas líquidas a serem destinadas à cultura, provavelmente exigirão a definição de métodos de acompanhamento da destinação de recursos para a área e de aplicação dos novos critérios. Esses métodos geraram os sistemas de orçamento de políticas de saúde (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – Siops), assistência (Sistema de Gestão do Sistema Único de Assistência Social – Suasweb, Sistema de Transferência Fundo a Fundo – Sisfaf e Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira – Siaorc) e educação (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siope); e, mais importante, permitiram a produção de informações de base para desvendar a participação dos setoriais nos dinamismos econômicos.

A CF/1988, sendo programática, contém a definição de escopo das políticas culturais, inicialmente no seu art. 215: “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (Brasil, 1988). Indica a proteção das culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos presentes no processo civilizatório nacional. O Plano Nacional de Cultura (PNC), de natureza plurianual, tem como objetivos a defesa e proteção do patrimônio cultural brasileiro, a produção, promoção e difusão de bens culturais, a formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões, a democratização do acesso aos bens de cultura e a valorização da diversidade étnica e regional.

O art. 216 amplia o escopo e define outros instrumentos de política. O patrimônio cultural é definido como de natureza material e imaterial, pode ser tomado individualmente ou em conjunto. É portador de referência à identidade, à ação e à memória

8. Na assistência social, conforme diz Cordeiro (2014), “o orçamento nacional da política de assistência social é elaborado tendo como referência os PMAS e Peas. Este, por sua vez, é submetido à aprovação do CNAS e, uma vez aprovado, é encaminhado à Secretaria de Planejamento e Orçamento, que se incumbe de agregá-lo à peça orçamentária do governo federal e apresentá-lo à apreciação do legislativo”. Segue, agora problematizando: “a fim de possibilitar a descrição desse processo, é necessário definir, em primeiro lugar, qual é efetivamente o orçamento da assistência social. Nesse sentido, é possível indagar se ele é: composto de todas as ações classificadas na função Assistência Social na estrutura de governo; apenas o orçamento pertencente (ou vinculado) ao órgão gestor da política de assistência social; e, se, abrange o orçamento do Fundo de Assistência Social” (Cordeiro, 2014, p. 41). Acrescenta adiante que “a falta de padronização, implicando a falta de informações, revela a necessidade urgente de esforços no sentido de que todos os entes federativos disponibilizem para a sociedade todas as informações necessárias para que se possa acompanhar a atuação do governo” (*op. cit.*, p. 52).

dos diferentes grupos, abrangendo formas de expressão, modos de criar, fazer e viver, criações científicas, artísticas e tecnológicas, obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Define métodos (“com a colaboração da comunidade”) e instrumentos (“por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”) que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (Brasil, 1988). Segue falando de incentivos à produção e acessos a bens, instrumentos jurídicos de penalização a danos e ameaças ao patrimônio e “tombamento de documentos de bens e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” (*op. cit.*).

O art. 216-A faz longa e repetitiva referência ao escopo da cultura e objetivos do Sistema Nacional de Cultura (SNC):

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (Brasil, 1988).

Nesse artigo, expressa-se a ideia do federalismo cooperativo. Define como componentes do SNC:

a cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural, a integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas, a complementaridade nos papéis dos agentes culturais, a transversalidade das políticas culturais, autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil, a transparência e compartilhamento das informações; a democratização dos processos decisórios com participação e controle social, a descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações, a ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura e que os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias (Brasil, 1988).

O artigo da CF/1988 elenca elementos da estrutura do SNC como modelo para as respectivas esferas de governo: órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, comissões intergestoras, planos de cultura, sistemas de financiamento à cultura, sistemas de informações e indicadores culturais, programas de formação na área da cultura, sistemas setoriais de cultura.

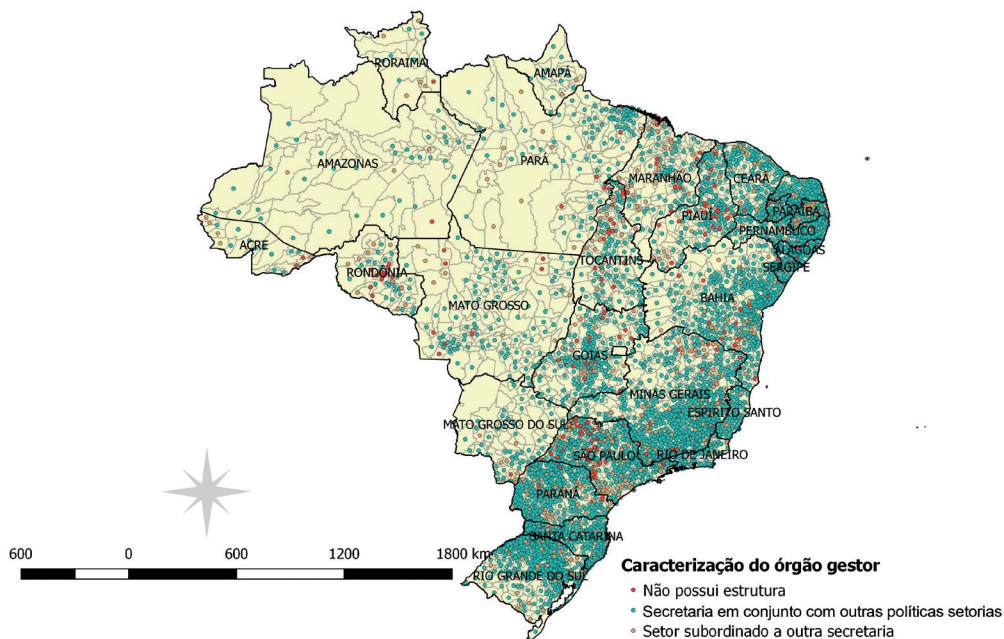
Como se vê, a Constituição Federal fincou marcadores gerais a respeito dos direitos culturais. Embora algo do que já se fazia em termos de políticas culturais setoriais tenha deixado traços no texto e nas suas normas gerais, inclusive deixando claras certas orientações e instrumentos, as realidades políticas introduziram, na própria estrutura normativa constitucional, outras demandas e concepções, para cuja realização são necessários outros instrumentos. A coordenação de ações interfederativas e seu acompanhamento ou monitoramento por órgãos participativos, por exemplo, exigem orçamentação clara, bem como informações adequadas de execução e de resultados.

Além disso, os setoriais de cultura, os órgãos, conselhos e fundos são definidos como instrumentos centrais do SNC e para a realização dos objetivos culturais. Entrementes, as informações dizem que há uma lacuna na maturação da setorialização da cultura na esfera municipal, como podemos perceber pelos mapas 1A e 1B, que revelam o hibridismo da cultura com outras áreas e a ausência de estruturas autônomas. A quantidade de pontos azuis marcados no mapa 1A revela a predileção dos municípios em manter a gestão municipal da cultura em conjunto com outros setores. Sabe-se que o mesmo padrão também acontece nas Unidades da Federação (UFs).

MAPA 1

Setorialidade da cultura (2018)

1A – Caracterização do órgão gestor de cultura por município



1B – Presença de órgão gestor autônomo por município



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://bit.ly/2FZlagH>>.
Obs.: Mapa cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em 2014, 98% dos municípios tinham estrutura na área cultural (308 dos 5.560 municípios não tinham nenhuma estrutura cultural), mas esse número cai para 96% em 2018. Apenas 20% tinham secretaria exclusiva em 2014, com recuo para 15% em 2018. Os municípios maiores, apesar de possuírem diferentes desenhos institucionais, têm receptividade para a ideia de setorialidade, mas também é verdadeiro, inclusive para esses municípios, que há necessidade de estruturas, capacidades e recursos para implementá-la. Os municípios menores estão menos providos para essa finalidade, e é possível que daí decorra a escolha por estruturas híbridas. A setorialidade, como se vê, não é uma orientação política generalizada.

O mapa 1A mostra a junção da pasta da cultura com outros setores, sendo os mais usuais, como já destacado, a educação, os esportes e o turismo. Nesses casos, é comum encontrar uma fragilidade da política cultural, tal como a ausência de recursos e programas específicos para a cultura, dado o seu aspecto, na maior parte das vezes, incomensurável, não rentável, simbólico, intangível. A cultura, quando em conjunto com outras pastas, é facilmente ocultada ou instrumentalizada para outros fins que não o da cultura pela cultura, cuja intenção primordial nos parece ser a de estimular o pensamento crítico e a capacidade de imaginação das pessoas.

Nas circunstâncias em que a cultura divide o órgão gestor com outros setores, é habitual encontrarmos a política cultural voltada exclusivamente para a realização de eventos, algo também problemático, uma vez que tem foco no desenvolvimento de ações temporárias e efêmeras com alto dispêndio de recursos, muitas vezes voltadas para a promoção do prefeito, do governador e/ou da cidade. A abordagem da cultura pelo viés essencialmente do turismo é também um risco, sobretudo, para os casos das manifestações culturais e festividades, tendo em vista que elas decorrem de modos de vida e ações ligadas à religiosidade dessas comunidades. O turismo tende a instrumentalizar manifestações culturais, ao desconectá-las dos sentidos originais e organizá-las como espetáculos e apresentações para turistas. Outro viés comum consiste no investimento em ações de cunho assistencial e educacional, cuja abordagem privilegia a cultura como um recurso social para a diminuição de índices de violência ou de inclusão social, assim como pela função pedagógica que a cultura facilmente assume, como vimos diante do conceito de legitimismo.

Nessas condições, a discussão conceitual sobre política cultural – se a política deve oferecer suporte à criatividade estética ou ao reconhecimento e promoção dos diferentes estilos de vida coletivos – pouco auxilia na organização do orçamento. Se a lógica setorial diz que os órgãos, como instâncias, transformam seus objetivos em objetivos finais setoriais, a Secult, as secretarias estaduais, a secretaria do Distrito Federal e as secretarias municipais assimilam os seus desenvolvimentos aos objetivos da democratização e da democracia cultural.

A estrutura organizacional dos setores locais é muito diversa e pode ser contemplada por outras formações institucionais, a exemplo de autarquias, institutos e fundações. As conexões disso tudo com orçamentos, órgãos de participação, orçamentos e transferências de recurso são muito variadas. No entanto, não se descarta a possibilidade desta variedade poder ser coerente com a setorialização e com os valores de participação, *accountability* e democratização da cultura como parte de políticas públicas.

Nesta seção procuramos desenvolver o argumento da baixa efetividade que o foco excessivo na dimensão simbólico-discursiva sobre o papel do Estado cultural acarreta no desenvolvimento de políticas setoriais para o campo. É inegável que há uma dificuldade patente e transversal na implementação de políticas setoriais, como vimos nos exemplos da saúde e da educação, que, apesar da definição clara sobre o escopo da política, suas formas organizacionais, natureza da execução, bem como os critérios de vinculação para cada ente da federação, ainda assim apresentam desafios como os casos das aposentadorias e hospitais universitários. Desse modo, no caso artístico-cultural, o alargamento do conceito, ainda que avaliado positivamente, dada a abrangência da cultura, nem sempre provoca aprimoramento e mudanças de paradigma das políticas culturais, quando muito não faz aumentarem os desafios na elaboração de orçamentos, instrumentos de gestão, cooperação entre entes federados e acompanhamento dessas políticas, como veremos a seguir.

3 OS LIMITES DA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO DA CULTURA

O setor cultural no Brasil apresenta autonomia e delimitação crescentes em relação à lógica de outras políticas setoriais. A construção desta setorialidade caminha a velocidades diferenciadas nas esferas do governo federativo e em cada região brasileira.

Uma das medidas que permite perceber o *grau da autonomização* é a organização de orçamentos claros. Esta organização permite o direcionamento de aportes de recursos entre União, estados e Distrito Federal e municípios de forma racional e planejada. Em contrapartida, as medidas do *esforço de gasto* do setor público e privado, na forma de custeio e investimento cultural, são imprescindíveis para acompanhar a construção das institucionalidades na área.

O pacto federativo e as assimetrias de capacidades fiscais das esferas de governo fazem com que as transferências (negociadas, convenientes, automáticas ou na forma de investimentos diretos) entre os entes ainda sejam relativamente importantes. Essas características apontam para possibilidades de ações intergovernamentais integradas e para os movimentos de descentralização. Assim, nesse quadro, é preciso apontar para o fato de que os papéis e competências da União, dos estados e Distrito Federal, municípios e sociedade civil no campo constitucional da cultura ainda têm limites deslizantes, a depender do tipo de ação empreendida.

Os orçamentos setoriais seguem lógicas institucionais específicas e nem sempre refletem os problemas da ação pública e das suas complexas relações intersetoriais. A construção de um orçamento cultural e de métodos de aferição não é algo trivial, pois incorrem em necessidades de decisão conceitual e política. A harmonização de conceitos entre um número tão vasto de atores com orientações ideológicas, interesses e práticas institucionais diferentes é um trabalho hercúleo. A fluidez e abrangência do que se define como cultura impõe desafios consideráveis ao dilema.

O investimento em tempo de planejamento para alinhamento conceitual e elaboração de instrumentos de políticas é um recurso escasso em meio às necessidades de produção de operações da administração do cotidiano. São necessárias operações de coordenação política, mas existe um nível de construção técnica que facilita diálogos e transições.

A discussão sobre o escopo dos dispêndios com cultura e a necessidade de sua aferição de forma mais precisa ensejam a discussão da centralidade da *accountability*, do planejamento do orçamento e da organização de sua programação. Esses valores devem se constituir como núcleos da organização de mecanismos institucionais que permitam relações de coordenação e complementariedade nas ações federativas no

âmbito cultural. Apenas enunciar princípios ou criticar ideias não gera impactos de equalização e equidade. As desigualdades inter-regionais e intrarregionais lançam desafios imensos para as políticas culturais, mas a polarização e fragmentariedade política afetam a disposição para formulação e democratização dos orçamentos.

O grau de centralização das políticas culturais não responde a um modelo de financiamento, mas é uma resposta passiva à ausência de políticas estruturadas e de escopo amplo nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Estas características decorrem da centralização de recursos de impostos, da energia criativa para institucionalização de ações culturais do governo federal, das condições macroeconômicas que fragilizaram os governos subnacionais, da falta de iniciativa coordenada por parte dos agentes culturais e das capacidades de organização de coalizões de força.

A agenda de construção do SNC repõe a questão em outros termos. O SNC foi proposto como um sistema nacional descentralizado e participativo, acoplado a sistema de financiamento com recursos financeiros vinculados aos orçamentos estaduais, distrital e municipais. Por outro lado, o sistema pode ser pensado como um conjunto de ações federativas coordenadas que dá vida aos vários sistemas de cultura, tais quais patrimônio, museus, arquivos, bibliotecas, artes etc. Ou, mais simplesmente, o sistema poderia ser um conjunto de ações federativas no amplo espaço das atividades culturais.

Apesar das múltiplas direções empíricas que o sistema pode tomar, sua ideia central é da descentralização e da participação. Aqui também existem muitas orientações. A municipalização corresponde a um tipo de descentralização. O papel dos estados e Distrito Federal também é algo problemático no desenho de um sistema nacional. Os mecanismos de agenciamento de ações entre esferas de governo são outra questão e recolocam o papel da institucionalização de órgãos locais e de processos de mediação de interesses locais, de agendas nacionais e de suas transições por agendas federativas.

Em resumo, a agenda da descentralização de políticas setoriais na cultura não foi vencida e sequer tem delimitações políticas e conceituais muito claras. Disso decorre a enorme fragmentação de atores, a difícil organização de agendas compartilhadas e a vacilante institucionalização de mecanismos de coordenação de ações.

Esse contexto de baixa institucionalização, com capacidades fiscais, econômicas e institucionais restritivas, abre espaço para que as iniciativas do governo federal continuem centrais na produção de políticas que supunham arranjos federativos. Ao mesmo tempo, a questão financeira, a fragmentariedade das instituições federais e das instâncias de coordenação geram impasses na produção de orientações consistentes.

Analogamente às outras políticas sociais, a centralização fiscal limita a autonomia dos governos subnacionais, e a ausência de capacidades institucionais locais converge para limitar iniciativas de construção do SNC. Não são as tradições de centralização e descentralização que limitam a construção de políticas culturais, mas a dificuldade de ocupação do terreno institucional com táticas e operações estratégicas genéricas e opacas.

A cultura também é terreno de lutas por hegemonias, em que o elemento simbólico-discursivo interpela os atores e os constitui, mas perde muito se não for objeto de institucionalização e de uso sistemático de instrumentos de políticas públicas. Orçamentos consistentes podem ajudar em muito na construção de coalizões de força e na coordenação de ações, num quadro de fragmentariedade extrema de atores, interesses e ideologias.

Os estados brasileiros têm tido dificuldades em estabelecer estratégias de desenvolvimento, e a cultura parece apenas entrar no cardápio em momentos de crescimento das arrecadações.

Aliás, o setor cultural é especialmente sensível a momentos de crise, reagindo de forma mais intensa e com maior rapidez a oscilações no mercado de trabalho em geral, embora, evidentemente, também tenha grandes dinamismos e potencial de geração de emprego e renda em momentos de crescimento econômico (Barbosa da Silva, 2017).

Elementos limitadores estão presentes e dificultam a ampliação dos recursos estaduais para a cultura. Um deles refere-se aos constrangimentos dados pelo forte endividamento e daí as impossibilidades de alocação de novos recursos para a área.

Enfim, é preciso aprofundar o conhecimento a respeito de disposições políticas, alternativas econômicas e potenciais institucionais. Conquanto algumas iniciativas de articulação federativa estejam em curso, as desigualdades regionais e de capacidades colocam desafios significativos para a consolidação do federalismo cultural no Brasil. A organização de orçamentos como parte de métodos de articulação e agenciamento político-administrativo pode potencializar a imaginação e a cooperação.

As opções de alocação realizadas dependem de uma série de fatores relacionados com a história das políticas, das relações de força e dos interesses investidos. Mesmo os conceitos que definem o que é ou não cultural, como já vimos, dependem desta *historicidade*.

A construção da cultura como direito não pode depender das flutuações e coalizões de forças conjunturais. Se essas existem e é normal que assim o seja, não podem ficar à mercê da vontade de maiorias ou minorias provisórias e pressões casuísticas. Por essa razão, a Constituição Cultural é referência prevendo o dever de ação do Estado na proteção dos direitos culturais.

Há alguns anos a análise das despesas ou dos orçamentos culturais se mistura com a política, com as ideias de justiça, de direito e com a razão prática. A interpretação a respeito dos dispêndios culturais está fortemente comprometida ideológica e politicamente com posições normativas e práticas. Em nome da valorização da área e com o objetivo de aumentar-lhe os recursos, a demonstração do tamanho dos dispêndios culturais no componente do financiamento público permite apontar os níveis de esforço de gasto, suas relações com opções e padrões de desenvolvimentos dos mercados de bens simbólicos, mercados de trabalho cultural, a geração de renda e o consumo cultural (Barbosa da Silva, 2007).

Todos estes elementos dizem algo sobre a economia da cultura e justificam, com argumentos normativos – afinal, a decisão de alocação de recursos para a área cultural é uma decisão política e não deriva dos dados, visto que estes apenas justificam ou conferem racionalidade às decisões de aumento do esforço de gasto –, a estabilização ou a diminuição dos aportes de recursos para o orçamento cultural.

Ainda que aqueles argumentos e levantamentos a respeito da economia cultural não justificassem os orçamentos – afinal, como comparar e estabelecer padrões decisórios para áreas tão estruturalmente diferentes como cultura, meio ambiente, esportes, lazer, turismo etc.? –, ofereciam elementos empíricos capazes de organizar os argumentos sobre as necessidades da cultura e mesmo sobre sua importância nos dinamismos econômicos, políticos e sociais.

Mesmo que concordemos com as justificativas políticas e morais para aumentar os recursos do orçamento da cultura, também temos que concordar a respeito do que falamos quando nos referimos aos orçamentos culturais. Há necessidade de discussões mais precisas a respeito do que se trata o tal “orçamento cultural”, tanto na descrição de seu escopo, como na análise de sua estrutura e dinamismos.

É sempre interessante, a cada ano e a cada novo artigo, comparar o que se diz e o que é de fato o orçamento para a cultura. Analisar o orçamento na ótica da cultura impõe muitos cuidados no nível da construção dos dados, mas também na interpretação e nos argumentos que podem ser utilizados para justificar o padrão alocativo e o direcionamento dos recursos. Pequenos montantes de recursos nem sempre implicam na interpretação de ações como sendo de baixa prioridade em muitas situações da área – a exemplo de grupos cênicos, de dança, de grupos comunitários e mesmo dos pontos de cultura, entre outros –, dadas as características dos grupos que se movimentam no setor. Da mesma forma, como acontece em outras áreas, orçamentos crescentes podem significar, ainda assim, insuficiência de recursos, como em certas produções do cinema, na preservação de patrimônios, bibliotecas, centros culturais e museus.

O mesmo problema aparece em outras áreas das políticas públicas, o que chama a atenção para efeitos de composição, para as características e objetivos específicos de cada área temática, para ritmos, intensidades, proporções, relações, ciclos temporais para o comportamento dos recursos.

Não existe um sistema de informação orçamentária com conceitos e procedimentos harmonizados. Por essa razão, é um desafio organizar reflexões e construir bancos de dados de tal forma a podermos acompanhar e comparar os dispêndios públicos com cultura em diferentes agregações e dimensões, visto que, como veremos nas próximas seções do texto, cada ente da federação segue lógica própria na construção do seu orçamento cultural.

4 ESFORÇO DE GASTO DO GOVERNO FEDERAL NA ÁREA CULTURAL

Os dispêndios culturais federais (DCF) nesta seção serão construídos a partir do conceito de setorialidade.⁹ As bases de dados do orçamento federal contêm informações detalhadas e em diferentes níveis de agregação. Antes de descrevê-los e às suas tendências, detenhamo-nos no perfil de gastos culturais nas duas últimas décadas (2002-2018).

9. Como já se afirmou antes, os dispêndios da União foram construídos pelo critério institucional; os dos estados, pelo critério funcional; e, em relação aos municípios, embora a opacidade conceitual seja muito grande, optamos por apresentar os dispêndios informados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com considerações metodológicas e ressalvas (Barbosa da Silva, 2012; 2016).

O objetivo desse esforço é demarcar características que levem não apenas a descrever o arcabouço institucional do Estado, mas que permitam apoiar decisões metodológicas para a construção do orçamento da cultura.

Os recursos públicos diretos (não serão aqui trabalhados os gastos tributários indiretos)¹⁰ para cultura são pequenos relativamente às outras áreas e não atacam sistematicamente os problemas estruturais do trabalho, do desenvolvimento e da institucionalização de capacidades das instituições culturais na federação, problemas que têm alcances políticos e fortes impactos socioeconômicos.

Diagnósticos mais precisos a respeito da atuação direta e indireta do Estado na cultura, aferição de resultados econômicos e simbólicos da área ou setor cultural, bem como de suas potencialidades, possivelmente apoiariam aumentos de recursos para a cultura.

A posição secundária da cultura no espaço das políticas públicas pode ser visualizada nos momentos de ajustes fiscais, quando há necessidade de reequilibrar as contas públicas e redefinir as prioridades alocativas. Para se tomar um argumento, quase sempre se fizeram em detrimento desta área, dada sua fragilidade estrutural e seu fraco poder de influência sobre recursos.

Os dispêndios federais com cultura se relacionam com as políticas culturais da Secult ou mais precisamente do SFC.¹¹ Envolvem políticas para o patrimônio histórico e artístico nacional (patrimônio material e imaterial), políticas relacionadas às artes, aos museus, às bibliotecas e à leitura, à questão étnica do negro e à regulação do cinema e do audiovisual.

10. Os dispêndios culturais do governo federal abrangem o orçamento do Sistema Federal de Cultura (SFC) e os recursos dos incentivos fiscais da Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 1991), Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685, de 1993) e Lei do Vale Cultura (Lei nº 12.761, de 2012, que instituiu o Programa de Cultura do Trabalhador). A Lei Rouanet instituiu três mecanismos de financiamento: o FNC, que compõe os recursos do SFC, os Fundos de Investimento Culturais e Artísticos (Ficart) e os incentivos fiscais. A MP nº 2.228-1, de 2001, criou o Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcine).

11. As instituições do SFC são: Ministério da Cultura, Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Biblioteca Nacional (FBN), Fundação Cultural Palmares (FCP), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação Nacional da Arte (Funarte), Ancine, Ibram, FNC.

O sistema federal de financiamento à cultura envolve diferentes mecanismos. Em primeiro lugar, é composto de dispêndios financeiros organizados nos orçamentos anuais e de gastos tributários indiretos. No primeiro rol estão os dispêndios da Secult ou do SFC e de suas unidades orçamentárias – Secult, Iphan, Funarte, FBN, FCRB, FCP, Ancine, Ibram – e do FNC, que contém o FSA. Nos gastos tributários indiretos, que envolvem algum tipo de renúncia ou incentivo fiscal, estão a Lei nº 8.313, de 1991 (Lei Rouanet), a Lei nº 8.685, de 1993 (Lei do Audiovisual), e a Lei nº 12.761, de 2012 (Lei do Vale Cultural). A Lei Rouanet instituiu três mecanismos: os Ficarts, os incentivos fiscais e o FNC.

Evidentemente, essas políticas se relacionam intimamente com a questão do desenvolvimento cultural, da diversidade cultural, da economia da cultura e dos direitos intelectuais e de autor, além de inúmeros programas específicos.¹² A Secult também encabeça a construção e coordenação do SNC e sua pilotagem através do PNC.

A unidade central do SFC, unidade orçamentária da Secult, que também gere o FNC com participação de órgãos colegiados, como a Comissão do FNC e Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), ganhou importância no período 2002-2018, saindo de R\$ 202,8 milhões em 2002, uma participação no SFC de 28%, para R\$ 1,1 bilhão, participação de 39% em 2013, declinando em seguida para R\$ 353 milhões (17%) em 2018.¹³

O FNC, por sua vez, tinha participação de 16% (R\$ 115,5 milhões) no início do período (2002) e 32% ao final, em 2018. Os valores absolutos caem de R\$ 839 milhões, em 2013, para R\$ 670 milhões, em 2018.

Destaca-se a queda da participação relativa da Funarte de 11% (2002) para 5% (2018), com aumento absoluto de R\$ 204,6 milhões para R\$ 474,3 milhões; o Iphan tinha participação de 27% para 23%, no mesmo período, o que significou um aumento em termos absolutos de R\$ 204,6 milhões para R\$ 474,3 milhões.

12. Programas (até 2011): Brasil Patrimônio Cultural, Livro Aberto, Cinema, Som e Vídeo; Museu Memória e Cidadania, Cultura Afro-Brasileira, Cultura, Identidade e Cidadania, MONUMENTA; Preservação do Patrimônio Histórico, Engenharia das Artes, Esporte e Lazer na Cidade, Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental, Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural, Desenvolvimento da Economia da Cultura (Prodec). Depois de 2012, Cultura: Preservação, Promoção e Acesso e Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura.

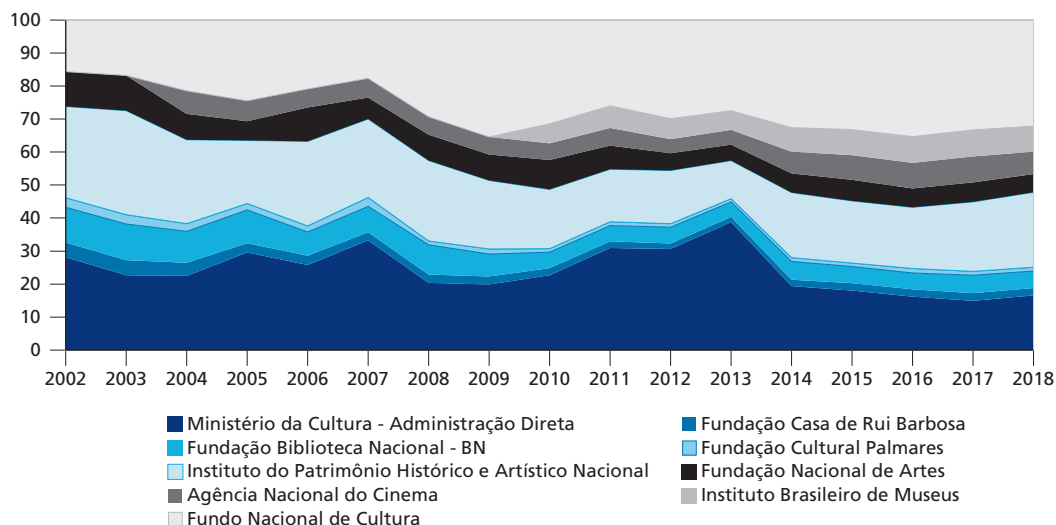
13. As informações financeiras foram corrigidas pelo Índice Nacional de Preços Amplos (IPCA), do IBGE, e trazidos para valores de 2018.

Também é necessário destacar a criação do Ibram, por cissiparidade do Iphan, com um orçamento executado de R\$ 141,8 milhões e R\$ 162,3 milhões, em 2010 e 2018, respectivamente.

A Ancine começa com um orçamento de R\$ 59,2 milhões em 2004 (participação de 7% no total do SFC) e vai para R\$ 142 milhões, com participação similar de 7% no final do período em análise (2018).

O gráfico 1 mostra a evolução da composição dos dispêndios de cada uma das instituições do SFC.

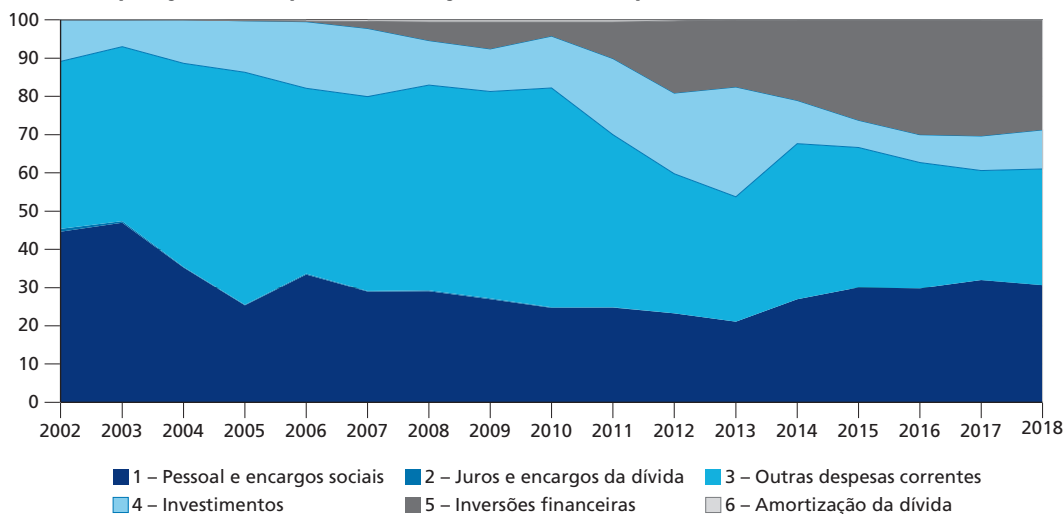
GRÁFICO 1
Evolução dos dispêndios do orçamento do SFC (2002-2018)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi); Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Os orçamentos trazem diferentes tipos de gastos, entre gastos finalísticos e gastos-meio (anexo B). Destacaremos apenas a queda da participação de dispêndios com pessoal e encargos, de 45% em 2002 para 31% em 2018, e o aumento dos investimentos por volta de 2011, que declinam em seguida, em função de programas de construção de equipamentos, em especial das praças com multiuso (Praça dos Esportes e da Cultura – PEC, Programa de Aceleração do Crescimento – PAC).

GRÁFICO 2
Composição dos dispêndios do orçamento do SFC, por GND (2002-2018)



Fonte: Siafi.
Elaboração: Disoc/lpea.
Obs.: GND – grupo de natureza da despesa.

As relações do SFC com os estados e o Distrito Federal e os municípios se transformaram muito ao longo das últimas décadas. Mesmo que se considere que o terreno do vivido na cultura é o município, que é onde as ações culturais de fato se desenrolam, temos que lembrar que o pacto federativo dispõe de instâncias administrativas diferenciadas para a organização da ação pública, e que a estrutura de arrecadação dispõe as esferas de governo de diferentes capacidades tributárias, fiscais e institucionais. Consequentemente, são exigidos diferentes arranjos e relações entre eles, de forma a compensar dificuldades e potencializar a realização de direitos culturais.¹⁴

O maior peso dos gastos no SFC é de aplicações diretas. No entanto, as transferências para outras esferas de governo expressam a presença de políticas coordenadas, desconcentradas ou descentralizadas. As aplicações diretas são feitas em algum município ou no Distrito Federal, especialmente, porque alguns órgãos importantes do SFC estão situados tanto no Distrito Federal (Iphan e Funarte) quanto em municípios importantes, como Rio de Janeiro (FCRB, Biblioteca Nacional, Iphan e Funarte) e São

14. A modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo, por outro ente da Federação ou por instituições privadas com ou sem fim lucrativo: 20 – transferências à União; 30 – transferências a estados e ao Distrito Federal; 40 – transferências a municípios; 90 – aplicações diretas.

Paulo (com equipamentos culturais do governo federal como a Cinemateca Nacional e estruturas da Funarte). As aplicações diretas, então, eram da ordem de 77% em 2002 (R\$ 571 milhões) e sobem para 87% em 2018 (R\$ 1,8 bilhão). Em alguns anos, as transferências para as instituições privadas chegaram a ser 21,2% (R\$ 510 milhões), como em 2010. As transferências para estados e Distrito Federal e municípios oscilam muito. Para estados e Distrito Federal, foram de 1,1% em 2004 e chegam a 10,3% em 2008 (R\$ 180 milhões), declinando para R\$ 11 milhões em 2018. Para os municípios, foram de 8% em 2002 e atingiram 27,8% em 2013, recuando para 4% em 2018.^{15, 16}

Por sua vez, no caso dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a lógica de estruturação dos orçamentos segue outros preceitos, como veremos nas próximas seções.

5 OS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL

Nesta seção veremos como os estados e o Distrito Federal inscrevem a cultura na sua agenda política a partir de suas informações financeiras. O estudo de caso dos orçamentos, das práticas financeiras e decisórias pode ser um caminho fértil para a compreensão do fenômeno da institucionalização das políticas culturais e dos seus limites sociais, tanto políticos quanto técnicos. Desse modo, tomamos como exemplo o Distrito Federal (abordado em detalhe na seção 7 deste texto), com sua organização institucional, com o uso da possibilidade constitucional de vinculação financeira e do seu desenho institucional. As vinculações eliminam instâncias de veto e constrangimento no uso do orçamento. Embora no Brasil estratégias criativas sejam usadas para contornar a rigidez orçamentária para permitir políticas fiscais mais ou menos restritivas, as vinculações oferecem orientações legais insofismáveis.

15. Outras informações são relevantes na organização dos orçamentos e das fontes de recursos. Essas são classificadas na seguinte forma: 1 – Recursos do Tesouro – exercício corrente; 2 – Recursos de outras fontes – exercício corrente; 3 – Recursos do Tesouro – exercícios anteriores; 6 – Recursos de outras fontes – exercícios anteriores; 9 – Recursos condicionados. 100 Recursos ordinários; 118 Contribuição sobre concursos de prognóstico. 120 Contribuição sobre arrecadação fundos investimento regional; 129 Recursos de concessão e permissão, 130 Condecine. A União vincula recursos das loterias e da Condecine ao FNC; e da Condecine ao FSA.

16. Um segundo grupo de questões se refere ao restos a pagar (RP). 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). 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. Alguns autores apontam as dificuldades de identificação do ano de liquidação de RPs e do procedimento de liquidação forçada (Vieira e Piola, 2016).

Os dados dos dispêndios dos estados e do Distrito Federal trazem as opacidades já apontadas. Em primeiro lugar, os conceitos de cultura e os itens apropriados em cultura não estão harmonizados entre os níveis de governo, o que dificulta a comparabilidade; em segundo lugar, as aberturas são restritas, isto é, o nível de agregação restringe-se às subfunções difusão cultural, patrimônio histórico, artístico e arqueológico e demais subfunções.

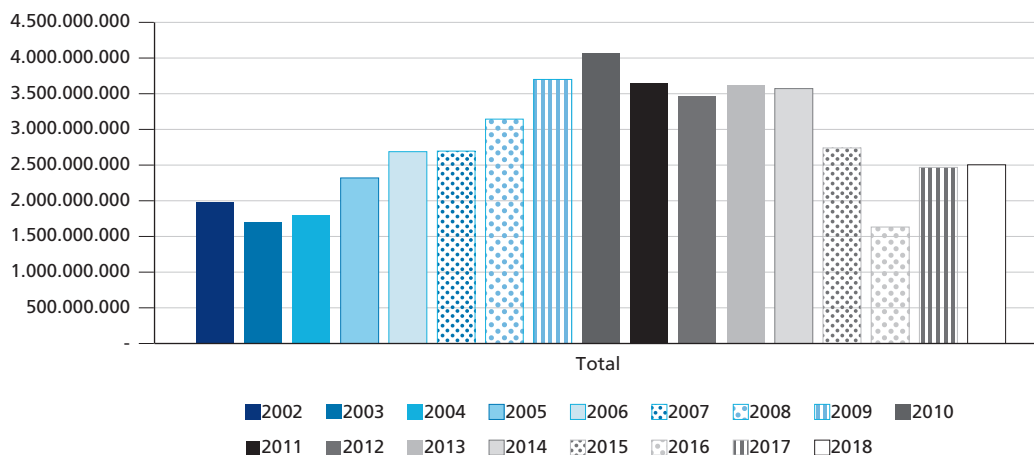
Os dados tornam-se comparáveis com os do governo federal, mas também aqui é necessário definir quais subfunções considerar como parte do orçamento cultural e qual é a forma de apropriação das transferências entre União e UFs.

Vimos que as transferências da União para estados e Distrito Federal, em 2011, correspondiam a 7,2% dos recursos federais – ou R\$ 119,5 milhões –, o que impactaria significativamente nos montantes, em caso de dupla contagem (na origem e no destino).

A terceira questão refere-se às informações sobre as aplicações diretas, transferências e sua localização (destino). Finalmente, há problemas de cobertura e irregularidades de informações que devem ser sanados.

Todavia, as informações disponíveis já permitem a construção dos dispêndios culturais estaduais e do Distrito Federal e seu comportamento agregado, como se pode visualizar no gráfico 3.

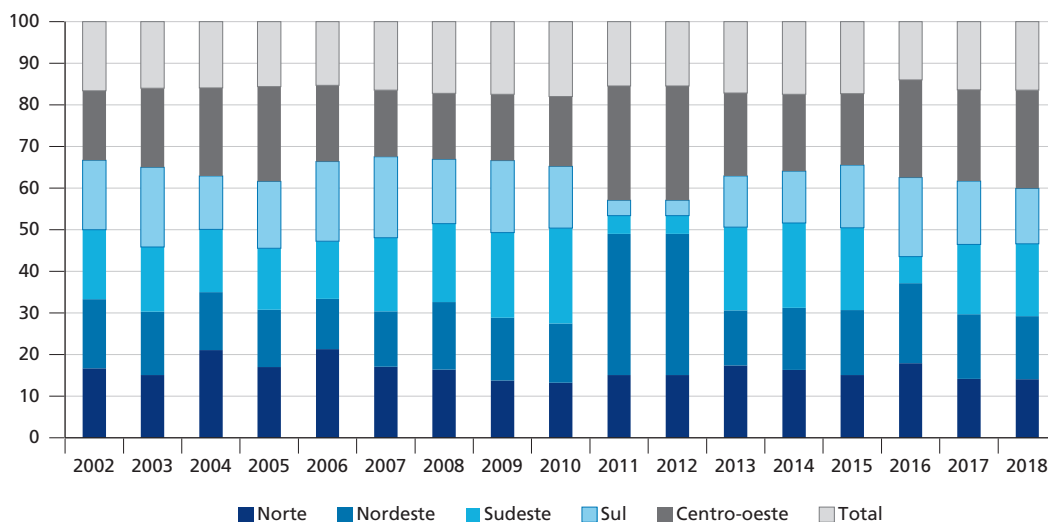
GRÁFICO 3
Evolução dos dispêndios culturais das UFs (2002-2018)
(Em R\$)



Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <<https://bit.ly/2Hs6ho7>>. Elaboração: Ninsoc/Disoc/lpea.

Os grupos de estados e regiões têm comportamentos muito variados em relação aos gastos feitos na cultura. No agregado, os dados mostram aumentos contínuos desde 2002, quando os montantes eram de R\$ 1,978 bilhão e vão para R\$ 4 bilhões em 2010 e caem para R\$ 2,504 bilhões em 2018. Em 2016, os gastos estaduais apresentaram um vale, menor valor da série com R\$ 1,6 bilhão, o que equivale às incertezas políticas, estrangulamento fiscal e reação do setor público às expectativas negativas quanto ao comportamento da economia. As variações das despesas dos estados das regiões Sul e Sudeste, entre 2011 e 2012, correspondem a novos ciclos de governo que direcionaram esforços de ajuste e organização das contas públicas; entretanto, parte das variações significativas pode decorrer dos fluxos e da inadequação das informações. Para a síntese do comportamento dos gastos estaduais culturais organizados por região, pode-se ver o gráfico 4.

GRÁFICO 4
Evolução dos dispêndios culturais das UFs, por Grande Região (2002-2018)
(Em %)



Fonte: Siconfi/STN. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hs6ho7>>.
Elaboração: Ninsoc/Dísoc/lpea.

O comportamento de 2011 resulta do declínio de dispêndios da região Sudeste, que vinha apresentando aumentos regulares no período. Na verdade, a maior queda no nível de gastos é de São Paulo (anexo C). A participação dos estados da região Sudeste no conjunto aumenta de 40% em 2004 para 53% em 2010, caindo para 19% em 2016 e retornando ao patamar de 44% em 2018. As tabelas 1 e 2 apresentam os montantes absolutos e a variação, tendo 2002 como base.

TABELA 1
Dispendios culturais das UFs, por Grandes Regiões – Brasil (2002-2018)

Região	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Norte	273.829.768	222.003.469	329.243.797	349.232.798	516.662.836	385.652.383	414.523.360	404.227.730	414.013.233	492.501.725	467.114.196	507.514.080	461.172.371	330.238.912	288.671.919	295.763.194	295.080.762
Nordeste	514.527.210	419.284.653	405.244.666	529.608.643	553.040.396	566.084.724	768.336.169	833.675.764	884.530.210	2.082.133.488	1.974.803.459	729.705.147	792.947.289	638.346.966	582.459.317	609.259.308	600.702.119
Sudeste	828.950.332	693.915.210	709.761.560	919.805.186	1.018.006.859	1.212.794.732	1.440.733.624	1.817.544.557	2.168.531.776	431.748.175	409.492.376	1.767.338.049	1.744.388.652	1.308.295.513	312.726.355	1.055.889.156	1.104.241.771
Sul	187.395.373	191.856.781	137.847.109	224.765.166	317.710.746	300.975.321	267.081.619	346.991.267	315.841.032	83.167.521	78.880.393	245.964.664	242.691.928	226.091.708	209.614.744	217.448.309	190.645.916
Centro-Oeste	173.507.784	176.972.041	209.353.385	296.160.455	281.549.636	229.383.100	254.412.726	296.860.793	332.217.837	567.619.034	538.359.350	370.275.151	330.394.977	236.718.307	239.803.703	289.771.685	314.036.605
Total	1.978.210.466	1.704.032.155	1.795.450.516	2.319.572.248	2.686.970.473	2.694.890.261	3.145.107.498	3.699.300.110	4.065.134.087	3.657.169.943	3.468.649.775	3.620.817.091	3.571.575.217	2.739.691.406	1.633.276.038	2.488.131.653	2.504.707.173

Fonte: Siconfi/STN. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hs6ho7>>.
 Elaboração: Ninsoc/Disoc/pea.

A tabela 2 mostra que os gastos culturais dos estados são 27% maiores em 2018, em relação a 2002, sendo que a variação positiva dos estados da região Sudeste significa aumento de 33% em relação a 2002, considerando-se que os estados da região Centro-Oeste quase duplicaram os montantes (foram, em 2018, 81% maiores do que em 2002).

TABELA 2
Variação dos dispêndios culturais das UFs nas Grandes Regiões – Brasil (2002-2018)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Norte	100	81	120	128	189	141	151	148	151	180	171	185	168	121	105	108	108
Nordeste	100	81	80	103	107	110	149	162	162	405	384	142	154	124	113	118	117
Sudeste	100	84	86	111	123	146	174	219	262	52	49	213	210	158	38	127	133
Sul	100	102	74	120	170	161	143	185	169	44	42	131	130	121	112	116	102
Centro-Oeste	100	102	121	171	162	132	147	171	191	327	310	213	190	136	138	167	181
Total	100	86	91	117	136	136	159	187	205	185	175	183	181	138	83	125	127

Fonte: Siconfi/STN. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hs6ho7>>.
Elaboração: Ninsoc/Disoc/pea.

Cabem algumas considerações relativamente à construção das informações. A primeira, já o fizemos e não custa repetir. As variações muito intensas dos valores informados para as despesas culturais entre os anos são justificadas do ponto de vista do que aconteceu faticamente em termos de organização das contas públicas. Entretanto, essas oscilações levantam dúvidas a respeito de fluxo e qualidade das informações. A segunda questão é a da opacidade das classificações. Os dados dos estados abrangem a função cultura e duas subfunções: patrimônio histórico, artístico e arqueológico e difusão cultural. Além disso, apropriam as “demais subfunções – cultura”. Ora, as subfunções abrangem planejamento e orçamento, administração geral, administração financeira, normatização e fiscalização, tecnologia da informação, formação de recursos humanos, comunicação social, previdência do regime estatutário, atenção básica, alimentação e nutrição, proteção e benefícios ao trabalhador, educação infantil, patrimônio histórico, artístico e arqueológico, difusão cultural, direitos individuais, coletivos e difusos, desenvolvimento tecnológico e engenharia, produção industrial, promoção comercial, lazer, serviço da dívida externa e outros encargos especiais. Não sabemos quais subfunções estão inscritas nos orçamentos dos estados e do Distrito Federal, além daquelas, como já se escreveu, relacionadas à cultura – patrimônio histórico, artístico e arqueológico e difusão cultural. As “outras subfunções” que fazem parte da organização das informações aqui utilizadas são aquelas que provavelmente estão relacionadas à “administração geral” e a “pessoal e encargos”, mas é duvidoso, dadas as diferentes formas organizacionais da área nos estados.

Entretanto, pode-se dizer, a partir do acompanhamento das políticas culturais, que os estados brasileiros não têm conseguido induzir e consolidar políticas culturais abrangentes. As demandas são muitas e fragmentadas, inclusive com o exemplo das políticas federais de cultura, e os recursos institucionais são escassos. Passemos agora à análise do modo como os municípios organizam o orçamento cultural.

6 OS GASTOS CULTURAIS MUNICIPAIS NO BRASIL

As informações disponíveis mostram que os gastos culturais dos municípios se constituem em aproximadamente 50% da totalidade de recursos das administrações culturais no Brasil. A participação era de 60% em 2002 e de 50% em 2018. Os montantes totais ficaram acima de R\$ 4 bilhões em 2002 e de R\$ 4,6 bilhões em 2018.

As informações orçamentárias não estão harmonizadas e se referem a diferentes formas organizacionais, com a presença de secretarias culturais setoriais ou associadas a outras políticas setoriais e em diferentes posições na estrutura do executivo, conforme verificado nos mapas 1A e 1B. Também existem problemas na abertura das informações, fato que levanta dificuldades para caracterização dos gastos finalísticos, separando-os dos administrativos e de pessoal. Outra questão importante é a baixa cobertura e, mais importante, a qualidade da informação, além da irregularidade temporal das informações municipais.

Tampouco se sabe da origem dos recursos e, portanto, das transferências intergovernamentais, sobretudo se elas são objeto de dupla contagem. Por esta última razão, foram considerados apenas os gastos municipais como destino do gasto, sem questionamentos adicionais sobre a origem, isto é, se decorrentes ou não de transferências da União e dos estados (Barbosa da Silva, 2002).

Os dados dos municípios apresentam inúmeros problemas para mensuração e comparabilidade que se agregam aos já apontados: *i*) a classificação dos dispêndios; *ii*) as aberturas da informação (estrutura); e *iii*) a necessidade de outras informações adicionais úteis ao acompanhamento para a gestão de políticas federativas, a exemplo das informações de transferências por origem e destino dos recursos e de localização territorial. Essas informações são essenciais para a transparência e acompanhamento no uso de recursos e na avaliação do esforço de gasto do setor público.

Problemas adicionais referem-se à organização de fluxos de informações e de como torná-los de fácil acesso para a população e usuários de sistemas de informação orçamentária.¹⁷ Lembramos mais uma vez que desconSIDERAMOS o problema das formas de apropriação das transferências intergovernamentais.

Na tabela 3, apresentam-se os percentuais de municípios, por porte, que informaram dispêndios na área cultural à STN. Não é obrigatório para todos os municípios prestarem informação, e nem se sabe exatamente qual é o conceito ou que tipo de apropriação de gasto é feita pelo conjunto dos municípios no âmbito da cultura.

Os dispêndios informados podem implicar desde atividades de proteção do patrimônio edificado até festas e outros eventos mais ou menos tradicionais, tais quais os espetáculos do cancionário popular ou outro.

A padronização de um conceito – ou mesmo a manutenção de sua abertura semântica – e da apropriação de gastos corresponde a um desafio político importante para a institucionalização e para a *accountability* do SNC ou do federalismo cooperativo e descentralizado na área cultural. Evidentemente, o problema não é apenas conceitual, abrangendo a necessidade de estabelecimento de procedimentos, de construção de instrumentos e de definição de estratégias, prazos, objetivos e metas. Nada que possa ser estabilizado sem discussões políticas substantivas a respeito do que deve ser o federalismo cooperativo na cultura, como ele vai se relacionar com a ideia de SNC e como organizar informações úteis para a coordenação das políticas federativas.

A tabela 3 permite ver o fluxo de informações de dispêndios culturais no período de 2002 a 2018. Repetimos, os municípios menores não têm obrigatoriedade de prestar informações, mas pode-se perceber que 67,5% deles haviam informado gastos com cultura em 2002. Esses percentuais aumentam para 86% em 2018, num processo que pode ser associado à construção do SNC.¹⁸ Entre os municípios menores

17. Há ainda possibilidades de adequação de sistemas de informações de orçamentos para acompanhamento de metas físicas e de objetivos de políticas, programas e ações.

18. Mendes (2015, p. 16) sugere que há, no comportamento das despesas públicas, “(...) de um lado, uma pulverização de recursos públicos em pequenos centros, com menos estrutura e mercado para a provisão de bens públicos com custos médios baixos. De outro, mostra uma concentração de execução em grandes centros, reforçando incentivos públicos em locais com ambientes de mercados privados mais desenvolvidos”.

(< 20 mil habitantes), 21% haviam informado gastos maiores do que R\$ 50 mil. Em 2018, o percentual havia subido para 70%.

Nesse contexto de 5.565 municípios, deve-se assinalar que dez municípios¹⁹ foram responsáveis por 21% dos gastos municipais com cultura.²⁰

TABELA 3
Percentual de municípios que informaram gastos com cultura (2002-2018)¹
 (Em %)

Porte do município	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Até 20.000	67,5	67,0	59,0	63,2	71,0	80,1	77,3	82,8	85,3	78,7	78,7	84,7	82,8	87,3	85,3	87,6	86,8
De 20.001 a 50.000	77,6	78,4	65,2	69,4	79,4	85,8	82,4	89,6	91,3	83,9	83,9	91,4	91,0	92,7	89,8	95,6	93,8
De 50.001 a 100.000	86,4	85,2	78,2	75,1	86,1	89,9	89,9	94,6	97,5	91,5	91,5	95,3	93,1	97,2	96,2	98,1	95,6
De 100.001 a 900.000	88,3	90,6	86,3	80,1	89,8	96,5	92,6	94,5	97,7	93,0	93,0	97,3	92,6	97,3	94,5	96,1	95,7
Acima de 900.000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	94	100	100
Total	71,5	71,4	62,6	66,0	74,4	82,5	79,7	85,3	87,8	81,1	81,1	87,2	85,4	89,4	87,2	90,2	89,1

Fonte: Siconfi/STN. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hs6ho7>>.

Elaboração: Ninsoc/Disoc/lpea.

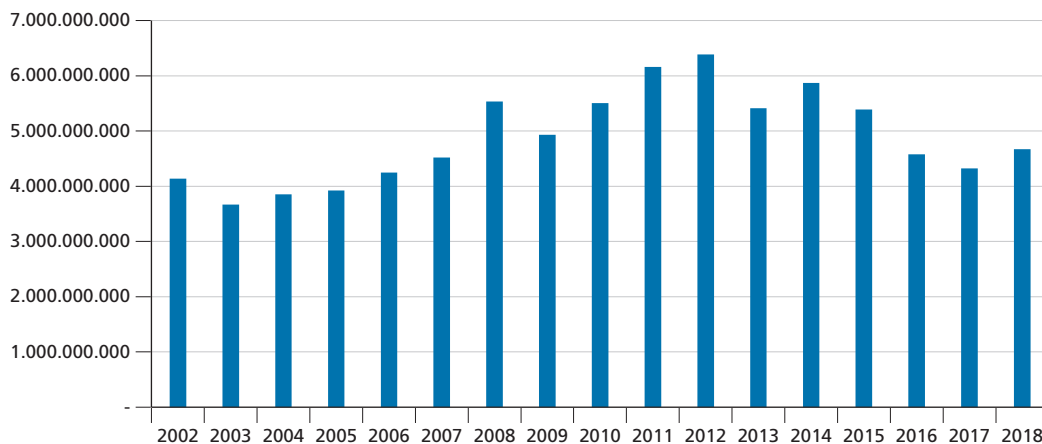
Nota: ¹ O porte foi atribuído de acordo com a população dos municípios em 2009.

Os recursos municipais cresceram no período, especialmente a partir de 2005, e, mesmo que tenham ocorrido inflexões negativas, os resultados sempre apontam para maiores recursos nos níveis municipais, relativamente ao início do período (2002).

19. Na ordem do maior para o menor estariam São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Fortaleza, Paulínia, Santos e Campinas. A análise dos gastos culturais *per capita* coloca outras questões importantes. Por exemplo, São Paulo tem o maior gasto cultural municipal absoluto no Brasil, mas, entre os dez maiores, seria o sexto maior; entre todos os municípios, estaria próximo de Altamira e Riachão do Poço, na posição 1.467^o.

20. A ausência de informações foi contornada com a imputação de gastos pela média de gastos de cada município.

GRÁFICO 5
Dispêndios culturais municipais (2002-2018)
(Em R\$)

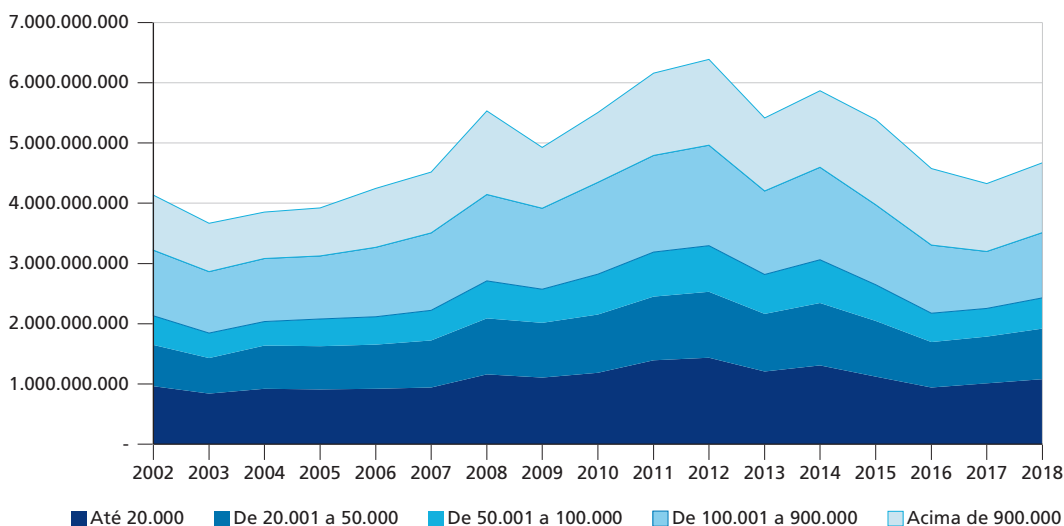


Fonte: Siconfi/STN. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hs6ho7>>.
Elaboração: Ninsoc/Disoc/lpea.

Embora as tendências apontem aumentos dos níveis dos dispêndios culturais, os municípios apresentam diferentes comportamentos, seja por região ou pelo tamanho do município. O gráfico 6 mostra a dinâmica do esforço de gasto dos governos municipais e suas inflexões pelo tamanho dos municípios.

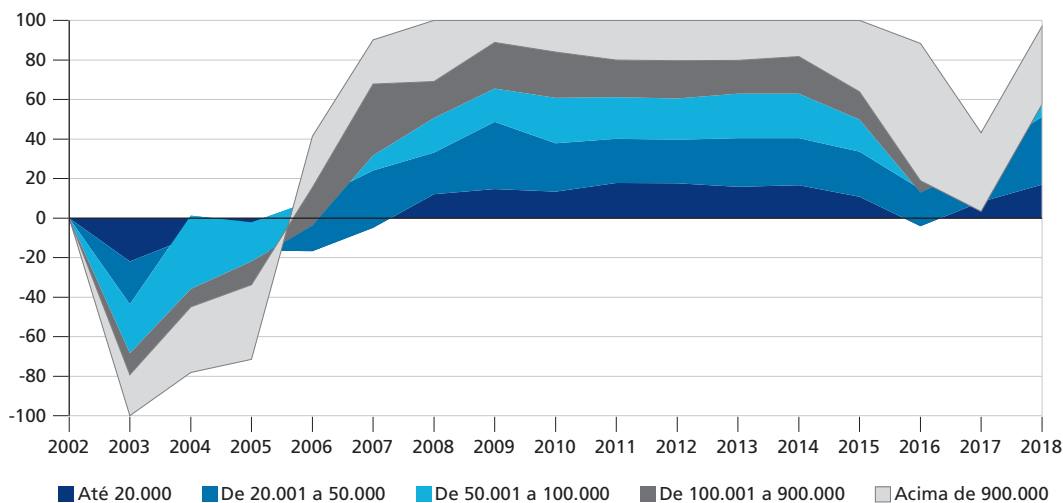
A dinâmica é positiva para todos os grupos, mas, por exemplo, 2002 e 2005 são anos de inflexões negativas intensas para os municípios maiores, especialmente para os maiores de 900 mil habitantes. A diminuição de recursos acontece em vários momentos, mas a queda duradoura é mais visível para todos a partir de 2014, com leve inflexão positiva em 2018.

GRÁFICO 6
Evolução dos dispêndios culturais municipais, por tamanho do município (2002-2018)
 (Em R\$)



O ritmo de aumento dos dispêndios varia pelos grupos de municípios. No conjunto, os menores municípios apresentam maior dinamismo no aumento do esforço de gasto. O aumento total de gastos culturais municipais menos que dobrou. O mesmo aconteceu para os grupos dos maiores municípios (acima de 100 mil e acima de 900 mil pessoas), mas quase que triplicou para os três grupos de menores municípios, o que pode ser visualizado no gráfico 7. Interessante notar que o comportamento das finanças culturais dos municípios foi, no agregado, negativo nos primeiros anos da série levantada. A tendência vai se invertendo a partir de 2005/2006. É verdade que as razões são variadas. A principal certamente é a mudança do contexto macroeconômico, mas esta deve ser seguida da hipótese de realinhamento das forças políticas, mais sensíveis ao tema da cultura. Nesse momento, as iniciativas relacionadas à construção do SNC ainda tinham resultados incipientes, mas não se pode descartar que a ideia de sistema de cultura democrático, descentralizado e participativo já começava a ter efeitos na condução das políticas culturais.

GRÁFICO 7
Evolução dos dispêndios culturais municipais, por tamanho do município (2002-2018)
(Em %)



No que se refere aos valores absolutos, era de se esperar que os municípios de maior porte populacional e forte dinamismo econômico relativo dispusessem de maiores montantes de recursos para a área cultural.

Longe de exprimir prioridades públicas globais, o aumento dos orçamentos culturais e da melhoria das informações deve ser visto em sua relatividade. A cultura ainda é carente de estratégias globais e institucionalizadas, inclusive, como vimos, a própria ideia de setorialidade é ainda problemática, sendo objeto de movimentos de construção e desconstrução.

Criar mecanismos de aferição e organização de fluxos de informações orçamentárias adequadas é um desafio técnico e que abre possibilidades importantes para o diálogo sistemático sobre as políticas culturais.

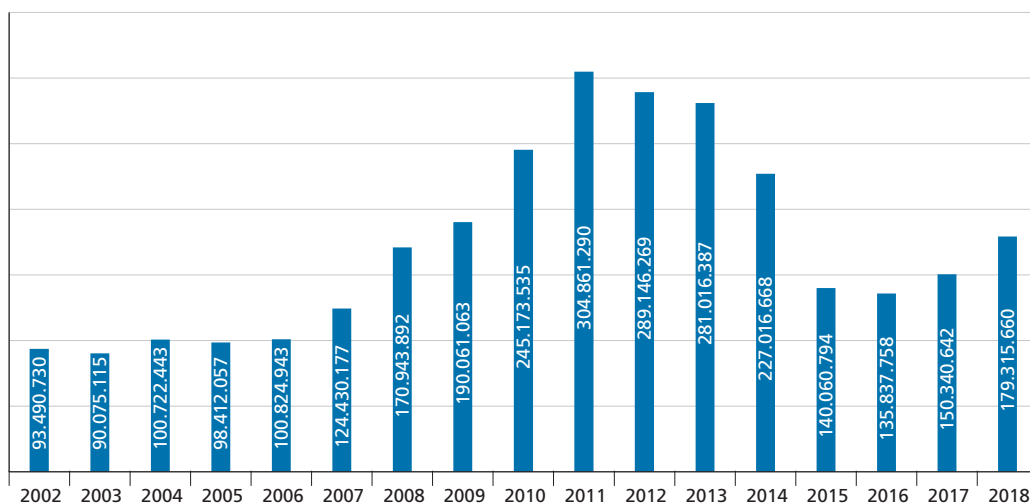
A seguir, focamos no caso do Distrito Federal e suas particularidades, como exemplo singular de elaboração de orçamento da cultura.

7 O CASO DO DISTRITO FEDERAL

A partir daqui, descrevemos os dispêndios culturais do Distrito Federal, que tem natureza distinta tanto de estado quanto de município, mas que pode oferecer elementos para a comparação sistemática da dinâmica orçamentário-financeira, na análise de escopo da política e dos instrumentos da política pública. A CF/1988 faculta a vinculação de recursos estaduais e do Distrito Federal ao setor cultural.²¹

A evolução do comportamento dos recursos do Distrito Federal e da sua participação no conjunto dos gastos culturais dos estados brasileiros, entre 2002 e 2018, pode ser vista nos gráficos 8 e 9. Os recursos financeiros saíram do patamar de R\$ 93,4 milhões em 2002 e chegaram a R\$ 304 milhões em 2011, voltaram ao patamar de R\$ 140 milhões em 2015 e R\$ 179,3 milhões em 2018. A participação era de 4,7% em 2002, caindo em 2006 para 3,7% e depois crescendo para 7,6% em 2018.

GRÁFICO 8
Evolução dos dispêndios culturais no Distrito Federal (2002-2018)
(Em R\$)



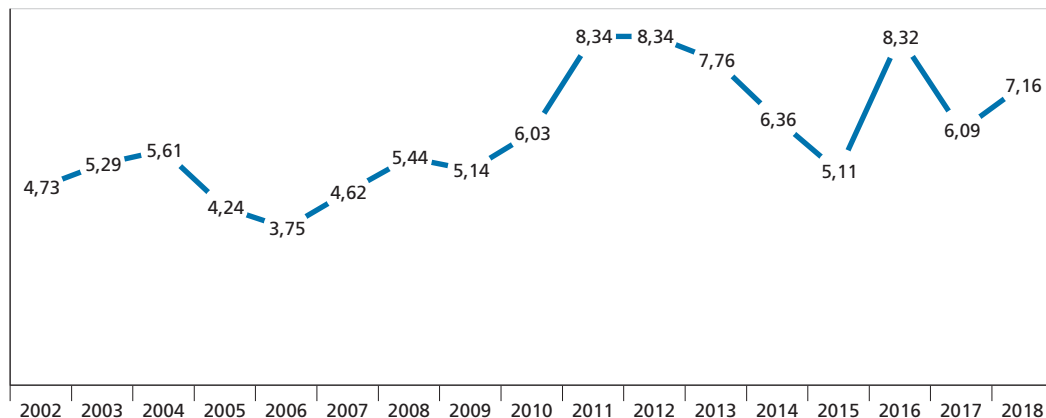
Fonte: Siconfi/STN. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hs6ho7>>.
Elaboração: Ninsoc/Disoc/pea.

21. O art. 216 da Constituição foi acrescido pela Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 2003, do seguinte parágrafo: "§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I – Despesas com pessoal e encargos sociais; II – Serviço da dívida; III – Qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas".

GRÁFICO 9

Evolução da participação dos dispêndios culturais do Distrito Federal no total das UFs (2002-2018)

(Em %)



Fontes: Siconfi/STN (disponível em: <<https://bit.ly/2Hs6ho7>>); IBGE.
Elaboração: Ninsoc/Disoc/lpea.

Os gráficos 8 e 9 mostram a participação das despesas culturais do Distrito Federal no conjunto dos dispêndios culturais dos estados. A subseção 7.1 amplifica a percepção do orçamento do Distrito Federal, como objeto de prestação positiva do estado na busca da efetivação do direito à cultura. O orçamento cultural é um instrumento de *accountability* e de gestão de políticas públicas que permite o acompanhamento e a visualização do que é feito efetivamente pelo poder público. Para o conjunto de dados, seguimos a trajetória financeira de 2002 a 2018. Para o Distrito Federal, trabalharam-se os levantamentos de dados disponíveis entres os anos de 2011 e 2016.

A Lei Orgânica do Distrito Federal (Distrito Federal, 1993) prevê, em seus arts. 246 a 253, a proteção e as garantias em relação ao direito à cultura. A referida lei traz o mesmo teor da redação da Constituição Federal e insere temáticas específicas do próprio Distrito Federal (*op. cit.*).

O Distrito Federal dispõe, em sua estrutura administrativa, das seguintes instâncias: Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (Secec), Conselho de Cultura do Distrito Federal, Conselhos Regionais de Cultura e Colegiados Setoriais de Cultura, os quais são os responsáveis pelo desenho e implementação de políticas públicas culturais.

7.1 Como se estrutura e como quer se estruturar o Distrito Federal no campo cultural?

Como se viu, o direito à cultura está consagrado na Constituição Federal e está inserido entre os direitos sociais, coletivos e difusos, após a EC nº 236/2008. Nesta subseção, descreve-se a institucionalidade das políticas do Distrito Federal. Ajudar-nos-á, nessa aproximação, a descrição da composição do Orçamento Cultural do Distrito Federal. Vale dizer que a força da proposição do SNC e do PNC tem inspirado a atuação do governo distrital. Nesse âmbito, até 2010, poucas ações foram pautadas nas discussões que ocorriam no âmbito federal. Aqui cabe um parêntese. Em que pese atuarem em nome do bem público, as políticas públicas são objeto de muitas controvérsias ideológicas e estratégicas, o que impacta nos processos de implementação, especialmente entre as esferas de governo e no contexto de controvérsias que marcam as coalizões políticas em cada esfera de governo.

A contradição política e ideológica entre governo local e federal foi muito marcada até 2010. Depois de 2011, o Distrito Federal passou a dialogar com o então MinC, buscando convergências. Cabe lembrar que o SNC foi instituído em 2012, por meio da EC nº 71, de 29 de novembro de 2012, e houve a participação efetiva do Distrito Federal, que aderiu ao sistema em 2013, instituiu colegiados setoriais e realizou as conferências de cultura, nos moldes do proposto pelo então MinC.

Com o PNC, o Distrito Federal iniciou, em 2013 e 2014, a construção do Sistema de Cultura do Distrito Federal. Aqui se constituía o marco regulatório a ser utilizado como meta para a efetivação do direito à cultura no Distrito Federal. Em 2016, estava em fase de elaboração a minuta da Lei Orgânica da Cultura, que visava instituir o Sistema de Arte e de Cultura do Distrito Federal (SAC/DF), suas estruturas e financiamento da cultura e, ainda, implantar o Plano de Cultura do Distrito Federal, com a finalidade de fortalecimento, democratização e eficiência na gestão pública da cultura.

Ainda na referida minuta, consta que a política cultural do Distrito Federal deve ser transversal, estabelecendo uma relação estratégica com as demais políticas públicas, em especial com as políticas de educação, comunicação social, meio ambiente, turismo, ciência e tecnologia, esporte, lazer, saúde e segurança pública. Essas decisões se alinham com a literatura, que relaciona a vinculação da participação social a melhores resultados das políticas.

Com o esquema apresentado no quadro 3, torna-se mais fácil compreender a proposta de estruturação do SAC/DF.

QUADRO 3
Proposta de estruturação do SAC/DF

Itens constantes na minuta da lei	Previsão
Objetivo geral	Formular e implementar políticas públicas democráticas e permanentes de arte, cultura e patrimônio, em diálogo com a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento humano, social e econômico, com pleno exercício dos direitos culturais.
Instâncias de gestão do SAC/DF	Instância de coordenação, realizada pela administração direta e indireta da cultura do Distrito Federal.
	Instância de articulação, deliberação, pactuação e participação social.
	Instância de instrumentos integrados de gestão.
	Instância dos sistemas setoriais de cultura.
Mecanismos de financiamento público	Fundo de Cultura do Distrito Federal – Funcultura.
	Fundo de Apoio à Cultura – FAC.
	Incentivo fiscal, por meio de renúncia fiscal do ICMS e ISS.
	Outros mecanismos e fundos que venham a ser criados.

Fonte: Minuta da Lei Orgânica da Cultura do Distrito Federal, discutida com o Conselho de Cultura, em 2016.

Em relação às instâncias de coordenação, além da estrutura que já existe, como a própria Secec, a proposta era a criação da Fundação das Artes do Distrito Federal (Fundarte/DF); da Fundação de Patrimônio Cultural do Distrito Federal (Funpac/DF); da Fundação de Economia Criativa para o Desenvolvimento Integrado do Distrito Federal (Fundecdi/DF); e a institucionalização de gerências de cultura nas administrações regionais das regiões administrativas do Distrito Federal.

A maior parte das instâncias de articulação, deliberação, pactuação e participação social já existe na estrutura da cultura, como é o caso do Conselho de Cultura do Distrito Federal, dos colegiados setoriais e da Conferência de Cultura do Distrito Federal. Neste item, a inovação está na criação do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal (Condepac/DF).

As instâncias de gestão da cultura estarão vinculadas à criação e à implantação do Plano de Cultura do Distrito Federal; do Sistema de Informações e Indicadores Culturais do Distrito Federal; do Sistema de Financiamento à Cultura do Distrito Federal; e da Rede de Formação em Cultura do Distrito Federal. Vale ressaltar que, para o acompanhamento das políticas públicas, esses instrumentos de gestão são imprescindíveis.

A minuta da Lei Orgânica da Cultura, que prevê a criação do SAC/DF, propõe a criação e institucionalização de sistemas setoriais de cultura, compostos por: Sistema de Patrimônio Histórico, Artístico, Material, Imaterial, Arqueológico e Cultural do Distrito Federal; Sistema de Bibliotecas, Livro, Leitura e Literatura do Distrito Federal; Sistema de Museus do Distrito Federal; Rede de Comunicação Cultural do Distrito Federal; e Rede Cultura Viva do Distrito Federal. Cabe ressaltar que o Distrito Federal já instituiu o Sistema de Museus, criado por meio do Decreto nº 12.396, de 31 de maio de 1990, e alterado pelo Decreto nº 33.957, de 23 de outubro de 2012, que será integrado ao conjunto de sistemas setoriais.

Para financiamento das políticas culturais do Distrito Federal, a minuta prevê a criação do Sistema de Financiamento à Cultura do Distrito Federal, composto por um conjunto de mecanismos de financiamento público e privado. Atualmente, a cultura é financiada por meio dos recursos orçamentários oriundos das dotações destinadas à Secec, do FAC e por meio de renúncia fiscal do ICMS e do ISS. A minuta de lei pretende criar o Fundo de Cultura (Funcultura), um fundo de natureza financeira, dotado de autonomia administrativa, cuja finalidade está relacionada à execução de programas e projetos prioritários propostos pela Secec.

Para implantação do SAC/DF, o Plano de Cultura previsto propõe oito grandes eixos e respectivas diretrizes, estratégias, além de ações. São eles: gestão pública da cultura; cultura, educação e novos públicos; qualificação e produção de conhecimento na cultura; fomento e financiamento da cultura; difusão, promoção e internacionalização da cultura; cultura, empreendedorismo e desenvolvimento territorial; identidade, cidadania e direitos culturais; e patrimônio cultural material e infraestrutura cultural.

Portanto, a minuta do Plano de Cultura do Distrito Federal se constitui como a base das atividades e programações do SAC/DF, que deve ser desdobrado e expresso no PPA, na LDO e na LOA, para que suas diretrizes e estratégias sejam alcançadas. Assim, pressupõe-se a priorização na transparência, por meio do orçamento público, em relação às políticas públicas a serem implementadas pelo Distrito Federal. A criação do SAC/DF requer, ainda, uma articulação política para sua instituição e implantação.

Compõem o orçamento cultural do Distrito Federal os recursos da Conta Única do Tesouro Direto, sendo que parte deles corresponde às emendas parlamentares – os do FAC. Ainda, indiretamente, compõem o orçamento cultural os recursos financeiros

oriundos das renúncias fiscais. Para fins desta pesquisa, esses recursos são considerados parte do orçamento cultural, por serem utilizados exclusivamente para patrocínio de projetos culturais, beneficiando à sociedade.

Para o exercício financeiro de 2016, a Secec (então Secretaria de Estado de Cultura) dispunha de, aproximadamente, R\$ 224.633.000,00 alocados na LOA, Lei nº 5.601, de 30 de dezembro de 2015, que estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal. Este valor corresponde a 0,66% do orçamento previsto para o Distrito Federal em 2016, que chega a mais de R\$ 34 bilhões.

No que tange à Secec, o orçamento abarca a Conta Única do Tesouro e o FAC, que dispõe de aporte orçamentário específico. Do valor total disponível para a cultura, acima citado, R\$ 64.827.032,00 correspondem aos recursos do FAC.

Em uma breve comparação com outros anos, conforme os demonstrativos de despesas previstos nas leis orçamentárias de 2011 a 2015, é possível constatar que os recursos orçamentários vêm sendo ampliados e destinados às atividades artísticas e culturais, bem como, especificamente, ao fomento cultural.

TABELA 4
Demonstrativo da despesa, por órgão/unidade orçamentária (2011-2016)

Ano	Previsão LOA/DF (R\$)	Secec – Conta Única (R\$)	FAC (R\$)	Total destinado às despesas da área da cultura Secec + FAC (R\$)	%
2011	17.976.338.952,00	110.196.318,00	38.144.340,00	148.340.658,00	0,82
2012	18.523.851.795,00	113.262.568,00	44.859.660,00	158.122.228,00	0,85
2013	21.303.798.105,00	139.229.877,00	49.733.573,00	188.963.450,00	0,88
2014	23.394.043.343,00	112.360.419,00	53.715.643,00	166.076.062,00	0,70
2015	30.898.763.027,00	145.775.761,00	59.567.297,00	205.343.058,00	0,66
2016	34.010.093.860,00	159.806.621,00	64.827.032,00	224.633.653,00	0,66

Fontes: Leis Orçamentárias Anuais de 2011 a 2016 (disponíveis em: <<https://bit.ly/33i27ax>>) e anexo IX das referidas leis. Elaboração dos autores.

Em que pese o aumento relativo dos valores dos recursos orçamentários destinados à execução das políticas públicas culturais pela Secec, em comparação aos anos, pode ser constatado também que, proporcionalmente ao previsto nas leis orçamentárias anuais, o percentual destinado à cultura vem sendo reduzido desde o exercício financeiro de 2014, após demonstrar um crescimento entre os anos de 2011 e 2013.

Comparando os anos de 2011 a 2016, os recursos orçamentários destinados à cultura tiveram um aumento de aproximadamente 51%. Além disso, pode-se notar que, enquanto os recursos da Conta Única do Tesouro destinados à Secec subiram em quase 45%, os recursos destinados ao FAC cresceram cerca de 89%. Entre os estados, o Distrito Federal segue São Paulo, em termos de recursos direcionados à cultura.

7.2 Orçamento público: mecanismo de efetivação das políticas públicas culturais no Distrito Federal²²

Para 2016, no orçamento para cultura, referente à Conta Única da unidade gestora Secretaria de Cultura, encontra-se prevista a programação apresentada na tabela 5.

TABELA 5
Valores orçamentários previstos, por grupos de programas de trabalho previstos na LOA 2016

Agrupamento por temas de acordo com os programas de trabalho da LOA 2016	Previsão da LOA 2016 (R\$)	%
Gestão de pessoas	72.259.664,00	45,21
Administração e gestão	10.204.000,00	6,38
Reforma e manutenção predial	2.614.000,00	1,63
Projetos, atividade e programas artísticos e culturais	40.229.757,00	25,17
Manutenção de serviços administrativos	79.200,00	0,04
Eventos tradicionais e atividades relacionadas à Orquestra Sinfônica do Teatro Nacional Claudio Santoro	12.308.000,00	7,70
Apoio ao Memorial JK	3.742.000,00	2,34
Ações para implementação da LIC	400.000,00	0,25
Total parcial	141.836.621,00	88,75
Emendas parlamentares	17.970.000,00	11,24
Total geral	159.806.621,00	100

Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesas 2016 – data de referência: março de 2016.

A temática gestão de pessoas engloba os programas de trabalho orçamentários relacionados a administração de pessoal, concessão de benefícios, conversão de licença prêmio em pecúnia e ressarcimento, indenizações e restituições. Esses programas citados correspondem a quase metade do orçamento cultural do Distrito Federal, o que

22. Não trataremos aqui da Lei de Incentivo à Cultura (LIC), por não ter natureza orçamentária. A LIC foi aprovada por meio da Lei nº 5.021, de 2013, e regulamentada por meio do Decreto nº 35.325, de 2014, que prevê para 2016 os R\$ 14 milhões correspondentes à renúncia fiscal de ICMS ou ISS, para patrocínio de projetos culturais, de acordo com os interesses de empresas incentivadoras. Desde a sua criação (2014), o valor previsto de renúncia fiscal vem sendo reduzido. Em 2014, foi previsto o valor de R\$ 45 milhões e, em 2015, foi liberado o valor correspondente a R\$ 18 milhões. Desde a implantação da lei até o término de 2015, foram patrocinados cerca de 50 projetos culturais (Souza, 2014).

inviabiliza uma maior destinação de recursos orçamentários para os programas e ações culturais, uma vez que a máquina pública consome tais recursos.

Outro tema que chama atenção é a destinação de recursos orçamentários mediante as emendas parlamentares. Em consulta ao Quadro de Detalhamento de Despesas de 2016, os parlamentares destinaram a maior parte de recursos ao apoio a eventos culturais. Ao todo, para 2016, foram previstas 47 emendas parlamentares, o que corresponde a mais de 11% do orçamento previsto para a atual Secec.

Destacam-se as emendas que se apresentam com uma abrangência maior, mesmo sendo destinadas a eventos, como: apoio a eventos culturais; fomento cultural para as cidades; realização de eventos de promoção das manifestações culturais em prol de todas as regiões administrativas do Distrito Federal; realização de atividades culturais no Distrito Federal; apoio à realização de eventos culturais em todas as cidades do Distrito Federal; apoio à realização de eventos do movimento cultural do Distrito Federal; realização de eventos; e apoio a projetos, que totalizam cerca de R\$ 7.600.000,00. As demais emendas são destinadas a eventos específicos. E, ainda, há três emendas que se destinam à recuperação de espaço cultural. As emendas parlamentares aos projetos de leis orçamentárias têm previsão constitucional, mas, observando-se sua destinação, a maior parte delas não está alinhada com as orientações de política, embora caibam dentro das grandes matrizes organizacionais dos orçamentos. Ademais, uma parcela delas acaba não sendo executada ao longo do ano, por desconsideração por parte dos parlamentares de necessários processos licitatórios para a utilização de recursos públicos, uma vez que não há destinação direta a determinado beneficiário, considerando-se o que preconiza a Lei nº 8.666, de 1993, ou mesmo porque se tornam inexequíveis, considerando-se o valor destinado e o valor real da ação. Além disso, ainda vale ressaltar que o orçamento é uma peça de planejamento e que, na falta de recursos financeiros, as emendas parlamentares que não são de cunho obrigatório são as primeiras a serem cortadas na execução do orçamento.

A tabela 5 mostra que os recursos orçamentários destinados aos temas “projetos, atividade e programas artísticos e culturais” correspondem a 25% do orçamento da unidade gestora Secretaria de Cultura. Esse grupo se refere aos programas de trabalho: Brasília, capital criativa; Mostra Brasília; além de tratar da realização de atividades culturais; da realização do projeto cultural Música na Escola; da implementação do programa Cultura e Cidadania; da implementação do programa Raízes; do apoio às

atividades culturais; da implementação do projeto Movimenta Cultura; da realização do projeto Fora da Estante; da implementação do Sistema de Arte e Cultura do Distrito Federal; da reformulação da Política do Patrimônio; do desenvolvimento para as artes; e do fortalecimento das ações de apoio ao interno e sua família.

Outros programas de trabalho específicos estão relacionados aos eventos tradicionais do Distrito Federal, que estão diretamente ligados às políticas culturais, inclusive de forma transversal à Secretaria de Estado de Turismo, considerando-se que alguns eventos são divulgados nacionalmente, como é o caso do programa de trabalho Realização do aniversário de Brasília.

Um programa de trabalho que vem sendo mantido no orçamento da Secretaria da Cultura está relacionado à manutenção e aos eventos da Orquestra Sinfônica do Teatro Nacional Claudio Santoro. Esse orçamento encontra previsão na LOA desde que a orquestra foi instituída, em 1979.

Os programas de trabalho Rodada de negócio da Lei de Incentivo à Cultura e Implementação da Política de Microcrédito são novos na LOA. São atividades relacionadas à implementação da LIC do Distrito Federal.

Observando-se a LOA de 2016,²³ infere-se que, além da Secec, outros órgãos dispõem de recursos orçamentários para desenvolvimento de ações da área cultural. Os programas de trabalho orçamentário que trazem a subfunção difusão cultural podem estar contidos nos orçamentos destinados a turismo, gestão, território e habitação, que inclui todas as 31 regiões administrativas do Distrito Federal. Contudo, não foi possível estimar qual o valor orçamentário destinado a ações específicas nos orçamentos dos demais órgãos. Apenas foi possível identificar que, do total do orçamento do Distrito Federal, o montante de R\$ 150.826.361,00 está destinado a atividades e projetos de difusão cultural.

Entre os programas de trabalho que estão relacionados ao campo da cultura, mas que não fazem parte do orçamento da Secec, destacam-se os recursos destinados à realização de eventos culturais em cada uma das regiões administrativas do Distrito Federal,

23. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/33i27ax>>.

além da realização de evento em comemoração ao aniversário da respectiva região. Um programa específico e constante no orçamento da Secretaria de Meio Ambiente previu recursos orçamentários para realização de festas do trabalhador no Jardim Zoológico. Em que pese a relevância de outros órgãos do governo do Distrito Federal disporem de recursos em seus orçamentos próprios para a área cultural, a destinação é sempre para realização de festejos comemorativos, sem considerar a política cultural.

Vale destacar que, entre 2011 e 2014, outras administrações do governo do Distrito Federal também previram recursos em seus orçamentos próprios para a área da cultura. Foi o caso do programa específico de preservação de Brasília enquanto patrimônio cultural da humanidade, gerido pela antiga Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Entre os mecanismos de efetivação das políticas públicas, foi instituído o FAC, que se constitui como o instrumento mais estruturado para alcançar a efetivação das políticas públicas culturais no âmbito do Distrito Federal. Destina-se à execução de tais políticas e foi instituído em 1991, por meio da Lei Distrital nº 158, de 29 de julho de 1991. À época, correspondia a 33% dos recursos da Fundação Cultural do Distrito Federal.

O fundo, inicialmente, foi denominado de Fundo de Apoio à Arte e à Cultura (FAAC), destinado a “prover de recursos financeiros a pessoas jurídicas e físicas, residentes no Distrito Federal, com o objetivo de difusão e incremento das atividades artísticas e culturais” (Distrito Federal, 1991), nos termos art. 14 da referida lei. Além do FAC, a Lei nº 158/1991 também instituiu o incentivo para pessoas físicas e jurídicas, visando à realização de projetos artísticos e culturais do Distrito Federal, que previu o abatimento mensal do valor de determinado tributo. Esse aspecto legal foi regulamentado apenas em 2014, com a criação da LIC.

A Lei nº 158/1991 foi alterada pela Lei Complementar (LC) nº 267/1999, que revogou artigos contrários e criou o Programa de Apoio à Cultura (PAC). O PAC tem por finalidade captar e canalizar recursos para:

- I – Proporcionar a todos os cidadãos os meios para o livre acesso às fontes de arte e cultura e o pleno exercício dos direitos artísticos e culturais;
- II – Preservar, apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais do Distrito Federal e seus respectivos criadores;

III – Preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal;

IV – Priorizar o produto artístico e cultural do Distrito Federal (Distrito Federal, 1999).

Portanto, a implantação de ações relacionadas às políticas públicas de fomento à cultura está diretamente ligada à implementação do programa citado anteriormente. Para implementar o PAC, foram estabelecidos, conforme a referida legislação, os mecanismos: FAC; incentivo a projetos artísticos e culturais; e outras dotações orçamentárias. O fundo é, desse modo, o mecanismo de fomento à cultura mais antigo do país e, atualmente, é o que dispõe de mais recursos orçamentários.

Devido à previsão constitucional, art. 216, § 6º, incluído pela EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003, de que “é facultado aos estados e DF vincular a fundo de fomento à cultura até 0,5% de sua receita tributária líquida visando o financiamento de programas e projetos culturais” (Brasil, 2003), a emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 52, de 2008, estabeleceu que o poder público do Distrito Federal manterá o FAC com dotação mínima de 0,3% da receita corrente líquida. Portanto, desde 2009, na LOA,²⁴ o valor correspondente ao fundo sofreu um incremento considerável de R\$ 6 milhões em 2005 para R\$ 64,8 milhões em 2016.

Em decorrência do que preconiza a Lei Orgânica do Distrito Federal e a Lei nº 267/1999, foram estabelecidos decretos que regulamentaram o FAC. Vale ressaltar que, até a publicação dos decretos, os recursos eram disponibilizados com base apenas na LC, ficando a cargo da administração pública a destinação a projetos culturais, selecionados mediante portarias publicadas pela então Secretaria de Cultura, nas quais eram estabelecidos os critérios de seleção.

Com a publicação dos Decretos nº 31.414/2010 e nº 34.785/2013, o processo de seleção passou a ser por um rito processual específico. Este último estabeleceu programas de fomento e linhas de apoio para o efetivo patrocínio, por meio de editais de seleção.²⁵

24. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/33i27ax>>.

25. Importante frisar que a Lei nº 267/1999 já previa que o acesso aos recursos do FAC se daria mediante aprovação prévia de projetos pela então Secretaria de Cultura, por meio do Conselho de Cultura do Distrito Federal, que dispõe de atribuições específicas previstas na Lei nº 49, de 25 de outubro de 1989.

No Decreto nº 34.785/2013, foram estabelecidas as diretrizes das políticas de fomento, efetivadas a partir dos recursos do FAC, as quais constam a seguir: a descentralização da execução de projetos; a democratização no acesso aos recursos; a garantia da diversidade de iniciativas apoiadas, promovendo o atendimento às necessidades e interesses da população do Distrito Federal e o seu desenvolvimento simbólico, econômico e cidadão; a descentralização dos bens e serviços culturais produzidos no Distrito Federal, priorizando as áreas de vulnerabilidade social e realizando, inclusive, editais regionalizados com a participação dos conselhos regionais de cultura; a regionalização da execução física dos projetos artísticos e culturais, vedada a destinação de mais de um terço dos recursos anuais a uma mesma região administrativa; adotar mecanismos de divulgação e distribuição dos bens culturais produzidos no Distrito Federal a outras regiões do país e do mundo, privilegiando-se a América Latina; contribuir para a formação da identidade cultural do Distrito Federal; incentivar o estabelecimento de equipamentos culturais de uso público nas regiões administrativas do Distrito Federal, por intermédio de apoio financeiro a fundo perdido, podendo a instituição beneficiada fazer uso comercial do bem, revertendo o produto em benefício próprio, com vistas ao fomento e à sustentabilidade econômica do empreendimento cultural (Distrito Federal, 2013).

E, ainda, o decreto estabeleceu, em seu art. 2º, a definição de fomento:

Para fins do disposto neste Regulamento, considera-se atividade de fomento o investimento destinado a fortalecer os circuitos de criação, produção, difusão e fruição de bens e serviços artísticos e culturais, objetivando a estruturação do setor artístico-cultural do Distrito Federal (Distrito Federal, 2013).

O fomento a projetos e iniciativas culturais no Distrito Federal considera finalidades específicas, as quais estão relacionadas às políticas culturais. Entre as finalidades, o Decreto nº 34.785/2013, prevê em seu art. 6º:

o incentivo à formação e qualificação artística e cultural; o fomento à criação e produção de obras artísticas e montagem de espetáculos; a preservação e difusão do patrimônio histórico, artístico e cultural; estímulo ao conhecimento dos bens e valores culturais; incentivo à promoção, circulação e difusão das obras artísticas, bem como o intercâmbio de profissionais no campo das artes e da cultura e, ainda, a aquisição de equipamentos e bens culturais, em especial, a concessão de auxílio parcial ou total às instituições artísticas e culturais sem fins lucrativos, para a aquisição de instrumentos, equipamentos e outros materiais necessários à prática artística e à criação e enriquecimento do acervo de bibliotecas e obras de artes visuais (Distrito Federal, 2013).

A orçamentação do FAC mudou significativamente, sendo 2012 um ano de inflexão. Até 2011, eram orçamentados os seguintes programas de trabalho: apoio à arte e à cultura no Distrito Federal; promoção de circuito de quadrilha junina do Distrito Federal; 3ª Edição BSB Blues Festival; Via Sacra ao vivo de Planaltina; festa de São João e Santo Expedito; promoção de atividades culturais; Festival de Brasília do Cinema Brasileiro; apoio às atividades da Associação Recreativa Unidos do Cruzeiro – Aruc; e apoio às atividades do Grêmio Recreativo e Escola de Samba Unidos da Vila Paranoá. A partir de 2012, foram considerados: apoio a projetos artísticos e culturais do Distrito Federal; apoio a projetos artísticos e culturais do Distrito Federal – Projeto Fotográfico Feiras de Brasília, Gestão de Recursos de Fundos; manutenção e suporte às atividades do FAC; apoio a projetos na área de música (Emenda Parlamentar); apoio ao projeto Cultura Educa; realização do projeto Pontes Culturais; e implantação do projeto Financia Cultura. Os dados mostram que os programas de trabalho previstos na LOA, especificamente no que tange ao FAC, são genéricos e não espelham as políticas públicas culturais. Desde 2009, há um programa de trabalho específico para apoio à arte e à cultura no Distrito Federal, que foi substituído a partir de 2012 para Apoio a projetos artísticos e culturais do Distrito Federal, com presença desde então até 2016. Além disso, diferentes programas de trabalho inseridos no Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) não tiveram recursos empenhados.

A partir de 2012, foi criado o programa de trabalho Gestão dos recursos do fundo – manutenção e suporte às atividades do FAC –, o qual garante anualmente o percentual de 3,5% dos recursos, destinados às atividades de gestão do próprio fundo.

Os recursos do FAC, a partir de 2011, começaram a ser acessados por meio de processos seletivos estabelecidos em editais públicos.²⁶ Tais editais, a partir de 2011 e até 2013, foram elaborados em consonância ao Decreto nº 310.414, de 2010. As seleções ocorridas em 2014 tiveram como base o Decreto nº 34.785/2013 e, recentemente, os editais lançados em 2015 e 2016 foram elaborados tendo como respaldo o novo Decreto nº 36.629/15, que alterou o anterior.

26. Cabe ressaltar que não há registro sobre a utilização dos recursos do FAC desde a sua criação até 2010. Sabe-se, apenas, que a então Secretaria de Cultura publicava portarias para selecionar projetos, os quais eram avaliados e selecionados por indicação do Conselho de Cultura.

Contudo, vale destacar que os editais publicados no período de 2011 a 2014 foram conceituados observando a estrutura de programas, finalidades, linguagens artísticas e linhas de apoio, por meio do Decreto nº 34.785/2013, prevendo então que as ações do FAC devem estar enquadradas nos seguintes programas de fomento à cultura do Distrito Federal: criação e produção cultural; registro e memória; difusão, circulação e acessibilidade; formação e informação cultural; infraestrutura e equipamentos; e manutenção de grupos e espaços.

Por meio dos editais, os programas de fomento foram ganhando forma e, ao longo de cada ano, foram projetados valores, conforme cada programa e suas respectivas modalidades ou linhas de fomento.

Na tabela 6, constam os valores prospectados para os anos de 2011 a 2014, de acordo com cada um dos programas de fomento estabelecidos nos editais.

TABELA 6
Projeção de valores a serem investidos, por programa de fomento e por ano, com recursos do FAC (2011-2014)
(Em R\$)

Programas de fomento	2011	2012	2013	2014
Criação e produção	7.521.075	9.035.000	10.245.000	12.890.000
Difusão e circulação	8.970.489	19.040.000	23.830.000	14.820.000
Indicadores, informação e qualificação	2.328.460	5.552.000	5.210.000	1.630.000
Manutenção de grupos	1.562.846	1.800.000	-	4.500.000
Montagem de espetáculo	4.250.198	5.100.000	7.180.000	5.900.000
Registro e memória	403.057	1.500.000	2.460.000	1.700.000
Passagens e diárias	-	840.000	480.000	600.000
Inovação e transversalidade	-	-	1.575.000	-
Edital UnB 50 anos	-	-	100.000	-
Bolsa de estudos	-	-	-	300.000
Total	25.036.125	42.867.000	51.080.000	45.770.000

Fonte: Relatórios de atividades da Subsecretaria de Fomento. Disponível em: <www.fac.df.gov.br>.

Cada um dos programas acima está relacionado às políticas públicas culturais, atendendo ao que preconiza a Lei Orgânica do Distrito Federal e a própria Constituição Federal. Ainda, os programas dispõem de diretrizes específicas, as quais direcionam o alcance das finalidades e objetivos do fomento no âmbito do Distrito Federal.

O programa de fomento destinado à criação e produção cultural busca estimular a promoção de experiências criativas e inovadoras em todos os setores culturais e está voltado a todos os tipos de públicos. Ele ainda impulsiona pesquisas autorais e de linguagens, incentivando a permanência de trajetórias artísticas, além de incentivar a criação de bens e serviços culturais no Distrito Federal e fortalecer a produção cultural na geração de ativos econômicos. Por fim, o programa também contribui com a estruturação da cadeia produtiva, viabilizando a manutenção de grupos e espaços culturais.

Como pode ser observado na tabela 6, o valor destinado especificamente ao programa de fomento “criação e produção” apresenta um crescimento de um ano para o outro. Os demais apresentam uma variação para maior e para menor, dependendo do ano.

Ressalta-se que, no ano de 2014, o programa de fomento “criação e produção” foi proposto em três frentes distintas, tendo sido estipulados os programas: criação e produção – Prêmio Cassia Eller –, que previa exclusivamente a gravação de CD; criação e produção – audiovisual; e criação e produção – música e ópera.

Destaca-se ainda que, pela primeira vez, em 2014, foi institucionalizada uma parceria com a Ancine, por meio do FSA, que aplicou duas vezes mais recursos a determinadas linhas de fomento do edital Criação e produção – audiovisual.

O programa de fomento voltado para o registro e a memória destina-se ao fomento e à difusão de produção de publicações do Distrito Federal; ao incentivo à identificação, conservação e preservação de acervos artísticos; e ao apoio a ações de valorização do patrimônio material e imaterial do Distrito Federal.

Ainda, entre os programas, destaca-se o de formação e informação cultural, que engloba os editais de indicadores, informações e qualificação, e o Programa de Bolsas. No ano de 2014, ao referido programa, foi destinado o menor valor de investimento financeiro. É um programa relevante, pois prevê diretrizes relacionadas a: incentivo e apoio às experiências de capacitação e aperfeiçoamento nas áreas artísticas e culturais; incentivo à formação de plateias; contribuição para ampliar as ferramentas e ações de gestão cultural no Distrito Federal, além de estar relacionada a maior participação e controle social das iniciativas culturais por parte de agentes e gestores culturais; e, por

fim, identificação de informações, de forma sistematizada, acerca do cenário cultural do Distrito Federal.

O programa de difusão e acessibilidade cultural abrange os editais de difusão e circulação e, também, o programa de apoio a passagens e diárias. O programa em questão apresenta como diretrizes, entre outras: a promoção da inclusão cultural, ampliando o acesso à diversidade da cadeia produtiva e criativa; a ampliação de possibilidades de circulação, difusão e acessibilidade a serviços e bens culturais; a difusão da produção cultural no âmbito local, regional, nacional e internacional; o fortalecimento das ações culturais tradicionais, constantes no calendário do Distrito Federal; e o fomento ao acesso aos bens e serviços nas regiões administrativas do Distrito Federal.

Além desses programas de fomento supracitados, observa-se que outros foram criados, como é o caso do programa Inovações e transversalidades. Conforme apresentado no edital de Inovação e transversalidade de 2014, constata-se que esse programa abrange aspectos do campo artístico e cultural que não se enquadram nos programas e editais publicados.²⁷

Ainda, observa-se a criação de um programa bem específico, que é o Programa Universidade de Brasília (UnB) 50 anos. Por meio deste, foi criado um edital, resultado da parceria entre a então Secretaria de Cultura do Distrito Federal e a UnB, que previa o fomento a ações culturais que tivessem a história da UnB retratada em projetos culturais, tendo sido priorizados projetos de digitalização e/ou tratamento de acervo e exposição de artes visuais, conforme descrito no edital publicado em 2013. Infere-se, portanto, que há programas estabelecidos de acordo com a demanda política e institucional voltada para o campo da cultura do Distrito Federal.

Dessa maneira, é possível aferir que parte da efetivação das políticas públicas culturais do Distrito Federal é operacionalizada por meio do FAC, que, aparentemente, encontra-se estruturado para distribuir e aplicar os recursos orçamentários em ações artísticas e culturais, obedecendo aos princípios sociais e à democratização do acesso à

27. O referido edital prevê: “poderão ser apresentados, neste Edital, projetos inovadores ou que contemplem a diversidade cultural, múltiplas linguagens e diferentes etapas da cadeia produtiva, cujo objeto não corresponda às modalidades previstas nos demais Editais deste processo de seleção ou que não foram alcançadas pelas ações propostas pela política de fomento da Secretaria de Cultura do DF” (Souza, 2014).

cultura. Contudo, observa-se que o orçamento cultural, especificamente o da unidade gestora FAC não traduz as políticas públicas traçadas.

Nos orçamentos do FAC está previsto o programa de trabalho Apoio a projetos artísticos e culturais, ao passo que, conforme constatado, os recursos de 2011 a 2015 foram distribuídos e aplicados de acordo com os programas de fomento estabelecidos, ficando a cargo da administração pública – no caso, a então Secretaria de Cultura – indicar as melhores linhas de fomento e de apoio.

Por oportuno, ressalta-se que os programas de fomento propostos e “editalizados” apresentam coerência em relação ao Programa Orçamentário de Apoio a Projetos Artísticos e Culturais. Os recursos destinados aos programas de fomento são oriundos do programa orçamentário citado.

Na LOA de 2015,²⁸ dois novos programas de trabalho foram instituídos, sendo um referente ao apoio financeiro para aquisição de passagens e diárias e outro para o apoio a bolsas de estudo, antes previstos apenas no programa genérico de apoio a projetos artísticos e culturais.

No ano de 2015, os recursos do FAC foram distribuídos de forma diferenciada, tendo como embasamento legal o art. 4º do Decreto nº 36.629/15, que alterou o Decreto nº 34.785/2013. Não foram priorizados os programas de fomento, e sim as áreas artísticas e culturais a serem apoiadas e patrocinadas, conforme linhas de fomento pré-defnidas.

Aqui vale a pena ressaltar que a alteração do decreto anteriormente em vigor aconteceu após ampla discussão com a sociedade civil e processo de avaliação em relação aos editais de 2011 a 2014. Esses editais apresentavam um número de vagas proporcional ao recurso previsto para cada programa de fomento e respectiva modalidade; contudo, essas vagas não foram preenchidas em sua totalidade, uma vez que os proponentes interessados em receber os recursos do FAC e realizar projetos artísticos e culturais eram eliminados ainda na primeira fase do processo de seleção.

28. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/33i27ax>>.

O novo decreto alterou poucos artigos do decreto anterior, mas que foram significativos no processo de seleção de 2015. Nesse ano, foi lançado um único edital que abrangeu diferentes linguagens artísticas e culturais. Foi destinado às diferentes linhas de apoio do edital, por linguagens, o valor correspondente a R\$ 33.670.000,00.²⁹

Para cada uma das linguagens artísticas e culturais, foi previsto um rol taxativo de linhas de apoio e os respectivos valores, além de serem estipulados requisitos específicos. No caso da área de teatro, por exemplo, observa-se o maior número de linhas de apoio, conforme descrito: publicação (catálogos, periódicos, livros, revistas especializadas etc.); circulação; apoio a temporada; eventos (festas, mostras e festivais); montagem de espetáculo; capacitação, oficinas ou ações para formação de plateia; pesquisa cultural; e projeto livre.

Em que pese não haver a indicação de programas de fomento, constata-se que as linhas de apoio seguem as finalidades previstas no decreto em vigor. Analisando-se as linhas de apoio é possível afirmar que os programas de circulação e difusão, criação e produção, registro e memória, formação e informação cultural foram contidos no edital de 2015, por meio das linhas de apoio propostas.

O edital da linguagem audiovisual foi lançado em 2016, após uma série de diálogos com a sociedade civil e mediante nova parceria firmada com a Ancine/FSA, tendo sido investido o valor de R\$ 22.715.000,00, distribuído em 14 linhas de apoio e previsão de apoiar 72 projetos de diferentes categorias. Do valor previsto, R\$ 12.725.000,00 serão pagos com recursos do FAC e R\$ 9.990.000,00, com recursos do FSA.

Tem-se, portanto, um panorama sobre a forma de distribuição dos recursos do FAC e sobre quais ações seriam prioritárias para o fomento ao campo artístico e cultural do Distrito Federal.

29. O edital FAC/2015 trouxe como objeto: "a seleção de projetos culturais aptos a receberem apoio financeiro do Fundo de Apoio à Cultura nas áreas culturais a seguir especificadas, com o objetivo de incentivar as diversas formas de manifestações culturais do Distrito Federal: I. Artes Plásticas, Visuais e Fotografia; II. Artesanato; III. Manifestações circenses; IV. Cultura Popular e Manifestações Tradicionais; V. Dança; VI. Design e Moda; VII. Literatura, livros e leitura; VIII. Música; IX. Ópera e Musical; X. Patrimônio histórico e artístico material e imaterial; XI. Teatro" (Souza, 2014).

Deve-se dizer que esse perfil decorre da mobilização da classe artística do Distrito Federal, que se mostra participativa nas discussões e na pressão de desenhos específicos de editais.

No caso do FAC, podem acessar os recursos financeiros as pessoas físicas e jurídicas que comprovem residir no Distrito Federal há pelo menos dois anos. Com isso, é garantido o acesso à democratização dos recursos do fundo em relação à residência ou estabelecimento do proponente do projeto. Além disso, é assegurado que os recursos estejam restritos ao âmbito do Distrito Federal.

Porém, conforme dados da publicação *Cultura e Fomento – Análise do Processo Seletivo FAC 2014*, constata-se que o maior percentual de beneficiários que acessam os recursos está concentrado entre pessoas residentes nas regiões administrativas de maior poder aquisitivo, no caso, na Região Administrativa I, Brasília (Souza, 2014).

Em relação à produção e execução dos projetos contemplados, entre os anos de 2011 e 2014, o processo de seleção previa uma pontuação maior para projetos desenvolvidos em regiões administrativas com índice de desenvolvimento humano (IDH) mais baixo; contudo, essa pontuação deixou de existir a partir de 2015.

Por fim, a cada término do processo de seleção de projeto cultural, de acordo com o previsto nos editais, é possível estimar o quantitativo mínimo de bens ou ações culturais produzidos conforme a proposta vencedora e que foi patrocinada com recursos do FAC, o que pode ser observado na tabela 7.

TABELA 7
Expectativa de bens ou serviços produzidos, conforme previsto em edital e projeto cultural contemplado (2011-2014)

Bens ou serviços produzidos	Previsão quantitativa de bens ou serviços produzidos por ano, conforme editais e projetos contemplados			
	2011	2012	2013	2014
Ações de formação e capacitação	19	37	29	08
Apoio a grupos e espaços	15	19	–	–
Bens audiovisuais (cinema e vídeo)	49	35	36	50
Bens audiovisuais (música)	32	32	53	60
Circulação e lançamento	53	–	–	–
Circulações e temporadas	–	71	40	54

(Continua)

(Continuação)

Bens ou serviços produzidos	Previsão quantitativa de bens ou serviços produzidos por ano, conforme editais e projetos contemplados			
	2011	2012	2013	2014
Espetáculos e exposições	65	73	–	–
Espetáculos	–	–	38	70
Congressos	–	–	03	–
Contação de histórias	–	–	02	–
Exposições	–	–	11	12
Festivais, mostras e concursos	37	29	11	–
Obras de artes plásticas	–	–	01	–
Obras literárias	–	–	03	–
Festivais	–	–	–	26
Mostras e concursos obras literárias	–	–	–	15
Óperas e musicais	–	–	07	06
Pesquisas e sistemas	07	03	04	–
Pesquisas	–	–	–	07
Projetos educativos de formação de plateia	–	–	–	13
Prêmios	–	–	03	–
Projetos multiárea	–	–	21	13
Publicações	15	6	05	13
<i>Shows</i>	–	–	03	20
Total de bens ou serviços	292	305	270	367

Fonte: Relatórios de atividades dos anos de 2011 a 2014, emitidos pela Subsecretaria de Fomento e Incentivo Cultural, da Secec. Disponíveis em: <www.fac.df.gov.br>.

Como se viu, a dinâmica orçamentário-financeira do Distrito Federal é bastante complexa, com composição e estrutura que presumimos ser diferenciada de qualquer outra unidade administrativa da cultura nas diferentes esferas de governo. Entretanto, o caso apresentado mostra caminhos e desafios para a proposição de metodologia de estruturação e acompanhamento de um orçamento setorial padrão para a cultura.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se ressaltar o caráter setorial das políticas públicas no segmento cultura e os principais desafios a serem enfrentados na construção de seu orçamento, a saber, a dificuldade de delimitação do objeto e de comparação entre os entes da federação, uma vez que eles possuem lógicas diferentes e, por conseguinte, formas distintas de elaboração do orçamento. Como percurso argumentativo, a estratégia adotada foi: abordagem do

esforço de gasto do governo federal na área cultural, abrindo a discussão sobre quais informações são necessárias para a organização de um sistema orçamentário; apresentação das informações financeiras das UFs e dos municípios, para compreensão de como a cultura se torna um objeto de política pública; e, por fim, foco na experiência do Distrito Federal e nas dificuldades enfrentadas, como exemplo singular de elaboração do orçamento da cultura. O estudo de caso com foco no Distrito Federal permitiu perceber com mais clareza as questões inerentes aos processos de elaboração orçamentária da cultura, como as despesas com gestão de pessoas, o foco nos eventos e festas culturais que desconsideram a política cultural em curso, a transversalidade do setor, entre outras.

As políticas culturais brasileiras têm como característica serem federativas, mas não dispõem de um sistema organizado de orçamento cultural ou de monitoramento de dispêndios culturais na federação. Disso deriva uma consequência. Não há uma atuação pública sistêmica no âmbito das diversas atividades culturais na federação, apesar de a Secult influenciar a política de estados e municípios, como vimos no caso do Distrito Federal, e embora a cultura seja uma área de forte dinamismo na geração de empregos e renda, além de ser recurso de consumo, lazer, entretenimento, usos do tempo livre e formação.

As informações de que dispomos para a União permitiram-nos a descrição do perfil dos dispêndios públicos e de possibilidades de organização de informações em nível federativo. Apresentou-se no texto a organização do orçamento federal e suas categorias: órgãos, composição de recursos meios e finalísticos, transferência entre instituições e níveis de governo e gestão intertemporal dos recursos orçamentário-financeiros. Dentro desse quadro, mostramos a importância das aplicações diretas e da incipiente descentralização de recursos. Além disso, também formulamos hipóteses restringidas ao nível da União, mas certamente extensíveis às demais esferas de governo sobre como organizar um orçamento global para disponibilizar e harmonizar informações.

Sem maiores aprofundamentos, pode-se dizer que a lógica de gestão do orçamento não pode ser isolada dos seus contextos institucionais mais amplos. Na verdade, o orçamento das políticas federais manteve relações com as estratégias fiscais e macroeconômicas do governo federal no período, não podendo a Secult ser responsabilizada de forma unilateral pela gestão orçamentária e pelas linhas de organização do SFC, que

dependem das demais instituições econômicas e políticas. Os significados do que é feito num órgão singular dependem de suas linhas de força simbólica, mas também do conjunto de iniciativas governamentais como um todo.

A gestão do orçamento, o planejamento e as relações do órgão central de política cultural com terceiros, que receberiam recursos contra entrega de bens e serviços, foram impactados de forma negativa. A lógica de execução orçamentária, com contingenciamentos e liberação dos recursos financeiros no final de cada ano, gera empenhos tardios e acúmulo de restos a pagar. Disso decorrem incertezas para todos os atores envolvidos com a política. Por fim, o ponto que nos interessava de perto, a transparência do orçamento, se não se perdeu totalmente, ganhou alguns tons opacos em função das dificuldades de apropriação adequada dos dispêndios culturais (liquidação efetiva) em cada ano.

Com certeza, essas questões, além de complexas, conceitual e operacionalmente, colocam em foco a necessidade de mensuração e compatibilização da contabilidade de dispêndios e de obtenção de dados em toda a Federação.

No mesmo diapasão, é necessário avaliar as possibilidades dos sistemas de informação atuais em todas as esferas de governo e suas formas de apropriação e gestão dos dispêndios culturais. Os mesmos problemas apontados para a Secult são, em certa medida, encontrados nas demais esferas de governo. Por essa razão, é necessário organizar os orçamentos culturais com a finalidade de dar visibilidade a composições, prioridades e desafios. Isso sem mencionar que a padronização do orçamento cultural, a exemplo de áreas como saúde e educação, em muito contribui para o fortalecimento do pacto federativo e do SNC.

Olhar para orçamento como instrumento que dá materialidade aos discursos, justificativas e valores talvez permita dar realidade a ações coordenadas federativamente e ir gradualmente mobilizando atores, ajustando objetivos de democratização e democracia cultural.

Os dispêndios públicos estão associados à provisão de bens e serviços e à efetivação de direitos e ocorrem em última instância nos municípios. Os municípios brasileiros são heterogêneos e as demandas são muito variadas e contraditórias. A *accountability* da ação pública exige certo nível de homogeneidade e transparência dos orçamentos. Isso

implica discussão do escopo da ação, no caso da área cultural, da extensão semântica da cultura, enquanto objeto da ação pública, e da estrutura organizacional. É necessário estruturar o orçamento de maneira a se conhecer o esforço próprio de gasto cultural de cada esfera de governo e da origem dos recursos.

Entretanto, só é possível avaliar os dispêndios públicos em caso de consolidação formal e conceitual (área, função, subfunção, natureza, modalidade de aplicação etc.) dos orçamentos. A racionalização de suas formas estruturais permitiria a transformação dos orçamentos culturais em peças de planejamento e programação de ações coordenadas ou, simplesmente, possibilitaria o acompanhamento da efetivação de direitos prestacionais na cultura.

Certamente, a redução das ações a denominadores orçamentários comuns será objeto de muitas controvérsias entre gestores e sociedade civil, assim como será a própria importância da cultura como objeto de ação a ser financiado pelo poder público. Por essa razão apresentamos o caso do Distrito Federal. Ali é possível vislumbrar a complexidade organizacional de um orçamento cultural que abrange órgão setorial, fundo com recursos vinculados e ações transversais em outros órgãos.

No entanto, direitos não podem ser hierarquizados e a cultura merece o tratamento organizacional adequado, oferecendo-lhe e reconhecendo o lugar de importância que lhe cabe nas discussões internacionais, tanto naquelas inscritas em diplomas legais quanto naquelas de reflexão a respeito do lugar da cultura nos direitos humanos e como objeto de ação pública na garantia do desenvolvimento com liberdade e equidade.

Não obstante essas questões doutrinárias e teóricas, há que se reconhecer não apenas as dificuldades na ordem da aceitação de princípios, mas as dificuldades de construção de bancos de dados sobre finanças culturais alimentados de forma adequada, bem como as de realização de esforços mínimos de qualificação do pouco que já existe nessa área.

Este trabalho apresentou as lacunas nesse sentido e teve como inspiração a certeza da importância da organização de sistemas de informação adequados para dar visibilidade ao esforço do setor público, a fim de que se garanta a realização dos direitos culturais.

Com um pouco de esforço adicional seria possível, com o uso de localizadores, indexadores de produtos, definição de diretrizes, metas, objetivos etc., estruturar algo como planos de ação plurianuais, gerando importantes subsídios sobre a atuação e perfil de distribuição do fazer cultural no Brasil.

Na verdade, falta-nos expressar os esforços do poder público no âmbito da cultura de forma mais eficaz, dando-lhe tradução em orçamentos e, quem sabe, em PPAs mais estruturados, capazes de coordenar e aproveitar sinergias entre atores sem gerar rigidez na gestão dos orçamentos, mas tornando-os transparentes.

REFERÊNCIAS

BARBOSA DA SILVA, F. A. **Os gastos culturais dos três níveis de governo e a descentralização**. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 0876).

_____. **Economia e política cultural**: acesso, emprego e financiamento. Brasília: MinC; Ipea, 2007. (Cadernos de Políticas Culturais, v. 1).

_____. **Dificuldades de mensuração dos dispêndios culturais dos estados e do Distrito Federal**. Brasília: Ipea, 2012. Divulgação restrita.

_____. **Dispêndios culturais dos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016. Divulgação restrita.

_____. Análise do mercado de trabalho cultural. *In*: BARBALHO, A.; ALVES, E. P. M.; VIEIRA, M. P. (Orgs.). **Os trabalhadores da cultura no Brasil**: criação, práticas e reconhecimento. Salvador: Edufba, 2017.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ARAÚJO, H. E. **Cultura Viva**: avaliação do programa Arte, Educação e Cidadania. Brasília: Ipea, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ELLERY, H.; MIDDLEJ, S. A Constituição e a democracia cultural. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, v. 2, n. 17, p. 227-281. Brasília: Ipea, 2009.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; SÁ, J. V. Cultura. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 24, p. 247-308. Brasília: Ipea, 2016.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. **Cultura Viva**: as práticas de pontos e pontões. Brasília: Ipea, 2011.

BOURDIEU, P. **O senso prático**. 1. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3n2gl76>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Ministro da Saúde. Portaria nº 2.047, de 5 de novembro de 2002. Aprova as diretrizes operacionais para a aplicação da Emenda Constitucional nº 29, de 2000. **Diário Oficial**, Brasília, 7 nov. 2002.

_____. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 3, 31 dez. 2003.

CORDEIRO, J. L. **Política de assistência social no Brasil**: heterogeneidade no trato orçamentário. Brasília: Editora da UnB, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Lei Distrital nº 158, de 29 de julho de 1991. Cria instrumentos de apoio e incentivo à Arte e à Cultura no Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 30 jul. 1991.

_____. Lei Orgânica do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 116, 9 jun. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/2HKnlpb>>. Acesso em: 7 abr. 2016.

_____. Lei Complementar nº 267, de 15 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a criação de Programa de Apoio à Cultura – PAC. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 244, 23 dez. 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/30k7DHx>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. Decreto nº 34.785, de 1º novembro de 2013. Aprova o Regulamento do Fundo de Apoio à Cultura e o Regimento Interno do Conselho de Administração do Fundo de Apoio à Cultura. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 4 nov. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2G9dYyJ>>.

LIMA, L. P. B.; ORTELLADO, P.; SOUZA, V. O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do estado no campo da cultura. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS CULTURAIS, 4., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.

MENDES, C. C. **Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2089).

MULLER, P. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. **Revue Française des Science Politique**, n. 2, p. 165-189, 1985.

PASSERON, J. **O raciocínio sociológico**: o espaço não popperiano do raciocínio natural. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

PINTO, J, M. R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2006.

SANTOS, C. H. *et al.* **A dinâmica dos gastos com saúde e educação públicas no Brasil (2006-2015):** impacto dos mínimos constitucionais e relação com a arrecadação tributária. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2017. (Texto para Discussão, n. 2289).

SERVO, L. M. S. *et al.* Financiamento e gasto público de saúde: histórico e tendências. *In:* MELAMED, C.; PIOLA, S. F. (Orgs.). **Políticas públicas e financiamento federal do Sistema Único de Saúde.** Brasília: Ipea, 2011.

SOUZA, L. H. F. (Coord.). **Análise do Processo Seletivo FAC 2014.** Brasília: Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3n04M08>>. Acesso em: 6 abr. 2016.

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).

VIEIRA, F. S.; PIOLA, S. F.; BENEVIDES, R. P. **Vinculação orçamentária do gasto em saúde no Brasil:** resultados e argumentos a seu favor. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2516).

WILLIAMS, R. **Marxism and literature.** Oxford, New York: Oxford University Press, 1978.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, M. Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios. *In:* REZENDE, F.; CUNHA, A. **A Reforma esquecida:** orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 81-178.

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

BARBOSA DA SILVA, F. A. Os dispêndios culturais no federalismo brasileiro. *In:* VALIATI, L.; FIALHO, A. L. N. (Orgs.). **Atlas econômico da cultura brasileira:** metodologia II. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2017.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; CODES, A. L.; ELLERY, H. Cenários para a cultura em 2022. *In:* CASTRO, J. A. *et al.* (Orgs.). **Perspectivas da política social no Brasil:** livro 8. Brasília: Ipea, 2010. p. 191-212.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; CORBUCCI, P.; CHAGAS, A. **Gasto federal com crianças e adolescentes:** 1994 a 1997. Brasília: Ipea, 2001.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; FREITAS FILHO, R. **Financiamento cultural:** uma visão de princípios. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2083).

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

BARBOSA DA SILVA, F. A.; WALCSAK, I. A.; SÁ, J. V. As práticas culturais no raciocínio sociológico. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 17., 2015, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: SBS, 2015.

BASTOS, C. R. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOURDIEU, P. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1998.

BOURDIEU, P.; DARBEL, A. **O amor pela arte: os museus de arte na Europa e seu público**. São Paulo: EDUSP, 2007.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Estruturação, institucionalização e implementação do SNC**. Brasília: MinC, dez. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2G9IGZF>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios 2013**. Brasília: Codeplan, 2013.

CUNHA FILHO, F. H. Contributo à arquitetura jurídico-política do Sistema Nacional de Cultura – SNC. **Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais**, [2020]. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hy25ma>>.

D'ANGELO, M.; VESPERINI, P. **Politiques culturelles em Europe: une approche comparative**. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1998.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.021, de 22 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal para realização de projetos culturais e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 17, p. 2-3, 23 jan. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3n3tpcg>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista da USP**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993.

FERNANDES, M. A. *et al.* (Coord.). **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal**. Brasília: Ipea, fev. 1998a. (Texto para Discussão, n. 0547).

FERNANDES, M. A. *et al.* (Coord.). **Gasto social das três esferas de governo – 1995**. Brasília: Ipea, out. 1998b. (Texto para Discussão, n. 0598).

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

- FRANCO, R.; COHEN, E. **Avaliação de projetos sociais**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1994.
- GALVÃO, A. C. F.; RODRIGUEZ, M. L. O.; ZACKSESKI, N. F. **Perfil regional e estadual da execução da despesa orçamentária da União – 1995**. Brasília: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 0518).
- GIANNECCHINI, A. C. **O Iphan e o programa Monumenta: lições para a gestão do patrimônio cultural**. 2014. Monografia (Graduação) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2014.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 1986.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- IBICT – INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Projeto Brasília 2060**. Brasília: IBICT, [s.d.].
- IRARRÁZAVAL, I. **El impacto redistributivo del gasto social: una revision metodológica de estúdios latinoamericanos**. Santiago, Chile: Cepal, 1994. (Série Políticas Sociales, n. 2).
- LAHIRE, B. **Retratos sociológicos: disposições e variações individuais**. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.
- MARSHALL, T. H. **Política social**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1965.
- O’CONNOR, J. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, F. A. **Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996**. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 0649).
- OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- PIANCASTELLI, M.; PEREIRA, F. **Gasto público federal: análise da despesa não financeira**. Brasília: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, n. 0431).
- PIOLA, S. *et al.* **Brasil: gasto social consolidado por área (1986-1993)**. Brasília: Ipea, 1994.
- PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- REZENDE, F.; CUNHA, A. (Org.). **A reforma esquecida: orçamento, gestão e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
- REZENDE, F. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1979.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SEARLE, J. R. **Expressão e significado**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

VIDIGAL, G. P. (Coord.). **Análise do Processo Seletivo FAC 2012**. Brasília: Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3ibdJ2X>>. Acesso em: 6 abr. 2016.

ANEXO A

BOX A.1

Tipos de políticas¹

- 1) *Políticas constituintes*: são “aquelas que visam a criação ou modificação da estrutura de governo ou das relações de poder e o estabelecimento de regras pela adoção de decisões públicas” (Limonti, Peres e Caldas, 2014, p. 397) e lidam com regras e procedimentos.
- 2) *Políticas distributivas*: são “aquelas que geram benefícios concentrados para um grupo restrito de atores e custos difusos que recaem sobre o conjunto da sociedade” (*op. cit.*, p. 396) e envolvem direcionar recursos difusos para grupos específicos.
- 3) *Políticas redistributivas*: pressupõem retirar recursos de grupos específicos, direcionando-os a outros e “assemelham-se às políticas regulatórias na medida em que são generalizáveis e envolvem setores sociais mais abrangentes (e não são facilmente atomizadas). Neste tipo de política deve ficar muito evidente qual é o setor que arcará com o custo e qual é o setor beneficiário” (*op. cit.*, p. 397).
- 4) *Políticas regulatórias*: “também têm impactos específicos e individualizados, mas não são facilmente desagregadas. Embora as políticas regulatórias (leis e regulamentos) recaiam sobre o conjunto da sociedade, ou seja, sejam feitas em termos gerais, e não específicas a partir da pressão de grupos organizados, seus efeitos alteram as estruturas de custos dos agentes individuais” (*op. cit.*, p. 397). São políticas que definem padrões de comportamento para os atores.

Elaboração dos autores.

BOX A.2

Itens que compõem os grupos de natureza da despesa

- 1) **Pessoal e encargos sociais:**
Despesas de natureza remuneratória decorrentes do efetivo exercício de cargo, do emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, de contribuição a entidades fechadas de previdência. Além disso, há outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, nas despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e com contratos de terceirização de mão de obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.
Apresentar as despesas com o funcionalismo envolvido na gestão e prestação de serviços sociais, mas também as despesas com os benefícios previdenciários do servidor público.
- 2) **Juros e encargos da dívida:**
Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. Pouco significativa como um todo, assume relevância devido aos encargos da dívida contratual contraída em operações com organismos internacionais de fomento, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial.
- 3) **Outras despesas correntes:**
Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica Despesas Correntes não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
- 4) **Investimentos:**
Despesas com planejamento e execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. É o item que demonstra ou não os esforços de expansão na capacidade de produção de serviços.
- 5) **Inversões financeiras:**
Despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; com a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.
- 6) **Amortização da dívida:**
Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária. Pode ser relevante a depender da importância que assumem, em cada área, as operações contraídas com organismos internacionais de fomento, como o PNUD, o BID e o Banco Mundial.

Elaboração dos autores.

1. As citações são de Limonti, Peres e Caldas (2014), mas sugere-se ver também o próprio Theodore J. Lowi (1972).

REFERÊNCIAS

LIMONTI, R. M.; PERES, U. D.; CALDAS, E. L. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 389-409, mar./abr. 2014.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

ANEXO B

TABELA B.1
Despesas do governo federal (2002-2018)
(Em R\$)

Órgãos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ministério da Cultura – Administração Direta	207.802.483	142.387.227	192.144.867	325.798.813	335.418.074	517.862.777	853.900.560	409.789.177	546.167.287	764.877.887	858.493.754	1.187.245.906	485.228.879	401.508.692	341.299.933	303.591.407	345.299.613
Fundação Casa de Rui Barbosa	33.050.354	28.723.829	34.711.719	30.486.975	36.320.258	36.928.031	44.169.877	49.418.581	49.428.696	52.312.315	48.336.067	47.531.492	48.591.853	48.966.910	47.198.539	48.506.632	46.638.802
Fundação Biblioteca Nacional (BN)	79.482.814	68.235.807	81.189.523	111.421.929	93.857.613	123.222.465	157.151.524	141.368.868	117.698.060	117.636.916	137.809.961	139.035.913	136.945.977	111.988.274	103.724.492	109.335.464	107.331.101
Fundação Cultural Palmares	21.366.779	18.184.890	19.457.757	21.673.395	23.582.860	41.662.213	20.882.925	31.290.336	24.831.618	28.974.954	30.228.309	29.799.846	28.521.551	24.772.439	29.257.571	23.878.157	25.528.637
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	204.677.924	197.393.724	217.893.333	209.840.020	332.531.696	369.731.888	423.567.779	427.125.677	432.587.974	392.732.958	450.968.861	354.014.355	494.597.458	417.721.770	390.737.326	429.319.689	474.322.207
Fundação Nacional de Artes	77.872.905	66.932.683	67.553.991	65.093.650	133.664.395	101.972.573	137.363.808	163.025.509	212.708.758	177.203.111	146.236.708	149.043.355	145.149.538	143.828.805	120.989.281	119.358.663	113.979.862
Agência Nacional do Cinema	-	-	59.264.874	68.361.068	72.965.582	90.212.072	93.525.627	109.399.203	123.107.048	132.297.020	170.567.980	136.250.589	165.100.813	164.851.895	162.402.078	159.548.613	142.133.281
Instituto Brasileiro de Museus	-	-	-	-	-	-	-	-	141.889.353	167.094.973	173.586.620	177.958.296	183.400.513	173.228.307	168.949.737	165.787.934	162.378.405
Fundo Nacional de Cultura	115.667.961	105.309.137	183.811.486	268.891.003	271.482.786	274.551.906	510.813.772	730.616.383	754.885.302	643.322.308	839.410.280	839.331.105	816.439.598	738.329.364	743.943.186	676.518.875	670.600.661
Total geral	739.921.221	627.167.297	856.027.550	1.101.566.854	1.399.823.265	1.556.143.924	1.741.375.872	2.062.033.734	2.403.304.097	2.476.442.442	2.805.638.540	3.060.210.857	2.505.976.580	2.225.196.457	2.108.502.144	2.035.845.435	2.088.214.569
Natureza	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 - Pessoal e encargos sociais	329.917.398	294.468.695	301.373.985	279.017.961	484.332.760	450.898.921	505.644.085	554.905.970	593.303.369	613.603.713	651.958.429	646.011.198	675.274.907	668.975.750	628.463.873	650.750.011	640.230.652
2 - Juros e encargos da dívida	5.928.882	2.904.262	2.002.506	2.142.836	2.472.466	2.961.961	5.109.278	6.271.556	4.393.225	2.387.043	1.368.551	-	-	-	-	-	-
3 - Outras despesas correntes	323.555.829	285.802.423	455.505.096	969.847.196	630.264.028	790.302.163	994.355.862	1.115.031.118	1.377.883.313	1.117.873.392	1.022.749.805	998.019.386	1.019.491.760	813.962.194	692.726.737	583.376.620	634.148.764
4 - Investimentos	80.425.734	43.733.790	97.081.136	147.859.298	227.088.510	277.111.984	201.628.222	228.736.894	326.744.374	492.693.188	593.652.929	879.078.824	282.451.297	157.236.776	154.965.474	184.479.865	213.835.154
5 - Inversões financeiras	93.378	258.127	64.827	98.660	1.866.523	29.316.345	84.644.025	145.220.092	87.341.249	236.988.604	528.561.684	537.101.450	538.818.616	585.021.738	632.346.061	617.238.338	600.000.000
6 - Amortização da dívida	-	-	-	2.600.904	3.798.977	5.552.550	9.994.400	11.868.103	13.638.566	12.895.943	7.347.141	-	-	-	-	-	-
Total geral	739.921.221	627.167.297	856.027.550	1.101.566.854	1.399.823.265	1.556.143.924	1.741.375.872	2.062.033.734	2.403.304.097	2.476.442.442	2.805.638.540	3.060.210.857	2.505.976.580	2.225.196.457	2.108.502.144	2.035.845.435	2.088.214.569
Modalidade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
30 - Transferências a estados e ao Distrito Federal	7.044.492	5.311.430	10.523.156	33.827.045	60.521.774	158.683.968	180.078.316	132.874.207	139.597.229	180.005.221	151.492.916	82.274.134	87.741.538	51.006.822	38.381.678	11.531.085	11.665.763
40 - Transferências a municípios	59.109.126	30.110.382	55.276.072	65.785.997	124.378.304	139.236.584	60.611.723	142.220.909	153.412.773	403.344.579	530.654.661	849.746.191	193.844.576	85.822.132	79.491.140	88.985.264	91.960.626
50 - Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	88.031.450	41.284.954	92.333.275	170.047.133	167.733.286	222.190.895	181.089.916	319.096.936	510.591.560	456.222.267	323.678.505	436.333.015	32.307.057	14.269.199	13.440.743	17.248.378	41.448.384
60 - Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
71 - Transferências a consórcios públicos mediante contrato de rateio	-	-	17.381.749	22.569.527	18.534.603	24.738.879	17.088.149	18.894.167	16.922.861	13.196.239	11.236.052	61.127.133	37.111.750	38.575.481	15.838.799	3.869.176	3.806.091
80 - Transferências ao exterior	14.614.941	19.611.172	19.551.965	55.476.487	31.816.588	35.356.538	48.598.784	15.642.417	16.048.286	34.554.940	17.830.607	16.531.874	24.386.081	16.035.232	16.977.784	8.998.722	37.538.619
90 - Aplicações diretas entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos F/S	571.121.212	530.949.359	660.961.334	753.861.565	839.789.362	918.213.035	1.189.901.595	1.361.957.048	1.493.538.400	1.718.678.360	1.989.287.159	1.926.797.276	2.035.557.669	1.929.141.316	1.863.850.338	1.827.546.687	1.827.269.192
91 - Aplicação Direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos F/S	-	-	-	-	57.049.367	57.724.025	64.008.319	71.348.050	73.192.968	80.980.037	81.030.213	80.101.234	95.027.309	89.767.268	80.321.663	77.666.124	74.525.894

(Continua)

(Continuação)

Total geral	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	739.921.221	627.167.297	856.027.550	1.101.566.854	1.299.823.265	1.556.143.924	1.741.375.872	2.062.033.734	2.403.304.097	2.476.442.442	2.805.638.540	3.060.210.857	2.505.976.580	2.225.196.457	2.108.502.144	2.035.845.435	2.088.214.569
0 - Finança	5.928.882	2.304.262	2.002.506	5.585.524	46.727.459	79.170.384	132.488.812	216.290.513	159.348.367	314.783.018	598.986.224	599.374.527	589.911.268	644.124.694	687.216.073	681.158.871	658.357.575
1 - Primária obrigatória	343.556.656	307.390.851	317.100.338	293.478.466	410.900.164	426.946.150	473.117.626	525.995.219	574.177.479	588.039.888	622.025.273	620.865.824	646.821.537	636.471.933	605.377.162	621.095.456	613.411.893
2 - Primária discricionária	390.435.684	316.872.185	536.924.706	802.502.863	842.195.642	1.050.026.790	1.135.769.484	1.319.748.002	1.669.778.251	1.325.455.124	1.116.114.042	1.172.886.070	1.053.693.433	810.469.995	669.294.511	567.567.679	590.060.600
3 - PAC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	248.164.412	468.513.001	667.884.437	133.562.787	98.460.327	71.155.494	121.547.853	155.806.986
6 - Primária discricionária, decorrente de emendas individuais, considerada no cálculo do RP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total geral	739.921.221	627.167.297	856.027.550	1.101.566.854	1.299.823.265	1.556.143.924	1.741.375.872	2.062.033.734	2.403.304.097	2.476.442.442	2.805.638.540	3.060.210.857	2.505.976.580	2.225.196.457	2.108.502.144	2.035.845.435	2.088.214.569

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <<https://bit.ly/2HyYpAS>>.

Elaboração: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conor/CD) e Secretaria Especial de Informática do Senado (Prodasen).

ANEXO C

TABELA C.1
Despesas das UFs por região (2002-2018)

UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ace	19.828.100	16.336.307	20.393.198	22.470.578	31.130.688	29.272.109	40.349.790	43.114.555	50.044.261	37.081.281	35.168.811	32.415.131	32.597.017	22.678.286	22.646.093	19.691.549	22.415.273
Amazonas	12.614.105	10.469.837	171.746.078	141.200.337	136.471.571	145.857.709	136.093.079	165.582.952	188.126.158	22.900.700	21.720.212	268.551.717	230.794.086	130.500.809	101.232.228	96.958.463	132.287.262
Amapá	12.984.789	9.500.802	8.252.694	11.480.976	11.616.011	9.938.416	29.510.182	25.994.444	19.044.895	192.256.908	182.346.429	26.225.170	22.718.933	17.863.617	10.031.115	11.877.343	9.587.833
Pará	107.640.286	86.468.609	112.277.104	144.760.587	290.552.669	148.184.079	151.046.176	121.106.739	126.474.664	121.970.196	115.688.864	153.859.862	153.013.569	149.004.853	144.727.151	124.727.784	111.367.617
Rondônia	490.611	566.685	3.026.177	3.398.176	3.094.592	19.630.754	5.572.367	11.554.722	3.395.858	73.876.854	70.068.642	12.067.775	1.127.138	1.379.333	2.579.552	2.248.407	6.480.431
Roraima	3.971.320	1.493.982	3.700.300	5.671.433	9.284.428	11.288.625	15.305.398	10.906.916	8.161.475	19.986.499	18.956.233	5.954.690	6.098.288	8.812.013	7.455.779	-	5.808.293
Tocantins	2.772.558	2.939.247	9.848.246	20.250.711	34.512.878	21.380.691	36.646.367	25.967.402	18.765.921	24.423.287	23.170.003	8.439.635	14.833.340	-	-	40.259.648	7.134.053
Norte	273.831.770	222.005.472	329.245.801	349.234.803	516.664.842	385.654.390	414.525.368	404.229.739	414.015.243	492.503.736	467.116.208	507.516.093	461.174.395	330.240.927	288.673.935	295.765.211	295.082.780
Alagoas	16.291.245	16.856.169	12.050.771	10.844.364	9.786.362	6.390.937	10.931.993	15.897.776	23.222.861	15.727.448	14.916.728	17.564.677	19.844.258	10.954.711	13.196.519	21.353.460	15.938.422
Bahia	169.341.654	180.251.734	172.300.098	231.376.354	256.983.866	239.190.951	292.344.138	313.639.483	327.012.962	325.119.171	308.339.895	306.114.472	315.444.348	264.562.990	217.997.389	177.109.412	173.872.451
Ceará	152.315.462	36.895.861	51.559.267	81.608.304	69.130.089	51.305.551	76.391.196	110.774.100	125.710.444	76.338.405	72.403.306	88.418.417	102.616.349	73.807.955	81.112.072	92.258.106	106.740.839
Maranhão	66.339.792	78.458.665	54.726.690	52.802.380	70.122.675	71.264.686	81.946.369	88.049.148	104.899.117	102.577.685	97.290.000	106.367.338	118.616.135	102.121.346	85.389.564	115.019.271	116.266.207
Paraná	10.932.196	20.904.519	17.534.134	17.968.754	13.477.330	13.455.917	14.216.530	37.638.132	17.762.659	10.448.660	9.910.051	19.584.893	17.204.927	19.308.430	12.763.736	12.530.806	12.839.360
Pernambuco	41.830.816	29.728.807	51.840.104	48.017.612	61.580.433	98.742.807	181.532.335	188.201.590	172.405.252	122.541.316	116.224.543	123.916.469	140.718.299	105.888.550	88.393.035	102.233.303	101.180.744
Piauí	12.974.818	11.735.822	2.272.440	17.059.208	16.548.218	29.055.672	44.226.883	16.740.448	8.249.009	159.180.740	150.975.275	10.954.904	19.277.496	14.588.196	37.360.844	51.118.815	37.790.432
Rio Grande do Norte	31.080.769	33.757.567	36.804.818	56.985.785	33.826.937	39.035.472	45.321.438	42.656.998	27.550.558	38.530.849	36.544.657	40.322.814	45.676.983	33.559.885	33.174.110	21.855.179	21.479.555
Sergipe	13.420.458	10.735.510	10.156.143	12.945.882	21.584.485	17.642.732	21.445.287	20.078.089	27.737.348	1.231.669.214	1.168.179.004	16.461.163	13.548.494	13.554.923	13.072.047	15.780.956	14.594.099
Nordeste	514.527.210	419.284.653	409.244.666	529.608.643	553.040.396	566.084.724	768.356.169	833.875.764	884.530.210	2.082.133.488	1.974.803.459	729.705.147	792.947.289	638.346.966	582.459.317	609.259.308	600.702.119
Espírito Santo	14.351.946	10.175.907	13.422.547	16.485.238	26.951.100	25.345.475	36.239.679	37.709.690	117.610.846	95.122.729	90.219.333	83.214.301	121.427.900	38.420.622	24.034.687	30.890.327	38.427.974
Rio de Janeiro	188.394.527	140.101.048	143.452.079	138.069.853	125.944.135	146.374.335	192.381.947	238.333.801	262.574.536	272.692.614	258.635.827	251.094.979	280.227.497	202.874.855	126.010.443	118.637.054	128.903.069
São Paulo	550.233.484	481.176.112	469.184.512	655.633.843	731.974.504	888.871.269	1.029.475.905	1.343.481.417	1.599.728.975	22.907.927	21.727.067	1.222.732.914	1.151.778.446	887.532.243	-	756.052.156	791.847.746
Minas Gerais	75.970.374	62.462.142	83.702.421	109.616.252	133.137.121	152.203.652	182.046.092	198.119.638	194.617.419	41.024.905	38.910.149	210.315.855	190.934.809	179.467.793	162.681.233	150.309.619	145.462.982
Sudeste	828.950.332	693.915.210	709.761.560	918.805.186	1.018.006.859	1.212.794.732	1.440.733.624	1.817.544.557	2.108.531.776	431.748.175	409.492.376	1.767.358.049	1.744.368.652	1.308.895.513	312.726.355	1.055.889.156	1.104.241.771
Paraná	67.037.346	74.921.984	37.531.338	120.915.291	136.058.513	111.911.853	136.568.333	196.126.846	147.546.730	4.226.696	4.008.818	88.613.905	85.365.902	87.606.167	91.263.429	90.514.683	78.709.068
Rio Grande do Sul	91.049.547	90.372.238	74.457.385	75.303.831	71.208.197	60.732.688	61.841.322	64.821.402	68.162.639	7.598.207	7.206.534	106.309.864	120.335.677	92.589.292	79.101.631	88.889.310	77.747.551
Santa Catarina	29.308.479	26.562.560	25.878.386	28.546.043	110.444.036	138.330.780	68.671.964	86.045.018	100.131.662	71.342.618	67.665.042	51.040.896	36.990.348	45.896.248	39.249.685	38.044.316	34.189.297
Sul	187.395.373	191.856.781	137.847.109	224.765.166	317.710.746	300.975.321	267.081.619	346.991.267	315.841.032	83.167.521	78.880.393	245.964.664	242.691.328	226.091.708	209.614.744	217.448.309	190.645.916

(Continua)

(Continuação)

UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Distrito Federal	93.490.730	90.075.115	100.722.443	98.412.057	100.824.943	124.830.177	170.943.892	190.061.063	245.173.535	304.861.290	389.146.269	281.016.387	227.016.668	140.060.794	135.837.758	150.340.642	179.315.660
Goiás	26.420.779	32.295.828	41.139.629	119.507.750	93.032.029	43.625.111	41.647.772	43.779.640	38.456.512	38.183.958	36.215.647	18.744.016	43.714.386	41.663.955	49.193.912	50.895.684	41.651.666
Mato Grosso do Sul	45.271.751	46.387.643	56.801.741	42.924.647	44.338.470	25.427.883	16.189.657	26.292.467	21.002.216	18.042.879	17.112.803	27.624.684	21.716.163	17.061.688	28.578.021	28.776.023	42.693.546
Mato Grosso	8.324.523	8.213.456	10.689.572	35.316.001	43.354.193	35.899.929	25.631.405	36.727.623	27.585.574	206.530.907	195.884.631	42.890.053	37.947.759	37.931.870	26.194.012	59.769.336	50.375.734
Centro-Oeste	173.507.784	176.972.041	209.353.385	296.160.455	281.549.636	2.29.383.100	254.412.726	296.860.793	332.217.837	567.619.034	538.359.350	370.275.151	330.394.977	236.718.307	239.803.703	289.771.685	314.096.605
Total	1.978.210.466	1.704.032.155	1.795.460.516	2.319.572.248	2.686.970.473	2.694.890.261	3.145.107.498	3.699.300.110	4.065.134.087	3.657.169.948	3.468.648.775	3.620.817.091	3.571.575.217	2.739.091.406	1.633.276.038	2.468.131.653	2.504.707.173

Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)/STN. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hs6ho7>>.

Elaboração: Núcleo de Informações Sociais da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea (Ninsoc/Disoc/Ipea).

ANEXO D

TABELA D.1
Despesas dos municípios por estado/região (2002-2018)

Estados/Municípios	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rondônia	10.519.876	12.721.329	29.487.055	9.304.706	9.746.623	9.057.551	12.929.100	12.886.994	18.307.976	22.248.620	23.010.608	13.100.189	15.929.825	16.585.183	11.685.851	11.045.708	12.133.833
Acre	5.012.931	5.405.857	6.882.046	6.704.997	7.868.015	9.633.435	9.943.417	10.250.952	9.455.296	9.854.802	9.968.624	10.636.746	7.254.770	7.072.063	8.809.763	7.708.990	8.692.508
Amazonas	105.576.376	43.792.283	35.726.520	58.578.994	72.532.050	72.951.230	79.102.640	55.494.753	84.047.784	81.495.674	84.196.723	96.792.148	127.163.119	88.880.039	70.545.848	75.626.563	112.450.506
Roraima	26.674.359	23.929.032	11.409.143	17.928.636	19.904.730	26.844.044	23.954.130	20.412.138	18.211.185	11.534.124	11.859.642	6.246.609	12.061.740	14.223.775	12.137.224	11.407.170	12.408.434
Pará	100.947.521	90.066.925	133.823.169	106.802.283	108.928.875	113.234.005	122.883.637	125.378.801	120.694.552	130.386.776	132.728.133	135.928.711	137.489.188	134.334.282	108.556.778	99.669.030	118.151.859
Amapá	5.385.485	6.745.529	5.938.463	5.192.955	7.850.487	9.421.441	11.109.375	13.639.211	13.613.728	7.656.721	7.803.577	7.020.942	8.493.301	6.543.482	2.729.846	3.386.526	6.198.399
Tocantins	24.510.160	28.039.134	27.170.453	28.480.844	26.357.035	24.114.043	28.294.851	32.109.182	31.866.191	34.042.184	34.220.246	33.050.196	45.681.758	35.811.440	43.176.470	36.307.505	38.173.959
Norte	278.620.657	210.700.090	250.436.849	232.993.415	253.187.816	265.255.749	288.017.330	270.172.030	296.016.711	297.218.901	303.787.554	304.775.940	354.073.701	303.450.264	257.641.781	245.151.493	308.209.498
Mato Grosso	147.690.434	120.707.705	122.922.202	112.692.613	107.322.915	105.212.877	133.923.609	117.444.106	131.062.242	176.009.978	181.296.436	180.043.203	174.427.312	156.574.453	125.479.014	162.103.795	156.870.108
Piauí	43.191.902	35.376.858	49.396.183	49.426.957	53.009.623	58.058.359	64.384.948	61.471.220	68.217.910	72.681.047	75.048.043	65.607.419	68.142.517	49.089.804	41.703.284	45.091.962	47.288.831
Ceará	116.895.469	100.768.374	126.181.633	120.601.808	114.017.183	141.191.941	198.608.095	213.107.185	202.694.097	231.135.776	240.206.009	208.176.362	218.499.536	161.959.373	158.342.228	162.673.486	197.728.125
Rio Grande do Norte	61.494.221	54.919.523	69.262.379	61.781.763	75.174.428	81.538.354	88.539.562	74.996.696	86.397.865	84.554.312	87.354.278	57.900.472	90.679.747	71.069.489	47.523.659	56.838.155	66.347.403
Paraná	68.306.316	60.416.466	65.353.535	78.139.764	73.929.379	69.106.071	94.305.319	104.497.113	100.744.093	109.635.711	112.617.813	91.088.809	93.719.318	76.482.420	59.140.885	69.992.585	78.222.478
Pernambuco	262.624.235	204.188.839	231.040.243	242.336.826	290.335.903	338.088.297	401.684.978	371.081.053	392.205.076	460.226.171	478.076.673	385.859.805	430.476.335	396.193.507	297.085.731	317.501.872	355.646.847
Alagoas	73.838.878	46.485.204	58.896.781	64.433.718	73.592.296	73.610.307	85.615.364	87.593.427	78.880.177	96.271.338	98.838.061	91.149.257	106.132.312	94.266.694	66.565.198	64.935.685	70.075.349
Sergipe	108.138.260	86.610.310	103.882.653	92.700.300	71.089.263	87.405.196	109.445.067	104.813.074	115.453.533	120.790.251	125.189.635	98.864.921	102.050.054	69.514.742	45.291.536	49.622.754	66.420.990
Bahia	365.818.990	307.578.538	340.044.736	383.067.936	331.210.791	340.161.850	387.549.629	360.692.779	390.723.998	412.018.118	423.802.271	363.960.845	473.736.227	398.356.020	341.633.017	349.614.597	364.670.538
Nordeste	1.247.998.704	1.017.050.817	1.166.980.346	1.205.181.685	1.189.681.781	1.294.383.252	1.564.256.572	1.495.696.653	1.566.378.929	1.763.323.701	1.822.429.219	1.542.651.154	1.757.863.359	1.473.306.501	1.182.764.551	1.278.964.890	1.403.270.669
Minas Gerais	375.065.650	328.398.261	382.564.496	441.541.503	485.295.398	498.032.873	608.536.678	554.239.135	621.881.517	720.760.720	747.788.272	666.237.434	698.838.719	642.420.365	512.961.267	526.052.613	523.417.156
Espírito Santo	53.800.125	52.333.549	72.802.431	68.101.720	93.646.710	97.397.335	107.915.160	92.133.366	107.349.456	116.587.979	121.323.967	75.970.934	84.536.627	70.647.195	50.436.020	45.797.420	58.663.483
Rio de Janeiro	415.583.532	452.506.643	383.061.557	380.274.883	484.127.314	366.172.866	593.902.650	311.727.010	391.462.889	522.739.936	544.486.469	500.295.619	535.266.769	390.586.814	332.985.808	257.753.213	269.642.337
São Paulo	1.088.916.332	947.764.295	953.710.689	943.387.621	1.052.399.209	1.225.090.077	1.495.227.789	1.370.003.739	1.647.214.026	1.746.550.392	1.817.120.741	1.477.386.219	1.522.345.965	1.606.691.345	1.453.514.496	1.288.410.845	1.338.793.056
Sudeste	1.933.365.609	1.781.002.748	1.792.139.173	1.833.305.727	2.115.468.631	2.186.693.152	2.805.582.277	2.328.123.250	2.767.907.888	3.106.639.027	3.230.728.449	2.718.890.207	2.849.988.080	2.710.345.719	2.349.897.600	2.118.014.091	2.190.516.032
Paraná	190.602.985	201.429.406	179.333.361	175.048.270	185.784.411	212.422.853	226.241.990	208.215.978	216.702.244	235.578.898	244.245.570	201.319.669	234.120.169	241.081.303	205.870.708	194.029.560	222.011.771
Santa Catarina	131.770.461	110.458.959	113.694.973	121.830.150	125.561.698	137.812.684	176.580.677	178.697.511	173.019.626	205.607.274	213.963.899	164.854.089	187.230.538	189.673.678	147.949.920	137.951.848	160.897.945
Rio Grande do Sul	180.032.324	185.359.658	175.050.189	180.272.076	208.882.669	234.841.789	259.250.103	242.838.333	285.983.434	303.615.999	316.153.064	268.992.241	276.422.498	260.687.088	222.524.233	178.894.845	186.516.931
Sul	502.405.750	497.248.023	468.078.523	477.150.497	518.228.777	584.877.326	662.072.771	630.251.823	675.705.304	744.802.171	774.362.533	635.166.599	697.773.204	691.442.069	576.344.860	510.876.253	569.426.647

(Continua)

(Continuação)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Estados/Municípios																	
Mato Grosso do Sul	36.841.557	30.702.319	31.202.898	35.952.262	40.809.053	49.494.165	51.658.057	52.836.279	60.889.365	73.091.996	75.865.183	64.970.738	61.825.514	61.331.697	45.412.591	35.712.352	50.258.441
Mato Grosso	49.717.856	49.636.813	48.362.858	48.154.179	43.089.379	45.966.465	51.832.423	51.417.027	50.713.036	59.686.694	61.531.485	57.096.630	64.503.849	69.734.811	75.138.459	60.357.293	71.677.413
Goiás	86.723.424	79.075.367	98.163.980	89.100.588	88.260.542	90.769.050	110.129.798	100.646.170	88.209.266	114.749.080	118.609.973	90.459.983	90.723.018	80.309.556	91.000.969	75.936.409	77.674.707
Centro-Oeste	173.282.837	159.414.499	177.729.736	173.207.029	172.158.974	186.229.680	213.620.277	204.898.476	199.811.667	247.527.769	256.006.641	212.527.351	217.052.382	211.376.064	211.552.020	172.006.054	199.610.560
Total	4.135.673.558	3.665.416.177	3.855.364.656	3.921.888.353	4.288.725.979	4.517.498.158	5.333.549.227	4.929.143.232	5.505.820.498	6.159.511.570	6.387.344.397	5.415.010.850	5.867.750.726	5.390.120.617	4.578.200.812	4.325.012.781	4.671.033.405

Fonte: Siconfi/STN. Disponível em: <<https://bit.ly/2H6h07>>.

Elaboração: Ninsoc/Disoc/pea.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

