

## **Gastos Públicos no Setor Cultural – Impressões Baseadas no Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003, IBGE<sup>1</sup>**

A pesquisa Os Dispendios com Políticas Públicas Culturais em 2003<sup>2</sup> integra um conjunto de análises que vêm sendo empreendidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com a Unesco, o Ministério da Cultura e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o intuito de produzir informações sobre o setor cultural no Brasil. Nesse texto, define-se o financiamento público da cultura como o conjunto de recursos alocados em atividades culturais, eventos, equipamentos, programas ou políticas culturais, em modalidades como museus, arquivos, bibliotecas públicas, teatro, audiovisual, cinema, música, artes plásticas e patrimônio histórico e artístico.

Outro estudo que abordou o financiamento público da cultura foi o Sistema de Informações e Indicadores Culturais<sup>3</sup>, desenvolvido pelo IBGE, tendo como base uma concepção de cultura relacionada a atividades geradoras de bens e serviços. A análise econômica da cultura foi realizada por meio da mensuração de produtos ofertados e consumidos, com base na sistematização de informações relacionadas ao setor cultural existentes nas pesquisas correntes já produzidas pela instituição.

Quanto aos *gastos da administração pública no setor cultural*, o estudo do IBGE partiu da premissa de que a função principal do governo na economia da cultura é a produção de bens e serviços não mercantis (ou seja, aquela medida pelos custos de produção e não por seu valor de transação no mercado). O foco recaiu na distribuição dos gastos públicos, tendo como base as despesas orçamentárias em 2003 das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), e nos padrões de alocação dos recursos (concentração em compras de bens e serviços, investimentos ou transferências).

### **Metodologia**

Em primeiro lugar, o estudo recorreu à pesquisa Estatísticas Econômicas das Administrações Públicas (APU), que tem por referência os registros governamentais classificados por *funções*, as quais relacionam as despesas às áreas de atuação do governo. A chamada *função cultura* abrange ações que “visam o desenvolvimento, a difusão e a preservação do conhecimento adquirido e acumulado pela humanidade”<sup>4</sup>.

A essa função estão relacionadas duas subfunções: Patrimônio histórico, artístico e arqueológico (ações voltadas para preservação, levantamento e cadastramento do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e cultural) e Difusão cultural (ações que objetivam “difundir a cultura para todas as camadas da população, apoiando para isso as entidades envolvidas com tais ações”<sup>5</sup>).

Essa pesquisa deu origem à publicação Despesas Públicas por Funções que, por sua vez, teve como referência conceitual o Sistema de Contas Nacionais. Esse sistema baseia-se na Classification of the Functions of Government (Cofog) 1997, desenvolvida pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, em consonância com os conceitos do System of National Accounts (SNA) 1993, propiciando a comparabilidade internacional.

---

<sup>1</sup> Texto escrito por Liliana Sousa e Silva e Lucia Maciel Barbosa de Oliveira, pesquisadoras do Observatório Itaú Cultural, em maio de 2007.

<sup>2</sup> Os dispendios com políticas públicas culturais em 2003. Ipea/Disoc, dez. 2005. Técnico responsável: Frederico Barbosa.

<sup>3</sup> IBGE. Sistema de informações e indicadores culturais 2003. Rio de Janeiro: IBGE/Diretoria de Pesquisas, 2006. 121 p.

<sup>4</sup> MINISTÉRIO do Planejamento. Secretaria de Orçamento e Finanças. Manual de elaboração do orçamento programa. Anexo II. 1. Brasília, 1999.

<sup>5</sup> IBGE. Sistema de informações e indicadores culturais. Diretoria de Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica n. 18. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Metodologia. Enquanto paradigma de política cultural, a *difusão cultural* pode ser associada ao modelo de democratização cultural que tem engendrado políticas voltadas à difusão e à popularização da arte, do conhecimento e da alta cultura. Esse modelo de organização da política cultural pressupõe o acesso igualitário de todos os indivíduos ao desfrute dos bens culturais e parte da idéia de que uma melhor difusão pode corrigir as desigualdades do acesso aos bens simbólicos e, assim, resultar na democratização cultural. Porém, hoje se sabe que não basta o acesso aos produtos culturais para que se alterem as formas de produção e consumo de bens simbólicos (CANCLINI, N. G. et alii. Políticas culturales en América Latina. México: Grijalbo, 1987).

A pesquisa abrange todos os governos estaduais, além de 265 municípios selecionados por sua importância relativa no valor total do orçamento da Unidade da Federação onde estão situados.

Por outro lado, a APU também trabalha com uma classificação por *categorias econômicas*, que reflete a divisão de gastos conforme a natureza de seu impacto sobre o sistema econômico. Nessa classificação, os gastos são agregados em cinco grupos de despesas:

- *Despesas com pessoal* (remunerações, aposentadorias, reformas, pensões, obrigações patronais e respectivos encargos sociais);
- *Despesas de custeio* (manutenção de órgãos governamentais – compra de material de consumo, serviços de terceiros, entre outras despesas);
- *Despesas de capital fixo* (acréscimos ao ativo fixo – obras e instalações, aquisição de equipamentos, material permanente e outros bens de capital, aquisição de terrenos e imóveis);
- *Transferências* (repasses de recursos intergovernamentais e a empresas do setor público);
- *Despesas financeiras* (encargos da dívida pública e inversões financeiras).

Outra fonte de dados para o estudo sobre gastos da administração pública no setor cultural foi o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), que fornece informações gerenciais para o governo federal. Todos os registros contábeis de órgãos da administração pública federal são efetivados nesse sistema.

No setor cultural, esse sistema traz informações sobre a alocação de recursos em órgãos federais como o Ministério da Cultura, a Fundação Casa de Rui Barbosa, a Fundação Palmares, a Biblioteca Nacional, a Agência Nacional de Cinema (Ancine), a Fundação Nacional de Artes (Funarte) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

Por fim, para a obtenção de dados sobre gastos públicos municipais, utilizou-se também a base de dados Finanças do Brasil (Finbra), composta por informações sobre despesa total com a função *cultura* (sem desagregá-la por tipo de despesa), enviadas pelos municípios por meio de um sistema da Caixa Econômica Federal. No entanto, essa cobertura não é completa, pois há municípios que não enviam as informações solicitadas.

### **Análise dos dados relativos ao ano de 2003**

No que se refere às despesas consolidadas da administração pública nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), o valor total de investimentos públicos no setor cultural em 2003 chegou a aproximadamente R\$ 2,3 bilhões. Porém, esse montante canalizado para a cultura representa apenas 0,2% do total da receita governamental, sendo que na esfera federal essa participação é de 0,03%, nos estados de 0,4% e nos municípios de 1,0%.

Sobre esse aspecto, é necessário levar em conta o fato de não existir nenhum percentual obrigatório de gastos da receita governamental na área da cultura, tal como existe hoje em relação à saúde e à educação. Apesar da relevância desse dado para uma análise voltada para as políticas culturais, o estudo do IBGE não apresenta dados comparativos sobre o dispêndio público em outras áreas do governo, como saúde e educação, o que seria fundamental para o aprofundamento dessa perspectiva de análise.

Quanto à distribuição do volume total de gastos entre as três esferas de governo, os dados apontam para um maior aporte de recursos públicos por parte dos municípios, sendo que sua participação ficou em 55%, ao passo que os estados correspondem a 32% e a União a apenas 13% do total.

Esses dados vêm reafirmar o papel essencial dos municípios na vida cultural, especialmente por se encontrarem em posição de proximidade com a demanda cultural das populações, além de estarem mais sujeitos a pressões de artistas, produtores e consumidores de bens culturais. Além disso, cabe à municipalidade a gestão direta dos diversos equipamentos culturais. Daí a importância de considerar o âmbito municipal como referência para o Observatório Itaú Cultural<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Exemplos da importância dos municípios na área da cultura são as *políticas culturais de proximidade*, que buscam se aproximar dos problemas cotidianos dos cidadãos, com vistas à participação ativa na vida cultural da cidade. Desde

Com relação à desagregação dos gastos públicos no setor cultural por categoria econômica, os dados mostram que cerca de 86% dos recursos públicos para a cultura destinam-se aos gastos com pessoal e com outras despesas de custeio. As despesas de capital fixo ficam com 5%, as transferências com 8%. Por fim, as despesas financeiras correspondem a 0,05%, ocorrendo apenas no âmbito do governo federal.

Na esfera federal, os dados indicam que o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) foi o órgão que mais recebeu recursos, com o valor aproximado de R\$ 102 milhões, uma vez que é responsável pelas despesas dos maiores museus federais (Museu Imperial de Petrópolis, Museu Nacional de Belas-Artes e Museu da República, no Rio de Janeiro, além do Museu da Inconfidência, em Minas Gerais). O Ministério da Cultura também possui participação elevada no total de gastos do governo federal, com cerca de R\$ 91 milhões, pois se trata do órgão central, responsável pela coordenação e gestão de recursos do setor cultural federal. Em seguida vem a Fundação Nacional das Artes (R\$ 30 milhões), a Biblioteca Nacional (R\$ 28 milhões), a Agência Nacional de Cinema (R\$ 19 milhões), a Fundação Casa de Rui Barbosa (13 milhões) e a Fundação Palmares (R\$ 9,6 milhões).

Na esfera estadual, do total de despesas com o setor cultural (cerca de R\$ 746 milhões), São Paulo é o estado que tem a maior participação, com aproximadamente 28,2%, seguido por Bahia (10,6%), Rio de Janeiro (8,2%), Amazonas (6,1%), Rio Grande do Sul (5,3%) e Distrito Federal (5,3%), o que demonstra uma desigualdade na aplicação de recursos entre as Unidades da Federação. Porém, esses dados precisam ser relacionados à população, para que se possa chegar a um número relativo que indique o dispêndio por habitante<sup>7</sup>.

Já na esfera municipal, os municípios de São Paulo são os que mais efetuaram dispêndios culturais em 2003, com aproximadamente 37,6% do total.

Os dados relativos aos dispêndios em cultura nas grandes regiões do país podem ser abordados de forma comparativa entre as esferas municipal e estadual, obtendo-se os seguintes números:

<b>Região</b>	<b>Gastos municipais (%)</b>	<b>Gastos estaduais (%)</b>
Sudeste	63,3	40,7
Nordeste	16,4	24,6
Sul	14,3	11,3
Norte	4,6	13,0
Centro-Oeste	1,4	10,4

A análise por grandes regiões nessas duas esferas aponta uma concentração de gastos na região Sudeste, que fica com 40,7% dos gastos estaduais e quase 64% dos municipais. A distribuição entre as diversas regiões é mais atenuada na esfera estadual, enquanto os gastos municipais são bastante desiguais entre as diversas regiões. Aqui, novamente, apontamos a necessidade de que esses dados sejam relacionados à população de cada região, visando obter um índice de gastos por habitante.

O Ipea avançou na análise dos dispêndios culturais municipais, relacionando-os ao tamanho do município. Nesse cruzamento de dados, chegou-se aos seguintes índices *per capita* em relação ao número de habitantes:

<b>Tamanho do município (habitantes)</b>	<b>Dispêndio cultural <i>per capita</i> (em reais)</b>
Até 5.000	7,75
Até 20.000	5,42
Até 50.000	6,02
Até 100.000	6,86

---

1984, essa questão vem sendo discutida nos planos estratégicos de cultura de Barcelona, por meio de encontros internacionais que discutem políticas e gestão cultural. A edição de 2006 abordou as novas políticas culturais de proximidade, noção que aproxima as políticas culturais de diversos tipos de equipamentos e programas que têm o bairro como referência principal. Fonte: Diputación de Barcelona. Interacció'06. Disponível em: <http://www.diba.es/cerc/fixers/Prepcast.pdf>. Acesso em 20 dez. 2006.

<sup>7</sup> Essa comparação foi efetuada no texto do Ipea, op. cit.

Até 500.000	7,18
Mais de 500.000	8,74
<b>Total</b>	<b>7,16</b>

Como podemos observar na tabela, os municípios que possuem mais de 500 mil habitantes são os que detêm o maior dispêndio cultural *per capita*. Ao isolar os municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, que sozinhos acumulam 20% dos gastos culturais municipais, o dispêndio *per capita* fica em R\$ 13,70, o que reafirma a idéia de concentração de recursos no eixo Rio-São Paulo. Se excluirmos esses dois municípios da faixa com mais de 500 mil habitantes, esse índice cai para 6,10 *per capita*.

Com base na análise dos estudos do IBGE e do Ipea, podemos identificar três possíveis abordagens dos gastos da administração pública no setor cultural:

- a distribuição dos gastos públicos entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual, municipal);
- a distribuição entre as diversas áreas da receita governamental (cultura, saúde, educação etc.);
- os gastos por município, estado e região, com relação ao número de habitantes.

Para aprofundar a análise dos gastos públicos com o setor cultural, poderiam ser incorporados dados sobre os recursos provenientes da aplicação das leis de incentivo fiscal à cultura. Apesar de não entrarem diretamente na dotação orçamentária da área da cultura, esses recursos provêm dos cofres públicos e, na prática, são destinados a atividades culturais. Com esse dado seria possível estabelecer uma correlação entre o investimento direto no setor cultural e os recursos canalizados por meio do mecanismo de renúncia fiscal.