2083
TEXTO PARA DISCUSSÃO

FINANCIAMENTO CULTURAL: UMA VISÃO DE PRINCÍPIOS

Frederico Barbosa
Roberto Freitas Filho

ipea

2083

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, abril de 2015

FINANCIAMENTO CULTURAL: UMA VISÃO DE PRINCÍPIOS

Frederico Barbosa[1]
Roberto Freitas Filho[2]

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc do Ipea; e professor do Centro Universitário de Brasília (Uniceub).

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, Substituto
Bernardo Alves Furtado

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete
José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

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 opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

JEL: Z18.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO: DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS CULTURAIS.....7

2 ESTADO E MERCADO NO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS CULTURAIS.....8

3 MODELOS DE FINANCIAMENTO.....17

4 O VALE-CULTURA.....20

5 ALTERNATIVAS.....26

6 FINANCIAMENTO E GASTO NA CULTURA.....28

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 44

REFERÊNCIAS 45

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....46

SINOPSE

Este texto trata do financiamento de atividades culturais, qualificando e analisando os argumentos que justificariam a participação do Estado nesse empreendimento. Analisa as críticas que afirmam terem sido as políticas culturais no Brasil deixadas ao mercado em função da primazia dos incentivos fiscais, especialmente da Lei Rouanet. Para responder a esse objetivo, a pesquisa considera a composição dos recursos públicos, privados e os gastos tributários públicos indiretos. O argumento se desdobra na reflexão sobre os fundamentos da legitimidade da participação do Estado no financiamento ao consumo cultural por meio do vale-cultura que, sendo uma forma de incentivo fiscal, estabelece novos argumentos ideológicos e de princípio, expressando a visão de que o Estado deve subsidiar as escolhas individuais dos trabalhadores no que se refere às preferências de consumo de bens culturais. Finalmente, trata de um terceiro tema que é o da qualidade do fluxo de execução orçamentária de órgãos públicos. Nesse caso, a hipótese é de que boa parte da energia despendida em críticas de princípio dirigidas aos mercados poderia ser redirecionada ao esforço de reformar o próprio Estado. Há muitos problemas no processo de decisão pública a respeito do orçamento e de sua execução. São necessárias fortes iniciativas para ajustar montantes de recursos financeiros às necessidades culturais, mas também para melhorar a qualidade do processo de gasto.

Palavras-chave: cultura; orçamento público; mercado; regulação.

ABSTRACT

This paper deals with the funding of cultural activities, describing and analyzing the arguments that justify the State's participation in this funding. It analyzes the critics who claim to have been the cultural policies in Brazil left to the market due to the primacy of tax incentives, part of the Rouanet Law. To meet this objective it analyzes the composition of public and private resources and public indirect tax expenditures. The argument unfolds in the reflection on the legitimacy foundations of the state's participation on funding cultural consumption via "Culture Tickets", which is a form of tax incentives, establishing new ideological and principled arguments, expressing the view that the state should subsidize the members of the working class individual choices in relation to the preferences of consumption of cultural goods. Finally, a third aspect is the quality of budget execution flow of the public body. In this case, our hypothesis is

that much of the energy expended in criticizing questions of general principles like the preference for the market could be redirected into an effort to reform the state itself. There are many problems in the public decision making process about the state budget and its implementation. Strong initiatives are needed to adjust the amounts of financial resources to cultural needs, but also to improve the quality of the spending process.

Keywords: culture; state budget; market; public regulation.

1 INTRODUÇÃO: DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS CULTURAIS

Duas linhas de força demarcaram as políticas culturais nos anos recentes: a democratização cultural e a de democracia cultural. A democratização refere-se a um processo regulado pela ideia de igual acesso de todas as pessoas aos bens culturais considerados legítimos. A democracia cultural implica um conceito de atribuição de igual valor a todas as práticas culturais e o reconhecimento de que as diferentes formas de vida, saberes e linguagens artísticas podem encontrar nos espaços públicos seu lugar de expressão e diálogo.

Nos últimos anos, foram experimentadas no Brasil várias hipóteses de reorganização das políticas culturais que expressavam tanto os direitos de acesso quanto de reconhecimento das práticas culturais. Foram escolhidos para análise, de forma mais detida, uma questão e três temas estreitamente relacionados e considerados fulcrais no campo das políticas públicas de cultura. A questão refere-se à participação do Estado no financiamento de atividades culturais. Este artigo tem por objetivo qualificar e analisar os argumentos que justificariam a participação do Estado nesse financiamento. A principal crítica recente é de que as políticas culturais no Brasil foram deixadas ao mercado em função da primazia de um dos mecanismos de alocação de recursos previstos na Lei Rouanet, os Incentivos Fiscais. Então, a questão das relações entre Estado e mercado se constrói em torno de um primeiro tema: o mix do financiamento cultural no Brasil a partir da Lei Rouanet. Para responder a esse objetivo, analisam-se a composição dos recursos públicos, privados e os gastos tributários públicos indiretos, para que se possa, dessa forma, contextualizar a discussão do primeiro tema.

O segundo tema se desdobra, também, da questão do fundamento da legitimidade da participação do Estado no financiamento. As empresas, ou o mercado, como já se viu, são apontadas como núcleo de uma política liberal que prioriza o mercado em decorrência do uso dos incentivos fiscais para apoiar projetos culturais. A proposta do Programa de Cultura do Trabalhador (PCT), que apresenta como instrumento o vale-cultura, foi defendida e aprovada, significando uma nova ênfase no mercado, só que agora dando prioridade às preferências do consumidor. Sabe-se que nenhuma política é isenta de contradições e, aparentemente, a defesa da prioridade da preferência do consumidor pode ser associada, de forma tão intensa quanto a preferência das empresas, a um ideário de "mercado". A proposta é estender a reflexão sobre esse novo mecanismo

de financiamento, que associa incentivos fiscais a um novo paradigma do fazer política cultural. O vale-cultura expressa a visão de que o Estado deve subsidiar as escolhas individuais dos trabalhadores no que se refere às preferências de consumo de bens culturais. Essa ideia está contida no PCT, cujos limites e potenciais referentes à democratização estão aqui refletidos.

Finalmente, o terceiro tema refere-se aos resultados do processo de programação orçamentária do Ministério da Cultura (MinC), em que foram mapeados e discutidos suas características e desafios. O principal deles é o da melhoria da qualidade do fluxo de execução orçamentária. Nesse caso, a hipótese é de que boa parte da energia despendida em críticas de princípio dirigidas aos mercados poderia ser redirecionada ao esforço de reformar o próprio Estado. Há muitos problemas no processo de decisão pública a respeito do orçamento e na sua execução. São necessárias fortes iniciativas para ajustar montantes de recursos financeiros às necessidades culturais, mas também para melhorar a qualidade do processo de gasto.

2 ESTADO E MERCADO NO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS CULTURAIS

A Constituição de 1988 (CF/1988) foi generosa com a área cultural,[1] estabelecendo os direitos culturais e definindo um papel ativo para o Estado nessa área (Barbosa *et al.*, 2011). Um dos mecanismos para que os objetivos fossem efetivados é a participação ativa do Estado no financiamento de ações culturais. Existem propostas de Emenda Constitucional (EC nº 150) defendidas durante a campanha pela presidente Dilma Roussef e depois pelo MinC para vinculação de recursos para a cultura, e ambém um esforço institucional para o aumento de recursos e a reformulação de leis centrais que normatizam o sistema de financiamento federal à cultura.

Para ampliação de recursos financeiros na área cultural, o Estado pode usar tanto recursos fiscais diretamente – e para isso utiliza parte da carga de impostos – quanto incentivos fiscais, isto é, deixa de arrecadar impostos das empresas e de pessoas físicas,

1. A Constituição pode ser entendida como uma rede de conceitos que define os direitos culturais. Os Artigos 215 e 216 são os mais famosos no campo cultural.

e em troca estas financiam ações culturais.[2] A área cultural, inclusive, tem algumas fontes vinculadas, embora diminutas, tais como loterias, concursos e fundos regionais. A CF/1988 também permite que os entes federados vinculem recursos fiscais, se houver vontade política e recursos financeiros. A composição desses recursos dos orçamentos federais é de impostos gerais (imposto de renda, contribuições etc.) e a destinação deles responde à lógica incremental, isto é, quando há recursos tributários, os órgãos setoriais vão tendo seus orçamentos aumentados gradualmente.

Portanto, a CF/1988 expressa uma série de valores, dentre eles o do desenvolvimento – criatividade e proteção do patrimônio cultural para as gerações futuras (Barbosa da Silva e Araújo, 2010) – e da equidade – regional e para culturas desprotegidas. Em conjunto, pode-se dizer que esses valores expressam algo que Thomas Nagel indicou da seguinte forma: "o valor que orienta a política fiscal não pode ser a justiça tributária, mas sim, a justiça social" (Nagel e Murthy, 2005). Aparentemente acrescentou-se algo novo à apresentação da questão da cultura, a justiça social. Nada mais enganador.

No parágrafo anterior, afirmou-se que política fiscal diz algo a respeito da disposição dos governos em usar recursos tributários para certos fins, nesse caso, a justiça social; todavia, para muitos é duvidosa a ideia de que a cultura tem algo a ver com o desenvolvimento e com a justiça social. As artes e a cultura, para esses, seriam parte do gênero de última necessidade, algo supérfluo, que não é e nem deveria ser priorizado como objeto de política pública. Entretanto, nos últimos anos, o tratamento da cultura como objeto de política pública ganhou densidade, ao se constituir como óbvio recurso ao desenvolvimento, mesmo sendo ela ainda tratada com ares de um ceticismo irônico.

No entanto, não há como separar a dimensão cultural dos processos de transformação sociais mais gerais, especialmente econômicos e tecnológicos. Essa tese vem sendo defendida nos últimos governos e foi tema do programa de governo da presidente Dilma Rousseff.

No caso do modelo de financiamento brasileiro à cultura, há, além dos recursos orçamentários diretos, os incentivos fiscais que são utilizados com diferentes finalidades. No campo da cultura, além de financiar atividades pelo seu valor cultural e artístico,

2. Os incentivos fiscais são mecanismos de financiamento que estão expressos nas Leis nº 8.313/1991 e nº 8.685/1993.

tinham como finalidade criar uma orientação ou motivar o empresariado para o apoio e para a prática do mecenato a artistas, instituições culturais e eventos. Por essa razão, o prazo limitado de vigência foi sendo estendido a cada momento em que expirava.

Outro objetivo foi o de criar atividades econômicas sustentáveis no campo do cinema e do audiovisual. Nesse caso, procurava dar apoio ao processo de formação de atividades industriais nessas áreas, com uso direto ou indireto de recursos de impostos, por meio da execução orçamentária ou de incentivos fiscais.

Há muitas controvérsias a respeito do financiamento à cultura. A primeira delas é exatamente saber da legitimidade do Estado em apoiar a cultura no quadro de necessidades crescentes de financiamento de políticas sociais como a educação, a saúde, a previdência e assistência social, entre outras políticas.

Um ponto de grande importância é delimitar os objetivos das políticas culturais. Financiar as artes é algo diferente de financiar ações públicas de reconhecimento de culturas tradicionais. Mas não são apenas essas as questões; tem-se também a preservação do patrimônio edificado, os museus, os centros culturais, entre tantos outros equipamentos culturais a exigirem recursos significativos. No entanto, a cultura é um recurso que pode gerar diferentes resultados econômicos. Essa poderia ser uma diretriz a ser priorizada nas políticas culturais.

Há, ainda, a questão dos montantes de recursos e da composição de fontes. No quadro de restrições, esta questão é central, daí, os postulados da composição de recursos dos orçamentos fiscais com fontes vinculadas ou não, com recursos adicionais das empresas, mas também de doações de pessoas físicas e jurídicas, com linhas de crédito bancárias e aportes de fundos multilaterais.

Além da concorrência por recursos setoriais, da priorização de objetivos e da pluralização de fontes, há, também, questões como a de legitimidade das decisões políticas, a serem deslocadas para as empresas e consumidor, no caso de formas de incentivo fiscal, como o previsto na Lei Rouanet, ou por meio da distribuição de vales-consumo com lastro, também em incentivos fiscais, como já se viu. Em consequência, o financiamento coloca questões relacionadas ao desenho do processo decisório. Saber quem decide sobre a alocação de recursos é uma questão política sensível. Toda escassez supõe que se deva

fazer escolhas as quais, por vezes, podem ser particularmente difíceis; a qualidade da discussão a respeito de valores e dos bens que devem ser preservados ou sacrificados e o conjunto das decisões alocativas definem o caráter da política implementada. A questão é sensível na medida em que, além de se saber quem decide sobre a alocação, dois outros movimentos são necessários. Em primeiro lugar, deve-se decidir o quanto de um bem deve ser colocado à disposição da sociedade e, em segundo, quem deve receber o que se oferece. Há, assim, decisões de primeira e de segunda ordem, que ensejam racionalização e uma dose de violência simbólica em sua efetivação, em um contínuo processo político de crítica, resistência, desconsideração e refazimento da decisão, próprios do processo político.[3]

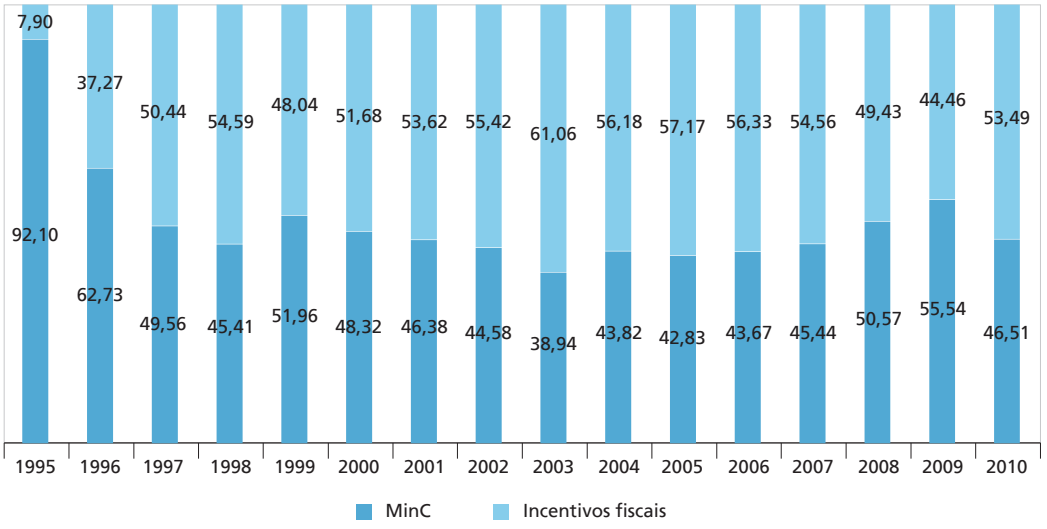
Apesar de todas as críticas recorrentes, modelos alternativos e mesmo propostas de aperfeiçoamento do sistema de financiamento cultural, é fato que os recursos globais aumentaram significativamente, como se pode ver pelos dados de financiamento de gastos diretos e indiretos. Embora o aumento ou diminuição de recursos não seja o único critério a ser apresentado para defesa ou crítica de um modo específico de financiamento, é, certamente, um dos argumentos mais fortes que se pode levantar para pensar na sua efetividade.

Por essa razão, o texto começa a discussão com a apresentação de alguns dados a respeito da composição e do comportamento dos gastos culturais (diretos) e dos gastos tributários (indiretos) do MinC e do governo federal com cultura, entre 1995 e 2010 (gráficos 1 e 2).

Os gastos diretos orçamentários do MinC respondiam por 92% dos recursos da área em 1995 e em 2010, apesar do aumento dos montantes, correspondiam a 46,5% do total. Os incentivos cresceram de forma a impressionar: eram 7,9% do total em 1995 e chegam 53,5% em 2010.

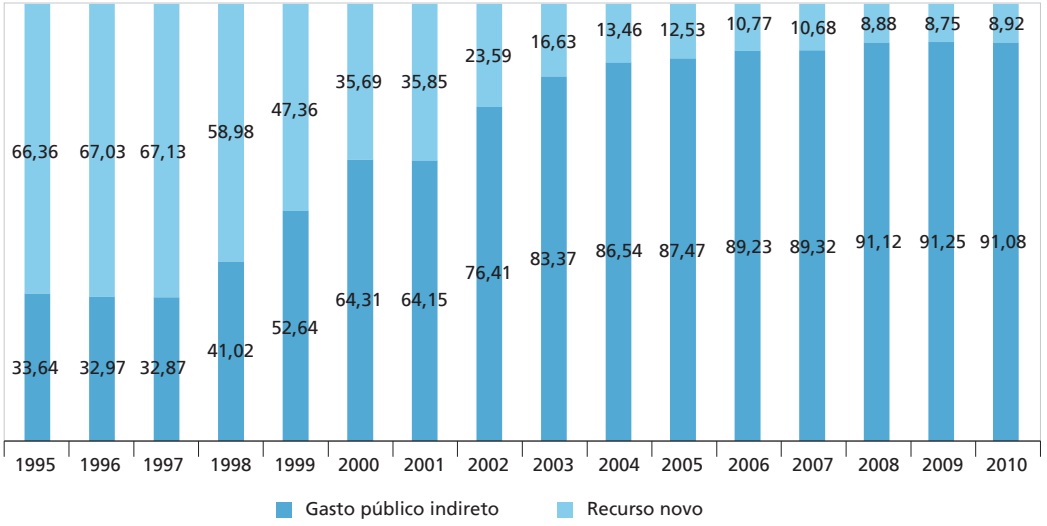
3. O problema das escolhas valorativas e alocativas está presente tanto na dimensão do direito público quanto na do direito privado, e remonta a uma tradição de reflexão sobre a relação entre o direito e as políticas públicas. Ver Calabresi (1970) e Calabresi e Bobbit (1978).

GRÁFICO 1
Participação percentual das fontes públicas e privadas no financiamento à cultura: nível federal (1995-2010)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Relação entre recursos renunciados e recursos novos do patrocínio destinados à cultura: nível federal (1995-2010)



Elaboração dos autores.

Parte desses recursos, no entanto, corresponde aos que deixaram de ser arrecadados, na forma de impostos, que eram de 33,6% em 1995 e foram para 91,1% em 2010,

enquanto os recursos novos, o que os patrocinadores aportam de recursos próprios, que eram de 66,4% em 1995, caíram para uma participação de 8,9%, algo em torno de R$ 100 milhões em 2010.

Como se pode ver, há dois componentes importantes para a argumentação que se seguirá. Em primeiro lugar, verificou-se o aumento global dos recursos, tanto dos orçamentários, quanto aqueles da modalidade "incentivos fiscais". Nessa relação, o aumento dos recursos fiscais na participação na composição dos recursos globais sai de 7,9% (1995) para 53,5% (2010). Depois, constatou-se o aumento dos gastos públicos indiretos, que eram de 33,6% e vão para 91,1% nos quinze anos em foco. Ou seja, a participação das empresas em termos de recursos próprios sai de 46,4% em 1995, para 8,9%.

A última seção deste artigo voltará ao tema dos recursos orçamentários e seus problemas específicos, deixando de lado a análise dos dados do orçamento e passando à discussão sobre as premissas que permitiriam avaliar e justificar a presença do Estado no financiamento das políticas culturais.

O autor indicado para pensar a relação entre escolhas e políticas públicas é Ronald Dworkin. Embora sua obra seja uma reflexão marcadamente jurídica, suas preocupações tocam à política e às relações entre regras, princípios e políticas públicas como padrões decisórios e o direito como atividade interpretativa. Chama atenção o fato de que, mesmo sendo um liberal, entende a consideração igualitária como a virtude soberana das comunidades políticas, o que para os fins desta reflexão é importante, pois coloca em questão a justiça das escolhas sobre os modelos de financiamento da cultura. Quando a riqueza de comunidades políticas prósperas é distribuída de forma desigual, a justiça fica comprometida, especialmente se as posições iniciais de acesso forem fortemente desiguais, como é o caso brasileiro. Os modelos de alocação funcionalizam o discurso sobre a legitimidade das opções políticas, em um movimento circular, por meio do qual se reforça a necessidade de efetivação de um arcabouço de normas jurídicas que governam a propriedade, os contratos, as leis de previdência, os incentivos fiscais, a atuação do Estado etc. (Dworkin, 2005b).

Seguindo as pistas propostas por Dworkin (2005a), distinguiram-se três abordagens que justificariam a destinação de recursos para as artes e para a cultura: os métodos

econômico e *sublime*, descritos pelo autor, e a *antropológica* para a qual o filósofo não apresentou uma definição explícita, mas cujos elementos pode-se encontrar em sua reflexão. As três abordagens são apresentadas no quadro 1.

QUADRO 1
Abordagens a respeito do financiamento à cultura

Designação	Conteúdo	Pressuposto ou objetivo
Econômica	"uma comunidade deve ter o caráter e a qualidade de arte que deseja comprar ao preço necessário para obtê-la"	Pressupõe a liberdade para que as pessoas escolham o que querem
Sublime	"a arte e a cultura devem alcançar certo grau de refinamento, riqueza e excelência para que a natureza humana floresça, e que o Estado deve prover essa excelência se as pessoas não o fazem ou não têm como fazê-lo"	Propõe uma visão do que é bom para que as pessoas tenham ou usufruam
Antropológica	"estrutura cultural de uma sociedade"	Propõe que a cultura seja constituída pelo conjunto de oportunidades de valor disponíveis às pessoas

Elaboração dos autores.

No primeiro caso, a abordagem econômica não justificaria o apoio financeiro às artes e à cultura, pois o instrumento mais apto a fazer escolhas e decidir de forma eficiente é o mercado. O consumidor escolhe o que quer, se estiver disposto a pagar o preço necessário. A questão mais difícil é saber se ele estaria disposto a pagar pelo custo total de peça de teatro, museus, obras de arte etc. Os recursos públicos sempre subsidiam parte dessas atividades. Isso implicaria dizer que o consumidor está pagando mais do que em situação típica de mercado (paga na forma de tributos e do próprio bolso). Essa perspectiva apresenta outras dificuldades; uma delas se refere às relações entre preferência e recursos totais disponíveis. Por exemplo, uma pessoa pode ter uma forte preferência por gastar seus recursos em espetáculos de teatro, mas não dispor de recursos para isso; assim sendo, preço e mercado não são medidas perfeitas para o que as pessoas realmente querem.

Ainda na abordagem econômica, também é possível seguir de perto a discussão que afirma serem a arte e a cultura bens públicos ou bens públicos mistos. Arte e cultura seriam bens públicos, têm valor e trazem contribuição para a comunidade em geral, e assim, devem ser apoiadas pelos recursos públicos se não podem ser produzidas pelo mercado de forma eficiente. A ineficiência refere-se ao fato de que há grande dificuldade de impedir que aqueles que não pagam por um bem também recebam seus benefícios e usufruam dele de forma gratuita.

> As pessoas não têm nenhum incentivo para pagar pelo que receberão de qualquer jeito se outros comprarem (...) como todos os outros terão o mesmo motivo, há um perigo real de que, coletivamente, não se gaste a soma que se está disposto a gastar se cada um pensasse que isso é necessário; assim, acabaremos por não gastar o que queremos gastar coletivamente (Dworkin, 2005a, p. 332).

O bem público misto pode excluir os que não vão pagar (espetáculo, ópera, teatro etc.), mas pode beneficiar os que dele não participaram e gerar efeitos positivos extrínsecos para a comunidade (aumento dos postos de trabalho, turismo etc.) que não estão relacionados à qualidade intrínseca do bem, ou seja, arte e cultura seriam recursos para outros fins.[4]

No segundo caso, a questão ganha aspecto diverso. Trata-se de decidir quanto se está disposto a gastar coletivamente para desenvolver a cultura, portanto a discussão pública proporciona um valioso critério de decisão sobre dispêndios tributários. Os problemas centrais se referem às desigualdades de acesso aos bens simbólicos produzidos ou protegidos pelo subsídio público. Os que se beneficiam dos resultados dos incentivos públicos são exatamente aquelas pessoas que tiveram o gosto próprio e uma formação para desfrutar da arte e da cultura. Aqui, incluem-se não apenas centros culturais, museus ou bibliotecas, mas também as instituições educacionais. Haveria algo de levemente injusto nesta perspectiva, segundo Dworkin, ao se beneficiar pessoas de classe média no consumo de bens culturais.[5] Além disso, há outro problema sério que é o de tratar formas de vida ou escolhas artísticas particulares como universais, quando na verdade, as pessoas discordam em questões de gosto, estética, razões para usar o tempo livre e sobre que tipo de arte tem conteúdos edificantes do ponto de vista moral e existencial. Assim, não seria razoável esperar que o Estado fizesse uso de suas capacidades de tributação e definição da alocação de recursos em função de valores particulares, especialmente aqueles relacionados à estética do sublime.

O direito à cultura é previsto constitucionalmente e enseja ações positivas do Estado, seja de natureza fática, seja garantindo atos positivos de natureza normativa (Canotilho, 2002, p. 1243). São direitos não expressamente arrolados no Artigo 6º da

4. O argumento completo está em Dworkin, 2005a, p. 331-334.

5. Para estudo dos padrões de frequência de práticas culturais em suas dimensões socioeconômicas, ver Codes, Barbosa e Araújo, 2011.

CF/1988, espécies de direito social, mas na medida em que têm relação constitutiva com vários dos direitos ali previstos, pode-se dizer que o são. De forma explícita, a previsão do direito à cultura vem nos Artigos 215, 216 e 216-a, em que se verifica marcadamente seu caráter de universalidade, devendo ser garantido a todos (Silva, 2001, p. 312). O sentido jurídico do direito à cultura é vinculado, portanto, às ações do Estado no sentido de garantir de forma igualitária a fruição cultural, aí entendidas as dimensões da cultura como conjunto de recursos materiais e simbólicos que condicionam a produção, a proteção e o enriquecimento do patrimônio cultural coletivo e o reconhecimento da diversidade de formas dos saberes, fazeres e modos de vida.

Mas há um terceiro sentido mais amplo no qual talvez se deva concentrar. A arte e a cultura são recursos simbólicos e refletem escolhas morais profundas, fazem parte de nosso patrimônio global. Pablo Silveira (1995) é bastante claro em relação a essa última questão: "as possibilidades ou oportunidades de valor presentes em uma sociedade não dependem da quantidade de objetos de escolha que estão disponíveis e sim da variedade de critérios de escolha que podem ser aplicados".

A arte, aliás, em qualquer de suas formas compõe o contexto cultural em que se vive. A "arte popular" e a "alta cultura" estão enredadas à cultura do dia a dia e assim se justifica o patrocínio estatal a elas pelo potencial que têm para fecundar a cultura cotidiana e aumentar-lhe o repertório de imagens, ideias, padrões de resolução de problemas, possibilidades de conexões de significados etc. Esses elementos aparecem como princípios na forma de proteção e dinamização da diversidade cultural.

Entretanto, as repercussões, efeitos e benefícios desse tipo de investimento podem demorar, inclusive considerando que os beneficiários poderão ser aqueles situados em gerações seguintes. Os efeitos não são imediatos e podem não beneficiar imediatamente os que tiveram seus impostos diretamente aplicados na área cultural. Essa objeção levanta a necessidade de considerar uma alternativa institucional e política, a da realização de um programa contínuo de investimentos no qual cada geração vai contribuindo com a proteção da memória e a invenção de novas tradições criativas legadas aos seus herdeiros. Não é possível estimar os impactos e repercussões do subsídio público na criatividade cultural, mas é uma expectativa razoável que eles contribuam para o clima de aperfeiçoamento intelectual e moral.

Embora não se possa imaginar no momento nenhum critério que justifique um nível de gastos para incentivos públicos à cultura, alguns níveis se tornaram referências simbólicas, a exemplo de 1% do orçamento destinado às políticas culturais pelo governo francês, considerado uma referência em termos de políticas e um percentual que depois foi preconizado normativamente pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Na seção 2, uma mostra da participação dos recursos da cultura no orçamento federal em 2010 será analisada.

Outra questão relevante é a de saber que tipo de alocação uma comunidade está disposta a fazer. Ressurge-se nesse ponto a questão nada trivial de saber se os investimentos devem pretender levar à comunidade algum tipo de cultura que se considere valorosa, ou se o valor orientador será o de respeitar os gostos e práticas vigentes. Esperar que a resposta parta da comunidade é incoerente. Até que ponto é possível preferir algo diferente das tradições e do seu contexto?

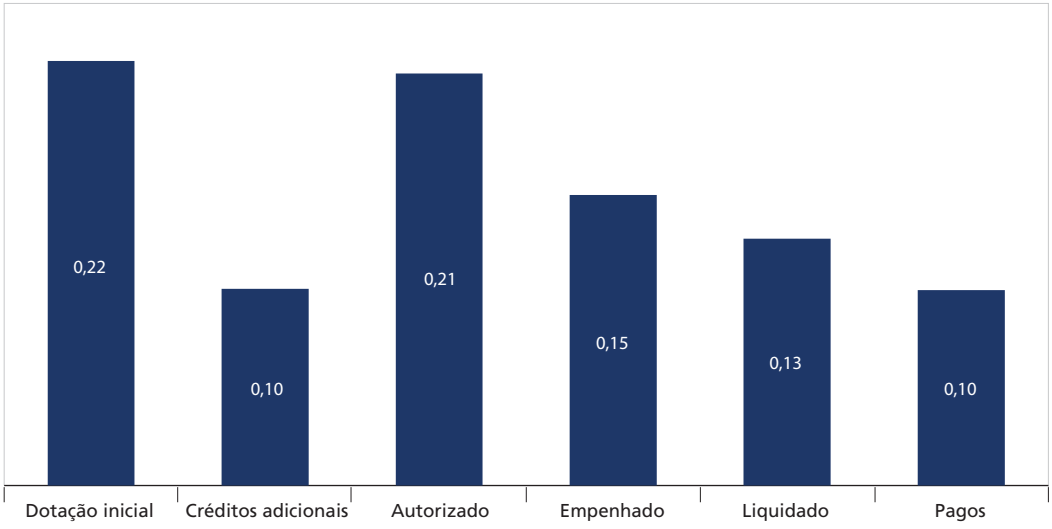
3 MODELOS DE FINANCIAMENTO

Na legislação de financiamento, e mais do que isso, na cultura política brasileira, há uma orientação liberal que não permite que projetos culturais sejam julgados pelos seus conteúdos. A aprovação de projetos pela Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC), que define quais estarão aptos a captar recursos das empresas, leva em consideração elementos formais de coerência interna e consistência dos orçamentos. Não há julgamento a respeito do mérito ou de conteúdos específicos, outros elementos também devem ser ressaltados.

A análise do gráfico 3 não é imprescindível para o andar da argumentação, mas permite abrir um parêntese. Dele pode-se derivar questões a respeito das pretensões da área em termos de esforço de gasto do MinC. Primeiramente, o gráfico 3 aponta que a dotação inicial foi de 0,22% do orçamento geral da União (excluído serviço da dívida), os créditos adicionais foram de 0,10% em uma provável disposição política para aumento de recursos. O autorizado foi em torno de 0,21% do orçamento geral. A capacidade de empenhar, entretanto, foi menor e isso não depende apenas do MinC, mas da política e desempenho fiscal global do governo. O liquidado foi de 0,13% do orçamento e o pago no período (no ano) foi de 0,10%. A rigor, para atingir 1% preconizado, os recursos

devem aumentar em dez vezes. Obviamente, o problema não é só de recursos, mas de prioridade alocativa e do comportamento global do orçamento da República.

GRÁFICO 3
MinC: participação percentual dos recursos no orçamento federal (2010)



Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Dentro desse quadro, os incentivos fiscais constituem-se em uma forma "protegida" de recursos, pois não seguem a lógica fiscal governamental dos contingenciamentos e cortes e, embora sejam definidos limites anuais, estes não são rigorosamente seguidos. Quando se diz que a legislação de incentivos fiscais responde às necessidades do mercado, mudando o argumento de foco, a questão que se trata não é a respeito da preferência do consumidor, das práticas ou da natureza do que está sendo financiado, mas a legitimidade que as empresas teriam em decidir sobre em quais projetos depositar recursos e depois obter abatimento nos impostos. Nessa visão, como as empresas querem retorno de imagem, o argumento se desdobra. Elas vão investir naqueles artistas mais conhecidos, que irão proporcionar mídia indireta para a empresa em jornais, revistas e televisão. Outra parte do argumento é que as empresas vão investir em eventos com maior visibilidade pública para formar imagem. Os dois argumentos convergem na afirmação da exclusão por parte das empresas, dos artistas, eventos e projetos que não resultam em retorno de imagem nas mídias estabelecidas.

Na verdade, não há uma lógica estrita de mercado aqui, isto é, pressupondo escolhas livres em função de preferências e níveis de preços, o que acontece é que a decisão de

investimento é da empresa e a política é de oferta, ou seja, está relacionada à distribuição de recursos para a produção. Admite-se que o Estado não consegue alocar bem os recursos e que as empresas o farão com certa racionalidade, não apenas econômica, mas levando em consideração a qualidade das propostas e projetos apresentados.

Seja como for, a política de financiamento cultural é, ainda que idealmente, por premissa, neutra, em suas linhas gerais, em relação a que tipo de bens e práticas culturais deve ser incentivado. Pode-se dizer que a empresa escolhe os projetos que são do seu interesse em termos dos quais associará sua imagem. Também se pode dizer que parte dos recursos que deixaram de ser arrecadados serviu aos interesses de *marketing* empresarial. Isso tudo parece ser correto. O problema, no entanto, não é o mercado, mas uma discussão que tem tripla dimensão. A primeira é saber se as empresas escolheram projetos artístico-culturais irrelevantes do ponto de vista da estrutura cultural. A segunda é saber se o erário, por meio do gasto público indireto, outro nome para a isenção fiscal, financiou uma visão particular de arte que não corresponde aos valores que seriam desejáveis do ponto de vista da política de enriquecimento da estrutura cultural, assumindo-se que isso seja possível. A terceira é saber se é razoável financiar, com recursos fiscais destinados à cultura, o *marketing* das empresas.

Responder às duas primeiras questões não é impossível, mas implica debates sobre valores políticos substantivos, o que é difícil para a tradição liberal antiperfeccionista,[6] isto é, que diz ser impossível fazer escolha entre valores particulares. Para essa tradição não é possível dizer o que é melhor em termo de valores, então o debate, a princípio, é irrelevante. Responder à questão também implica discussão empírica a respeito do que as empresas efetivamente financiaram desde a vigência da legislação e do padrão de arte e cultura que foi objeto de incentivo.

A terceira dimensão, embora também exija análises mais longas e cuidadosas, afinal sugere uma reflexão a respeito dos objetivos dos incentivos às empresas, podendo ser esclarecida ao se responder a outras questões que se desdobram, a saber: *i)* que nível de recursos próprios é razoável esperar das empresas quando do uso do mecanismo dos incentivos fiscais? *ii)* qual deve ser a proporção entre gasto tributário indireto e gasto orçamentário?

6. Define-se por antiperfecionista aquele que permanece neutro em questões relativas ao valor intrínseco das pessoas, concepções abrangentes e de todo bem específico que possa ser objeto de nossas escolhas (Silveira, 1995).

A interpretação desse conjunto de questões resulta numa melhor definição a respeito da composição do financiamento à cultura, isto é, sobre o mix público-privado do financiamento; também implica saber organizar modos de financiamento que permitam melhor uso de recursos públicos para prioridades políticas, isto é, para a infraestrutura cultural (museus, bibliotecas, parques, centros-culturais etc.), para promoção do patrimônio artístico não priorizado pelas empresas, para a valorização de grupos artísticos de culturas tradicionais, para a promoção de circuitos artísticos que não se relacionam com os mercados mais dinâmicos, para estimular o associativismo cultural etc.

Todos esses pontos podem ser indagações projetadas ao próprio orçamento direto. Nesse caso, as respostas não serão diretas e nem automáticas, a qualidade do processamento das decisões ainda continuará como questão relevante. A capacidade de financiar e modificar a estrutura de valores de uma sociedade não vem por um efeito mágico; não basta serem os recursos conectados a instâncias de decisão democrática ou do Estado ou mesmo a princípios genéricos como o da equidade. Outras mediações são necessárias aqui.

A seção 3 trata de outro dispositivo de financiamento da cultura. O vale-cultura nasceu no contexto do PCT. Nesse caso, retoma-se a discussão sobre os princípios que envolvem a proposta.

4 O VALE-CULTURA

Os objetivos do PCT estão assim redigidos: "I- possibilitar o acesso e a fruição dos produtos e serviços culturais; II – estimular a visitação a estabelecimentos culturais e artísticos; e III – incentivar o acesso a eventos e espetáculos culturais e artísticos". O programa tem como núcleo o vale-cultura, e como novidade estimular o consumo e o dinamismo da economia cultural.[7] O vale tem caráter pessoal e intransferível, será válido em todo o território nacional, confeccionado e comercializado por empresas operadoras (pessoas jurídicas inscritas no programa e autorizadas a operá-lo), disponibilizado aos usuários (trabalhadores com vínculo empregatício) pelas empresas beneficiárias (pessoa jurídica optante pelo programa) e utilizados pelas empresas recebedoras (pessoa jurídica habilitada pela empresa operadora para receber o vale como forma de pagamento de

7. Lei nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12761.htm>. Acesso em: 25 fev. 2014.

serviço ou produto cultural). Destina-se a todas as empresas tributadas, com base no lucro real, que se inscrevam no programa e deverá ser fornecido ao trabalhador que receba até cinco salários mínimos (SMs) mensais, e aqueles com renda superior a esse mínimo poderão ser também atendidos desde que os primeiros já tenham o atendimento garantido. O valor mensal por usuário será de R$ 50,00, e o trabalhador poderá sofrer um desconto máximo de 10% do vale-cultura. Os trabalhadores com remuneração superior a cinco SMs poderão ter desconto entre 20% e 90%.

Portanto, o vale-cultura é um adicional para que o trabalhador de baixa renda, inserido em segmentos do mercado de trabalho, compre bens e serviços culturais. Há muitos argumentos para a defesa do vale-cultura, sendo o principal deles garantir recursos para o consumo cultural, em que também se ofereceriam razões de cidadania e inclusão em certo padrão de consumo cultural. Mas será verdadeira a tese? As distinções sociais diminuem com o processo de construção de cidadania e com o aumento do consumo cultural subsidiado com recursos públicos? As políticas públicas propostas mudam fundamentalmente as distribuições de recursos sociais? Variadas são as respostas a essas questões, mas elas relacionam de forma enfática algumas ideias. Entre elas estão as de regulações econômicas pelas leis de um mercado autorregulado, as ações públicas de uma autoridade governamental capaz de realizar distribuições igualitárias e a permeabilidade da política a forças sociais, o que permitiria a democratização do Estado. A complementaridade e a tradução institucional dessas ideias permitiriam a consolidação de diferentes projetos sociais e institucionais. A força de cada uma delas corresponderia a diferentes arranjos institucionais. Estruturas culturais das sociedades se relacionam com essas formas organizacionais, mercado, Estado, podendo-se adicionar sociedade civil (comunidades, grupos de vizinhança, família, associações etc.). Os próximos parágrafos discutem o relacionamento do vale-cultura com os direitos culturais, e as possibilidades de que ele signifique a desmercadorização da fruição e do exercício das práticas culturais.

Antes de estabelecer a discussão do vale-cultura propriamente, é necessário estabelecer as premissas do debate. Em sociedades tradicionais não capitalistas, os trabalhadores não eram tratados como mercadoria. Não dependiam da venda de sua força de trabalho para a sobrevivência. Karl Polanyi (1980) descreveu o processo histórico de criação da ideia dos mercados autorregulados e de como o trabalho foi gradualmente se relacionando e tornado dependente das relações monetárias. A desorganização das

instituições que garantiam a reprodução social de forma independente das relações de compra e venda da força de trabalho significou a gradativa mercadorização das pessoas.

A consolidação dos direitos sociais e a construção de instituições de proteção reintroduziram certo nível de desmercadorização contra a lógica dos mercados, mas mantém o *status* de mercadoria como um padrão da reprodução das relações sociais. As pessoas não se emancipam dos mercados pela simples presença de políticas públicas típicas do Estado Social. Essas políticas oferecem uma rede de segurança, mas não eliminam a lógica dos mercados como força organizadora das relações sociais. Não obstante, a ideia de desmercadorização tem uma dimensão política, permite que os trabalhadores despendam parte de seu tempo em atividades de mobilização civil e em ações de solidariedade.

A dependência dos mercados torna a mobilização política difícil e cria divisões sociais de classe. Enfim, a posição em relação aos mercados de trabalho gera divisões, no mínimo entre os que estão dentro e os que estão fora, entre os incluídos e os excluídos. Esse tema liga-se ao da segmentação estrutural. Os incluídos se beneficiarão dos benefícios dos mercados, os outros se nutrem de transferências de renda e da assistência. Segundo Esping-Andersen (1991), "não é a mera presença de um direito social, mas as regras e precondições correspondentes que ditam em que extensão os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado". Em sentido diverso, mas complementar, Bobbio (1992) alerta para o fato de que uma coisa é proclamar um direito, outra é efetivamente poder desfrutá-lo. Em texto que se tornou clássico na luta pela implementação dos direitos fundamentais, defende que a linguagem dos direitos tem uma função prática ao dar vigor aos movimentos que demandam a satisfação de necessidades materiais e morais, cunhando a conhecida expressão "era dos direitos", na qual, paradoxalmente, há uma massa de "sem-direitos".

Esping-Andersen (1991) lembra que os três modelos institucionais (assistencialista, bismarckiano e beveridgiano) não promovem necessariamente a desmercadorização, embora o último dos três tenha um maior pendor solidário, dado que ofereceria benefícios básicos e iguais, independentemente de ganhos, contribuições ou presença nos mercados. As políticas desmercadorizantes se identificariam, assim, em maior ou menor grau, com aqueles modelos institucionais, pois devem envolver "a liberdade dos cidadãos, e sem perda potencial de trabalho, rendimentos ou benefícios sociais, de parar de trabalhar quando achar necessário"(*op. cit.*, p. 103).

BOX 1
Os impactos do vale-cultura na cobertura e em termos de financiamento

Estimou-se a cobertura e os valores que seriam necessários à implementação do vale-cultura. A população economicamente ativa (PEA) de 2008 no Brasil era 52% da população em idade ativa (PIA). Na PEA, 93% estavam ocupados e, dos ocupados, 52% eram informais; portanto, a princípio esse é o percentual de trabalhadores que não terão direito ao vale-cultura. Teriam acesso ao vale 44 milhões de trabalhadores formais, número bastante significativo, se o requisito fosse apenas o da formalidade. No entanto, para ter direito ao benefício, o trabalhador deve receber menos de 5 SMs. O número de beneficiários cai para 38 milhões de trabalhadores que poderão usufruir de R$ 50,00 mensais. Mas, para serem beneficiários, os elegíveis devem trabalhar em empresas que se enquadrem no regime de tributação do lucro real (em oposição ao regime de lucro presumido). O total de empresas nesse regime abrange 6% das empresas (ou aproximadamente 179 mil entre cerca de 2,8 milhões de empresas) e representam 84% da receita agregada, segundo dados da Receita Federal. Isso quer dizer que as empresas beneficiárias serão as maiores. Por aproximação, essas empresas correspondem às empresas com mais de 250 empregados. Dessa maneira, o número de trabalhadores beneficiários cai, mas ainda continua importante, ou seja, em torno de 17 milhões e 800 mil. Estes representam um universo de 46,8% dos trabalhadores formais que ganham menos de 5 SMs e constituem cerca de 19% dos ocupados. Além disso, deve-se enfatizar que, em termos regionais, o Sudeste concentraria 50% dos trabalhadores beneficiários potenciais, e duas cidades, Rio de Janeiro e São Paulo juntas, representariam 38% deles. Um último ponto sobre o assunto: o MinC estimou para 2010 que o vale-cultura significaria um montante de R$ 2,5 bilhões que deixariam de ser arrecadados em impostos. No exercício proposto, o pagamento de doze meses de vale-cultura para os 17,8 milhões de trabalhadores representaria cerca de R$ 800 milhões/mês ou R$ 10,6 bilhões/ano. Há uma diferença entre o teto de recursos permitidos para dedução (pelas estimativas divulgadas pelo MinC) e os recursos necessários para o universo de trabalhadores potencialmente beneficiários aqui estimado. A renúncia prevista representa 23% das necessidades de recursos para cobrir todos os trabalhadores que teriam direito ao vale. Para caber nos limites dos gastos tributários indiretos previstos (R$ 2,5 bilhões) apenas 4 milhões de trabalhadores poderiam receber doze parcelas do vale-cultura, ou seja, 4,5% dos trabalhadores ocupados. Se o número ainda é significativo, deve-se dizer que está aquém dos 12 milhões de trabalhadores divulgados como potenciais beneficiários.

Fonte: Barbosa (2009).

Em geral, discute-se a igualdade e equidade de acesso a bens culturais, mas os impactos simbólicos e materiais das instituições na garantia de direitos culturais são negligenciados. Supõe-se de forma simplificada que as distribuições de recursos para a produção cultural gerariam maior igualdade por princípio, maior nível de igualdade de oportunidades e igual capacidade de fruição e mesmo consumo da cultura. Na verdade, a suposição de que o investimento na cultura terá um impacto no contexto moral, intelectual e cultural, que melhorará e enriquecerá a vida das pessoas é uma aposta, cuja dose de indeterminação é muito grande. Em realidade, a suposição anterior é um artigo de fé, o que não impede que se reflita sobre os melhores argumentos que possa mobilizar para justificar os apoios à cultura.

A tradição de transferências por necessidades é de fato um mecanismo de dualização, estigmatização e estratificação social, devendo ser mais bem refletida no caso do vale-cultura. O modelo de estabelecimento de políticas diferenciadas, com direitos e privilégios particulares a diferentes grupos em termos de posição nos mercados e de *status* também acentua distinções, fortalece vínculos específicos de grupo, entre grupos e estruturas estatais e segmenta as atividades oferecidas. São políticas de inclusão seletiva nos valores de cidadania e que em muitos casos leva a uma estrutura institucional complexa, com sobreposições, sombreamentos e confusão normativa. A expectativa de que os sindicatos se unam em defesa e ampliação do vale-cultura é legítima, justifica-se em função de ideais de equidade, do conceito de que a cultura é importante, de que deve ser valorizada de forma igual e que, por ser direito, deve ser igualmente valorizada

e acessada por todos. Mas cabe questionar se a forma *voucher* é a melhor para promoção desse acesso.

Por contraposição ao modelo assistencialista, os modelos universalistas promovem a igualdade e o acesso a todos. Uma das condições desse modelo é que os direitos independem da inserção nos mercados de trabalho. Os benefícios são em geral modestos e igualitários.

Aqui, o vale-cultura se encaixa bem, isto é, os benefícios são modestos e iguais para todos aqueles em condições de elegibilidade. O mais importante, entretanto, é que só terão acesso aqueles que têm inserção no mercado de trabalho. Também é preciso dizer que o alcance do vale é significativo (quatro milhões de beneficiários, se considerarmos os limites aprovados para a renúncia fiscal), embora ainda assim, muito pequeno em relação ao público potencial (17,8 milhões dos que ganham até cinco SMs em empresas que entram no regime de tributação pelo lucro real), assim há uma tendência latente de aumento do dualismo e da segmentação social em função da organização de formas de distinção e estigmatização entre aqueles que estão em melhor situação econômica e cultural, os que consumirão cultura do tipo vale e os que continuarão excluídos dessas possibilidades.

Aqueles que não receberão o vale-cultura deverão contar com o Estado e com políticas de oferta e acesso gratuito. No entanto, os recursos estarão em disputa, dessa forma, haveria uma erosão no já frágil sistema de apoio público às políticas e instituições universalistas de proteção e garantia de direitos culturais.

Há possibilidades, ainda, de que o próprio sistema universalista (museus, bibliotecas, shows, teatro etc.) responda às expectativas de uso do vale propondo-se a recebê-lo em troca do uso de serviços e acesso a acervos. Isso significaria uma consequência inesperada, isto é, em vez de proporcionar acesso, estimularia a criação de "barreiras de entrada" à fruição cultural. O mesmo pode ocorrer por parte do mercado, capaz de ajustar preços, causando impactos de forma a corroer rapidamente as contas públicas e, portanto, indiretamente, as possibilidades de acesso a bens e serviços.

Além disso, há a alternativa de inclusão de critérios institucionais na decisão de consumo cultural, portanto de critérios normativos, gerando uma imposição suave por meio de pressupostos econômicos e de regulação, de um padrão que, pode-se dizer, na

melhor hipótese, de "excelência cultural". A resposta para o que será permitido consumir, quais instituições estarão autorizadas a receber o vale e quais estarão autorizadas a emiti-los é bastante difícil. A tabela 1 apresenta visualmente a cobertura e as exclusões do vale-cultura.

TABELA 1
Cobertura estimada dos trabalhadores que receberão o vale-cultura (2008)

PEA	99.500.202	100,0
Ocupados	92.394.585	92,9
Ocupados informais	48.173.562	48,4
Ocupados formais	44.221.023	44,4
Formais que ganham até 5 SMs	38.055.214	38,2
Formais que ganham até 5 SMs em empresas grandes	17.800.881	17,9

Elaboração: Disoc/Ipea a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2008.

De qualquer maneira, o vale gerará um impacto nas decisões de consumo e fruição, e não se sabe se na direção de um enriquecimento de valores e bens culturais ou se apenas em nome de abstrata ideia de acesso à cultura pelos trabalhadores.

Dessa maneira, em vez de manter as políticas públicas funcionando com base no universalismo e na ideia de estrutura cultural, assume-se o acesso à cultura como acesso a quantidades de bens e serviços. Em vez de enriquecimento de repertórios e da diversidade, bloqueando o mercado, mantendo os valores de universalismo e da qualidade simbólica e estética do bem cultural, assume-se a frágil abordagem econômica como quadro de fundo para o desenho de política. Os trabalhadores poderão, ainda, vir a se mobilizar para a ampliação do *voucher*, mas provavelmente à custa de uma perspectiva mais rica do que seja a estrutura cultural que deva ser enriquecida.

O conjunto de elementos apontados resulta em regimes de políticas culturais diferenciadas, que representam diferentes configurações entre direitos, relações entre Estado, consumidor e cidadania cultural. Nas políticas assistencialistas, predominam as transferências aos comprovadamente pobres, as transferências universais são reduzidas, e os planos de ação relacionados à estrutura cultural são modestos. Os mercados são estimulados como forma de organização da provisão de serviços e oferta de bens.

No regime conservador, predomina a preservação de posições de *status*. O mercado não é uma forma de organização com apelo ideológico quase dogmático, embora a

manutenção de um sistema de distribuições seletivas para grupos sociais e profissionais já incluídos signifiquem a cristalização e manutenção de relações de poder.

No terceiro tipo, o universalismo e a desmercadorização dão a tônica do debate. Nesse modelo, não se pensa em termos de dualismo entre Estado e mercado, entre trabalhadores de alta renda e os outros trabalhadores, busca-se o enriquecimento da rede de metáforas, estilos, critérios que configuram a estrutura cultural. Portanto, a igualdade não é fundada na ideia das necessidades mínimas. Todos se vinculam às políticas públicas culturais (educação, museus, teatro, leitura etc.) e delas dependem, de forma solidária, outras fontes da criatividade cultural. Resulta disso o ideal de estimular a autonomia individual e a solidariedade de todos na produção de significados, razões existenciais, metáforas, imagens, ideais de igual respeito pela diferença, tolerância religiosa, igualdade de gênero etc.

As ideias gerais que justificam o vale são interessantes, pois almejam maior igualdade no acesso à cultura. A implementação, entretanto, é limitada, inaugura uma cisão no modelo universal ao introduzir uma lógica corporativa e induzir uma segmentação entre os incluídos e os excluídos. A lógica da política de acesso à cultura aqui não dispensa outras formas complementares que possam veicular o ideal de universalidade da fruição e exercício da cultura.

5 ALTERNATIVAS

Um dos maiores problemas do vale-cultura é sua necessidade de financiamento, pois a manutenção dos benefícios, por um lado, e de serviços de qualidade a preços exequíveis exige uma engenharia complicada. De forma direta, o vale-cultura pressupõe grande quantidade de recursos financeiros que serão sempre insuficientes para atingir todos os trabalhadores formais e informais. Há duas alternativas.

Em uma delas, pode-se apostar que o mercado de trabalho mantenha um grande número de pessoas trabalhando com níveis de renda maior que o definido nos critérios de elegibilidade, diminuindo, assim, o público potencial do programa, ou restringir os critérios de elegibilidade para atingir um público menor. A primeira alternativa pressupõe atacar o problema de forma estrutural e global aumentando a renda do trabalhador e

deixando a ele a decisão de consumo do bem que lhe convier. O problema é saber se há instrumentos de ação que impactem nessa variável de forma significativa.

A segunda alternativa implica manter a aposta no vale-cultura dando-lhe outros significados. Assim, não importaria as quantidades consumidas e nem o alcance do vale, mas a sinalização de que a cultura deve fazer parte da cesta de consumo de todo trabalhador e cidadão.

Ambas as alternativas reconhecem o vale-cultura como um programa factualmente restrito. Os seus impactos sobre a cidadania cultural ainda se mantêm sob suspeita, mas fica claro que a abordagem econômica não é mais adequada para justificá-lo, que o argumento do aumento quantitativo do consumo também não é suficiente para realizar o objetivo do acesso e que talvez a mudança se dê no imaginário político, isto é, no reforço das ideias de inclusão, de acesso igualitário a bens culturais, na valorização e reconhecimento de que os trabalhadores têm suas preferências de consumo e que estas podem ter no programa um instrumento de reconhecimento. De qualquer maneira, uma dúvida saudável permanece: a alocação de recursos da monta do vale-cultura não teria maior impacto se fosse alocada em políticas estruturais?

Resta uma última colocação para a finalização. As causas econômicas e políticas das iniquidades de acesso à cultura também sobressaem como causas do subdesenvolvimento das instituições culturais. Como indicou Arretche (1996) ao apresentar as premissas explicativas para o desenvolvimento do Estado de bem-estar social, industrialização, crescimento econômico, capitalismo e poder político dos trabalhadores e dos governos anunciam as razões e as diferenças dos regimes institucionais. Também a natureza da mobilização política, as coalizões e a história das instituições podem fazer a diferença entre a aprovação do vale e alternativas mais universalistas. Nenhum alinhamento político se repete e, portanto, cada configuração histórica tem características próprias, com diferentes capacidades políticas e recursos de poder.

Essas considerações complexificam as interpretações que relacionam direitos culturais, Estado, igualdade e vale-cultura. As forças sociais construtoras de instituições têm ideais e recursos políticos diferenciados. A igualdade pode ser um bom valor, mas os acúmulos políticos – as coalizões, as alianças, consensos etc. –, devem ser considerados

nos processos de implementação e na ação pública. Nem sempre a igualdade é o objetivo perseguido factualmente, mesmo o sendo em termos retóricos.

Há visões de mundo sendo defendidas, posições de grupos e classes, alianças pressupostas. Sem sombra de dúvidas, a abordagem econômica não justificaria a presença do Estado como garantidor e configurador das situações das preferências de consumo. Entretanto, o aumento de consumo, segundo defensores do vale-cultura, teria efeitos multiplicadores nos processos econômicos gerais, sendo aparentemente um bom argumento até que se prove o contrário. E segundo essa visão, é dever do Estado promover o desenvolvimento da cultura e garantir o acesso.

O acesso a bens culturais por meio do vale-cultura provoca uma visão da riqueza cultural ligada ao consumo e à aposta de que o mercado é capaz de oferecer opções de acesso à cultura. Deixa-se em aberto a questão de saber se essa descrição da cultura é mais interessante do que aquela que diz ser a cultura uma questão de oportunidades de valores disponíveis ou não às pessoas e que, em geral, as opções no sentido de enriquecimento das estruturas culturais são coletivas, dos criadores, e não apenas dos consumidores.[8]

6 FINANCIAMENTO E GASTO NA CULTURA

Registrou-se, na primeira seção deste trabalho, que a qualidade da alocação de recursos das empresas para a cultura merece uma melhor e mais aprofundada reflexão, mas que também seria necessário comparar e contrastá-la com a alocação de recursos por parte do poder público, especialmente federal. Essa assertiva decorreu do longo processo de acompanhamento de alguns dos programas federais de cultura desenvolvido nos últimos anos. Alguns dos problemas enfrentados pelos programas acompanhados eram exatamente aqueles relacionados à qualidade da programação e dos fluxos orçamentários.

De toda sorte, esta seção trabalha com a ideia de que o processo orçamentário deve ser mais bem compreendido e que dessa compreensão podem decorrer debates mais qualificados a respeito do sistema de financiamento à cultura no Brasil e do

8. Ver os significados do consumo cultural do ponto de vista de ideias de justiça Barbosa da Silva *et al.* (2009).

aperfeiçoamento, tanto da parte pública, quanto da parte, por assim dizer, privada da decisão alocativa.

O conhecimento do orçamento e de seus processos é fundamental para a compreensão da atuação estatal. Ele exprime os graus de importância relativa das ações financiadas, das suas prioridades políticas e dos conflitos alocativos da administração. Seu crescimento e decrescimento, quando relacionados aos seus contextos históricos e ao quadro das relações institucionais, são reveladores dos rumos da política em seu conjunto.

A descrição que se segue se concentra na estrutura administrativa e financeira federal. Começa com a relação dos recursos autorizados em dezesseis anos do MinC (1995-2011). Muitas mudanças aconteceram no processo de organização da programação orçamentária, nas instituições e nos programas. A Agência Nacional de Cinema (Ancine), por exemplo, passa a figurar como unidade orçamentária em 2004; o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), em 2009, tem execução financeira apenas no ano seguinte; outros programas são incluídos no Plano Plurianual (PPA) de governo, tais como o Programa Arte Cultura e Cidadania, o Programa Brasil Plural, e outros, que são redesenhados, como os programas Engenho das Artes, Brasil Patrimônio Cultural, Monumenta e o próprio programa dos museus, que é completamente transformado. Por essa razão, foram feitos recortes temporais diferenciados para a análise dos dados, finalizando-se com um levantamento dos restos a pagar no MinC, desde 2004, para em seguida se deter no caso específico do Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva.

O MinC distribui seus dispêndios por três Fundações, a Fundação Cultural Palmares (FCP), a Biblioteca Nacional, e a Fundação Nacional das Artes (Funarte); dois Institutos, o Brasileiro de Museus (Ibram); e o do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); e a Agência Nacional do Cinema (Ancine). Além disso, o MinC tem inúmeros programas e ações. Os programas de maior importância e com programação no PPA de governo são: Brasil Patrimônio Cultural, Livro Aberto, Brasil, Som e Imagem, Museu Memória e Cidadania, Cultura Afro-Brasileira, Monumenta, Cultura Viva-Arte, Educação e Cidadania, Engenho das Artes, Identidade e Diversidade Cultural-Brasil, Desenvolvimento da Economia da Cultura.

A repartição de despesas do MinC por unidades orçamentárias e programas traduz escolhas políticas e diferentes concepções a respeito de valores e prioridades. Separam-se

os recursos empenhados e níveis de execução por período de governo. É possível, e muito provável, que haja estilos de governo diferenciados na gestão orçamentária; esta assertiva exigiria esforços analíticos adicionais que servirão como caminho para outros estudos. Por enquanto basta que se indique tendências gerais, tanto na lida com recursos autorizados, quanto com os empenhos. Os programas são expressão das relações entre Estado e sociedade civil, mas também entre as esferas governamentais ao fazer frente a ações federativas. Entretanto, aqui, mais do que estimular a reflexão a respeito de prioridades alocativas e expressar disputas políticas por prioridades, uma visão detida permite qualificar algumas das dificuldades operacionais relacionadas ao processo de programação orçamentária e dos fluxos financeiros.

O gráfico 4 apresenta os recursos autorizados e os empenhados.[9] No limite, para fins didáticos, o empenho[10] representa a capacidade de realizar o financeiro disponível no ano corrente. Não corresponde ao que foi efetivamente pago (última fase da realização da despesa pública), mas "serve de garantia de adimplemento dos compromissos assumidos pela Administração Pública".[11] O que se pode notar é o aumento significativo dos recursos do MinC no período em análise. O autorizado – Lei + crédito – revela a disposição de gasto do governo e do ministério. Esta disposição nem sempre se traduz em esforço de gasto efetivamente realizado, mas é sinalizadora política da área como prioridade.

Se o autorizado indica as prioridades alocativas globais, o empenhado revela a capacidade global efetiva de alocar despesas no ano orçamentário. A distância entre os dois é mais significativa nos dois últimos anos, o que revela uma disposição política, mas também é indicadora de dificuldades no empenho de recursos no período do orçamento,

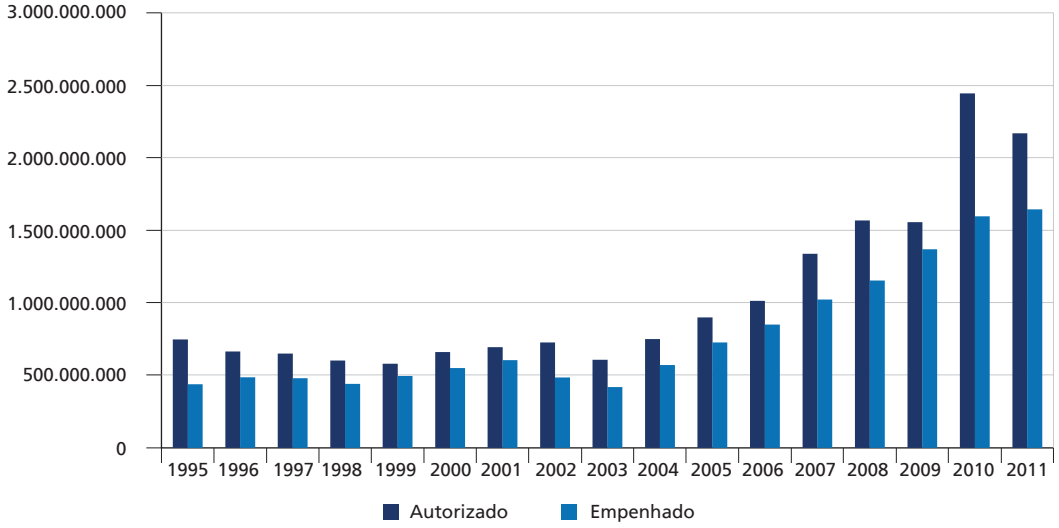
9. É indiferente para esta pesquisa o uso dos valores empenhados ou liquidados em decorrência de se ter trabalhado com orçamento fechado. Os valores pagos são menores sistematicamente em relação aos empenhos e valores liquidados.

10. Para Assoni Filho, 2008, p. 181. "(...) o empenho emanado da autoridade competente, além de autorizar a efetivação da despesa, gera obrigação de pagamento para o Estado, tendo assim o caráter de um ato jurídico que exterioriza a vontade da referida autoridade administrativa (...)". "A liquidação é a segunda fase do processo de realização da despesa pública, que diz respeito ao valor exato a ser pago pelo Estado-administração (...) em virtude do compromisso assumido (...)" (p. 189). Segue-se a emissão de ordem de pagamento e o pagamento: "o pagamento é a quarta e última fase da realização da despesa pública, pois nela se dá a efetiva entrega, ao fornecedor ou prestador de serviço, do valor apurado como crédito a ele devido em decorrência de compromisso assumido pelo poder público, o tornando exigível perante o Estado-administração, assim que constatada a observância do implemento e condição e exarada a correspondente autorização pelo ordenador de despesa" (p. 191).

11. *Op. cit.*

em decorrência da falta de recursos financeiros efetivamente, ou simplesmente da dificuldade de fazer empenhos.

GRÁFICO 4
MinC: recursos globais (1995-2011)
(Em R$)



Elaboração dos autores.
Obs.: valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2011.

A administração federal da cultura sofre de inúmeras disfunções graves. Problemas de fluxo de recursos e desembolso afetam diretamente associações culturais, secretarias de cultura estaduais e municipais, mas também pessoas físicas que se vinculam a ações relacionadas à distribuição de bolsas, prêmios, ajuda de custo para viagens e hospedagem, microcrédito etc. As dificuldades da ação decorrem muitas vezes da percepção de urgência, do grau de prioridade e valor de uma determinada linha de ação. Muitas vezes, a lógica orçamentária global não permite a preparação adequada das atividades.

A tabela 2 apresenta o comportamento dos recursos no período de quinze anos, isto é, desde o primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), passando pelo segundo mandato, os dois governos do presidente Luis Inácio Lula até o primeiro da presidente Dilma Roussef.

O autorizado do MinC foi de R$ 1,5 bilhão em 2009, e saltou para R$ 2,4 bilhões, em 2010, e R$ 2,1 bilhões, em 2011. O crescimento foi de, respectivamente, 57% e

38% a cada ano. Se forem considerados os recursos liquidados, a perspectiva muda: o aumento foi de 16% no primeiro biênio e de 28% no segundo. De qualquer forma, o aumento é significativo. Mas é também revelador da impossibilidade de fazer frente à disposição política, seja pela não liberação de recursos a cada ano, seja pelas dificuldades de fazer os empenhos necessários em nível suficiente.

TABELA 2
MinC: recursos autorizados, empenhados e nível de execução (1995-2011)

Ano	Empenhado	Empenho %	Variação do autorizado 1995 = 100	Variação do empenhado 1995 = 100	Variação anual autorizado	Variação anual empenhado
1995	438.273.221	58,63	100	100	0,0	0,0
1996	486.451.714	73,20	89	111	–11,1	11,0
1997	480.370.409	73,89	87	110	–2,2	–1,3
1998	440.852.770	73,20	81	101	–7,4	–8,2
1999	496.476.084	85,63	78	113	–3,7	12,6
2000	550.280.867	83,29	88	126	14,0	10,8
2001	604.920.254	87,09	93	138	5,1	9,9
2002	485.770.295	66,78	97	111	4,7	–19,7
2003	419.802.178	69,16	81	96	–16,6	–13,6
2004	571.233.667	76,14	100	130	23,6	36,1
2005	727.459.956	80,89	120	166	19,9	27,3
2006	850.768.875	83,95	136	194	12,7	17,0
2007	1.022.907.402	76,45	179	233	32,0	20,2
2008	1.154.364.146	73,63	210	263	17,2	12,9
2009	1.368.967.845	87,97	208	312	–0,7	18,6
2010	1.596.681.421	65,32	327	364	57,1	16,6
2011	1.644.705.223	75,85	290	375	–11,3	3,0

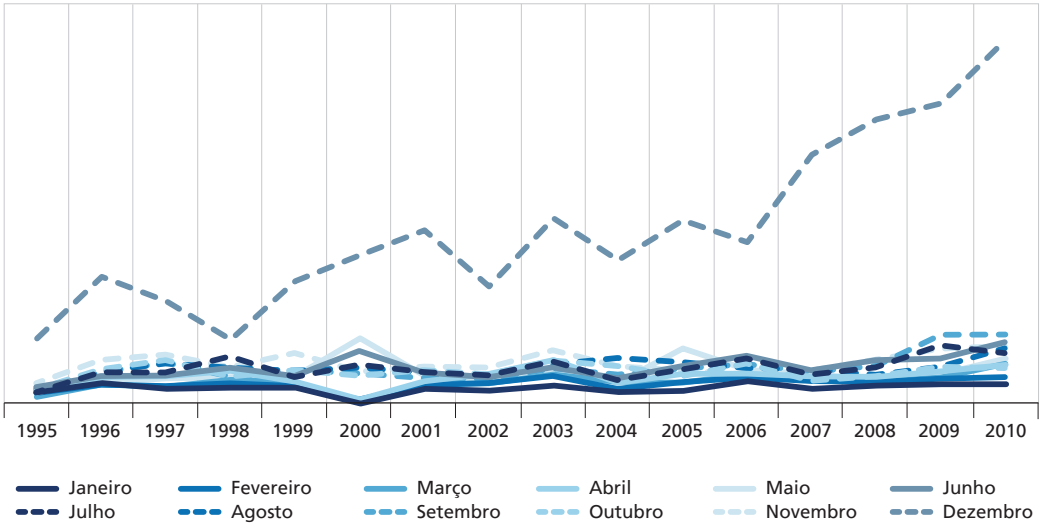
Elaboração dos autores.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

O nível de execução global do MinC varia muito ano a ano. Foi de 58,6%, em 1995, primeiro ano do governo FHC e chegou a 66,78% em 2002, último ano do segundo mandato de FHC; O executado foi de 69,16% em 2003, 87,9% em 2009, 65,3% em 2010, e 76,6% em 2011 (Barbosa Silva, 2013). Como se pode ver pela tabela 2, a variação do autorizado e do empenho não são casados. O autorizado varia de forma negativa em relação a 2004, o que denota um possível ajuste dos órgãos do orçamento e do planejamento a respeito da expectativa de gasto. Entretanto, o empenhado tem variação maior, o que mostra a disponibilização de recursos, em geral em montantes maiores ao de 1995 (ano-base). Apenas em 2003 esses recursos foram menores do que em 1995. Depois de 2004, os valores autorizados sofrem uma aceleração positiva,

sinalizando expectativas de uso cada vez mais acentuado de recursos fiscais na cultura. Essa expectativa, embora nem sempre concretizada na mesma intensidade prevista no autorizado é retratada na variação do empenho, que é sempre maior em relação a 1995. Nas variações anuais, pode-se captar as movimentações e ciclos da economia e seus reflexos no padrão de gasto. As diminuições no autorizado sinalizam, em geral, restrições fiscais. As variações negativas de empenho sinalizam várias coisas diferentes, entre elas as já assinaladas restrições fiscais decorrentes de crises econômicas, associadas ou não aos movimentos políticos (as mudanças de governo promovem inflexões no padrão de disponibilidade financeira e disposição de gasto, tanto no ano de fim de mandato quanto no primeiro mandato do governo seguinte).

O nível de execução depende de inúmeros fatores e não pode ser interpretado de forma isolada. Deve ser relacionado com a expectativa técnica de dispêndio baseada na prospecção de cenários possíveis para o comportamento econômico e fiscal, expresso no autorizado, da disponibilidade efetiva de recursos e do momento no qual o financeiro estará disponível etc. O gráfico 5 apresenta o fluxo de execução mensal. O que sobressai é a execução concentrada no último mês do ano, em dezembro, quando o financeiro disponível acompanha a rápida preparação de empenhos.

GRÁFICO 5
MinC: fluxo mensal de execução dos recursos globais (1995-2010)
(Em R$)



Elaboração dos autores.

As tabelas 3 e 4 apresentam os montantes absolutos de dotação inicial, recursos empenhados e pagos. Em seguida, os restos a pagar inscritos, restos a pagar do exercício anterior etc. Já se viu a relação entre dotação e empenho, o pago no ano é em geral menor o que deixa deveres para os anos seguintes que por sua vez geram pressões nos processos internos dos órgãos e também têm consequência na disponibilização de recursos nos orçamentos dos anos seguintes.

Em 2004, por exemplo, 76% dos recursos foram empenhados, apenas 58,9% foram pagos. De restos a pagar ficaram 29,4%, 15,9% anulados e 80,3% foram pagos. Os dados podem ser seguidos ano a ano sem acrescentar muitas informações novas. Para o que é importante, o padrão de programação orçamentário-financeiro gera muitos problemas para organização interna e nas relações com a sociedade, já que os prazos conveniais, contratuais e de outras modalidades de transferências voluntárias são imprevisíveis.

Para finalizar, o gráfico 6 apresenta a razão entre restos a pagar inscritos e recursos empenhados. Esta razão mostra de forma definitiva as dificuldades da programação anualizada do orçamento quando em presença dos restos a pagar, dado que estes impactam as disponibilidades financeiras do ano.

Em 2007, os restos a pagar inscritos chegaram a constituir 40,85% dos recursos empenhados; em 2011, corresponderam a 55,20% do total. A média de restos a pagar do período foi de 38,3% do total empenhado.

Os restos a pagar afetam o desempenho financeiro por condicionarem os fluxos. Quantificar sua porcentagem permite reconhecer que a disfunção é mais grave do que se poderia imaginar.

TABELA 3
MinC: orçamento e restos a pagar (2004-2011)
(Em R$)

Ano	Dotação inicial	Empenhado	Pago	Restos a pagar inscritos	Restos a pagar exercício anterior	Restos a pagar anulados	Restos a pagar	Restos a pagar
2004	750.250.237	571.233.669	441.893.443	130.058.134	-	20.672.441	104.465.754	4.919.939
2005	899.309.979	727.459.955	540.635.454	191.085.118	6.497	441.389	22.429.660	168.220.565
2006	1.013.442.375	850.768.873	610.052.576	245.676.110	789	3.460.517	74.490.685	167.710.683
2007	1.338.085.943	1.022.904.062	617.658.095	417.878.416	25.323.978	2.431.225	44.886.986	395.884.183
2008	1.567.859.933	1.154.353.574	741.471.250	412.893.517	36.128.898	3.214.306	61.462.010	384.346.868
2009	1.556.745.017	1.368.967.844	891.283.588	484.821.746	80.271.089	33.935.959	291.351.569	239.805.308
2010	2.444.270.888	1.596.681.422	981.409.173	632.922.582	148.369.133	228.625.655	365.288.488	187.377.572
2011	1.859.036.377	1.644.705.224	759.486.891	907.838.026	152.715.457	164.507.805	343.035.858	553.009.520
Total	**11.429.000.749**	**8.937.074.623**	**5.583.890.470**	**3.423.173.649**	**442.815.841**	**457.289.297**	**1.307.411.010**	**2.101.274.638**

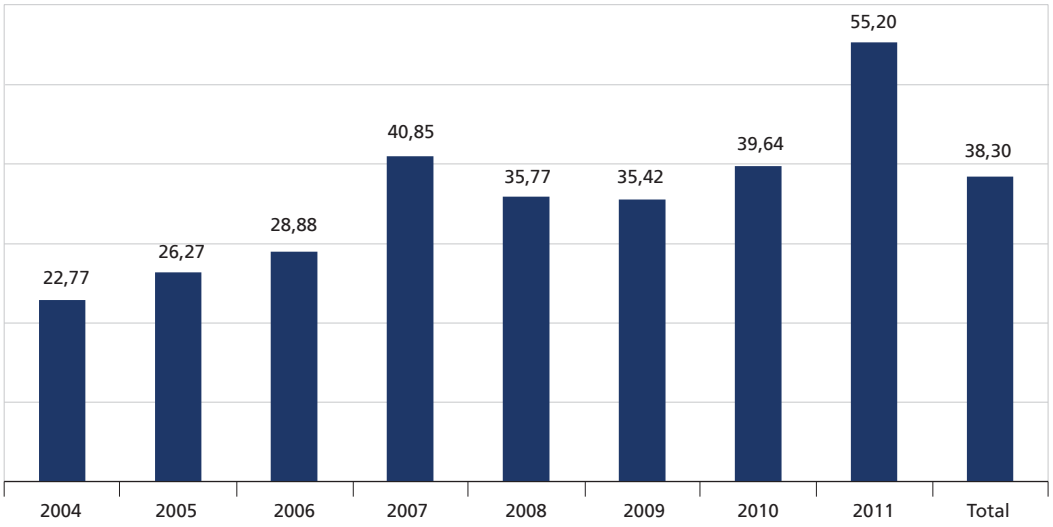
Elaboração dos autores.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

TABELA 4
MinC: relações internas do orçamento e restos a pagar (2004-2011)
(Em %)

Ano	Dotação inicial	Empenhado	Pago	Restos a pagar inscritos	Restos a pagar exercício anterior	Restos a pagar anulados	Restos a pagar	Restos a pagar
2004	750.250.237	76,1	58,9	29,4	-	15,9	80,3	3,8
2005	899.309.979	80,9	60,1	35,3	0,0	0,2	11,7	88,0
2006	1.013.442.375	83,9	60,2	40,3	0,0	1,4	30,3	68,3
2007	1.338.085.943	76,4	46,2	67,7	6,1	0,6	10,7	94,7
2008	1.567.859.933	73,6	47,3	55,7	8,8	0,8	14,9	93,1
2009	1.556.745.017	87,9	57,3	54,4	16,6	7,0	60,1	49,5
2010	2.444.270.888	65,3	40,2	64,5	23,4	36,1	57,7	29,6
2011	1.859.036.377	88,5	40,9	119,5	16,8	18,1	37,8	60,9
Total	**11.429.000.749**	**78,2**	**48,9**	**61,3**	**12,9**	**13,4**	**38,2**	**61,4**

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6
MinC: relações entre restos a pagar inscritos e recursos empenhados (2004-2011)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Outro problema evidente é o fluxo financeiro, cuja irregularidade compromete qualquer planejamento e mina a credibilidade dos agentes públicos.[12] Estes três elementos – montantes de recursos federais, descentralização e programação financeira – colocam desafios importantes ao planejamento do MinC. A análise mais detida do caso concreto do Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva permitirá contextualizar essas questões mais gerais, a partir de um programa que vive uma profunda crise. Diversas são as razões que explicam esses problemas, e um deles é abordado neste texto, qual seja, o orçamentário-financeiro.

O Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva enfrenta diferentes tipos de problemas. Durante o ano de 2012, o Ipea trabalhou com a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC) e buscou lançar um olhar sistemático ao conjunto de problemas enfrentados pelo Estado e pela sociedade civil nos dinamismos do programa.

O primeiro passo foi traçar um mapa de questões a serem enfrentadas; a programação orçamentária e a prestação de contas concentram uma boa margem dos problemas a serem enfrentados. Na verdade, esse conjunto poderia ser tratado como um problema jurídico

12. O problema é, como sabido, generalizado na administração pública. O MinC não é uma exceção.

do programa, com desdobramentos em diferentes planos de ação pública, especialmente relacionado às regras das transferências voluntárias e sua fiscalização, assim como às Leis Orçamentárias Anuais (LOA), às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e aos planos plurianuais (PPA).

Para o interesse neste estudo, os problemas estão sintetizados no quadro 2, pois impactam de forma cabal a realização orçamentária do programa (Barbosa da Silva, 2012). Como os convênios implicaram repasses em várias parcelas, o fluxo também ficou condicionado a prestações de contas parciais. Todo o processo de prestação de contas e os impactos operacionais e institucionais que dele decorrem têm como resultante a dificuldade de racionalização no uso de recursos financeiros. A liberação do financeiro também apresenta dificuldades, todas relacionadas ao "controle de caixa" realizado pelo governo federal e de profundo impacto na gestão do orçamento.

QUADRO 2
Programa Cultura Viva e seus problemas

Componente	Descrição do problema
Marco jurídico	Há falhas no processo de gestão, de prestação de contas e nos fluxos burocráticos; as normas das transferências voluntárias não são cumpridas, gerando problemas no fluxo de repasse de recursos, nas relações do Estado com a sociedade civil e com os órgãos de controle e fiscalização.
Recursos orçamentários e financeiros	O programa convive com atrasos sistemáticos nos repasses de recursos; contingenciamentos que agravam o quadro de precariedade da programação orçamentário-financeira; dificuldades no processo de aprovação de relatórios de prestação de contas e defasagem de registro nos sistemas Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv) e Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SalicWeb).
Convênios	Inexperiência da sociedade civil quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais; ausência de sistema eficiente e contínuo de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos planos de trabalho de convênios diretos e com entes parceiros.; necessidade de vincular as políticas descentralizadas a sistema de monitoramento do programa; necessidade de construção de espaço de participação social ampliada.
Editais de prêmios e editais de bolsas	Instruções precárias quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais.

Elaboração dos autores.

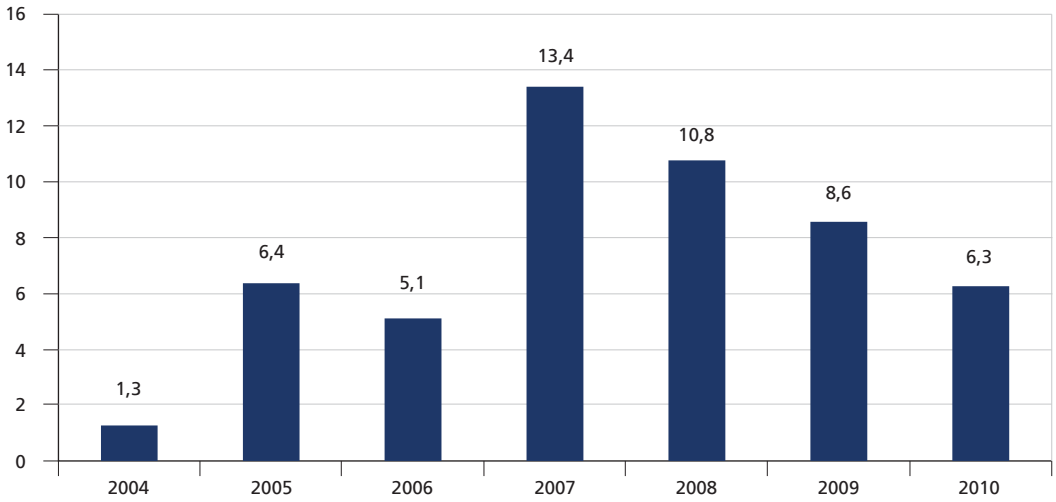
Esse conjunto de "componentes problemáticos" converge e fragiliza os processos de gestão e também a própria dinâmica de funcionamento da SCDC, afinal os recursos humanos são escassos, bem como o tempo para lidar com as questões relacionadas aos fluxos financeiros, prestações de contas e necessidades de recursos.

Além da percepção de precariedade da burocracia em garantir racionalidade e previsibilidade aos processos de acompanhamento da execução dos projetos, o que se traduz exemplarmente na ineficiência e constantes equívocos das prestações de contas, há que se registrar a frágil capacidade dos destinatários dos recursos para lidar com a linguagem própria da administração pública, seus limites e necessidades documentais. Afinal de contas, busca-se também o controle sobre a correta aplicação de recursos públicos.

O financiamento do Programa Cultura Viva se dá, sobretudo, através dos recursos orçamentários. Analisam-se os recursos orçamentários da União, mas os recursos veem também dos orçamentos dos Estados, municípios e Distrito Federal (DF). Um dos problemas centrais da SCDC é o nível de execução anual e as dificuldades para que as ações finalísticas sejam executadas em fluxo mensal adequado. Um dos maiores problemas é a qualidade da execução (fluxos e disponibilidades financeiras). As razões para essas dificuldades partem da qualidade da programação orçamentária, em que os elementos políticos globais atingem em cheio as disponibilidades financeiras e setoriais e, portanto, dependem da política fiscal e macroeconômica governamental e das prioridades ministeriais; de toda sorte, as explicações para a qualidade da execução também envolvem as capacidades diversas da SCDC e sua história interna (elaboração de políticas, editais, problemas jurídicos, os fluxos e montantes de trabalho, pressões sociais etc.). Parte dos problemas de fluxo está fora de governabilidade da SCDC, pois abrangem a gestão fiscal global e setorial. Nada obsta, entretanto, ações que minimizem esses problemas.

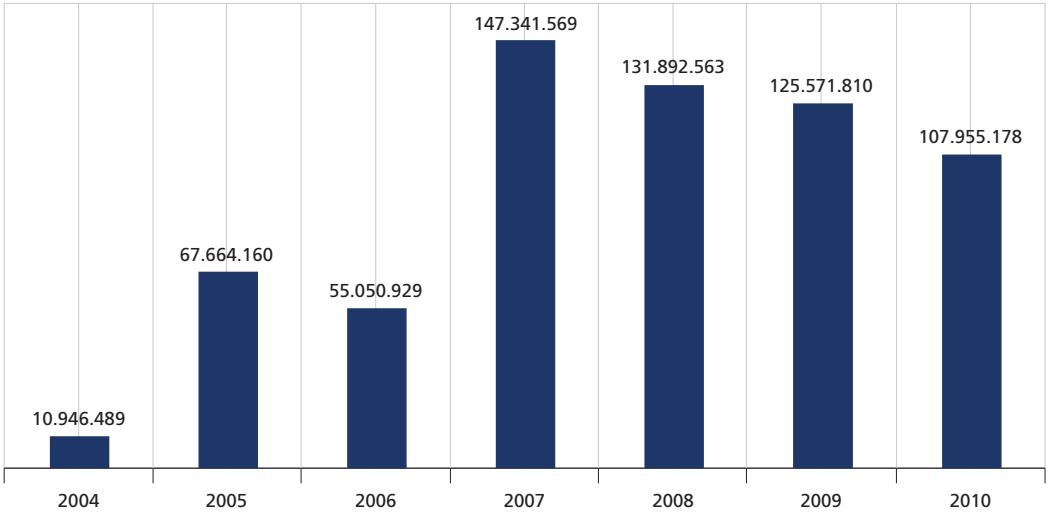
Os gráficos 7 e 8 apresentam respectivamente a participação do programa Cultura Viva no total dos recursos do MinC e os valores absolutos. Eles se parecem em termos de tendências globais, as barras crescem até 2007 e depois declinam até 2010, o que significa dizer que o programa no seu primeiro ano representava 1,3% (R$ 10.946 mil), chega a significar 13,4% em 2007 (R$147.341 mil) e sua participação desce para 6,3% em 2010 (R$ 107.955 mil).

GRÁFICO 7
Participação dos recursos do MinC no Programa Cultura Viva (2004-2010)
(Em %)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Siafi/Sidor).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs. valores de 2010.

GRÁFICO 8
Programa Cultura Viva: recursos executados (2004-2010)
(Em R$)

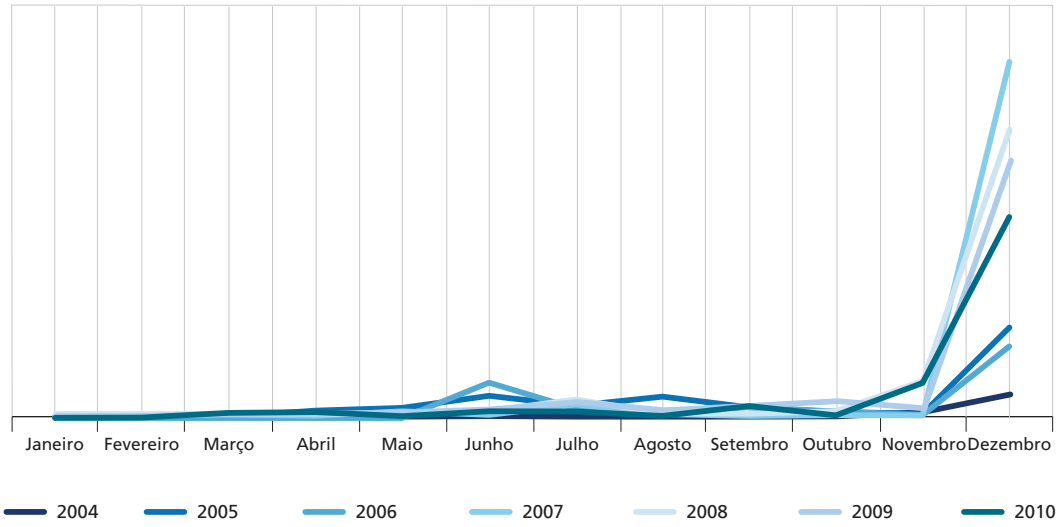


Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: valores de 2010.

Outro aspecto importante a ser considerado é que a execução orçamentária do MinC se concentra nos últimos meses do ano. As razões são inúmeras e não é objetivo explorá-las ou aprofundar a reflexão sobre elas, mas dizer que esse padrão é negativo do ponto de vista do planejamento e concretização das ações, dado que concentra atividades administrativas em períodos curtos de tempo e impacta as disponibilidades financeiras do ano seguinte. Registre-se que a execução é empenho e não pagamento.

Ao que se refere ao padrão de execução do MinC, os gráficos 9 e 10 fazem essa abordagem. Ao percorrer o gráfico 9 mês a mês, de janeiro a dezembro – observa-se o salto da execução nos últimos meses do ano, novembro e dezembro –, pode-se ver o comportamento da execução orçamentária de um programa específico, o Cultura Viva.

GRÁFICO 9
Programa Cultura Viva: execução orçamentária (2004-2010)



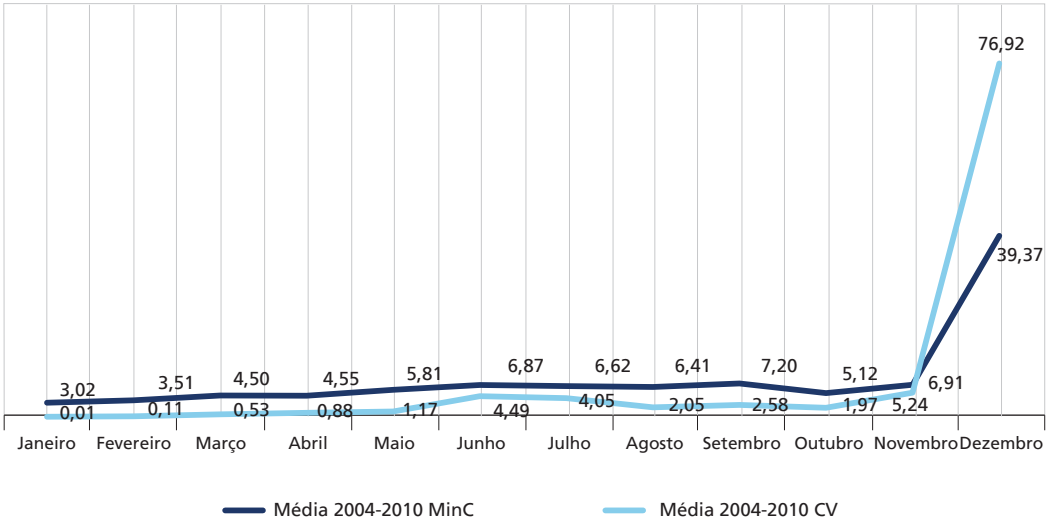
Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs. valores de 2010.

Comparando-se a execução média mês a mês de 2004 a 2010 do Cultura Viva com a do MinC no mesmo período, vê-se que a média de execução do Programa é de 76,92% em dezembro e a do MinC de 39,37% (gráfico 10).

Obviamente, há diferenças na natureza das despesas e da sua distribuição. A maior despesa do Programa é finalística e envolve repasses de recursos, enquanto o MinC tem muitas despesas com pessoal e inativos, o que muda os padrões de desembolso.

Entretanto, deve-se atentar para a relação do Cultura Viva com a sociedade civil e os estados e municípios. Problemas de fluxo de recursos e desembolso afetam diretamente associações, secretarias de cultura estaduais e municipais, mas também pessoas físicas relativas a problemas de distribuição de bolsas.

GRÁFICO 10
Programa Cultura Viva: execução orçamentária mês a mês (2004-2010)
(Em %)



Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: valores de 2010.

A tabela 5 aponta vários elementos importantes do comportamento do orçamento do Cultura Viva. As relações entre dotação (lei + créditos) chegaram ao seu maior nível em 2007, quando o programa era 14,7% do autorizado global e depois caiu para 9% em 2010; os empenhos são na média 9,4% do total ministerial no período, tendo chegado a 15,4% em 2007. Trinta e dois por cento dos "restos a pagar pagos" no período foram feitos pelo Cultura Viva; chegou-se então ao que interessa, o programa constitui em média 21,4% dos restos a pagar inscritos pelo MinC, sendo que em 2007 essa participação foi de 36,1%.

Da mesma forma, 40,2% dos restos a pagar de exercícios anteriores é do Cultura Viva, que ainda tem 30,4% a pagar anulados, 13% dos pagos (em 2007 foram 24,3%), e, finalmente, 28,4% dos restos a pagar foram do Cultura Viva. O comportamento destes agregados está ilustrado nas tabelas 5 e 6.

TABELA 5
Relações da execução orçamentária do Cultura Viva com o MinC (2004-2010)
(Em %)

Ano	Dotação Inicial	Empenhado	Pago	Restos a pagar inscritos	Restos a pagar exercício anterior	Restos a pagar anulados	Restos a pagar pagos	Restos a pagar
2004	2,8	1,0	0,4	3,0	-	1,0	2,0	3,0
2005	10,1	9,9	7,2	17,5	-	-	7,9	18,8
2006	6,5	6,9	3,6	15,2	100,0	49,5	6,2	18,4
2007	14,7	15,4	2,4	36,1	34,4	-	24,3	37,5
2008	10,6	12,2	3,8	27,2	2,5	-	14,8	27,1
2009	10,0	9,8	4,5	19,7	42,8	17,7	12,6	36,4
2010	9,0	7,2	1,6	16,7	48,9	34,7	16,9	19,9
Totais	**9,6**	**9,4**	**3,3**	**21,4**	**40,2**	**30,4**	**13,1**	**28,4**

Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.

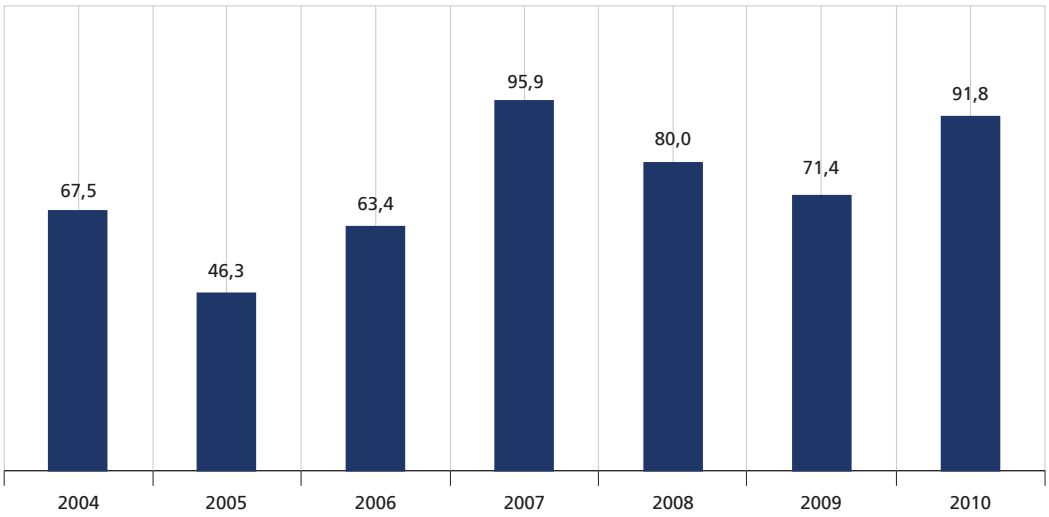
TABELA 6
Programa Cultura Viva: execução orçamentária (2004-2010)

	Dotação Inicial	Empenhado	Pago	Restos a pagar inscritos	Restos a pagar exercício anterior	Restos a pagar anulado	Restos a pagar pagos	Restos a pagar
2004	20.017.520	5.473.245	1.779.112	3.694.133	-	1.958.276	1.735.856	-
2005	85.293.433	67.664.159	36.361.513	31.302.646	-	-	1.653.306	29.649.340
2006	61.514.243	55.050.929	20.390.157	34.922.530	740	1.606.254	4.350.704	28.966.312
2007	184.639.989	147.341.568	13.989.091	141.366.890	8.158.378	-	10.219.174	139.306.093
2008	156.384.323	131.892.562	26.423.898	105.468.664	843.475	-	8.519.353	97.792.786
2009	146.679.683	125.571.809	37.816.327	89.718.392	32.200.896	5.621.713	34.328.335	81.969.240
2010	205.267.705	107.876.528	14.876.325	99.070.545	68.094.408	74.375.298	57.807.471	34.982.176
Totais	**859.796.895**	**640.870.800**	**151.636.423**	**505.543.799**	**109.297.896**	**83.561.541**	**118.614.199**	**412.665.946**

Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: valores absolutos de 2010.

Para finalizar, apresenta-se o gráfico 11, com a perspectiva de apresentar a razão entre restos a pagar inscritos e recursos empenhados. Essa razão mostra de forma definitiva, ao nosso julgamento, as dificuldades da programação anualizada do orçamento.

GRÁFICO 11
Restos a pagar inscritos em relação ao empenhado (2004-2010)
(Em %)



Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: valores de 2010.

Em 2007, os restos a pagar inscritos chegaram a se constituir em 95,9% dos recursos empenhados e, em 2010, foram de 91,8%. É sabido que os restos a pagar impactam o desempenho financeiro por condicionarem os fluxos financeiros; quantificá-los revelou algo diferente.

Mais do que estimular a reflexão a respeito de prioridades alocativas e expressar disputas políticas por prioridades, uma visão detida permite qualificar algumas das dificuldades operacionais do MinC e de seus programas. Não se pode fazer um julgamento definitivo e simplista, as dificuldades da ação decorrem, muitas vezes, do grau de prioridade e valor de uma determinada linha de ação; essa priorização não permite a preparação adequada das atividades, premidas que são pela percepção de urgência de diversos tipos – dentre elas, as políticas –, no uso de recursos quando esses são autorizados. Em outros casos, os problemas têm fundamentos em fenômenos que estão praticamente

fora da governabilidade do gestor setorial, noutros casos estão fora da governabilidade dos gestores dos programas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho mostrou que a questão do financiamento à cultura por meio de políticas públicas é mais complicada do que a disjuntiva ideológica entre mercado e presença do Estado. Não se afirmou que elementos ideológicos não estão presentes, mas que eles se associam com outros aspectos igualmente relevantes: a presença de princípios e critérios; as promessas de democratização do processo decisório das políticas públicas; o aumento e a proteção de recursos dos ciclos econômicos e das políticas; o alcance de cada instrumento de financiamento no que se refere a diferentes modalidades de prática artística e cultural; a qualidade da alocação de recursos e a igual capacidade de avaliá-la; os modelos políticos e de atuação global do Estado entre outras questões.

O desafio do financiamento cultural nas últimas décadas foi o da pluralização e aumento das fontes de recursos. Para equacionar esse desafio há muitas questões a serem respondidas, que estão relacionadas aos dinamismos das políticas públicas. Há questões ideológicas, mas inúmeras outras relacionadas às capacidades administrativas, institucionais e operativas. A simplificação da discussão ao mundo das ideias gerais não ajuda, é necessário o cotejamento dos ideais com o conjunto de suas consequências ideológicas, com as operações institucionais, as alternativas de políticas e os limites do sistema de financiamento para oferecer suporte a políticas culturais de qualidade, em especial no que se referem ao padrão da discussão democrática. Por sua vez, outros pontos estão envolvidos, um deles é da abrangência social e territorial das instituições setoriais de participação no debate a respeito de prioridades alocativas. Essas são premissas do debate democrático, isto é, aceitar a complexidade dos argumentos e a possibilidade de aperfeiçoá-los como justificativas e partes do processo de legitimação das políticas culturais.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. **Emergência e desenvolvimento do welfare state**: teorias explicativas. 1996. Disponível em: <www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1996_BIB.pdf>.

ASSONI FILHO, S. Controle de constitucionalidade da lei orçamentária. *In*: CONTI, J. M. **Orçamentos públicos** – a Lei 4.320/1964 comentada. São Pauilo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

BARBOSA DA SILVA, F. **O vale-cultura** – quantos trabalhadores serão incluídos? Brasília: Ipea, 2009. Mimeografado.

_____. (Coord.). **Redesenho do Programa Cultura Viva** – relatório parcial. Resumo executivo. Brasília, 2012.

_____. **Dispêndios culturais no Brasil** – 1995-2012. Brasília: Ipea, 2013. Relatório.

BARBOSA DA SILVA, F.; ARAÚJO, H. (Coord.). **Indicador de desenvolvimento da economia da cultura**. Brasília: Ipea, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F. *et al.* Cultura, consumo e direitos. *In*: CRIBARI, I. **Economia da cultura**. Recife, PE: Editora Fundação Joaquim Nabuco, 2009.

BARBOSA DA SILVA, F. *et al.* **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2011. n. 17.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CALABRESI, G. **The cost of accidents**: a legal and economic analysis. New Haven: Yale University Press, 1970.

CALABRESI, G.; BOBBIT, P. **Tragic choices**: the conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources. New York: Norton, 1978.

DWORKIN, R. Um Estado liberal pode patrocinar a arte? *In*: _____. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2005a.

_____. **A virtude soberana**: a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2005b.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 24, 1991.

NAGEL, T.; MURPHY, L. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005

POLANYI, K. **A grande transformação** – as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

SILVEIRA, P. Pode um liberal apoiar a subvenção à arte? **Lua nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 36, 1995.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2002.

CODES, A. L. M.; BARBOSA DA SILVA, F. A.; ARAÚJO, H. E. Percepções e cultura. *In*: SCHIAVINATTO, F. (Org.). **Sistema de indicadores de percepção social** (SIPS). 1. ed. Brasília: Ipea, 2011.

HAQ, M. The birth of the human development index. *In*: FUKUDA-PARR, S.; KUMAR, A. K. S. (Org.). **Readings in human development**: concepts, measures and policies for a development paradigm. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 103-113.

HERMET, G. **Culture et développement**. France: Presses de Sciences Po, 2000.

MORAES, G.; PETERS, D. **Diversidade cultural e a convenção da Unesco**. São Paulo: Fundação Ford/CBDC, 2006.

PERROUX, F. **A filosofia do novo desenvolvimento**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2001

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca
Thais da Conceição Santos (estagiária)
Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

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
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

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.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos