



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**MESTRADO EM
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO**

POLÍTICA CULTURAL EM PORTUGAL

DETERMINANTES DA DESPESA PÚBLICA EM CULTURA

AMARÍLIS VAZ FELIZES

OUTUBRO - 2018

MESTRADO EM
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

POLÍTICA CULTURAL EM PORTUGAL

DETERMINANTES DA DESPESA PÚBLICA EM CULTURA

AMARÍLIS VAZ FELIZES

ORIENTAÇÃO:

PROF.^a DR.^a ELSA FONTAINHA

OUTUBRO - 2018

Resumo

A presente dissertação explora os determinantes da *despesa pública em cultura* em Portugal (1986-2016). Da análise de algumas aproximações teóricas da *Economia Pública* e das *Finanças Públicas* às *Políticas Culturais* resultaram hipóteses que dizem respeito às fases de evolução de longo prazo, à influência dos partidos no poder e dos períodos eleitorais e ao impacto das políticas de consolidação orçamental no perfil da *despesa pública em cultura*. O estudo baseou-se nas despesas em cultura segundo diversas classificações e níveis de governação, o que permite colmatar as limitações quanto à não consolidação e não harmonização dos dados. Construídas as bases de dados, utilizaram-se testes estatísticos para aferir as hipóteses. Os resultados demonstram um perfil evolutivo irregular e volátil, um processo de descentralização das políticas culturais, uma tendência de recuo iniciada há mais de uma década e a influência dos partidos e das eleições no caso dos municípios.

Palavras-chave: Política Cultural, Finanças Públicas, Despesa Pública em Cultura, Austeridade, Portugal

Código JEL: H50, H72, I38, Z11

Abstract

The present dissertation explores the determinants of public cultural expenditure, in Portugal (1986-2016). Through an analysis of theoretical intersections of *Public Economics*, *Public Finance* and *Cultural Policy*, we came to hypotheses regarding the long-term evolution phases, the influence of the ruling political parties and electoral cycles and the impact of budget consolidation policies in the profile of public expenditure in culture. The study was based on culture expenditures through several ratings and levels of governance, which allows to overcome certain constraints regarding the non-consolidation and non-adjustment of data. Having built the data bases, we used statistic tests to assess the hypotheses. The results showed an irregular and buoyant profile, a process of decentralization of cultural policies, a tendency of rebound initiated over a decade ago, and the considerable influence of political parties and elections in the case of municipalities.

Keywords: Cultural Policy, Public Finance, Public Cultural Expenditure, Austerity, Portugal

JEL Code: H50, H72, I38, Z11

Agradecimentos

Pelo apoio na realização do presente Trabalho Final de Mestrado, agradeço:

À Professora Elsa Fontainha que tão generosamente acolheu as minhas propostas e me guiou nesta aventura, incansável e sempre com uma palavra de motivação, bem como ao professor Carlos Farinha Rodrigues pela pontaria na promoção deste encontro.

Ao Professor José Albano Santos pelo tempo que me concedeu para esclarecer dúvidas e acalmar inquietações (arreatadoras quando falamos das Contas Públicas) e pelas inspiradoras aulas de Finanças Públicas que também contribuíram para a escolha do tema.

Ao Professor José Soares Neves pela gentileza de ter partilhado comigo o seu trabalho e opiniões, que muito ajudaram no avanço do meu processo. Ao Rui Catarino, pelos esclarecimentos e simpatia na partilha de informações tão importantes.

À Catarina Martins e ao João Teixeira Lopes, pela presença em todo o processo, pela leitura e comentários, pelo carinho.

Ao Vicente, pelo acompanhamento quase quotidiano, pelo interesse, pela leitura e comentários, pela camaradagem e amizade.

À Isabel Venâncio, pela preciosíssima ajuda na reta final, por tudo.

Ao meu tio António, pelas explicações sobre contabilidade e finanças locais, que muito me ajudaram, pelo carinho.

Ao Gustavo e a todo o GP, pelo apoio.

À Inês Tavares e ao Ricardo Gouveia, pela ajuda, pela camaradagem de sempre, pela amizade.

Às amigas e amigos, com todo o coração, que é vosso.

Ao Jorge, pela leitura e comentários, pelas conversas diárias sobre política cultural, pelo desejo de futuro, e por tudo o que não se agradece.

À minha mãe, pai, irmã e irmão, pela dádiva e apoio incondicional sempre e desde sempre.

A toda a gente que se organiza na reivindicação por mais e melhores políticas culturais, em particular ao António, que dedicou a sua breve e intensa vida à arte e à luta.

Índice

1. Introdução	1
2. Análise da Literatura e Formulação de Hipóteses.....	3
2.1. Economia e Finanças Públicas e Políticas Culturais – Aproximações Teóricas e Discussão.....	4
2.2. A Evolução das Políticas Culturais em Portugal....	9
3. Fontes de Informação, Construção de Bases de Dados e Metodologia Geral	17
3.1. Delimitação e Definição das Despesas Públicas em Cultura	18
4. Teste de Hipóteses, Análise e Discussão de Resultados.....	22
4.1. Hipóteses Sobre a Evolução de Longo Prazo.....	24
4.2. Hipóteses da Influência dos Partidos Decisores.....	26
4.3. Hipótese da Influência do Período Eleitoral.....	28
4.4. Hipóteses Sobre o Efeito da Política de Consolidação Orçamental	29
5. Conclusões, Limitações e Pistas de Investigação Futura	33
Referências bibliográficas	36
Anexos	42
Anexo A - Composição dos Governos e Eleições Legislativas e Autárquicas	42
Anexo B - Orgânica da Tutela da Cultura	43
Anexo C - Discussão sobre a Classificação Funcional das Despesas	46
Anexo D - Problema da Não Consolidação dos Dados (Exemplo 2016).....	47
Anexo E - Discussão sobre os Dados dos Municípios	48
Anexo F - Oscilações no Perfil das Despesas Públicas em Cultura	49
Anexo G - Influência dos Partidos de Governo	50
Anexo H - Influência dos Partidos (Municípios)	51

Índice de Figuras

Figura 1 - Despesas das Administrações Públicas por Função (2016).....	23
Figura 2 - Despesas das Administrações Públicas por Função (1995).....	23
Figura 3 - Despesas Públicas em Cultura (Relativamente ao Total das Despesas), Segundo Classificação Orgânica e Funcional, por Nível de Governação (1995-2016).....	24
Figura 4 - Despesas Públicas em Cultura (M€), Segundo Classificação Orgânica e Funcional, por Nível de Governação (1986-2016).....	25

Figura 5 - Despesas Públicas em Cultura Relativamente ao Total das Despesas, Segundo Classificação Orgânica e Funcional (1995-2016).....	27
Figura 6 - Peso Relativo das Funções da Despesa da Administração Local (1995-2016).....	28
Figura 7 - Despesas em Cultura Relativas ao Total, Segundo a Classificação Funcional e Orgânica (1995-2016).....	29
Figura 8 - Taxa de Crescimento das Despesas da Administração Central (Algumas Funções) (1996 – 2016).....	31
Figura 9 - Despesas Públicas em Cultura em Percentagem do PIB (1995-2016).....	49

Índice de Tabelas

Tabela I - Síntese das Principais Análises Sobre os Determinantes das Despesas Públicas em Cultura.....	16
Tabela II - Variáveis de Despesa Pública.....	17
Tabela III - Outras Variáveis e Indicadores.....	18
Tabela IV - Síntese da Análise de Correlações entre o Valor do Rácio da Dívida Pública (período t-1) e o Valor do Peso Relativo das Despesas Pública da Administração Central por Função ou Setor (1996 - 2016)	32
Tabela A - V - Governos e Eleições Legislativas e Autárquicas (1986-2018).....	42
Tabela B - VI - Serviços e Fundos Autónomos por Áreas (1986-2017).....	43
Tabela B - VII - Serviços Integrados (parte I de II).....	44
Tabela B - VIII - Serviços Integrados (parte II de II).....	45
Tabela D - IX - Despesas da Tutela por Classificação Económica - 2016.....	47
Tabela G - X - Teste Mann-Witney.....	50
Tabela H - XI - Comparação de Médias com análise ANOVA.....	51
Tabela H - XII - Resultados da Regressão Linear.....	51

Lista de Siglas e Acrónimos*

<u>AC</u>	Administração Central
<u>AL</u>	Administração Local
<u>AP</u>	Administrações Públicas
<u>BCE</u>	Banco Central Europeu
<u>BNP</u>	Biblioteca Nacional de Portugal
<u>CCB</u>	Centro Cultural de Belém
<u>CdM</u>	Casa da Música
<u>CEE</u>	Comunidade Económica Europeia
<u>CGE</u>	Conta Geral do Estado
<u>CNB</u>	Companhia Nacional de Bailado
<u>CP-MC</u>	Cinematca Portuguesa - Museu do Cinema
<u>DGO</u>	Direção Geral do Orçamento
<u>DPC</u>	Despesas Públicas em Cultura
<u>EU</u>	União Europeia
<u>FMI</u>	Fundo Monetário Internacional
<u>INE</u>	Instituto Nacional de Estatística
<u>MNE</u>	Ministério dos Negócios Estrangeiros
<u>MTSS</u>	Ministério do Trabalho e Segurança Social
<u>OE</u>	Orçamento de Estado
<u>PC</u>	Política Cultural
<u>PCP</u>	Partido Comunista Português
<u>PS</u>	Partido Socialista
<u>PSD</u>	Partido Social Democrata
<u>QCA</u>	Quadro Comunitário de Apoio
<u>TNDMII</u>	Teatro Nacional D. Maria II
<u>TNSC</u>	Teatro Nacional de S. Carlos
<u>TNSJ</u>	Teatro Nacional de S. João

*A nota 50 (página 44) completa a presente lista de acrónimos.

“(…)

*Enfim, não houve forte capitão,
Que não fosse também douto e ciente,
Da Lácia, Grega, ou Bárbara nação,
Senão da Portuguesa tão somente.
Sem vergonha o não digo, que a razão
De algum não ser por versos excelente,
É não se ver prezado o verso e rima,
Porque, quem não sabe arte, não na estima.*

*Por isso, e não por falta de natura,
Não há também Virgílios nem Homeros;
Nem haverá, se este costume dura,
Pios Eneias nem Aquiles feros.
Mas o pior de tudo é que a ventura
Tão ásperos os fez e tão austeros,
Tão rudos e de engenho tão remisso,
Que a muitos lhe dá pouco ou nada disso.”*

Luís Vaz de Camões
Os Lusíadas, Canto V, 97^a e 98^a estâncias

1. Introdução

Se, por um lado, arreperia pensar sobre o que já foi a intervenção estatal nas atividades culturais – a propaganda, a censura e mesmo as regras sobre o comprimento das saias das atrizes, três dedos abaixo do joelho¹ - por outro, dá-nos orgulho pensar no caráter e intenção democráticos da atual Política Cultural. Mesmo com limitações, a construção da Política Cultural (PC) em Portugal tem-se regido pela defesa da proteção e difusão da cultura como elemento importante para o desenvolvimento e qualificação da população, bem como da democratização cultural como parte fundamental da democratização do país (Santos, 1998; Garcia *et al.*, 2014). Embora o seu peso no debate político e orçamental não reflita a importância destes desígnios, tem-se implementado um diversificado leque de medidas de Política Cultural, algumas estruturais, a nível nacional e local (Garcia *et al.*, 2016). O estudo e debate académicos acompanham essa evolução, pesem embora aspetos por aprofundar e discutir - nomeadamente a evolução da despesa pública, o impacto das políticas nas desigualdades sociais e respetiva eficácia e eficiência. No campo da economia, por exemplo, e salvo raras exceções (Costa *et al.*, 2007 e 2008; Vilar, 2007; Dias, 2011; Macário, 2015), as Políticas Culturais portuguesas não têm sido objeto de investigação. Na área da sociologia, a que mais versa sobre o tema, predominam as abordagens sobre o campo cultural em que atuam as políticas e sobre os seus efeitos à escala local (Santos, 2008).

A presente dissertação pretende trazer um contributo ao debate académico e político sobre as Políticas Culturais em Portugal, em particular, avançando algumas explicações sobre o que influencia e determina a despesa pública em cultura.

Analisa-se a respetiva evolução nos últimos 30 anos, ou seja, desde que se começaram a implementar Políticas Culturais democráticas até à atualidade. Efetua-se um estudo exploratório para testar hipóteses sobre os determinantes político-económicos da despesa pública em cultura (DPC). As hipóteses explicativas analisadas encontram fundamento em diferente literatura: a teoria da *Public Choice* (Downs, 1957; Nordhaus, 1975; MacRea, 1977) da qual resultam as hipóteses de que as despesas crescem no período pré-eleitoral ou de que os partidos mais à esquerda tendem a realizar mais despesa que os de direita; a lei de Wagner (1883) e as teses de Herber (1967) e Musgrave e Musgrave (1973), bem como a de Baumol e Bowen (1965, 1966), das quais resultam hipóteses sobre as tendências de evolução das despesas, ora de que há uma tendência única de crescimento ou da existência de duas tendências, primeiro de forte crescimento depois de

¹ Esta nota pode ser encontrada nos relatórios de censores de teatro do Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo, elaborados entre 1933 e 1974, citados na peça de teatro homónima de Tiago Rodrigues, diretor artístico do Teatro Nacional Dona Maria II.

desaceleração; e ainda da teoria da *Austeridade Expansionista* (Giavazzi e Pagano, 1990; Alesina e Perotti, 1995; Alesina e Ardagna, 2010, 2012) da qual resulta a hipótese da influência negativa do nível de endividamento no valor das despesas, bem como outras hipóteses relacionadas com atual centralidade das políticas de consolidação orçamental.

Que seja do nosso conhecimento, não existem estudos similares para o caso português, uma vez que nas referências às despesas públicas em cultura predominam análises descritivas sem fundamento nas teorias da Economia Pública e das Finanças Públicas (Santos, 1998; Neves e Santos, 2000; Neves, 2005; Garcia *et al.* 2014 e 2016) ou aspetos parcelares da atividade cultural numa perspetiva económica, sobre as artes performativas (Dias, 2011; Escaleira, 2001) e sobre modelos de governação cultural nas cidades (Costa *et al.*, 2007 e 2008).

Escolhemos estudar a despesa pública em cultura (DPC) por ser um dos indicadores que torna possível analisar tanto a relevância atribuída como o esforço relativo das autoridades públicas nesse domínio. Sabemos, porém, que o montante das DPC e o peso relativo no conjunto da despesa pública não refletem a *qualidade* das Políticas Culturais, nem os *resultados* dessas políticas.

Por outro lado, ao examinar o perfil da evolução das DPC, contribui-se para o conhecimento sobre a composição e dimensão da despesa pública portuguesa, essencial para a Ciência Económica, bem como para as pessoas que sobre ela decidem, que dela beneficiam e que a custeiam. Referimos ainda a dificuldade na recolha, utilização e análise dos dados da DPC por não ser operacional a sua harmonização nem a sua consolidação. O seu carácter exíguo aumenta a suscetibilidade a pequenas imprecisões.

A dissertação, para além da *Introdução* e das *Conclusões*, divide-se em três partes. Na *Análise da Literatura e Formulação de Hipóteses*, fazemos uma revisão das principais teorias da Economia e Finanças Públicas que contribuem para a questão, e das análises sobre a evolução das Políticas Culturais, a partir das quais formulamos hipóteses sobre os determinantes das DPC. De seguida apresentamos e discutimos os dados utilizados no capítulo intitulado *Fontes de Informação, Construção de Bases de Dados e Metodologia Geral* e, por fim, na *Análise Empírica e Discussão de Resultados* testamos empiricamente, através de vários métodos as hipóteses elencadas e discutimos os resultados.

2. Análise da Literatura e Formulação de Hipóteses

Cultura é uma palavra que abarca diversos significados, não se fixando num único conceito. No sentido mais abrangente, *cultura* é o conjunto das aprendizagens que são socialmente herdadas². Contudo, habitualmente, o termo refere-se apenas à parte dessa herança ligada às artes (Kuper e Kuper, 2005).

Tratando das políticas culturais, adota-se esse conceito mais restrito, que abrange o campo das *artes* e do *património artístico*. Este campo, particularmente heterógeno, encerra objetos permanentes como um vaso grego com milhares de anos em exposição num museu ou um livro que nos permite ler a mesma história quantas vezes quisermos e tão efémeros como uma peça de teatro levada a cena numa curta temporada ou um concerto irrepetível. O que há de comum entre si, é terem como objetivo principal a comunicação simbólica (McGuigan, 2012); o que têm em comum com os restantes bens e serviços é o facto de precisarem de ser produzidos, requerendo capital e trabalho, e o facto de, em geral³, serem acedidos através do mercado. Subscrever um canal de séries televisivas, comprar um livro ou um bilhete para visitar um monumento, ir ao cinema ou a um concerto fazem parte do funcionamento quotidiano dos negócios da cultura (como lhe chamam os norte-americanos o *entertainment business*). Contudo, as preocupações de equidade e justiça próprias dos *Estados Providência* abriram campo para a intervenção estatal nestas atividades desenhando e implementando *Políticas Culturais*.

Esta vasta e heterogénea intervenção passa pela preservação do património (e.g. monumentos, obras de arte, reservas arqueológicas), pela gestão de equipamentos (e.g. museus, monumentos, bibliotecas, salas de espetáculos, centros culturais), pelo financiamento de atividades (e.g. financiamento à criação artística independente), pela produção própria (e.g. através dos teatros nacionais) e pela regulação (e.g. a regulamentação sobre proteção do património, regras de segurança para os recintos, defesa dos direitos de autor) (Cumings e Katz 1989, citados por Garcia *et al.*, 2016).

Poderá o mercado garantir a salvaguarda do património cultural e a diversidade da produção artística, bem como o seu acesso às populações? Considerando estes aspetos importantes para o desenvolvimento das democracias e para o combate às desigualdades⁴, os Estados despendem recursos na persecução destes objetivos.

² Esta definição foi conceptualizada pela Antropologia, em primeiro lugar, em 1871 por Edward B. Tylor e diz respeito aos modos de ser/fazer e aos costumes (Kuper e Kuper, 2005).

³ Muitas práticas culturais populares estão arredadas do mercado.

⁴ Importa notar, porém, que a intervenção do Estado no campo cultural não começa e não segue necessariamente estas preocupações. Tomemos como exemplo todos os monumentos construídos por razões religiosas ou de demonstração de poderio, das pirâmides do Egito ao palácio de Versailles, ou as políticas de criação e exacerbação de símbolos culturais nacionalistas praticadas pelos regimes

O que determina a evolução desses recursos em Portugal é o que pretendemos analisar neste estudo. Começamos por uma breve revisão da literatura relevante para enquadramento e melhor compreensão das Políticas Culturais, através da Economia e Finanças Públicas e outras áreas do conhecimento que abordam esta questão.

2.1. Economia e Finanças Públicas e Políticas Culturais – Aproximações Teóricas e Discussão

A produtividade dos violinistas que tocam ao vivo uma obra de Shubert não se altera ao longo do tempo; tal como, para levar à cena *Henrique IV*, são hoje necessários tantos atores como no século XV, aquando da sua estreia⁵. É esta observação que serve de matriz a Baumol e Bowen (1965, 1966) e Baumol (1967), que desenvolverem a teoria da doença dos custos (*cost disease*), modelo que explica o crescimento relativo das despesas públicas pelo facto de muitas das atividades exercidas pelo sector público beneficiarem de acréscimos de produtividade inferiores aos registados para a generalidade das atividades económicas (Santos, 1987).

Baumol (1967) divide as atividades económicas em dois grandes grupos: um com ganhos de produtividade; outro sem estes ganhos, incluídas aqui as artes performativas e parte das atividades desenvolvidas pelas administrações públicas, intensivas em trabalho. Neste segundo grupo, por inerência, seria praticamente impossível obter ganhos de produtividade através da introdução de novas tecnologias⁶. Dos aumentos dos salários⁷ dos trabalhadores deste grupo “economicamente estagnado” resultam custos de produção superiores aos do grupo com ganhos de produtividade, implicando um aumento comparativo dos preços, que tem efeitos díspares consoante a reação, elástica ou rígida, da procura: o desaparecimento daqueles sectores ou a diminuição do crescimento económico (Dias, 2011).

Este modelo não só é argumento para defender a *intervenção pública na cultura*, como explica o crescimento das despesas neste setor. Baumol e Bowen (1965), num texto seminal, onde abordam os problemas financeiros das artes performativas, defendem que, possuindo as artes uma procura elástica, se houver consenso sobre a importância das artes performativas para a sociedade, é

autoritários europeus, como a “política do espírito” de Salazar. Contudo, reconhecendo que existem vestígios deste passado na ação política atual, por simplificação, assumimos que as preocupações de desenvolvimento e igualdade são as que orientam as políticas culturais em análise, no seguimento do que consta no artigo 27º da Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada pela ONU em 1948 “*Toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no processo científico e de seus benefícios (...)*”.

⁵ Tradução livre de excerto de *On the performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problem* de Baumol e Bowen (1965), p. 500.

⁶ Esta afirmação deve ser lida à luz do ano de 1967, uma vez que no presente, com os sistemas de recolha, tratamento e armazenamento de informação existem possibilidade de obter ganhos de produtividade em muitos serviços públicos.

⁷ Este aumento deve-se ao efeito mimético daqueles em relação aos sectores onde se verificam ganhos de produtividade, contrariamente à ideia segundo a qual os salários devem refletir a produtividade do trabalho (Dias, 2011).

necessário financiamento público, já que de outra forma o aumento de preços fará desaparecer o setor. Este autor explica que as DPC tendem a crescer ao longo do tempo por efeito da *cost disease*, ou seja, pelo aumento dos custos sem aumento de produtividade.

Começámos por referir este modelo pela particularidade de se basear na observação da precariedade nas artes performativas e por ser geralmente aceite como um modelo seminal da *Economia da Cultura*⁸. No entanto, a *Economia de Bem-Estar (Welfare Economics)* traz mais contributos para o debate sobre as Políticas Culturais. No parágrafo introdutório do capítulo sobre *falhas de mercado* do seu manual sobre Economia Pública, Stiglitz (2000) refere que os mercados produzem muitas coisas em demasia, como a poluição do ar e da água, e produzem pouco de outras, tais como o apoio às artes, ou a investigação sobre o cancro. Segundo a abordagem microeconómica da *Economia de Bem-Estar* há circunstâncias em que o funcionamento livre do mercado gera eficiência e resultados ótimos no bem-estar das populações e situações em que tal não acontece, pois existem *falhas de mercado* (e. g. monopólios ou informação imperfeita) exigindo a intervenção estatal. Apesar de, dada a sua heterogeneidade, não podermos afirmar que a Cultura é um *bem público*, muitas atividades culturais podem ter as características de não rivalidade e não exclusividade destes bens. No entanto, no que toca às falhas de mercado, o conceito mais explorado quando se fala em Política cultural é o de *externalidades positivas* – efeitos positivos gerados pela existência de um dado bem ou serviço, que não são percecionados pelo sistema de preços sendo, por isso, subproduzidos. Musgrave (1956) define os bens com estas externalidades como *bens de mérito*, como a educação, e refere que a ação pública deve garantir a sua produção na quantidade desejável. Ginsburgh e Throsby (2006) resume o que literatura aponta como *externalidades positivas* da atividade cultural: o sentimento de comunidade e identidade, maior participação cidadã e coesão social. Quantos às *externalidades positivas* para a economia destacam-se os estudos elencados por Mulcahy (2006)⁹.

Por outro lado, e em contraponto com os postulados da *Economia do Bem-estar*, a teoria da Escolha Pública (*Public Choice*)¹⁰ tem avançado explicações para o crescimento das despesas públicas, inclusivamente no que respeita à cultura. Enquadrada no mesmo paradigma da maximização de bem-estar da microeconomia marginalista, a teoria investiga como a competição política por votos leva a que os governos satisfaçam as preferências dos votantes (Pereira, 1997). A teoria parte de uma analogia entre o sistema de preços no mercado – que não se aplica aos bens e serviços públicos – e um mercado de votos, e do pressuposto de que o governo maximiza o seu bem-

⁸ *Economia da Cultura* é um campo de estudos autónomo que se tem vindo a desenvolver e conta atualmente com investigações sobre os mais diversos aspetos económicos (consumo, produção, mercados, investimento, políticas de incentivo) relacionados com campo das artes e outros setores periféricos (internet, televisão, turismo) (Towse, 2011).

⁹ Choen, Schaffer e Davison (2003); Myerscought, (1998); Sterngold (2004); e Bianchini e Parkinson (1993).

¹⁰ Tiebout (1956); Downs (1957); Black (1958); Buchanan e Tullock (1962); Riker (1962); e Olson (1965).

estar se for reeleito (Hockley, 1992). Estas teorias concluem que são as regras que regem o processo de tomada de decisão que determinam, em grande parte, as políticas públicas desenvolvidas e a evolução da despesa pública. Para o nosso estudo destacamos a teoria dos *Ciclos Políticos e Económicos* (Nordhaus, 1975; MacRea, 1977; Frey, 1978) que defende que há um aumento das despesas públicas no período pré-eleitoral, causando maior efeito sobre quem vota, e uma retração das mesmas no período pós-eleitoral. Esta teoria parte do pressuposto de que quem vota tem memória curta, de que os governos controlam a sua intervenção com efeitos positivos num período desejado, e de que o aumento de despesa em certas medidas é desejável pela maioria da população (Hockley, 1992). No caso das DPC, Nogare *et al.* (2011) (v. Tabela I) evidenciam a influência das eleições, em sentido inverso, uma vez que as DPC *baixavam* no período que antecedia as eleições. Para o caso português, Neves e Santos (2000) e Neves (2005) validam esta hipótese para o caso dos municípios (através de análise descritiva) e, mesmo sem evidência empírica demonstrada, Silva (1997) assinala que o Estado retira “dividendo político” das iniciativas culturais, tanto maior quanto maior for a sua notoriedade pública e carácter espetacular.

Mais recentes são as teorias que discutem a influência da ideologia do partido de governo (Alesina e Perotti, 1995; Roubini e Sachs, 1989). Contudo, já em 1957, Downs, precursor da *Public Choice*, afirmava que as ideologias partidárias poderiam organizar-se numa escala esquerda-direita referente ao nível desejado de intervenção estatal. Quanto à influência deste aspeto nas DPC, alguns estudos concluem que a ideologia do partido de governo pouco influencia: Schulze e Rose (1998), sobre o financiamento público às orquestras alemãs, concluem que as cidades com um historial de governos conservadores tendem a financiar mais as orquestras do que as governadas por sociais democratas, ou seja, o contrário do esperado; Getzner (2002 e 2015), sobre a Áustria, não encontra nenhuma pista da influência da ideologia dos partidos do executivo nas DPC, tal como Noonan (2007 e 2015) sobre as *state arts agencies* nos EUA e Nogare *et al.* (2011) sobre as cidades italianas; Rossel e Weingartner (2015), sobre a Suíça e as suas várias regiões, encontram influências pouco significativas.

Ginsburgh e Throsby (2006) refere que os autores da *Public Choice*, no geral, argumentam contra a intervenção do Estado nas atividades culturais, destacando as teses de Grampp (1989), que parte do princípio de que tal como os bens culturais são bons, também a comida saudável o é, dando o exemplo da produção de brócolos, não subsidiada. O autor, ao falar sobre a influência dos grupos de interesse nas DPC, afirma que as instituições culturais são rentistas do Estado e que o financiamento público ao setor é uma transferência involuntária dos contribuintes para os artistas e seus públicos e que não é travada porque são muitos os contribuintes com um pequeno contributo individual e poucos os beneficiários com um ganho considerável (Grampp, 1989). Seaman (2009) debate ainda dois contributos anti intervencionistas na cultura de dois economistas da escola da

Public Choice, Abbing (2002) e Frey (2000). Ambos atribuem à intervenção pública o problema da criação de um grupo fechado de entidades culturais com barreiras à entrada comprometedoras da criação artística.

Importa referir que a *Public Choice* não é a única teoria crítica da intervenção estatal nas atividades culturais. Alan Peacock (1969) discute e contesta a *cost disease*, que considera alarmista. O autor refere exemplos de ganhos de produtividade nas artes performativas e afirma que, em muitos casos, a procura não é tão elástica como referiram Baumol e Bowen (1965 e 1966). Peacock afirma que as externalidades positivas da difusão da atividade cultural podem ser quantificáveis pelo sistema de preços, não havendo assim razão para a intervenção estatal. O autor questiona se a sociedade estará disposta a comprometer as políticas sociais e económicas do presente (e.g. ajudar os pobres, combater o desemprego) para financiar políticas culturais, que se projetam, sobretudo, no futuro (Peacock, 1969).

Numa análise diferente da desta crítica e numa perspetiva mais abrangente, o mesmo autor avançou uma importante teoria sobre o crescimento das despesas públicas, partindo da observação da evolução da despesa pública no Reino Unido entre 1891 e 1955. Peacock e Wiseman (1961) consideram que perturbações sociais fortes, como guerras, criam um *efeito de deslocação* (*displacement effect*) das despesas públicas e dos impostos para níveis consideravelmente superiores, quebrando-se, assim, a resistência dos contribuintes face ao agravamento de impostos pelo que, no momento em que a forte perturbação cessa, a população já está conformada com um nível de tributação mais elevado. Quanto às despesas, continuam elevadas no momento subsequente à forte perturbação devido às suas consequências e a novas necessidades a satisfazer, o que os autores chamam *efeito de apreciação* (*inspection effect*) (Peacock e Wiseman, 1961).

Adolph Wagner, seminal no estudo da evolução das despesas públicas, baseado num estudo sobre alguns países e analisando a necessidade de sustentar o processo de industrialização em curso, previu, em 1883, que as despesas públicas cresceriam, em termos absolutos e relativos, ou seja, a um ritmo mais acelerado do que o da economia. Para o economista alemão, a concentração da população nas cidades exigia um grande investimento em infraestruturas básicas, tais como redes de saneamento, hospitais, escolas ou espaços de recreio, além disso, ao longo do tempo e do processo de desenvolvimento económico, a expansão das despesas seria não apenas de ordem extensiva, quando o Estado empreende novas funções, mas também intensiva, quando melhora e desenvolve atividades que já desenvolve (Hockley, 1992; Santos, 2016).

Quanto às tendências de longo-prazo, a lei de Wagner tem-se mostrado válida para a generalidade dos países (Ribeiro, 1997), embora haja estudos empíricos que a não validem (Afonso e Alves, 2017). No plano das políticas culturais, a literatura corrobora a hipótese da influência do crescimento da economia na evolução das DPC. Getzer (2002, 2015) conclui que o peso relativo

das DPC no PIB tem um crescimento contínuo e que o principal determinante deste crescimento é a evolução do PIB. Rossel e Weingartner (2015), ao estudarem as DPC na Suíça, obtêm resultados semelhantes e constataam que as regiões com maior pujança económica têm uma DPC maior. Esta evidência valida, para a cultura, uma teoria com mais de um século, quando seria de esperar que nestes países já desenvolvidos, se validasse a hipótese de Herber (1967). Este autor interpreta a Lei de Wagner, definindo que, na fase pré-industrialização a despesa pública mantém um valor baixo, na fase de industrialização cresce vigorosamente e que na fase de pós-industrialização, a sua evolução deixa de estar associada ao desenvolvimento e passa a depender de outros fatores, podendo até decrescer (Santos, 2016).

Musgrave (1956) e Musgrave e Musgrave (1973), com uma explicação que combina e organiza um conjunto de fatores (crescimento do rendimento, aumento da procura de bens públicos, variação dos custos relativos dos bens públicos, mudanças tecnológicas e populacionais) explica que existe uma primeira fase de expansão das despesas públicas, que corresponde a um esforço de construção de infraestruturas e de qualificação da população, a que se segue outra fase, em que o crescimento das despesas públicas abranda e em que os investimentos necessários podem ser feitos pelo setor privado (Musgrave e Musgrave, 1973).

Da análise das teorias elencadas e dos trabalhos empíricos referidos, formulamos as seguintes hipóteses sobre a evolução da DPC:

Hipótese 1: assumindo a aplicação da cost disease ao setor de atuação das Políticas Culturais e a aplicação da tese de Baumol (1967), e tendo em conta as evidências empíricas da aplicação da lei de Wagner ao caso português, espera-se que a DPC tenha um perfil crescente ao longo do tempo.

Hipótese 2: assumindo que o período em análise reflete o processo de desenvolvimento das Políticas Culturais e seguindo Herber (1967) e Musgrave (1973), espera-se que perfil da DPC apresente uma primeira fase com forte taxa de crescimento seguindo-se outra de desaceleração.

Hipótese 3: adotando as premissas da Public Choice, espera-se que a DPC seja mais elevada quando o executivo é liderado por partidos de esquerda e mais baixa no caso dos partidos de direita.

Hipótese 4: adotando as premissas da Public Choice, espera-se que a DPC seja mais elevada no período pré-eleitoral.

2.2. A Evolução das Políticas Culturais em Portugal

As teorias que analisámos, bem como os trabalhos empíricos que as confirmam ou rejeitam, trazem importantes contributos para uma análise sobre a evolução da Política Cultural em Portugal; consideramos, contudo, que o nosso estudo requer um olhar sobre a evolução do papel do Estado e das Políticas Culturais, interligando a realidade nacional e internacional.

O *Estado* é uma instituição central de debate filosófico e científico. Discutir e definir o campo de ação dos Estados, nos aspetos civis e económicos, tem sido tarefa sobejamente explorada; Aristóteles, Platão Hobbes e Locke, na Filosofia; posições dos mercantilistas franceses (séc XVIII), Adam Smith (1776), Ricardo (1817), Marx (1862), Keynes (1936), Shumpeter (1942), Hayeck (1948), ou Friedman (1962), na Economia.

Acompanhando a história das ideias, o modelo de Estado transforma-se, nos princípios normativos da sua relação com a sociedade e a economia. Analisaremos a disputa entre os modelos do *Estado Providência* e do *Estado Neoliberal*, não descurando a importância que o modelo de *Estado Socialista*¹¹ tem para o debate, mas não nos detendo na sua análise.

Entre o final do século XIX e inícios do XX, o modelo de *Estado Providência* é adotado em diversos países, combinando os imperativos de estabilidade económica e de justiça social, através de uma intervenção nas sociedades mais vincada do que ocorrera anteriormente¹², por exemplo, promovendo medidas de distribuição de riqueza (Silva, 2013). Neste contexto, em 1959 o governo francês¹³ cria o primeiro *Ministério da Cultura*, dirigido por André Malraux, e investe na exportação para outros países do *Modelo Francês* de políticas culturais (Dubois e Laborier, 2003), o que o torna central na literatura que discute os fundamentos e o desenvolvimento da Política Cultural (e. g. Fabiani, 2014; McGuigan, 2012; Mulcahy, 2006; Menger, 2010; Ginsburgh e Throsby, 2006; Lopes, 2000, 2007 e 2008). A *democratização cultural* e *democracia cultural*, as duas primeiras fases do *Modelo Francês*, fizeram da cultura um elemento constitutivo do *Estado Providência*, promovendo diretamente a oferta pública de bens culturais (bibliotecas, museus, teatros) e financiando a criação artística, em contraste com o *Modelo Liberal* com as artes exclusivamente dependentes do mercado ou de financiamento privado incentivado por benefícios fiscais (Mulcahy, 2006; Towse, 2011; Fabiani, 2014). A *democratização cultural* promove o alargamento do acesso da população à chamada alta cultura. Saliente-se a criação das Casas da Cultura por toda a França, que procuravam

¹¹ Modelo marcado pelo pensamento de Marx e pela revolução Russa de 1917 em que o Estado, tendencialmente, tem o controlo sobre a generalidade dos meios de produção da económica (Stiglitz, 2000).

¹² Historicamente, observa-se que o papel dos Estados aumenta, numa primeira fase, nos finais do século XIX, depois, no século XX, na sequência da grande depressão 1929-1933 e finalmente, após a 2ª guerra mundial e durante os 30 anos de 'ouro' das economias mais desenvolvidas em que as ideias de Keynes têm grande acolhimento (Ribeiro, 1997).

¹³ Governo de DeGaulle.

repercutir a cultura parisiense (Costa, 1997; Mulcahy, 2006; Lopes 2007; Menger, 2010). Esta política não foi isenta de críticas, em parte influenciadas pelo pensamento de Bourdieu e Darbel (1969)¹⁴ que revela a natureza simbólica e não apenas material dos obstáculos no acesso à cultura (Lopes, 2007). Em 1970 e 1974, o Conselho da Europa recomenda a orientação das políticas culturais¹⁵ para a participação dos cidadãos enquanto agentes criadores da sua própria cultura e dando centralidade à abertura e proliferação de equipamentos culturais, inicia-se a fase da *democracia cultural* (Lopes, 2007). Durante este processo, vigorava em Portugal o regime Salazarista, com uma matriz cultural nacionalista, conservadora, antiliberal e anticomunista (Santos, 1998), herdada de António Ferro, centrada na propaganda e na censura e exame prévio (Raimundo, 2015).

Após os choques petrolíferos dos anos 70 e subsequente crise e fim do período de ouro da economia europeia, a coexistência de pressões inflacionistas e desemprego leva ao descrédito das teorias keynesianas e à hegemonia das ideias de *laissez-faire* do século XVIII e XIX. Defende-se que o Estado não interfira na provisão direta de bens e serviços; apenas que regule e facilite a sua produção e distribuição por parte das entidades privadas. Paralelamente, defende-se a redução da intervenção estatal na redistribuição de rendimento, na estabilização económica e na regulação dos mercados, pois a economia privada garantiria a máxima produção e eficiência (Stiglitz, 2000). A *Escola Austríaca* de Von Mises e Hayek e da *Escola de Chicago* de Milton Friedman sustentam teoricamente este modelo que, mais tarde, se consubstancia nas eleições de Margaret Thatcher em 1979, e Ronald Reagan, em 1981, alinhados nesta ideologia; e no *Consenso de Washington* em 1990. O modelo de *Estado Neoliberal* substitui o do *Estado Providência*. Este modelo vai-se consolidando, embora alguns países mantivessem incipientes iniciativas do *Estado Providência* (Silva, 2013). No debate sobre as Políticas Culturais começaram a levantar-se vozes contra a intervenção do Estado; Thatcher (1979-1990), por exemplo, redefiniu a política cultural britânica nos anos 80 (Fabiani, 2014). A lógica de alargamento do acesso à cultura foi perdendo importância num contexto de progressiva hegemonia das ideologias neoliberais dos governos europeus, passando as instituições culturais públicas e as privadas sem fins lucrativos, até então publicamente financiadas, a serem vistas como subsídio-dependentes ou parasitas, contrastando com os jovens empreendedores culturais ou criativos que não utilizavam dinheiro público (Fabiani, 2014).

Em Portugal, a construção do *Estado Providência* começa após 1974, em contraciclo relativamente à tendência liberal dos países europeus ocidentais; Portugal leva a cabo

¹⁴ Do pensamento do autor sobre as práticas culturais destacamos também o conceito de *capital cultural*, com o qual não nos deteremos, mas que relaciona economia e cultura de forma relevante.

¹⁵ É também de assinalar a primeira conferência europeia de ministros responsáveis pela cultura, que tem lugar em 1976 e marca definitivamente esta mudança de paradigma nas políticas europeias (Lopes, 2007).

nacionalizações, cria novos serviços públicos e desenvolve o sistema de segurança e proteção social (Costa *et al.*, 2011). Determina-se o fim da censura e exame prévio e a Constituição de 1976 consagra o *direito à fruição e criação cultural e o dever de preservar o património cultural*. Contudo, só em 1986, após a adesão à CEE, as políticas culturais ganham relevância, já num diferente contexto político e económico¹⁶. Também por esta razão, desde o início, a Política Cultural em Portugal é marcada pelos fundos europeus transferidos para o país¹⁷. Sobre este aspeto importa destacar o trabalho de Pinto (2012), que faz uma descrição detalhada dos programas de apoio da UE à cultura, nos períodos de 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, e de Garcia *et. al* (2016) que salientam a importância que o Programa Operacional para a Cultura do 3º Quadro Comunitário de Apoio (QCA) teve para o crescimento das DPC.

Enquanto em Portugal se dão os primeiros passos no desenvolvimento de políticas culturais, no contexto europeu (*Modelo Francês*) já se evoluía para uma nova fase, o *utilitarismo cultural*, que centra a intervenção estatal na Cultura nos *impactos económicos* positivos das atividades culturais, no turismo e no comércio (Ginsburgh e Throsby, 2006) e secundarizando a preocupação com a democratização e as desigualdades (Menger 2010 e Mulcahy, 2006). Este impacto tem sido objeto de vários trabalhos empíricos desde os anos 90 (Mulcahy, 2006)¹⁸, sendo as *idades criativas* de Florida (2005) um dos seus expoentes. O tardio desenvolvimento da Política Cultural em Portugal dificulta o exercício de associação com as fases da evolução do *Modelo Francês*. Silva (1997) identifica quatro polos das Políticas Culturais nos anos 90 (o património, a formação educativa de públicos, a sustentação da oferta e o uso económico-político da cultura); conjugando-se preocupações inerentes às várias fases do *modelo francês*, *democratização* e *democracia cultural* ocorreram simultaneamente, e a par do *utilitarismo cultural* que ganhava hegemonia influenciando as políticas nacionais. Notemos que as fases elencadas (Menger 2010 e Mulcahy, 2006), são uma abstração da realidade. Autarquias Locais, Administração Central e Políticas Europeias, mesmo interligadas, não teriam necessariamente práticas e discursos harmonizados (Silva, 1997). Segundo Garcia *et al.* (2016), a evolução das Políticas Culturais segue as fases identificadas, embora com alguma dessincronização; uma primeira fase de desenvolvimento de políticas sistemáticas de apoio e promoção da cultura, seguida de descentralização das políticas com conseqüente difusão dos seus

¹⁶ Logo em 1977, uma crise de inflação e desvalorização do escudo, obrigou o país a pedir um empréstimo ao FMI e a reverter algumas políticas expansionistas. Em 1982 dá-se a primeira revisão constitucional e a reversão de muitas das nacionalizações (Costa *et al.*, 2011). No ano seguinte, ocorreu novo pedido de empréstimo ao FMI que implicou significativas reduções nas despesas orçamentais.

¹⁷ A transferência de fundos é uma política de compensação pelas dificuldades económicas associadas ao aumento concorrência externa (reforçadas em 1992 com a criação do mercado único europeu) (Costa *et al.*, 2011).

¹⁸ Como já vimos, Mulcahy (2006) refere entre outros; Choen, Schaffer e Davison (2003); Sterngold (2004); e Bianchini e Parkinson (1994).

propósitos e, finalmente, uma tendência para justificar as políticas em termos do contributo para o desenvolvimento económico (Garcia *et al.*, 2016).

O Estudo Sobre Políticas Culturais em Portugal

Nos anos 90, inicia-se o estudo sobre as Políticas Culturais em Portugal, centrado na Sociologia e na História¹⁹; no âmbito da Economia há poucos investigadores (e. g. Costa *et al.*, 2007 e 2008; Vilar, 2007). O principal marco nestas investigações foi a criação do Observatório das Atividades Culturais (OAC) em 1996, fundado pelo Ministério da Cultura, o Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa (UL) e o INE. Costa (1997) considera que os contributos das Ciências Sociais para a análise das Políticas Culturais assentam mais numa perspetiva de fundamentação de políticas culturais do que da sua análise. Santos (2008) divide estes estudos em pesquisas sobre o campo cultural no qual atuam as políticas e sobre as próprias políticas. Em 1998 é editado pelo OAC o Relatório Nacional intitulado “As Políticas Culturais em Portugal” que analisa o período de 1974 a 1995, sintetiza os sucessivos programas governamentais e detalha as políticas culturais (Santos, 1998). Estuda a evolução das DPC centrais e locais entre 1990 e 1995, referentes às despesas por região e por setor, e ao PIDDAC. Destaca a evidência empírica da tendência de movimentos simétricos entre DPC local (que aumenta) e DPC central (que diminui), em linha com a descentralização das políticas culturais nos restantes países europeus (Menger, 2010 e Silva *et al.*, 2015). O processo de descentralização tem sido alvo de análise empírica. Getzner (2015) testou a relação entre as despesas em cultura da Administração Central e as das regiões austríacas, concluindo que há evidência de que aumentos das despesas das províncias austríacas levam a uma diminuição das do governo central. Em Portugal, as políticas culturais locais conquistam a hegemonia na literatura (Silva, 2004 e Silva *et al.* 2015; Lopes 2000, 2007 e 2008); assinalamos também os estudos de Neves e Santos (2000) e Neves (2005) com análises detalhadas sobre as despesas dos municípios com cultura.

Da literatura destacamos ainda o perfil de Portugal no Compêndio de Políticas e Tendências Culturais na Europa²⁰ (Council of Europe/ERICarts, 2013), um documento essencialmente técnico que apresenta informação sobre as principais prioridades das Políticas Culturais; a legislação sobre atividades culturais; a evolução da DPC; um mapa dos organismos estatais; o panorama das infraestruturas culturais no país; o financiamento à criação; e a participação cultural da população (Gomes e Martinho, 2012). Igualmente importantes são os estudos encomendados em 2012 pela então Secretaria de Estado da Cultura que, apesar de não terem como objeto as Políticas Culturais,

¹⁹ Existe ainda um conjunto vasto de estudos em particular sobre o período da ditadura (e.g. Rosas *et al.*, 1998; Raimundo, 2015).

²⁰ Projeto transnacional criado em 1998 pelo Conselho da Europa em parceria com o ERICarts -Instituto Europeu para o estudo comparativo da Cultura.

constituem um material importante para a perceção das suas prioridades neste período (Mateus *et al.*, 2013; Garcia *et al.*, 2014; Vitorino *et al.*, 2014, Veiga *et al.*, 2014; André e Vale, 2014; Tavares, 2014 e Fortuna, 2014). Salientamos ainda os contributos para a literatura das dissertações de mestrado de Dias (2011) que analisa o efeito da despesa pública na procura de bens culturais, de Macário (2015) que aborda a importância do setor cultural para o desenvolvimento económico enquadrando as Políticas Culturais neste âmbito e de Moura (2007) que estuda a evolução, atividade e impactos do Fundo de Teatro entre 1950 e 1974, bem como da dissertação de doutoramento de Escaleira (2001) que analisa o mercado das artes do espetáculo, combinando um olhar sobre a Economia Industrial e sobre as políticas públicas.

É ainda de assinalar o estudo de Garcia *et al.* (2016) com uma análise de longo prazo das Políticas Culturais desde os finais dos anos 80 até à atualidade, com enfoque nos impactos da crise financeira internacional e subsequente crise da dívida soberana. Os autores abordam a evolução do financiamento público e o panorama concreto dos meios e atividades culturais, avançando alguns resultados sobre a evolução das políticas públicas. Destacamos a identificação de duas fases distintas: o período de 1990 a 2008 – com crescimento do financiamento público, e da oferta cultural e dos públicos; e o período de 2008 a 2015 – com diminuição do financiamento público, bipolarização (Lisboa e Porto) das atividades culturais e desmantelamento e fragilização de organismos públicos associados à cultura²¹, pelo que encontramos aqui algumas pistas sobre as hipóteses que decorrem da presente revisão de literatura.

Políticas Culturais e a Economia da Austeridade

Após os colapsos financeiros de 2007 e 2008, instala-se a maior crise financeira e económica desde 1929, afetando o país pela via da diminuição das importações e pelo aumento dos custos de financiamento. O governo procurou combater estes efeitos, num primeiro momento, com uma política orçamental expansionista²² (Blanchard e Portugal, 2017). Em 2011, desencadeia-se uma crise nos mercados de dívida soberana²³. Com os juros da dívida a dispararem, e dificuldades de financiamento, Portugal recorreu a um empréstimo de 78 mil milhões de euros do BCE, UE e FMI comprometendo-se com um *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política*

²¹ Por exemplo, a extinção do Ministério da Cultura.

²² Importa dar conta que a moeda única implica que o país não tenha controlo sobre a política cambial e monetária.

²³ O aumento da despesa pública, devido não só às políticas contra cíclicas, mas também aos estabilizadores automáticos e sobretudo ao esforço de capitalização e resgate do sistema bancário, não só em Portugal, mas na generalidade dos países, gerou um aumento significativo das dívidas soberanas. Os bancos europeus, além de estarem expostos aos produtos financeiros que desencadearam a crise e altamente alavancados, detinham muita desta dívida soberana comprada na segunda metade dos anos 90', quando antecipava a descida do risco associado aos países que iam entrar no euro (desapareceria o risco de divisa e o risco de inflação estaria controlado pelo BCE). Essa dívida começou a ser percecionada como muito arriscada, e por isso os próprios bancos, expostos que estavam, também ficaram mais arriscados. (Blanchard e Portugal, 2017; Blyth, 2013).

Económica (2011). A política orçamental adotada foi contracionista (Blanchard e Portugal, 2017). Decisão que segue em linha com a ideia de que austeridade é a melhor forma de ultrapassar um período de crise, que foi sistematizada nos anos 90²⁴ e é conhecida como a teoria da *austeridade expansionista*. Giavazzi e Pagano (1990) Alesina e Perotti (1997) e Alesina e Ardagna (2010) afirmam, baseados em análise empírica, que, face a um clima económico desfavorável, uma política orçamental expansionista pode não ser eficaz (i.e., pode ter efeitos não keynesianos), pondo em risco a sustentabilidade das contas públicas e a robustez do sistema financeiro. Paralelamente, defendem que, nestas circunstâncias, uma política contracionista poderá estimular o consumo e o investimento privados e as exportações, criando uma dinâmica de crescimento. Isto porque, uma diminuição da dívida e défice públicos inspirará a confiança empresarial que percebe que o governo não congestiona os mercados de investimento. (Blyth, 2013). Esta política contracionista deverá ser estrutural e assentar em cortes nas despesas e nunca num aumento de impostos, que aliás devem ser reduzidos para estimular o investimento (Alesina e Perotti, 1997 e Alesina e Ardagna, 2012). Assim, deve promover-se um ajustamento pela diminuição de despesas, salários (a diminuição dos salários dos funcionários públicos pressionando a diminuição dos restantes salários) e preços, para restabelecer expectativas favoráveis e competitividade, o que traria um rápido crescimento económico. Contudo, as experiências recentes têm vindo a demonstrar a fragilidade desta teoria e consequente perda de influência, o que fez com que deixasse de ser amplamente defendida a partir de 2012. O caso português é um bom exemplo, uma vez que após a implementação do pacote de medidas de austeridade a economia não cresceu, o desemprego disparou e o rácio da dívida pública aumentou (de 68% em 2007 para 129% em 2013).

Os impactos da crise económica e da austeridade nas políticas culturais foram alvo de análises empíricas em alguns países. Para a Áustria, Getzner (2015) procurou verificar os efeitos da recente crise nas despesas públicas em cultura (DPC), testando a sua sensibilidade a variações de curto e médio prazo do PIB e do total das despesas públicas, de forma a perceber se as DPC seriam cortadas em primeiro lugar em caso de contração orçamental, concluindo que a crise não afetou a tendência de crescimento das despesas em cultura, neste país. Pelo contrário, Noonan (2015), no caso dos EUA, testou a influência dos níveis de dívida pública nas DPC obtendo evidência clara dessa influência. Para Portugal, relembramos que Garcia *et al.* (2016) observam um período de redução das DPC de 2008 a 2015.

Quanto à possibilidade de uma recuperação das DPC após os anos de receção, importa observar que a recuperação da economia portuguesa tem sido lenta (uma média de 1,3% entre 2014 e 2016)

²⁴ Pese embora ter sido sugerida por diversos economistas, nomeadamente os da Escola de Chicago logo após a crise económica de 1973 (defendiam que era necessário fazer cortes nas despesas pública pois os estados para as sustentar aumentavam emissão de moeda criando desequilíbrios no sistema de preços).

pelo que o rácio da dívida pública também não diminuiu significativamente. Este facto é preocupante para a economia portuguesa, comprometida com as regras de Maastricht (1992) (défice de 3% do PIB e dívida de 60%). A política orçamental continua, por isso, contracionista, pelo que se espera que a DPC continue a ter uma trajetória descendente.

Observamos assim que, ainda que muitos dos sistemas e instituições desenvolvidas sob o modelo do *Estado Providência* subsistam num *Modelo Neoliberal* (os sistemas de segurança social e os sistemas públicos de saúde e educação, bem como a oferta pública de serviços culturais), os países com problemas graves de endividamento público estão a reequacionar oferta desses serviços públicos (Silva, 2013).

Da anterior análise, poder ser formuladas algumas hipóteses sobre os determinantes da DPC:

Hipótese 5: De acordo com as fases da Política Cultural definidas pela literatura, espera-se que haja uma tendência de substituição da DPC da Administração Central pela da Administração Local.

Hipótese 6: Tendo em conta a prioridade política de contração orçamental fundamentada na tese da austeridade expansionista, espera-se que o Memorando de Entendimento (2011) tenha tido um impacto negativo nas DPC.

Hipótese 7: Finda a vigência do memorando, e apesar da recuperação económica (PIB, emprego, saldo orçamental), dado o elevado nível de endividamento público e a manutenção da prioridade política de contração orçamental fundamentada na tese da austeridade expansionista, espera-se que não haja uma recuperação imediata e proporcional da DPC.

Hipótese 8: O endividamento público tem um impacto negativo na evolução das DPC.

Tabela I - Síntese das Principais Análises Sobre os Determinantes das Despesas Públicas em Cultura

REFERÊNCIA	TÍTULO	ÂMBITO	METODOLOGIA	VARIÁVEIS	RESULTADOS MAIS RELEVANTES
Getzner (2002)	<i>Determinants of Public Cultural Expenditures: An Exploratory Time Series Analysis for Austria</i>	Áustria (1967-2013) DPC (nacional e das províncias)	Teste de estacionariedade, cointegração e causalidade de série temporal	PIB Partidos População	Crescimento constante da DPC em termos absolutos e relativos ao PIB. O PIB é o fator que mais influência as DPC. Não há influência dos Partidos de Governo
Getzner (2015)	<i>Cultural politics: Exploring determinants of cultural expenditure</i>	Áustria (1967-2013) DPC (nacional e das províncias)	Teste de estacionariedade, cointegração e causalidade de série temporal	PIB Partidos Eleições	Varia de forma estável com o PIB, com tendência crescente. Quando o financiamento das províncias diminui o do estado aumenta e vice-versa. A crise não teve impacto.
Nogare et al (2011)	<i>The political economy of cultural spending: evidence from Italian cities</i>	106 cidades italianas (1998-2005) Despesa em cultura (alguma divisão por setores)	Análise econométrica de dados em painel	PIB Desemprego Distribuição Etária da pop. Nível educação Partidos e Ciclo Eleitoral	A ideologia do governo não é importante, mas o ciclo eleitoral sim (ao contrário do esperado, i.e., menos despesa em ano de eleições). As despesas variam muito entre norte e do sul. Há muitas variáveis não significativas.
Noonan (2007)	<i>Fiscal pressures, institutional context, and constituents: a dynamic model of states' arts agency appropriations</i>	EUA (1969-2002) Financiamento das SAAs (State Art Agencies) por Estado	Análise painel (<i>dynamic panel data estimator</i>)	Despesa pública, Dívida pública, PIB, Estrutura etária, Divisão étnica, Partidos	Efeito negativo da redução das receitas gerais dos estados, mas efeito positivo do crescimento do PIB. Os partidos têm influência, sendo que os executivos republicanos tendem a fazer mais cortes.
Noonan (2015)	<i>Arts of the states in crisis—Revisiting determinants of state-level appropriations to arts agencies</i>	EUA (1969-2011) Financiamento das (State Art Agencies) SAAs por Estado	Análise painel (<i>dynamic panel data estimator</i>)	Despesa pública, Dívida pública, PIB, Estrutura etária, Divisão étnica, Partidos	Os fundos para as SAA (State Art Agencies) caíram 27% durante a recessão. Tendência de longo prazo negativa. Quanto mais jovem for o estado menos o financiamento as SAA
Rössel e Weingartner (2015)	<i>Nothing but the cuckoo clock? Determinants of public funding of culture in Switzerland 1977-2010</i>	Regiões Suíças (por regiões) 1977-2010 despesa pública / cultura das províncias	Análise econométrica de dados em painel (<i>hybrid panel regressions</i> -efeitos fixos e efeitos variáveis)	PIB, Nível de Educação, Estrutura Etária, Partidos, Ciclo Eleitoral, Centralidade.	85% da despesa é regional. Há um aumento ao longo do tempo consistente. Os estados com maior PIB gastam mais. Os partidos e as eleições têm poucos efeitos

Fonte: Construção da Autora com base na literatura.

3. Fontes de Informação, Construção de Bases de Dados e Metodologia Geral

Para testar as hipóteses antes enunciadas houve necessidade de recolher informação sobre a Despesa Pública e outros dados de várias fontes. Assim, para as DPC, dada a existência de várias classificações e níveis de governação, utilizamos três fontes: (1) Eurostat, para as **despesas das Administrações Públicas** (AP) segundo a classificação funcional; (2) Contas Gerais do Estado (CGE)²⁵ para as despesas dos vários **serviços da Tutela da Cultura**; e (3) INE, em particular os dados das **despesas em cultura dos municípios** obtidas pelo *Inquérito ao Financiamento das Atividades Culturais, Criativas e Desportivas pelas Câmaras Municipais* (INE). A Tabela II resume os níveis, fontes e período de disponibilidade para as Despesas Públicas.

Tabela II - Variáveis de Despesa Pública

Nível de análise	Código	Variável dependente	Período	Fontes
	DT	Despesa Pública Total		
Administração	01	Despesa em Serviços Gerais		
Central	02	Despesa em Defesa		
(AC),	03	Despesa em Segurança e Ordem Pública		
	04	Despesa em Assuntos Económicos		
Administração	05	Despesa em Proteção do Ambiente		
Local	06	Despesa em Habitação e Infraestruturas Coletivas		
(AL)	07	Despesa em Saúde	1995 - 2016	Eurostat INE
e				
Administrações	08	Despesa em Desporto, Recreação, Cultura e Religião		
Públicas	081	Despesa em Serviços Desportivos e Recreativos		
(AC + AL)	082	Despesa em Serviços Culturais		
	083	Despesa em Serviços de Difusão e Publicação		
	09	Despesa em Educação		
	10	Despesa em Proteção Social		
Administração	SI	Despesa dos SI da Tutela Da Cultura^a	1986 - 2017	CGE
Central (Tutela)	SFA	Despesa dos SFA da Tutela Da Cultura^a		
Município	DC	Despesa em Cultura^b	2000 - 2016	INE
(n=308)	DTM	Despesa Totais ²	2003-2016	DGAL

Fonte: Construção da Autora a partir das bases de dados criadas.

(a) -Desagregadas em despesas de funcionamento normal e despesas com o PIDDAC.

(b)- Desagregada em despesas correntes e de capital para 2013-2016

A informação acerca dos partidos que lideraram o governo ou os executivos camarários²⁶, bem como sobre as datas das eleições (v. Anexo A), foi organizada a partir de vários documentos da Comissão Nacional de Eleições e os indicadores macroeconómicos populacionais tiveram como

²⁵ Consultadas na página online da [DGO](http://www.dgo.gov.pt), exceto as de 1995-1999, que não estão online, tendo sido consultadas na biblioteca do ISEG Lisbon School of Economics and Management – Universidade de Lisboa.

²⁶ <http://www.cne.pt/listagem/eleicoes/3> e <http://www.cne.pt/listagem/eleicoes/5>.

fontes o INE, Banco de Portugal e AMECO. A descrição destas variáveis e indicadores encontra-se na Tabela III.

Tabela III - Outras Variáveis e Indicadores

Nível de análise	Código	Variável independente	Período	Fontes
Nacional	GOV	Partido que lidera o Governo (1-PS, 2- PSD)	1986-2017	CNE
		Ano de eleições legislativas não antecipadas		
	LEG	(valor 1 nestes casos e 0 nos restantes)		
		Ano de eleições autárquicas (valor 1 nestes casos e 0 nos restantes)		AMECO
	AUT			
	DIV	Dívida Pública em % do PIB	Portaria n.º 326/2017	
Por Município (n=308)	DESV	Coefficiente de desvalorização da moeda	2000-2016	CNE
	PART	Ideologia do partido que lidera o executivo ^c	2003-2016	INE
	DTM	População residente	2003-3016	INE
	DENS	Densidade populacional		

Fonte: Construção da Autora a partir das bases de dados criadas.

(c)- 1-PS, 2-PSD, 3- CDU ou BE, 4-Independentes

Construímos **três novas bases** de dados originais²⁷: (1) nacional, de 1995 a 2016, com as DPC segundo a classificação funcional das despesas e as despesas da Tutela; (2) por município, de 2000 a 2016, com as despesas globais e em cultura e outra informação sobre população e partidos; (3) outra nacional com informação, de 1986 a 2017, apenas com as despesas da Tutela. A **escolha dos períodos a estudar** relaciona-se com a disponibilidade dos dados e, no caso das despesas da Tutela, escolhemos o marco da adesão de Portugal à CEE para o início do período, pois é a partir desta altura que as políticas culturais ganham alguma relevância na ação e debate político, uma vez que nos primeiros anos de democracia os esforços estratégicos e orçamentais estiveram concentrados na construção de um sistema público de saúde e educação (Garcia *et. al.* 2016).

3.1. Delimitação e Definição das Despesas Públicas em Cultura

Dada a existência de vários níveis de governação, definir a *despesa pública* requer escolher quais destes níveis incluir no domínio de análise, não havendo uma definição consensual (Hockley, 1992). Contudo, tem-se estabelecido que o total de **gastos das Administrações Públicas (AP)** definem o conceito de *despesa pública* (Santos, 2016). Em Portugal, atualmente, a demarcação do seu perímetro respeita o estabelecido no Sistema Europeu de Contas Nacionais (Regulamento (UE)

²⁷ Esse Material Suplementar pode ser solicitado à Autora (amarilis_felizes@hotmail.com).

n.º 549/2013). Este sistema define metodologias de apuramento das contas nacionais, dividindo a economia dos países em cinco setores²⁸, sendo um deles as Administrações Públicas²⁹.

As receitas e despesas dos serviços das Administrações Públicas constam de **diferentes contas**. O que respeita à **Administração Central (AC)** e à Segurança Social pertence à Conta Geral do Estado (CGE), enquanto que as contas das regiões autónomas e dos municípios são documentos autónomos. A AC é ainda dividida em **Serviços Integrados (SI)**, organismos que apenas dispõe de autonomia administrativa nos atos de gestão corrente, e **Serviços e Fundo Autónomos (SFA)**, organismos dotados de autonomia administrativa e financeira³⁰ (DGO, 2018).

As despesas dos serviços das AP são hoje classificadas segundo três dimensões: a económica, a orgânica e a funcional³¹. No caso da Administração Central, vamos observar as despesas em cultura agregadas, segundo as classificações funcional e orgânica. Enquanto a classificação funcional apresenta uma vantagem ao incluir as despesas em cultura executada por *todos* os ministérios, o debate sobre as políticas não dispensa a análise das despesas da Tutela (classificação orgânica) pois é esta a instituição que decide sobre os principais instrumentos da Política Cultural. Consideramos necessário fazer uma análise das despesas segundo as duas classificações em paralelo, pois, se por um lado, existem serviços e despesas em cultura que permanecem *fora da Tutela* ao longo do período observado (e. g. o Instituto Camões, afeto ao MNE, e o INATEL ao MTSS), por outro, há outras despesa que não apresentam a mesma constância, como, por exemplo, as grandes obras de construção ou reabilitação de monumentos ou equipamentos culturais, que ora são despesas da Tutela da Cultura (e. g. a construção do CCB no início dos anos 90) ora das Obras Públicas ou do Turismo (e. g. a construção do novo Museu dos Coches e a restauração do Palácio da Ajuda) (Garcia et. al. 2014). Assim, esta análise conjunta é indispensável quando se pretende fazer um estudo longitudinal. Seguimos assim o que foi prática em Santos (1998) e Garcia *et al.* (2014 e 2016). Uma análise das DPC segundo a **classificação económica** seria igualmente útil, mas é apenas possível para os anos em que há Ministério da Cultura (v. Anexo B).

Existem ainda despesa em cultura no perímetro da ação pública que não analisaremos aqui. Um

²⁸ Os cinco setores são os seguintes: as sociedades não financeiras, as sociedades financeiras, as administrações públicas, as instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias e as famílias e ainda, resto do mundo.

²⁹ Contudo, as AP são apenas uma parte do setor público que é composto por também pelo Setor Público Empresarial (do Estado, regional e local). Esta separação não implica que estes setores sejam significativamente diferentes ou independentes; na verdade, partilham orientações de um mesmo governo e existe um significativo envolvimento financeiro entre os dois, seja do lado das receitas (os cofres públicos recebem dividendos das empresas), como das despesas (é do erário público que se transferem recursos para custear parte do funcionamento das empresas) (Santos, 2016). Além disso, há serviços que transitam de um setor para o outro (AP para o Setor Público Empresarial e vice-versa), como se observa, por exemplo, na recente reclassificação de várias empresas para o âmbito das AP, por força das regras do SEC, tema que veremos adiante.

³⁰ De acordo com o estabelecido seria atribuída apenas aos serviços cujas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais.

³¹ Em conformidade com o SEC, a Lei de Enquadramento Orçamental (artigo 8º) e a Constituição da República Portuguesa (artigo 105º).

caso é o das **despesas da União Europeia**, que em grande medida se refletem nas despesas das Administrações Públicas, mas das quais uma parte significativa se dirige diretamente aos agentes privados (Garcia *et al.*, 2014). Também as **despesas fiscais** (receitas fiscais não cobradas graças a benefícios fiscais concedidos) relacionadas com o **mecenato cultural** (Artigo 62º-B do Estatuto dos Benefícios Fiscais) não serão, neste momento, objeto da nossa análise.

Despesas em Cultura Segundo a Classificação Funcional

Uma discussão mais detalhada da informação sobre as DPC segundo a classificação funcional é realizada no Anexo C.

Nos limites do campo das Políticas Culturais incluem-se todas as ações governativas respeitantes ao setor cultural³², artes, humanidades e património (Shuster, 2003, citado por Fabiani, 2014 e Mulcahy, 2006), contudo, na realidade, não há nenhuma classificação das despesas que nos permita identifica-las. Assim, a partir do enquadramento da classificação funcional, decidimos utilizar como referência as despesas em *Serviços Culturais* (v. Anexo C), que compreende os domínios das artes e património, e não consideraremos as despesas em I&D nem as despesas não especificadas uma vez que estão agregadas com o *Desporto e Recreio* e são relativamente residuais. Não analisaremos os *Serviços de Difusão e Publicação*, apesar das suas despesas dizerem respeito à televisão e rádios públicas - instituições que produzem e difundem cultura, por isso, importantes instrumentos de PC -, pois os valores das suas despesas agregam o que diz respeito à cultura e o que não diz (e. g. o que diz respeito ao jornalismo), não sendo possível desagrega-las.

Os dados disponíveis das despesas segundo classificação funcional apresentam problemas. Destacamos um, muito importante e frequentemente ignorado nas análises efetuadas para Portugal, o facto de o valor das despesas segundo a classificação funcional **não ser consolidado** (Eurostat, 2011). Ou seja, os valores **não excluem as transações ou relações de débito/crédito** que ocorrem entre serviços, apresentando assim uma sobrevalorização face à real despesa. Por exemplo, todas as transferências dos Serviços Integrados (SI) para os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) são contabilizadas *uma primeira vez* como despesas dos SI e *uma segunda vez* como despesas dos SFA³³ e as despesas entre SFA são contabilizadas uma primeira vez como despesa de um serviço e uma segunda vez como despesa de outro³⁴.

Um trabalho de consolidação das DPC que chegou a ser por nós equacionado, não é, contudo, possível, dado que as transferências dos serviços, na maior parte das vezes, não estão discriminadas quanto ao destino, nem as receitas discriminadas quanto à sua origem. Não havendo opção,

³² Ver Relatório final da ESSnet - Culture (2012) promovido pelo Eurostat.

³³ (e. g. a transferência de 28 871€ do GEPAC (SI) para a DGPC (SFA) em 2015 [CGE, 2015]).

³⁴ (e. g. a transferência de 1 300 000€ do Fundo de Fomento Cultural para a Cinemateca em 2015 [Rel. de Gestão do FFC, 2015]).

analisaremos os valores não consolidados, tendo sempre presente esta limitação. Contudo, a análise da **evolução das despesas** poderá não ficar significativamente comprometida se o nível de transações internas se mantém ao longo do tempo, o que não podemos verificar.

Outro problema é a **harmonização** das séries ao longo do tempo uma vez que alguns serviços que, mantendo o seu funcionamento normal, a sua função e continuando a responder às indicações do governo, **saíram e entraram no âmbito das AP**, por razões mais do âmbito administrativo do que da Política Cultural (v. Anexo C com alguns exemplos).

É também problemática a conversão dos valores **nominais** em **reais** porque os preços afetam de forma muito diferenciada as diversas componentes da despesa pública, logo, a determinação de um deflator é um exercício que pode assumir alguma complexidade (Da Cunha e Brás, 2012). Adotamos Santos (2016)³⁵ na conversão em valores reais, mas preferencialmente utilizaremos o indicador das DPC em percentagem do total das despesas públicas.

Despesas em Cultura Segundo a Classificação Orgânica: as Despesas da Tutela

Pese embora não esgotar as DPC da Administração Central, consideramos que é a análise das despesas da Tutela que melhor expressa as opções de Política Cultural, uma vez que lhe cabe, primordialmente, a sua definição. Apesar de utilizarmos dados das CGE (fonte primária), pois não existe nenhuma série longa com as despesas da Tutela da Cultura, a série construída apresenta os problemas antes referidos para a classificação funcional (consolidação, harmonização e conversão em valores reais). Contudo, neste caso, existem alguns dados consolidados, nomeadamente para os anos mais recentes. Veja-se o Anexo D onde os discutimos.

Dada a não consolidação das despesas, optamos por utilizar, sempre que possível, uma análise autónoma das despesas dos Serviços Integrados (SI) e dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), e pela utilização das despesas não consolidadas dos SFA, sabendo que o seu total é sobredimensionado. Os SI, como utilizam principalmente receitas gerais do OE, não apresentam relevantes problemas de consolidação.

Quanto à **harmonização** das séries, o maior problema são os serviços que saem e entram no âmbito das AP sem que a sua função e atividade se altere significativamente. Para lidar com este problema, bem como para aprofundar o nosso conhecimento das PC, construímos figuras que explicam as alterações orgânicas nos serviços da Tutela, que se encontram no Anexo B.

Como também já assinalamos, não vamos fazer uma análise das DPC segundo a classificação económica, todavia, recolhemos informação sobre as despesas de *funcionamento normal* e dos *Investimentos do Plano* do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da

³⁵ Coeficientes de desvalorização da moeda publicados na Portaria n.º 326/2017.

Administração Central (PIDDAC) o que amplia as possibilidades de investigação³⁶. Contudo, apesar de parte significativa das despesas do PIDDAC serem de investimento, existem também as que não o são, pelo que **não se deve confundir esta divisão com a classificação económica**.

As Despesas em Cultura dos Municípios

A discussão sobre o Inquérito ao Financiamento das Atividades Culturais, Criativas e Desportivas pelas Câmaras Municipais encontra-se no Anexo E. As políticas culturais são uma das áreas em que a descentralização de competências da Administração Central (AC) para a Administração Local (AL) começou mais cedo e mais se intensificou (Garcia *et al.*, 2014). Desde meados da década passada o total das despesas em cultura dos municípios ultrapassa o da AC, tendo muitos serviços, monumentos e equipamentos passado de uma gestão para outra. Hoje, cabe aos municípios o financiamento das atividades dos seus equipamentos — bibliotecas, teatros e cineteatros, museus e monumentos; o financiamento das suas festas tradicionais e, em muitos casos, o cofinanciamento de importantes festivais de artes musicais e performativas e exposições de artes plásticas, de âmbito nacional e internacional; o apoio financeiro ao funcionamento das suas tradicionais associações culturais – bandas filarmónicas, companhias de teatro, associações recreativas - , entre outras atividades (Lei n.º 75/2013, artigos 23º e 33º) (Ver Anexo E.). Importa aqui referir que o **Setor Empresarial Local**, que não analisaremos, tem algum peso nas DPC locais.

4. Teste de Hipóteses, Análise e Discussão de Resultados

A cultura é um elemento central³⁷ das nossas vidas e um alicerce do desenvolvimento. No entanto, a Política Cultural não tem centralidade em comparação com o leque das políticas públicas. O que se gasta nesta área é de tal forma residual (Peacock (2000), um liberal, diz que são “*peanuts*”) que se desmerece a reivindicação de quem pede, tão só, 1% do Orçamento Estado³⁸. Nas figuras 1 e 2 podemos observar que a repartição das despesas públicas, apesar de algumas modificações, manteve as 4 maiores parcelas (as principais componentes são a *proteção social*, que aumenta o seu peso de 28% (1995) para 40% (2016), os *serviços gerais*, a *educação*, a *saúde* e os *assuntos económicos*) a representar mais de 85% do total nos últimos 20 anos. Os *serviços culturais* possuem menos peso em 2016 (0,5%) que em 1995 (0,7%).

³⁶ Como veremos, o PIDDAC foi particularmente importante no que toca à cultura.

³⁷ Stuart Hall (1981) refere que a cultura é a arena do consenso e da resistência, onde, em grande medida, se constroem e sustentam as hegemonias.

³⁸ Esta é a meta recomendada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Em alguns documentos a UNESCO refere-se à meta de 1% do PIB por questões de facilidade da comparação internacional. Importa referir que na definição da UNESCO podem caber despesas que não são definidos como cultura em alguns países, como por exemplo o ensino artístico.

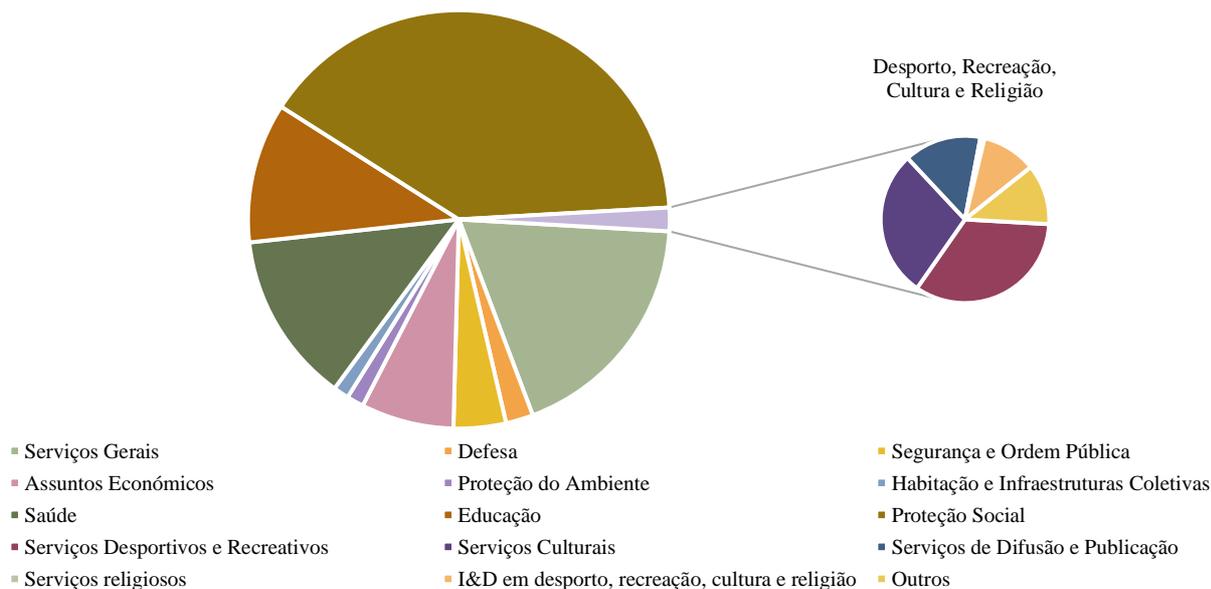


Figura 1 - Despesas das Administrações Públicas por Função (2016)

Fonte: Construção da Autora com base no Eurostat Database: “Government statistics” – “Government finance statistics (EDP and ESA2010)” – “Annual Government finance statistics” – “General Government expenditure by function (COFOG)” <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>.

Nota: Valores sobredimensionados pelo facto de as despesas não serem consolidadas (nem entre níveis de governação, nem entre setores)³⁹.

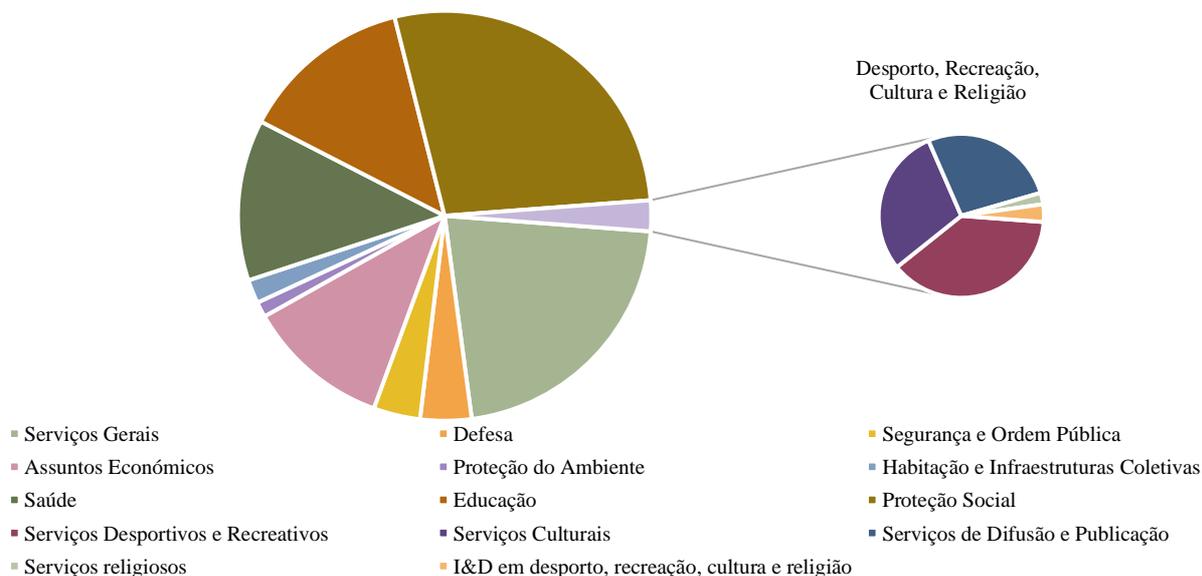


Figura 2 - Despesas das Administrações Públicas por Função (1995)

Fonte: Construção da Autora com base em <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>.

Face ao carácter tão exíguo das DPC, poderíamos até questionar se o debate sobre o financiamento público à cultura, para o qual pretendemos contribuir, não é apenas “muito barulho, por nada”. Contudo, basta indagar sobre como foi financiada a construção da maioria dos teatros onde poderíamos assistir a esta mesma peça de Shakespeare (*Much Ado About Nothing*) e fazer

³⁹ Por simplificação, deste ponto em diante, os diferentes grupos de dados agora listados, passaram a ser indicados apenas pelo link - <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>.

algumas contas de multiplicação pelas cidades do país e por todos os outros equipamentos e artes, para ter a certeza da existência real e da importância do nosso objeto de estudo.

4.1. Hipóteses Sobre a Evolução de Longo Prazo

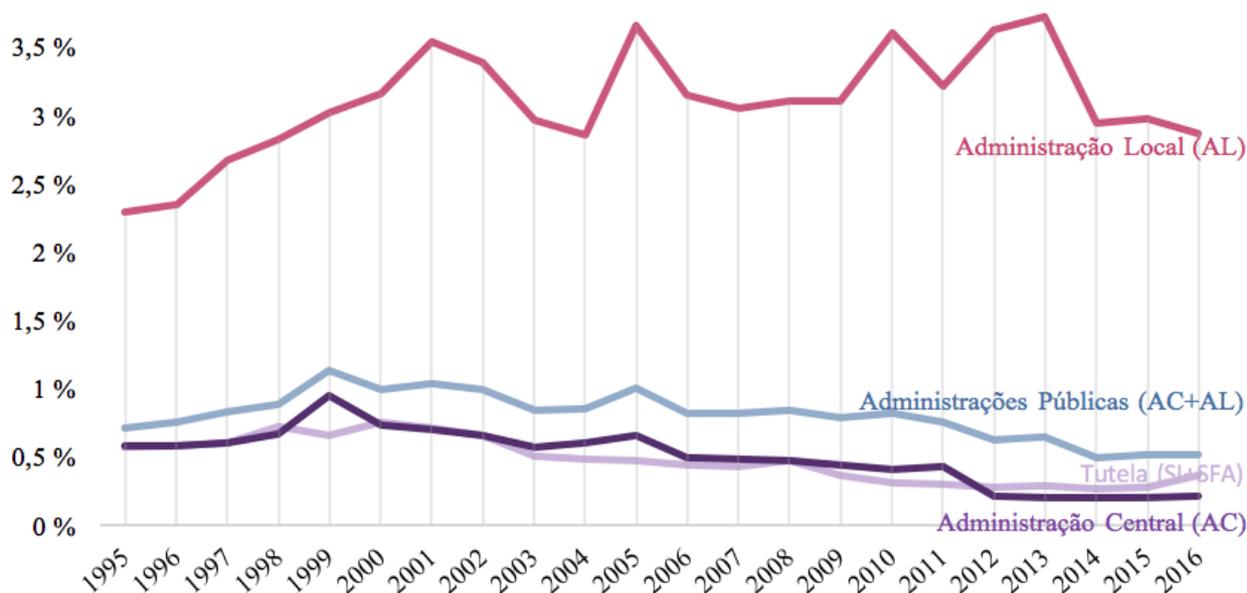


Figura 3 - Despesas Públicas em Cultura (Relativamente ao Total das Despesas), Segundo Classificação Orgânica e Funcional, por Nível de Governação (1995-2016)

Fonte: Construção da Autora com base na CGE e Eurostat - <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>.

Nota 1: A evolução das despesas da Tutela e da AC é influenciada pela transição de serviços para fora e dentro do âmbito das AP, já referida.

Hip. da tendência crescente das DPC

Ao longo dos períodos observados (1986-2016 em relação aos valores absolutos e 1995-2016 com os valores relativos) a evolução das DPC é diversa. O perfil das DPC das Administrações Públicas (AP) em valor absoluto mostra uma tendência crescente de 1995 a 1999, seguindo-se um período com oscilações e desde 2010 com decréscimo até 2016. Em termos percentuais no total das despesas existe uma oscilação entre 1,3% e 0,4% existindo 2 máximos relativos em 1999 e 2005, e uma tendência sistemáticas de declínio desde 2010. Podemos **rejeitar** a nossa primeira hipótese (**H₁**) de que existiria uma *tendência crescente* das DPC⁴⁰, ao contrário do previsto pelos efeitos de Baumol (1967) ou ela lei de Wagner (1883). Portugal contrasta, assim, com os casos da Áustria (Getzner, 2002 e 2015) ou da Suíça (Rössel e Weingartner, 2015).

⁴⁰ O perfil das despesas públicas em cultura em percentagem do PIB pode ser consultado no Anexo F.

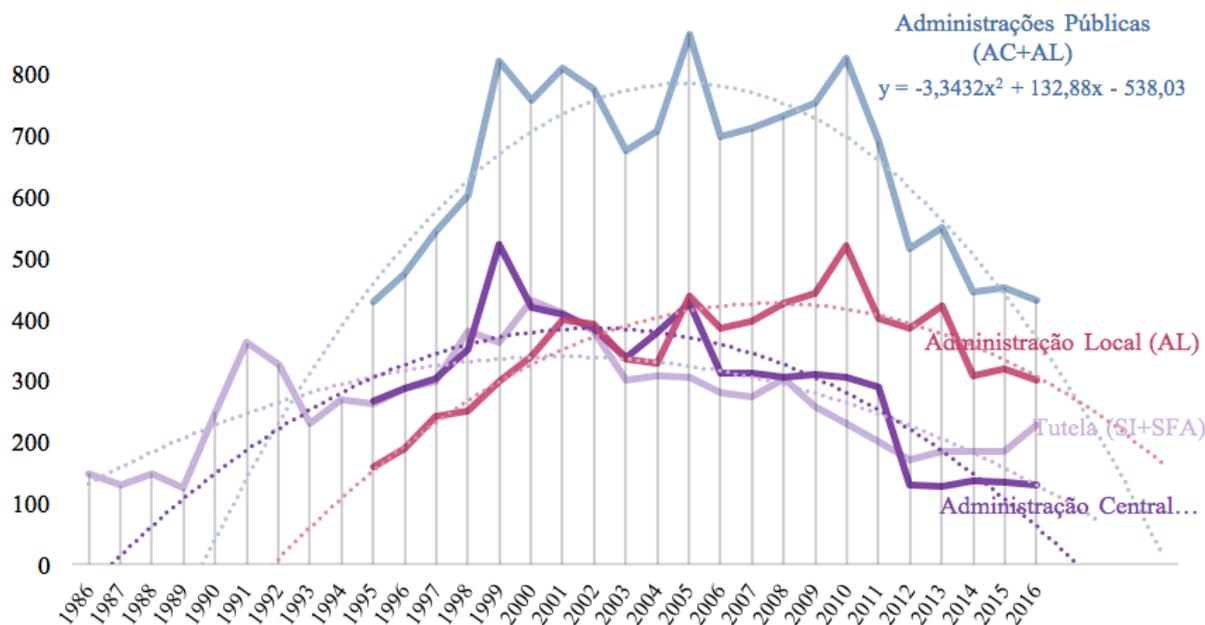


Figura 4 - Despesas Públicas em Cultura (M€), Segundo Classificação Orgânica e Funcional, por Nível de Governação (1986-2016)

Fonte: Construção da Autora com base na CGE e Eurostat - <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Nota: os valores representados são em termos reais. Os valores nominais foram convertidos para reais a partir da lista dos coeficientes de desvalorização da moeda publicada na Portaria n.º 326/2017, de 30 de outubro, de acordo com Santos (2016).

Hip. das duas fases na evolução das DPC

Quanto à hipótese de existirem *duas fases* na evolução das DPC, uma com forte taxa de crescimento seguindo-se outra de desaceleração (Musgrave, 1973; Herber, 1967) (**H₂**), não é válida no caso português pois há vários momentos de decréscimo e elevada volatilidade, explicado por descontinuidade nas PC (v. Anexo F com explicações da volatilidade)

Para o caso da Administração Central (AC), despesas segundo a classificação funcional e da Tutela, despesas segundo a classificação orgânica, podem distinguir-se uma primeira fase de crescimento até 1999/2000 e uma segunda de decréscimo a partir dessa data. No caso da Administração Local (AL), embora em termos relativos não se observem tendências claras, em valores absolutos, observa-se uma tendência de crescimento até 2010 seguida de decréscimo. Isto acontece porque a uma fase de elevada despesa em infraestruturas realizadas pela AC (pela Tutela ou outros serviços) até 1999 (e. g. o CCB e Torre do Tombo) e pelas autarquias até 2010 (e. g. cineteatros, museus, centros culturais), se sucede outra em que alguns destes equipamentos construídos pelas AP saíram da sua alçada e têm hoje financiamento e tutelas mistas com parte pública e privada (e. g. Casa da Música, Fundação de Serralves).

Ou seja, apesar da explicação das diferentes fases, dada por Musgrave (1973), se adequar a Portugal, o efeito na segunda fase é de decréscimo e não de desaceleração.

Hip. da substituição ou transferência entre as despesas públicas em cultura Centrais pelas Locais

Podemos ainda **confirmar**, em certa medida, a hipótese de haver uma *substituição ou transferência entre DPC Centrais pelas Locais (H₅)* principalmente desde 2005. Como a partir de 2010 quer as despesas das AL quer as da AC decrescem não se pode referir uma efetiva substituição, mas antes uma inversão da posição relativa entre ambas. Desde 2001, as DPC da AL são superiores às da Tutela, e desde 2005 são superiores às de toda a Administração Central (Figura 4). A substituição destas despesas é especialmente visível de 1999 a 2013, contudo o *processo de descentralização* inicia-se antes com programas de iniciativa central e parceria local, com despesas de ambos os lados, para a criação de redes de equipamentos⁴¹ (e. g. bibliotecas, arquivos e museus).

Por fim, damos conta que o peso das DPC relativo ao total das despesas é, naturalmente, superior no caso da AL, pois, como já vimos, a Cultura é dos setores mais descentralizados. Atualmente também se têm descentralizado significativamente as competências na política de educação. Ou seja, há muitas competências centrais que implicam gastos elevados, não possuindo as Autarquias Locais recursos financeiros para tal, logo, este indicador (DPC/Despesas totais) é mais elevado tanto por efeito do denominador como do numerador.

4.2. Hipóteses da Influência dos Partidos Decisores

Governo Central

A análise gráfica não nos traz uma conclusão sobre a hipótese da *influência do partido de Governo sobre o peso das DPC* apesar de ser em anos de executivo PS que ocorrem todos os máximos relativos (1999, 2005, 2011) (Figura 5). Para aferir a capacidade do *partido que lidera o governo* (PS ou PSD) afetar as DPC, esta hipótese foi avaliada pelo teste não paramétrico de Mann-Whitney, dado que o número de observações é reduzido. Para as DPC em percentagem do PIB, as diferenças observadas entre PSD e PS foram estatisticamente significativas ao contrário do que acontece para as DPC relativamente ao total das despesas (v. Anexo G).

⁴¹ Redes de equipamentos (datas de criação): Rede Nacional de Bibliotecas Públicas (1987), Rede de Bibliotecas Escolares (1997) Rede Portuguesa de Arquivos (1998), Redes Nacional de Teatros e Cineteatros e Municipal de Espaços Culturais (1999) e Rede Portuguesa de Museus (2000). Fonte: Freitas (2016).

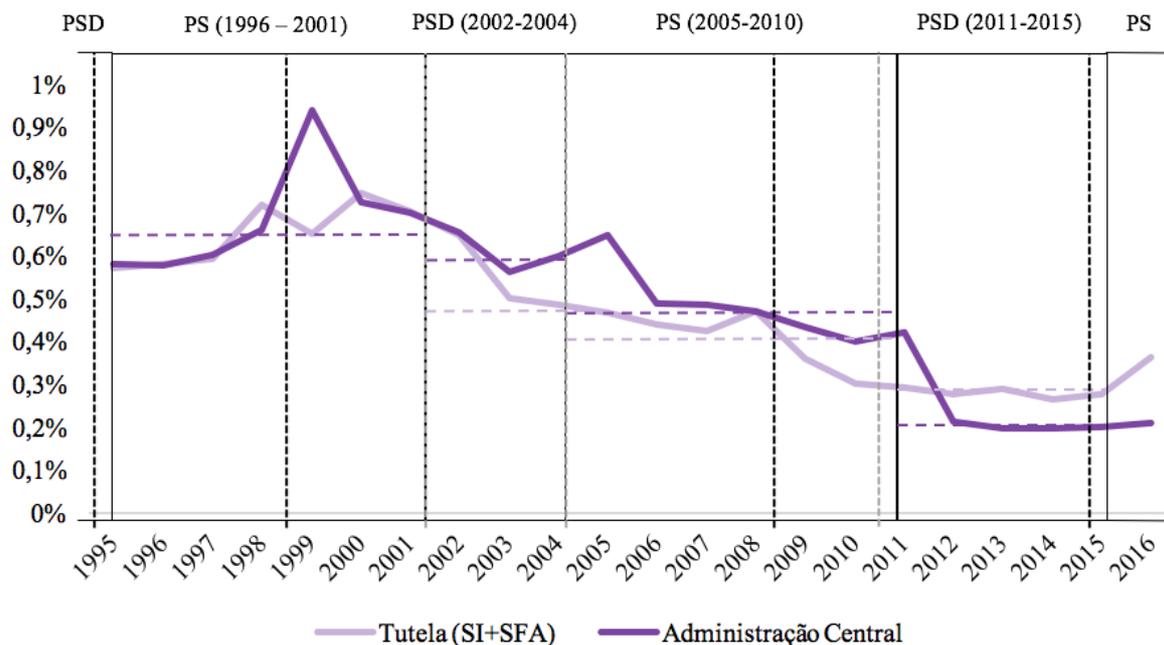


Figura 5 - Despesas Públicas em Cultura Relativamente ao Total das Despesas, Segundo Classificação Orgânica e Funcional (1995-2016)

Fonte: Construção da Autora com base na CGE e Eurostat - <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>.

Nota: representamos com uma linha a tracejado (na horizontal) a média do período contínuo de governação pelo mesmo partido e (na vertical) a data das eleições legislativas (a cinzento as eleições antecipadas).

Autarquias Locais

Para aferir se o partido que lidera o executivo camarário afeta o peso das DPC no total das despesas, efetuamos a análise ANOVA para a comparação das médias dos grupos (Tabela– H -XII) e uma **regressão linear** que aplicamos a todos os anos entre 2003 e 2016, na qual as variáveis independentes testadas foram a *população residente*, a *densidade populacional*, as *despesas totais do município*, e o *partido que lidera o executivo*. No caso dos partidos criámos quatro dummies (PS, PSD, PCP e Independentes) e o partido de referência escolhido foi o PS. Optámos por não incluir a variável dummy dos executivos liderados por independentes dada a heterogeneidade deste grupo e a sua pequena dimensão. Mais informação sobre estas variáveis encontra-se na Tabela III.

Dos resultados, que podem ser consultados no Anexo H, podemos concluir que o partido tem influência nas despesas. Pela análise ANOVA concluímos que, na maioria dos anos em análise, as diferenças observadas foram estatisticamente significativas, sendo o PCP o partido que apresenta médias mais elevadas, seguido de PS e PSD. O modelo de regressão linear apresenta uma capacidade explicativa bastante reduzida dada a quantidade de variáveis omissas, contudo, o partido é, geralmente, o único fator significativo nos poucos que existia possibilidade de testar. De uma forma geral, se o executivo for liderado pelo PCP, o peso relativo das despesas em cultura é superior

em cerca de 2 pontos percentuais do que se for o PS, e no caso do PSD é inferior em cerca de 1 ponto percentual. Contudo, há anos em que tal não se verifica (de 2008 a 2011). Confirma-se assim, para o nível local, a teoria de que os partidos mais à esquerda apresentam maiores níveis de despesa, e os mais à direita níveis menores (Downs, 1957; Alesina e Perotti, 1995; Roubini e Sachs, 1989). Portugal contrasta assim com o caso da Alemanha, (Schulzee Rose (1998) concluem que são os partidos mais conservadores que mais financiam as orquestras), da Suíça, onde Rossel e Weingartner (2015) encontra alguma influência, mas que pouco significativa, da Áustria, onde Getzner (2002 e 2015) não encontra nenhuma evidência empírica para a influência da ideologia dos partidos nas DPC, dos Estados Unidos, onde Noonan (2007 e 2015) também não confirma esta influência e ainda da Itália (Nogare *et al.*, 2011), onde sucede o mesmo.

4.3. Hipótese da Influência do Período Eleitoral

No caso da Administração Central e da Tutela, a análise gráfica (Figura5) não sugere uma influência da data das eleições legislativas no perfil do peso das DPC no total das despesas.

Para aferir a capacidade de o período eleitoral afetar as DPC aplicamos o teste não paramétrico de Mann-Whitney, dado que o número de observações é reduzido, não se observando diferenças estatisticamente significativas.

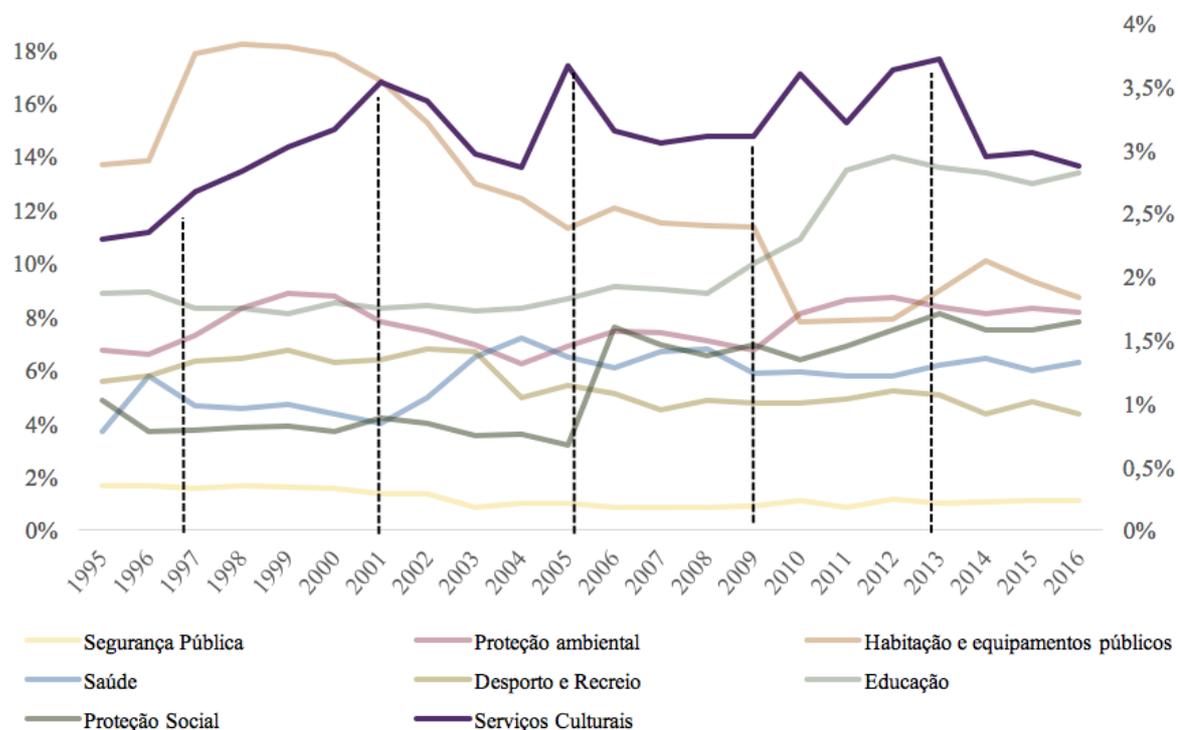


Figura 6 - Peso Relativo das Funções da Despesa da Administração Local (1995-2016)

Fonte: Construção da Autora com base no Eurostat - <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>.

Nota1: O peso das despesas em Serviços Culturais corresponde ao eixo da direita.

Nota2: representamos com uma linha a tracejado (na vertical) a data das eleições autárquicas.

Na Administração Local o comportamento das DPC parece afetado pelas eleições, porque, com uma exceção, os picos da evolução correspondem aos anos de eleições autárquicas (Figura 6). A exceção corresponde às eleições de 2009, ano atípico dada a forte recessão económica. Pela análise gráfica concluímos também que em mais nenhuma função da despesa (e.g. Habitação e Equipamentos Públicos, Desporto e Recreio) existe uma relação tão evidente com a data das eleições como o caso da Cultura. Assim, para o caso dos municípios, **confirmamos a hipótese de existência de um ciclo político e económico** a afetar as DPC.

4.4. Hipóteses Sobre o Efeito da Política de Consolidação Orçamental

Para aferir se as políticas de consolidação orçamental têm sido determinantes na evolução do perfil das DPC, observaremos as Figuras 7 e 8 no sentido de testarmos as hipóteses sobre *o impacto do Memorando de Entendimento (H6)* e a *não recuperação das DPC (H7)*. Para testar a hipótese do *impacto negativo do nível de endividamento nas DPC (H8)* calcularemos a correlação entre o rácio da dívida pública (período t-1) e o peso relativo das DPC.

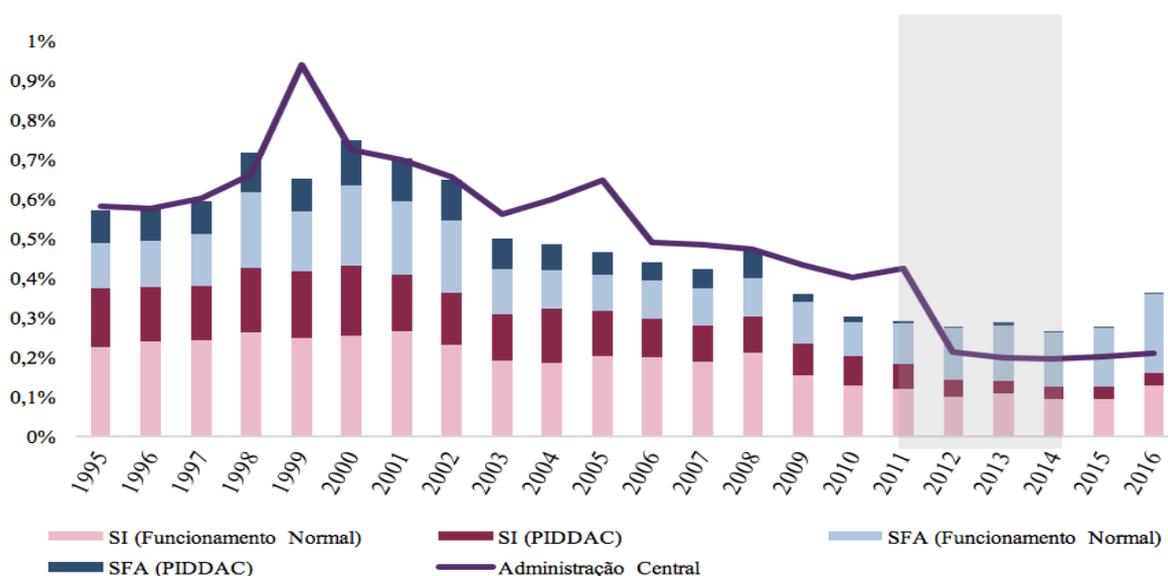


Figura 7 - Despesas em Cultura Relativas ao Total, Segundo a Classificação Funcional e Orgânica (1995-2016)

Fonte: Construção da Autora com base na CGE e Eurostat - <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>.

Nota: A mancha cinzenta (2011-2014) corresponde ao período em que decorreu o programa de ajustamento baseado no *Memorando de Entendimento entre o governo português e a Comissão Europeia, o BCE e o FMI*.

O *Memorando de Entendimento*⁴² entre o governo português e a Comissão Europeia, o BCE e o FMI⁴³, foi assinado de 17 de Maio de 2011 e o *Programa de Ajustamento* terminou três anos

⁴² A partir deste ponto, por simplificação, utiliza-se a expressão *Memorando*.

⁴³ Versão em português: https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf. Versão em inglês: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf.

depois. Apesar de, ao contrário de outras Políticas Públicas, as PC não serem diretamente objeto do *Memorando*, se olharmos para o perfil do peso relativo DPC (segundo a classificação funcional), podemos confirmar que há uma enorme quebra de 2011 para 2012, ano em que as medidas do *Programa* são mais duras⁴⁴. Por outro lado, o peso relativo das DPC da Tutela não sofre uma quebra tão grande aqui, uma vez que 2012 é o ano das já referidas reclassificações de entidades para o âmbito das Administrações Públicas (ver ponto 3.1. da presente dissertação). Assim, o “aumento” das despesas do SFA compensa a quebra nos Serviços Integrados. Para as despesas da Tutela, observa-se uma queda maior entre 2008 e 2009, principalmente nas despesas dos SI e nas despesas do PIDDAC dos SFA, desde então, todos os anos o peso relativo das DPC tem vindo a cair até atingir um mínimo em 2014 (Figura 7).

A hipótese de que, mesmo após o fim do *Programa de Ajustamento*, não há uma recuperação das DPC (H7) é igualmente confirmada. Observamos que o peso relativo das DPC da Administração Central é constante desde 2012 e que, no caso da Tutela, apenas se verifica um pequeno aumento em 2016, no caso dos SI, que corresponderá, pelo menos em parte, à reposição salarial na *função pública* (CGE 2016). O grande aumento dos SFA está relacionado com nova reclassificação de entidades, desta vez, por exemplo, o Teatro Nacional Dona Maria II e o CCB.

Quanto aos municípios, se regressarmos às Figuras 3 e 4, vemos que ocorre uma queda de 2013 para 2014, em termos relativos e absolutos. Tal pode explicar-se pela aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro), que impõe limitações na gestão de tesouraria, graças à implementação de um limite anual de endividamento⁴⁵. Esta lei resulta do conteúdo do *Memorando de Entendimento* (2011), pelo que a hipótese do seu impacto negativo na DPC (H6) também se confirma para as políticas culturais locais. No que diz respeito às autarquias, o *Memorando* (2011) avançava ainda a intenção de se reduzir, em pelo menos 175 milhões de euros, as transferências para as administrações locais e regional.

Na Figura 8, podemos ainda observar que a consolidação orçamental, embora não tenha afetado a Cultura em primeiro lugar (em 2011 ocorreram taxas de variação negativas na maioria das funções e foram elevadas na Defesa e na Educação), refletiu, em 2012, efeitos comparativamente mais severos nas políticas culturais do que nas restantes áreas governativas. As despesas em Serviços Culturais reduziram-se para metade num só ano, sem apresentar significativa recuperação nos anos seguintes.

⁴⁴ Entre elas (1) reduzir as transferências para os Serviços e Fundos Autónomos em, pelo menos, 110 milhões de euros, (2) reduzir subsídios a produtores privados de bens e serviços, (3) limitar admissões de pessoal na administração pública para obter decréscimos anuais em 2012-2014 de 1% por ano na administração central e de 2% nas administrações local e regional, (4) congelar salários no sector público, em termos nominais, em 2012 e 2013, e limitar promoções, (6) reduzir, de modo permanente, as despesas de investimento em 500 milhões de euros, estabelecendo projetos prioritários de investimento.

⁴⁵ Esta lei impede, assim, que se efetuem despesas antes da existência de liquidez financeira, impedindo inclusivamente o recurso a financiamento europeu, nesses casos (Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro).

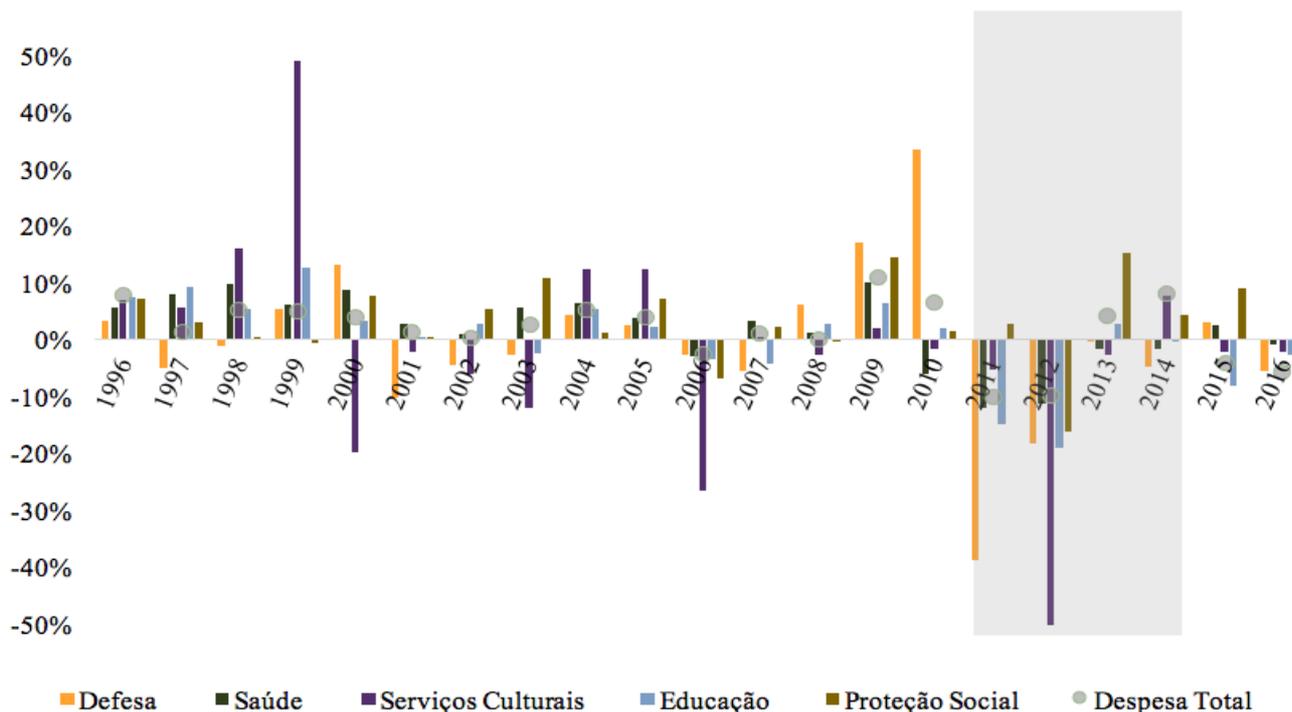


Figura 8 - Taxa de Variação Anual das Despesas da Administração Central (Algumas Funções) (1996-2016)

Fonte: Construção da Autora com base no Eurostat - <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>.

Nota1: há valores que ultrapassam a escala utilizada, que foi reduzido para facilitar a leitura.

Nota 2: os valores nominais são convertidos para reais a partir da lista dos coeficientes de desvalorização da moeda publicada na Portaria n.º 326/2017, de 30 de outubro.

Nota 3: a mancha cinzenta (2011-2014) corresponde ao período em que decorreu o programa de ajustamento baseado no *Memorando de Entendimento* entre o governo português e a Comissão Europeia, o BCE e o FMI.

Por fim, no intuito de aferir sobre o impacto do nível de endividamento público no peso relativo das DPC, calculámos o coeficiente de correlação de Pearson⁴⁶ entre o valor do rácio da dívida pública (período t-1) e o valor do peso relativo das DPC, bem como das diversas funções. Os resultados apontam para uma correlação negativa muito forte, tanto no caso das DPC segundo a classificação funcional, como para o caso das despesas dos Serviços Integrados, pelo que se confirma que a dívida pública afeta as DPC (**H9**). Aliás, estes são os coeficientes mais expressivos, comparativamente com as restantes funções, a par do caso da Educação, pelo que há evidência empírica que indica que a consolidação orçamental é comparativamente mais pronunciada em relação às Políticas Culturais (Tabela IV).

⁴⁶ Este coeficiente mede o grau e a direção (positiva ou negativa) da correlação entre duas variáveis, e é calculado segundo a seguinte fórmula (onde x_1, x_2, \dots, x_n e y_1, y_2, \dots, y_n são os valores das variáveis e \bar{x} e \bar{y} são as suas médias aritméticas).

$$\rho = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} = \frac{\text{cov}(X, Y)}{\sqrt{\text{var}(X) \cdot \text{var}(Y)}}$$

Tabela IIV - Síntese da Análise de Correlações entre o Valor do Rácio da Dívida Pública (período t-1) e o Valor do peso relativo das Despesas Pública da Administração Central por Função ou Setor (1996-2016)

Função	ρ de Pearson	<i>p-value</i>	Tipo de correlação
Desporto, recreação, cultura e religião	-,882	,000	negativa - forte
Serviços desportivos e recreativos	-,879	,000	negativa - forte
Serviços culturais	-,918	,000	negativa – muito forte
Serviços de difusão e publicação	-,814	,000	negativa - forte
Educação	-,976	,000	negativa - muito forte
Defesa	-,815	,000	negativa - forte
Proteção Ambiental	-,814	,001	negativa - forte
Saúde	-,633	,002	negativa - forte
Serviços Integrados (SI) da Tutela	-,927	000	negativa – muito forte

Fonte: Construção da Autora com base em cálculos próprios.

5. Conclusões, Limitações e Pistas de Investigação Futura

A presente dissertação fez uma exploração dos determinantes da despesa pública em cultura em Portugal. Da análise empírica e teórica realizada destacam-se as seguintes conclusões:

As DPC, dos diferentes níveis de governação, têm um **perfil evolutivo irregular e volátil**. A ausência de uma tendência clara pode ser em parte explicada, como procurámos argumentar, por três tipos de razões relacionadas com políticas públicas: as ações específicas da Política Cultural; medidas estruturais de Política Pública, como a descentralização; e medidas conjunturais de Política Orçamental.

Quanto à Política Cultural, o facto de as despesas públicas em cultura serem muito baixas no conjunto da despesa pública, torna-as significativamente sensíveis ao impacto de **medidas esporádicas** como a construção de grandes infraestruturas (e.g. CCB, Casa da Música).

As **políticas de descentralização**, em particular a progressiva descentralização das políticas culturais, alteram a posição relativa das fontes de financiamento Local e Central (Garcia *et al.*, 2016).

Além disso, a **política orçamental**, nomeadamente a política de consolidação orçamental sustentada pelas teorias da *austeridade expansionista* (Giavazzi e Pagano, 1990; Alesina and Perotti, 1997; Alesina and Ardagna; 1997, 2010), mais intensivamente levada a cabo desde 2011, teve um forte impacto negativo no perfil das DPC.

A evolução das Políticas Culturais é ainda influenciada pelos períodos eleitorais e pela ideologia dos partidos que lideram o governo central ou os executivos dos municípios, com maior ênfase dada à cultura por parte dos partidos de esquerda (aqui incluindo PS, PCP). Estas diferenças não são tão evidentes a nível do governo central. Também o ciclo eleitoral (das eleições autárquicas) se reflete nas DPC, com acréscimos no período pré-eleitoral. O mesmo não se verificou relativamente às eleições legislativas, que, recorde-se, incluem eleições antecipadas⁴⁷ (por definição, não antecipáveis).

Por último, as mudanças na inclusão no perímetro orçamental de algumas entidades que resultam em despesas com saídas, entradas e retornos, são também fator, embora de natureza diferente dos dois grupos antes referidos, para a irregularidade evolutiva das DPC.

Todos estes fatores indicam que parte do que constitui as políticas culturais são **medidas relativamente dispersas no espaço e no tempo e dependentes de políticas, eventos e lógicas externas à cultura**. As Políticas Culturais em Portugal **não obedecem a uma lógica de construção**

⁴⁷ Existem igualmente eleições autárquicas antecipadas, mas com um carácter pontual e residual.

progressiva da oferta pública de bens e serviços culturais, apresentando assim um **caráter discricionário**.

Musgrave (1973) argumenta que a uma fase de forte aceleração se segue uma de desaceleração nas DPC. De facto, na Política Cultural em Portugal observa-se um **esforço infraestrutural** por parte da Administração Central, até 1999 (e. g. CCB e Torre do Tombo), e pelas autarquias, até 2010 (e. g. cineteatros, museus, centros culturais). Hoje alguns destes equipamentos saíram da alçada pública e têm financiamento e tutelas mistas, com parte pública e privada (e. g. Casa da Música, Fundação de Serralves). À fase de crescimento não se seguiu a fase de desaceleração prevista por Musgrave (1973) mas um decréscimo, em particular a partir do início dos anos 2000, no caso de toda a Administração Central, e mais recentemente, a partir de 2013, no caso da Administração Local - **um recuo que resulta da política de consolidação orçamental**. Quanto aos seus efeitos, importa salientar que serão tão maiores quanto tardio foi o desenvolvimento da Política Cultural em Portugal, relativamente aos outros países europeus. Mantendo-se esta tendência Portugal continuará a divergir da Europa (Conselho da Europa, 2013).

Dificuldades e Limitações e Pistas de Investigação Futura

As dificuldades encontradas na realização desta dissertação e as limitações que identificamos refletem-se nas pistas para futura investigação. A principal foi a **definição das despesas públicas em cultura**, dada a limitação dos dados disponíveis. As formas de agregação encontradas nas bases de dados e na fonte de informação primária (CGE) não correspondiam ao pretendido. Logo, tivemos de utilizar dados não consolidados e não harmonizados, bem como de deixar de avaliar organismos importantes, como a RTP. O facto de a literatura que analisa dados semelhantes (Santos, 1998 e Garcia *et al.* 2014 e 2916) não discutir estes aspetos foi uma dificuldade acrescida para a tomada de decisões metodológicas. Invocamos uma maior acessibilidade e transparência das contas públicas, bem como de políticas de literacia neste campo.

Quanto às metodologias adotadas na análise, e tendo em conta que construímos uma base de dados original com as despesas em cultura por município, onde também incluímos os partidos que lideram os executivos camarários relativa aos últimos 16 anos, fica por realizar uma **análise econométrica em painel** que poderá trazer interessantes contributos. Por outro lado, assumimos que o **nível de detalhe** da nossa análise é limitado, pelo que é interessante que se venham a realizar análises da despesa em cultura por setor e/ou organismo e/ou função, quer a nível nacional como local, de forma a conhecer a composição das despesas públicas em cultura. Outra limitação que nos deixa uma pista de investigação futura prende-se com o **financiamento da cultura fora do âmbito das Administrações Públicas**. Ficam por estudar e cruzar com a presente análise (1) as despesas fiscais relacionadas com a cultura, (2) as despesas em cultura da União Europeia, (3) as despesas

das instituições na periferia das Administrações Públicas (e.g. empresas municipais como a EGEAC, e fundações como a Casa da Música, a Culturgest, Serralves e a Gulbenkian), (4) as despesas das famílias, e (5) o mecenato. Será igualmente interessante cruzar esta análise com outra do **lado da procura** de bens culturais por parte do setor privado (empresas e famílias). Será ainda interessante analisar a evolução das **tipologias das receitas que sustentam as despesas** (receitas gerais, receitas próprias ou receitas consignadas), bem como fazer uma **comparação entre os valores orçamentados e os valores executados** das despesas públicas em cultura. Por fim, fica para investigação futura uma análise da **eficácia e eficiência** das despesas públicas em cultura.

Recomendações

Das conclusões elencadas e problemas identificados, avançamos algumas recomendações no sentido de se desenvolverem melhores **políticas culturais**. Dado o caráter discricionário das políticas culturais, poderá ser útil estabelecer uma *Lei de Bases da Cultura*, que inclua e se baseie na já existente Lei de Bases do Património Cultural, e que defina as linhas mestras da política cultural, determinando os seus objetivos e tarefas gerais, a nível nacional, regional e local. Construir um *Orçamento Base Zero*⁴⁸ poderia igualmente ser útil - se cada entidade pública definir as suas necessidades, justificando as suas despesas em função dos objetivos e do programa a cumprir, evitam-se desperdícios e assegura-se a existência de recursos onde são mais precisos.

Importa ainda notar que aprofundar o processo de descentralização de competências nas políticas culturais terá de ser acompanhado com um aumento de verbas transferidas para as autarquias, sob o prejuízo de as políticas não terem meios para serem levadas a cabo.

Por fim, recomenda-se a inversão da atual tendência de recuo das políticas culturais, sob prejuízo de colocar em causa o investimento passado. Por exemplo, as infraestruturas construídas podem tornar-se “elefantes brancos”⁴⁹ caso não haja recursos financeiros para sustentar as suas atividades. Tal como outras políticas sociais, a construção das políticas culturais deve ser entendida como um processo progressivo. Nesta ótica, o atual recuo, a manter-se, corresponderá a um atraso no desenvolvimento social do país, se assumirmos a democratização cultural como um dos seus fatores. Fazemo-lo, uma vez que a arte não se limita apenas a produzir um objeto para um sujeito, mas também um sujeito para o objeto, é a própria que cria um público capaz de a compreender (Marx, 1859 p. 248).

⁴⁸ O Orçamento Base Zero é uma abordagem que inverte a lógica tradicional de orçamentação incremental baseados nos orçamentos anteriores, que obriga a que cada item do orçamento precise de ser justificado.

⁴⁹ O termo “elefante branco” começou a ser utilizado como metáfora para designar empreendimentos ruinosos pelo exército britânico, na altura da colonização inglesa do subcontinente asiático. Há indícios de que os edifícios podem ficar abandonados e vir ser uma mera marca na paisagem de uma política cultural que ficou por cumprir. Um exemplo é a incompleta e vazia *Ciudad da Cultura*, desenhada por Eisenmann para Santiago de Compostela.

Referências bibliográficas

- Abbing, H (2002). Support for artists. *A handbook of cultural economics*, 437.
- Afonso, A. e Alves, J. (2017). Reconsidering Wagner’s Law: evidence from the functions of the government. *Applied Economics Letters*, 24(5), pp. 346-350.
- Alesina, A. e Ardagna, S. (2010). Large Changes in Fiscal Policy: Tax versus Spending, *Tax Policy and the Economy* 24, pp. 35-68.
- Alesina, A. e Ardagna, S. (2012). *The Design of Fiscal Adjustments*, NBER Working Paper
- Alesina, A. e Perotti, R. (1995). The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers* 42 (1), pp. 1–31.
- Alesina, A. e Perotti, R. (1997). Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, *IMF Staff Papers* 44 (2), pp. 210–248.
- André, I., e Vale, M. (2014). *Fundos Estruturais e Cultura no Período 2000-2020*. Lisboa: Secretário de Estado da Cultura/Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais.
- Baumol, W. J. e Bowen, W. G. (1965). On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems. *American Economic Review* 55 (1/2), pp. 495-502.
- Baumol, W. J. e Bowen, W. G. (1966). *Performing arts: the economic dilemma*. New York: The Twentieth Century Fund.
- Baumol, W. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *American Economic Review* 57 (3) pp. 415-426.
- Bayardo, R. e Rubim A. A. C. (eds.). *Políticas Culturais na Ibero-América*. Salvador: EDUFBA.
- Bianchini e Parkinson (eds.) (1994) *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*. Manchester: Manchester University Press.
- Blanchard, O. e Portugal, P. (2017). Boom, slump, sudden stops, recovery, and policy options. Portugal and the Euro. *Portuguese Economic Journal*, 16(3), pp.149-168.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. New York: Oxford University Press.
- Bourdieu, P. e Darbel, A. (1969). *L’Amour de l’Art. Dominique Schnapper*. Paris: Éditions de Minuit.
- Cohen, R., Schaffer, W. e Davidson, B. (2003). Arts and economic prosperity: The economic impact of nonprofit arts organizations and their audiences. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 33 (1), pp.17-31.
- Conselho de Finanças Públicas (2015). *Glossário de Termos de Finanças Públicas*. Disponível em: <http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2015/04/Glossario-de-termos-das-Financas-Publicas.pdf>
- Costa, A. F. (1997). Políticas Culturais: Conceitos e Perspectivas. *OBS - Publicação Trimestral do Observatório das Actividades Culturais* 2, pp. 10-14.
- Costa, L. F.; Lains, P. e Miranda, S. M. (2011). *História Económica de Portugal: 1143-2010*. Lisboa: A Esfera dos Livros.
- Costa, P.; Magalhães, M.; Vasconcelos, B. e Sugahara, G. (2007). A discussion on the Governance of ‘Creative Cities’: Some Insights for Policy Action. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography* 61 (3), pp. 122-132.
- Costa, P.; Magalhães, M.; Vasconcelos, B.; e Sugahara, G. (2008). On ‘Creative Cities’ Governance Models: A Comparative Approach. *The Service Industries Journal* 28 (3), pp. 393-413.

Council of Europe/ERICarts (2013). *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*, 14th edition. Disponível em: <http://www.culturalpolicies.net>.

Cummings, M. C. e Katz, R. S. (1989). Relations between government and the arts in Western Europe and North America. *Who's to pay for the arts*, pp.5-14.

Cunha, J. C. e Braz, C. (2012). A Evolução da Despesa Pública: Portugal no Contexto da Área do Euro. *Boletim Económico do Banco de Portugal*, pp. 23-40.

Dalle Nogare, C. e Galizzi, M. M. (2011). The Political Economy of Cultural Spending: Evidence from Italian Cities. *Journal of Cultural Economics*, 35(3), pp. 203.

Dias, P. R. S. (2011). *Artes Performativas: Despesa Pública e Procura em Portugal* (dissertação de mestrado de Economia e Políticas Públicas) Instituto Superior de Economia e Gestão.

Direção Geral de Orçamento (2018). Glossário em *Síntese de Execução Orçamental – Agosto 2018*. Disponível em: <https://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2018&Mes=Setembro>

Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of political economy*, 65(2), pp. 135-150.

Dubois, V., e Laborier, P. (2003). The "social" in the institutionalisation of local cultural policies in France and Germany. *International Journal of Cultural Policy*, 9(2), pp. 195-206.

Escaleira, (2001) No Palco, entre o Mercado e o Estado. Reflexões sobre a Economia das Artes do Espectáculo numa Viagem pela Economia Industrial, na Companhia de Políticas Públicas. Aplicação ao Caso Português (dissertação do doutoramento em Economia) Faculdade de Economia da Universidade do Porto

European Union (2011). *Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics - Classification of the Functions of Government (COFOG) - 2011 edition*

Fabiani, J. L. (2014). Cultural Governance and the Crisis of Financial Capitalism. *Culture Unbound: Journal of Current Cultural Research* 6 (1), pp. 211-221.

Florida, R. (2005). *Cities and The Creative Class*. London: Routledge.

Fortuna, C. (2014). *Cultura, Formação e Cidadania*. Lisboa: Secretário de Estado da Cultura/Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais.

Freitas, M. A. P. G. (2016). Teatros e Cineteatros municipais: Uma Reflexão Sobre Políticas, Redes e Equipamentos (dissertação do mestrado em Gestão e Estudos da Cultura) ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

Frey, B. S. (1978). *Modern political economy*. John Wiley & Sons.

Frey, B. S. (2000). The Rise and Fall of Festivals. *Reflections on the Salzburg Festival Institute*.

Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press

Garcia, J. L.; Lopes, J. T.; Martinho, T. D.; Neves, J. S.; Gomes, R. T. e Borges, V. (2016). Mapping Cultural Policy in Portugal: From Incentives to Crisis. *International Journal of Cultural Policy*, 1-17.

Garcia, J. L.; Lopes, J. T.; Neves, J. S.; Gomes, R. T.; Martinho, T. D. e Borges, V. (2014). *Mapear os Recursos, Levantamento da Legislação, Caracterização dos Atores, Comparação Internacional*. Lisboa: Secretário de Estado da Cultura/Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais.

Getzner, M. (2002). Determinants of Public Cultural Expenditures: An Exploratory Time Series Analysis for Austria. *Journal of Cultural Economics* 26 (4), pp. 287-306.

Getzner, M. (2015). Cultural Politics: Exploring Determinants of Cultural Expenditure. *Poetics* 49, pp. 60-75.

- Giavazzi, F. e Pagano, M. (1990). Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. *NBER Macroeconomics Annual* 5, pp. 75-111.
- Ginsburgh, V. A. e Throsby, D. (Eds.). (2006). *Handbook of the Economics of Art and Culture* (Vol. 1). Elsevier.
- Gomes, R. T. e Martinho, T. D. (2012), Country Profile: Portugal em Council Europe/ERICarts (ed.) *Compendium. Cultural Policies and Trends in Europe*, 13th edition. Disponível em: <http://www.culturalpolicies.net>.
- Governo de Portugal. (2011). Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf
http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf
- Grampp, W. D. (1989). *Pricing the Priceless: Art, Artists, and Economics*. New York: Basic Books.
- Hall, S. (1981) Notes on Deconstructing “The Popular” em Samuel, R. (ed.) *People’s History and Socialist Theory*, London: Routledge, pp. 227-240.
- Hayek, Friedrich A. (1948) *Individualism and Economic Order* (London and Chicago: George Routledge and University of Chicago Press).
- Herber, B. P. (1967). *Modern Public Finance*. 3d ed. Homewood: Irwin
- Hockley, G. C. (1992). *Fiscal Policy: An Introduction*. London: Routledge.
- Keynes, John Maynard (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London: Macmillan).
- Kuper, J. e Kuper, A. (2005). *The Social Science Encyclopedia*. London: Routledge.
- Lopes, J. T. (2000) *A Cidade e a Cultura: Um Estudo Sobre as Práticas Culturais Urbanas*. Porto: Edições Afrontamento e Câmara Municipal do Porto.
- Lopes, J. T. (2007). Da Democratização à Democracia Cultural: Uma Reflexão Sobre Políticas Culturais e Espaço Público. *Profedições/Jornal a Página da Educação*.
- Lopes, J. T. (2008). Políticas e Práticas Culturais no Norte de Portugal. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 7 (1), pp. 71-93.
- MacRae, C. D. (1977). A Political Model of the Business Cycle. *Journal of Political Economy*, 85 (2), pp. 239-263.
- Macário, G. P. E. (2015). *Investment in Arts and Culture in Urban Contexts: Exploratory Relations Between Cultural and Tourist Agents in Porto*. (dissertação do mestrado em Gestão) Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- Marx, K. (1862). *Capital: A Critique of Political Economy*. London: Penguin.
- Marx, K. (1859). *Contribuição à Crítica da Economia Política*. [Tradução e Introdução de Florestan Fernandes]. São Paulo: Expressão Popular. (2009).
- Mateus, A.; Silva, C.; Mateus, J.; Romão, J.; Ferreira, N. e Gouveia, S. (2013). *A Cultura e a Criatividade na Internacionalização da Economia Portuguesa*. Lisboa: Secretário de Estado da Cultura/Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais.
- McGuigan, J. (2012). *Culture and the Public Sphere*. Routledge.
- Menger, P. M. (2010). Cultural Policies in Europe. From a State to a City-centered Perspective on Cultural Generativity. *GRIPS (Graduate Institute for Policy Studies) Discussion Paper*, pp. 10-28.

- Moura, N. C. (2007). *Indispensável Dirigismo Equilibrado: o fundo de teatro entre 1950 e 1974* (dissertação de mestrado em Estudos de Teatro) Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- Mulcahy, K. V. (2006). Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches. *The Journal of Arts Management, Law, and Society* 35 (4), pp. 319-330.
- Musgrave, R. A. (1956). A Multiple Theory of Budget Determination. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, (H.3), pp. 333-343.
- Musgrave, R. A. e Musgrave, P. B. (1973) *Public Finance in Theory and Practice*.
- Netzer, D. (1978). *The Subsidized Muse: Public Support for The Arts in The United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neves, J. S. (2005). *Despesas dos Municípios com Cultura 1986 – 2003*. Lisboa: Observatório das Actividades Culturais.
- Neves, J. S. e Santos, J. A. (2000). *Despesas dos Municípios com Cultura*. Lisboa: Observatório das Actividades Culturais.
- Nogare, C. D. e Galizzi, M. M. (2011). The Political Economy of Cultural Spending: Evidence from Italian Cities. *Journal of Cultural Economics* 35 (3), pp. 203.
- Noonan, D. S. (2007). Fiscal Pressures, Institutional Context, and Constituents: a Dynamic Model of States' Arts Agency Appropriations. *Journal of Cultural Economics* 31 (4), pp. 293-310.
- Noonan, D. S. (2015). Arts of the States in Crisis - Revisiting Determinants of State-level Appropriations to Arts Agencies. *Poetics* 49, pp. 30-42.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies* 42 (2), pp. 169-190.
- ONU (1948) *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>
- Peacock, A. T. (1969). Welfare Economics and Public Subsidies to the Arts, *Manchester School of Economic and Social Studies* 37, pp. 323-335,
- Peacock, A. T. e Wiseman, J. (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, London: Oxford University Press.
- Pereira, P. T. (1997). A Teoria da Escolha Pública (Public Choice): Uma Abordagem Neoliberal? *Análise Social*, pp. 419-442.
- Pinto, J. C. (2012). Culture and The Structural Funds in Portugal. *EENC Paper*.
- Raimundo, O. (2015). *António Ferro: o inventor do salazarismo*. Leya.
- Ribeiro, J. J. T. (1997). *Lições de Finanças Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Ricardo, D. (1817–21) On the Principles of Political Economy and Taxation. In P. Sraffa (ed.), *Works and Correspondence of David Ricardo*, vol. I. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1951.
- Rosas, F.; Martins, F.; Amaral, L.; Rollo, M. F. e Mattoso, J. (1998). *O Estado Novo (1926-1974)*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Rössel, J. e Weingartner, S. (2015). Nothing but the Cuckoo Clock? Determinants of Public Funding of Culture in Switzerland 1977-2010. *Poetics* 49, pp. 43-59.
- Roubini, N. e Sachs, J. D. (1989). Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies. *European Economic Review* 33 (6), pp. 903–938.

- Santos, J. A. (2016). *Finanças Públicas*. Lisboa: INA
- Santos, J. A. (1987). O Modelo de Baumol e o Crescimento do Sector Público. *Estudos de Economia* 8 (1), pp. 73-89.
- Santos, M. L. L (coord.) (1998). *As políticas culturais em Portugal. Observatório das Actividades Culturais, Lisboa*.
- Santos, M. L. L. (2008). As Políticas Culturais em Portugal em Bayardo, R. e Rubim A. A. C. (eds.) *Políticas Culturais na Ibero-América*. Salvador: EDUFBA, pp. 291-322.
- Schulze, G. G. e Rose, A. (1998). Public Orchestra Funding in Germany – An Empirical Investigation. *Journal of Cultural Economics* 22 (4), pp. 227-247.
- Schumpeter, Joseph A. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen and Unwin.
- Seaman, B. A. (2009). Cultural Economics: The State of the Art and Perspectives. *Estudios de Economía Aplicada* 27 (1).
- Silva, A. S. (1997). Cultura: das Obrigações do Estado à Participação Civil. *Sociologia, Problemas e Práticas* 23, pp. 37-48.
- Silva, A. S. (2004). As Redes Culturais: Balanço e Perspectivas da Experiência Portuguesa, 1987–2003 em AAVV (eds.) *Públicos da Cultura*. Lisboa: Observatório das Actividades Culturais, pp. 241-283.
- Silva, A. S. (2007) Como Abordar as Políticas Culturais Autárquicas? Uma Hipótese de Roteiro. *Sociologia, Problemas e Práticas* 54, pp. 11-33.
- Silva, A. S.; Babo, E. P. e Guerra, P. (2015). Políticas Culturais Locais: Contributos para um Modelo de Análise. *Sociologia, Problemas e Práticas* 78, pp. 105–124.
- Silva, F. C. D. (2013). Introdução: O Modelo Português de Estado-Providência: Análise e Perspectiva em Silva, F. C. D. (2013). *Os Portugueses e o Estado-Providência: Uma Perspectiva Comparada*, Lisboa: ICS - Imprensa de Ciências Sociais. pp. 23-42.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ed. R. H. Campbell, A.S. Skinner, and W. B. Todd. Indianapolis: Liberty Press, 1981.
- Sterngold, A. H. (2004). Do Economic Impact Studies Misrepresent the Benefits of Arts and Cultural Organizations? *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 34 (3), pp. 166-187.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public Sector*. New York: WW Norton & Company Ltd.
- Tavares, J. (2014). *Cultura e Desenvolvimento: Um Guia para os Decisores*. Lisboa: Secretário de Estado da Cultura/Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais.
- Towse (2011). *A Handbook of Cultural Economics*. Northampton: Edward Elgar
- Veiga, F.; Veiga, L.; Carvalho-Cruz, F. (2014). *Cooperação Territorial Europeia e Cultura*. Lisboa: Secretário de Estado da Cultura/Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais.
- Vilar, E. R. (2007). Sobre a Economia da Cultura. *Comunicação & Cultura* 3, pp. 131-144.
- Vitorino, N.; Carapau, J. T.; Bonifácio, A.; Ribeiro, C.; Metelo, F. e Bonifácio, R. (2014). *Criação de Instrumentos Financeiros para Financiamento do Investimento na Cultura, Património e Indústrias Culturais e Criativas*. Lisboa: Secretário de Estado da Cultura/Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais.
- Wagner, A. (1883); Three Extracts on Public Finance; in Musgrave, R. e A. Peacock, eds, (1958); *Classics in the Theory of Public Finance*; London; Macmillan.

Legislação

Constitucional, V. R. (1976). Constituição da República Portuguesa. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho – Estatuto dos Benefícios Fiscais

Lei n.º 107/2001, de 08 de setembro - Lei de Bases do Património Cultural

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto - Aprova o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - Estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro - Lei Dos Compromissos E Dos Pagamentos Em Atraso

Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto - Lei De Enquadramento Orçamental

Lei n.º 22/2011 - Quinta alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto - Lei De Enquadramento Orçamental

Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia Texto relevante para efeitos do EEE

Portaria n.º 326/2017, de 30 de outubro - Portaria que procede à atualização dos coeficientes de desvalorização da moeda a aplicar aos bens e direitos alienados durante o ano de 2017.

Bases de Dados e outras Fontes de Informação

Comissão Europeia: AMECO. Disponível em:

http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.

Comissão Nacional de Eleições (CNE). Disponível em: <http://www.cne.pt/listagem/eleicoes/5> e

<http://www.cne.pt/listagem/eleicoes/3>

Diário da República Eletrónico. Disponível em: <https://dre.pt/>

DGO: Contas Gerais do Estado (1986-2016). Disponível em:

<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2017>

Instituto Nacional de Estatística (INE): Contas Nacionais. Disponível em:

https://ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cnacionais

Anexos

Anexo A - Composição dos Governos e Eleições Legislativas e Autárquicas

Tabela A - V - Governos e Eleições Legislativas e Autárquicas (1986-2018)

Ano	Autárquicas	Legislativas	Governo	Composição
1986			X	PSD (min)
1987		19 de julho		
1988				
1989	17 de dezembro		XI	PSD
1990				
1991		6 de outubro		
1992				
1993	12 de dezembro		XII	PSD
1994				
1995		01 de outubro		
1996				
1997	14 de dezembro		XIII	PS (min)
1998				
1999		10 de outubro		
2000			XIV	PS (min)
2001	16 de dezembro			
2002		17 de março	XV	PSD/CDS
2003				
2004			XVI	
2005	09 de outubro	20 de fevereiro		
2006				
2007			XVII	PS
2008				
2009	11 de outubro	27 de setembro		
2010			XVIII	PS (min)
2011		05 de junho		
2012				
2013	29 de setembro		XIX	PSD/CDS
2014				
2015		04 de outubro		
2016				
2017	01 de outubro		XXI	PS (min)
2018				

Fonte: Comissão Nacional de Eleições - <http://www.cne.pt>

Nota: O XX governo constitucional não consta da tabela uma vez que durou apenas de 30 de outubro a 26 de novembro de 2015. Recolhemos informação sobre desde 1986, ano mais antigo para o qual temos agora informação sobre as despesas em cultura. O X governo constitucional tomou posse antes do período considerado, a 6 de novembro de 1985.

Anexo B - Orgânica da Tutela da Cultura

Tabela B - V - Serviços e Fundos Autónomos por áreas (1986-2017)

Anos	FFC	PATRIMÓNIO	MUSEUS	CINEMA	EQUIPAMENTOS E ARTES PERFORMATIVAS								
1986	FFC	IPPC		CINEMATECA	IPC	EMPRESA PÚBLICA	SI	PRIVADO					
1987		IPPE											
1988		IPPC											
1989			IPA										
1990		IPPC			IPC				CNB	FUNDAÇÃO	IAC (SI)		
1991													
1992			IPA										
1993		IPPAAR			IPACA							PRIV.	
1994													
1995													
1996													
1997													
1998													
1999		IPPAR	IPM		ICAM	CNB	TNSC	TNDMII				TNSJ	
2000													
2001													
2002													
2003													
2004													
2005	IGPAA	IMC	ICA	(EPE)	S.A.								
2006													
2007													
2008													
2009													
2010													
2011	DGPC			OPART (EPE)	(EPE)		(EPE)						
2012													
2013													
2014													
2015													
2016													
2017				OPART		TNSJ							
						TNDMII							

Fonte: Construção da Autora com base na consulta das CGE de cada ano (1986-2017). Legenda na nota 50.

Outros Serviços e Fundos Autónomos:

Biblioteca Nacional (1986-1987) e (1990-1992) (nas restantes datas SI)

Direções Regionais de Cultura (1992-2002) (nas restantes datas SI)

Orquestra Nacional do Porto (1998-2002) (depois integrada na Casa da Música)

Participação na exposição Europália (1991-1992)

Participação na expo Sevilha (1990-1993)

CCB – desde 2016 (antes, Fundação Pública fora do âmbito das Administrações Públicas)

Fundação Côa Parque – desde 2016

Tabela B - VII - Serviços Integrados (parte I de II)⁵⁰

Anos	LIVRO, BIBLIOTECAS E ARQUIVOS				CRIAÇÃO ARTÍSTICA					
1986	BNP	IPL			CPF	DGAC				
1987										
1988										
1989			IPA							
1990										
1991	IBNL		ANTT		IAC (incluí TNDMII e TNSJ)					
1992										
1993										
1994	BNP	IPLB	ANTT		IAC	IPAE	IACO			
1995					IPAE					
1996					IA					
1997					DGA			DGARTES		
1998										
1999										
2000										
2001										
2002										
2003										
2004										
2005										
2006										
2007	DGLAB									
2008										
2009										
2010										
2011										
2012										
2013										
2014										
2015										
2016										
2017										

Fonte: Construção da Autora com base na consulta das CGE de cada ano (1986-2017). Legenda na nota 50

⁵⁰ ANTT - Arquivo Nacional Torre do Tombo, BNP - Biblioteca Nacional de Portugal, CCB - Centro Cultural de Belém, CdM - Casa da Música, CNB - Companhia Nacional de Bailado, CPF - Centro Português de Fotografia, CP-MC - Cinemateca Portuguesa - Museu do Cinema, DGA - Direção Geral dos Arquivos, DGARTES - Direção Geral Das Artes, DGAE - Direção-Geral dos Espetáculos e Das Artes, DGEDA - Direção Geral dos Espetáculos e do Direito de Autor, DGLAB - Direção Geral do Livro, Arquivos E Bibliotecas, DGPC - Direção Geral do Património Cultural, DGSC - Direção Geral dos Serviços Centrais (SEC), DGSGO - Direção Geral dos Serviços de Gestão e Organização (SEC), DRCA - Direção Regional da Cultura do Alentejo, DRCALG - Direção Regional da Cultura do Algarve, DRCC - Direção Regional da Cultura do Centro, DRCL - Direção Regional de Cultura de Lisboa e Vale do Tejo, DRCN - Direção Regional da Cultura do Norte, GDA - Gabinete do Direito de Autor, GEPAC - Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais, GMC - Gabinete do/a Ministro/a da Cultura, GP - Gabinete de Pessoal (SEC), GPEARI - Gabinete de Planeamento Estratégia Avaliação e Relações Internacionais, GPLA - Gabinete de Planeamento (SEC), GRI - Gabinete de Relações Internacionais, GSEA - Gabinete do Secretário de Estado Das Artes, GSEBC - Gabinete do Secretário de Estado dos Bens Culturais, GSEC - Gabinete do Secretário de Estado da Cultura, IACO - Instituto de Arte Contemporânea, IBNL - Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, ICA - Instituto do Cinema e Audiovisual, IGAC - Inspeção Geral Das Atividades Culturais, IMC - Instituto dos Museus e da Conservação, IPA - Instituto Português dos Arquivos, IPACA - Instituto Português da Arte Cinematográfica, IPAE - Instituto Português Das Artes do Espetáculo, IPAR - Instituto Português de Arqueologia, IPCR - Instituto Português de Conservação e Restauro, IPL - Instituto Português do Livro, IPLB - Instituto Português do Livro e Das Bibliotecas, IPLL - Instituto Português do Livro e da Leitura, IPM - Instituto Português dos Museus, IPPAAR - Instituto Português do Património Arquitetónico e Arqueológico, IPPAR - Instituto Português do Património Arquitetónico, IPPC - Instituto Português do Património Cultural, SEC - Secretaria de Estado da Cultura.

Tabela B - VIII - Serviços integrados (parte II de II)

Anos	ADMINISTRAÇÃO GERAL E INSPEÇÃO								
1986	GMC	GSEC	GDGSC	GP	GPLAN	DGEDA			
1987									
1988									
1989									
1990									
1991									
1992									
1993							DGSGO	GRI	DGEA
1994									
1995							GMC	GSEC	SGMC
1996									
1997									
1998									
1999									
2000									
2001									
2002									
2003									
2004	GSEBC	GSEA							
2005	GSEC	SGMC	GPEARI	GRI	GDA	IGAC			
2006									
2007									
2008									
2009									
2010									
2011									
2012									
2013									
2014							GEPAC		
2015									
2016									
2017	GMC								

Fonte: Construção da Autora com base na consulta das CGE de cada ano (1986-2017). Legenda na nota 50.

Anexo C - Discussão sobre a Classificação Funcional das Despesas

É a partir de 1990 que temos informação aproximada sobre as despesas em cultura da Administração Central e da Segurança Social segundo a classificação funcional, que passa a autonomizar o subgrupo “serviços recreativos e culturais” na divisão “outros serviços coletivos e sociais”. Contudo, logo em 1995, de modo a convergir com os sistemas internacionais e por força da construção da moeda única, o quadro de funções da despesa foi alterado. Desde então, as contas da Administração Central portuguesa usam uma classificação funcional que resulta de uma adaptação da classificação do FMI (1986), que o INE transforma posteriormente na *Classification of functions of government (COFOG)*, a classificação desenvolvida pela OCDE, utilizada na generalidade dos países e exigida pelo SEC. As contas dos municípios utilizam diretamente a COFOG, no entanto, não existe, tanto quanto é do nosso conhecimento, uma série de dados com as despesas segundo a classificação funcional por município. Na COFOG, as DPC são enquadradas na função *Desporto, recreação, cultura e religião*, que se divide em (1) *Serviços desportivos e recreativos*, (2) *Serviços culturais*⁵¹, (3) *Serviços de difusão e publicação*, (4) *Serviços religiosos e outros serviços prestados à comunidade*, (5) *I&D em desporto, recreação, cultura e religião* e (6) *Desporto, recreação, cultura e religião n.e.* Quanto ao problema de harmonização dos dados das séries ao longo do tempo, como referido, houve serviços que, mantendo o seu funcionamento normal, a sua função e continuando a responder às indicações do governo, **saíram e entraram no âmbito das AP**, por razões mais do âmbito administrativo do que da política cultural. Falamos, por exemplo, dos teatros nacionais, que no início dos anos 00’ se tornaram Sociedades Anónimas, Entidade Públicas Empresariais ou Fundações de Direito Público e que recentemente foram reclassificadas, por força dos critérios do novo SEC⁵², efetivados nas alterações à Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, artigo 2.º) (e. g. OPART e TNSJ (2012) e TNNDMII (2016)). Assim, nos anos em que estão integradas, todas as despesas destas instituições contribuem para o agregado das DPC, mas nos anos em que saem do âmbito das AP, apenas se contabilizam as transferências que o tesouro lhes faz, o que nos traz um enviesamento nos dados. Contudo, adotada uma definição de despesa pública associada às AP, não faria sentido incluir na análise despesas que dizem respeito ao Setor Público Empresarial, resta-nos, por isso, dar conta desta limitação.

⁵¹ “*Provisão de serviços culturais; administração de assuntos culturais; supervisão e regulação de equipamentos culturais; direção ou apoio a equipamentos com fins culturais (bibliotecas, museus, galerias de arte, teatros, salões de exibição, monumentos, casas e locais históricos, jardins zoológicos ou botânicos, oceanários, arboreta, etc.); produção, direção ou apoio a eventos culturais (concertos, produções de filmes e espetáculos artísticos, etc.); verbas, empréstimos ou subsídios para apoiar artistas, escritores, designers e compositores individuais ou outros que trabalhem nas artes ou em organizações envolvidas na promoção de atividades culturais. Incluem-se: celebrações nacionais, regionais ou locais desde que não sejam orientadas para a atração de turistas. Excluem-se: eventos culturais destinados a apresentação no estrangeiro (01.13); celebrações culturais nacionais, regionais ou locais destinadas à atração de turistas (04.73); produção de material cultural distribuído por radiodifusão (08.30).*” (Eurostat, 211 – tradução livre). No manual do POCAL (Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais) resume-se esta definição da seguinte forma: “*Compreende os museus, bibliotecas, teatros, cinematecas, arquivos e outros centros de cultura, bem como a organização ou apoio de atos culturais. Abrange, também, os subsídios ou participações a organizações promotoras de cultura*”.

⁵² Quanto à delimitação do âmbito das AP, o sistema diz que todas as sociedades não mercantis com controlo público devem ser integradas. A definição de mercantilidade é complexa, mas é estabelecido como critério para uma unidade pública ser um produtor mercantil que as suas vendas cubram, pelo menos, 50 % dos seus custos durante um período prolongado de vários anos. (Regulamento (UE) n.º 549/2013).

Anexo D - Problema da Não Consolidação dos Dados (Exemplo 2016)

Usando como exemplo o ano de 2016, podemos reparar na distorção causada pela não consolidação dos dados, no caso a diferença de 55,7M€ entre o valor consolidado (413,4 M€) e a soma simples das despesas dos SI e dos SFA – aqui incluindo a RTP - (469,1 M€). Contudo, estes dados apenas são consolidados em relação às transferências entre SI e SFA, continuando o total dos SFA a corresponder à soma simples⁵³ de cada serviço, ou seja, sem dedução das transferências internas (e. g. as transferências do Fundo de Fomento Cultural para a Cinemateca (1,1M€), para o CCB (7,3M€), ou para o TNSJ (0,4M€), [Relatório de Gestão do FFC, 2016]). Alertamos assim para o facto de existir uma tabela na CGE que indica um “total consolidado” que não o é verdadeiramente, o que consideramos que pode ser um sinal de falta de credibilidade e a transparência das contas públicas que assim podem induzir em erro as interpretações e permitem manipulações de dados.

Tabela D - IVI - Despesas da Tutela por Classificação Económica - 2016

(Milhões de euros)

Designação	Orçamento Corrigido de 2016			Execução de 2016		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	275,0	329,9	372,2	91,5	355,8	395,4
Despesas com Pessoal	27,4	121,5	148,9	26,7	117,6	144,3
Aquisição de Bens e Serviços	8,5	141,1	149,5	7,2	178,7	185,9
Juros e outros encargos	0,0	3,8	3,8	0,0	3,0	3,0
Transferências Correntes	238,5	33,6	39,3	56,9	31,3	36,4
das quais: intra-instituições do PO	219,9	12,9		39,0	12,9	
Subsídios	0,3	19,3	19,7	0,3	19,3	19,7
Outras Despesas Correntes	0,3	10,7	11,0	0,3	6,0	6,3
Despesa de Capital	11,7	16,2	24,8	7,9	13,2	18,0
Aquisição de Bens de Capital	6,9	11,2	18,1	3,5	10,4	13,9
Transferências de Capital	4,9	0,8	2,6	4,4	0,5	1,8
das quais: intra-instituições do PO	3,2	0,0		3,1	0,0	
Ativos Financeiros	0,0	4,2	4,2	0,0	2,3	2,3
Passivos Financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DESPESA TOTAL	286,8	346,2	397,0	99,4	369,0	413,4
DESPESA EFETIVA	286,8	342,0	392,8	99,4	366,7	411,1
Operações intra-instituições do PO (AC)			235,9			55,0

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Fonte: Quadro 141 – PO 09 – “Cultura: Despesa por classificação económica”, *CGE 2016*.

⁵³ Da CGE de 2016 recolhemos informação sobre as despesas de cada SFA (OPART – 20 559 901€, TNSJ – 4 609 758€, CP-MC – 3 162 067€, ICA – 23 443 660€, DGPC – 31 168 313€ e FFC – 29 106 273€, RTP – 242 065 864€, CCB – 14 857 212€)

Anexo E - Discussão sobre os dados dos municípios

Como vimos, para uma análise do valor agregado das DPC da Administração Local utilizámos a informação do INE/Eurostat e para a análise da informação por município, a informação do *Inquérito ao Financiamento das Atividades Culturais, Criativas e Desportivas pelas Câmaras Municipais*. Este inquérito começou a ser realizado em 1986 através de questionário escrito às autarquias locais, por iniciativa da Tutela da Cultura que considerou que a classificação funcional das suas despesas não correspondia à desagregação por setores desejada (Neves, 2000). Contudo, no portal do INE apenas existe informação disponível desde 2000 e para as despesas totais temos apenas dados desde 2003. Como vamos utilizar o indicador das DPC em percentagem das despesas totais, o período a analisar é 2003-2016.

Em 2013 ocorre uma quebra de série, que, atualiza o questionário anterior de acordo com a metodologia definida no Relatório final da ESSnet - Culture (2012) promovido pelo Eurostat, e no qual os domínios e subdomínios culturais e criativos foram redefinidos. Assim as despesas em atividades culturais e criativas, incluem agora as despesas em publicidade e em arquitetura. Como os seus valores não são muito elevados, não vimos necessidade de harmonizar as séries subtraindo esses valores. Para os anos anteriores, subtraímos às despesas em cultura e desporto as despesas em jogos e desportos. Quanto ao mapa dos municípios não há necessidade de harmonização uma vez que se mantém estável no período em causa.

Importa aqui referir que o Setor Empresarial Local, que não analisaremos, tem algum peso nas DPC locais. As mais recentes Capitais Europeias da Cultura que Portugal acolheu foram geridas por entidades fora do âmbito das AP, a Sociedade Porto 2001 e a Fundação Cidade de Guimarães. Em Lisboa, a EGEAC, é a empresa que gere quase a totalidade dos bens e iniciativas culturais da cidade⁵⁴. No entanto, graças à reclassificação de entidades de que já falámos, algumas destas empresas estão a ser extintas e a sua atividade a voltar para o âmbito das AP (e. g. a Gaianima, empresa que geria equipamentos e atividades culturais e desportivas em Vila Nova de Gaia, foi extinta em 2013 por força do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Partições Locais (Lei n.º 50/2012) que obedece aos critérios do SEC).

⁵⁴ Atualmente a EGEAC gere, além de iniciativas como as festas de Lisboa, os seguintes equipamentos: Castelo de São Jorge, Padrão dos Descobrimentos, Atelier Júlio Pomar, Casa Fernando Pessoa, Galerias Municipais, Museu do Aljube, Museu Bordalo Pinheiro, Museu do Fado, Museu da Marioneta, Cinema São Jorge, Maria Matos Teatro Municipal, São Luiz Teatro Municipal, Teatro Luís de Camões e Teatro do Bairro Alto. P. ex. em 2017 as despesas da empresa perfizeram cerca de 25M€.

Anexo F - Oscilações no Perfil das Despesas Públicas em Cultura

Avançamos algumas explicações para os picos de DPC observados. Em 1991 e 1992 foram executadas grande parte das despesas de construção do CCB, em 1999 inicia-se a construção da Casa da Música, e lançam-se os projetos Rede Nacional de Teatros e Cineteatros e a Rede Municipal de Espaços Culturais, em 2005 executam-se vários projetos do âmbito do Programa Operacional da Cultura (2000-2006) do III Quadro Comunitário de Apoio, que no total contou com cerca de 780 milhões de euros de participação comunitária (Garcia *et al.*, 2014) e em 2010 o pico de despesa está relacionado com um significativo aumento na cidade de Lisboa mas não conseguimos avançar outras explicações. Quanto à queda observada de 2002 para 2003 nas despesas da tutela, julgamos que estará relacionada com a passagem para o Setor Público Empresarial de alguns serviços (TNSJ, TNDMII, CNB, TNSC e ONP), bem como a recuperação a partir de 2012 está relacionada com a sua reclassificação a que se somam mais instituições reclassificadas como o CCB.

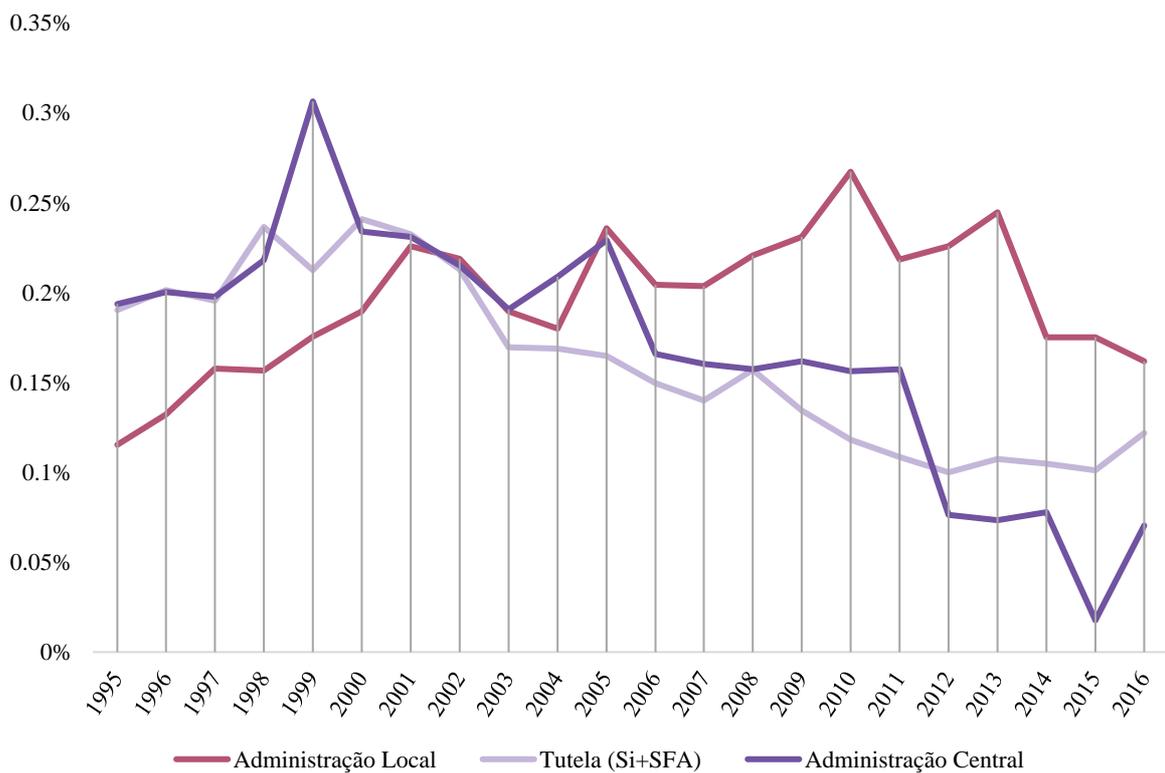


Figura 9 - Despesas Públicas em Cultura em Percentagem do PIB (1995-2016)

Anexo G - Influência dos Partidos de Governo

Apresentamos a tabela de resultados dos Teste Man Witney que testam a igualdade entre as medianas da despesa pública em cultura em percentagem do PIB e em percentagem da despesa pública total dos governos liderados por PS e as dos governos liderados por PSD, sendo o período de análise de 1986 a 2016.

As diferenças observadas entre PSD e PS foram estatisticamente significativas no caso da despesa em cultura em percentagem do PIB, ao contrário do que acontece para o caso da despesa pública em cultura em percentagem da despesa pública total.

Tabela G - VII - Testes Mann-Witney

DPC/PIB	
Mann-Whitney U	29,500
Wilcoxon W	65,500
Z	-2,315
Asymp. Sig. (2-tailed)	,021
Exact Sig. [2*(1-tailed Si g.)]	,070 ^b

a. Grouping Variable: PS1PSD0

b. Not corrected for ties.

DPC/DespesasTotais	
Mann-Whitney U	34,000
Wilcoxon W	70,500
Z	-1,502
Asymp. Sig. (2-tailed)	,133
Exact Sig. [2*(1-tailed Si g.)]	,045 ^b

a. Grouping Variable: PS1PSD0

b. Not corrected for ties.

Anexo H - Influência dos Partidos (Municípios)

Tabela H - VIII - Comparação das Médias do Peso das Despesas em Cultura no Total das Despesas dos Municípios Portugueses com análise ANOVA (2003-2016)

	p-value ANOVA	PS	PSD	PCP
2003	0,00	3,821	3,113	3,7411
2004	0,01	3,865	4,123	5,321
2005	0,018	5,659	4,357	4,295
2006	0,034	3,812	5,654	6,167
2007	0,051	5,353	5,686	5,136
2013	0,002	5,454	4,160	5,905
2014	0,028	5,751	5,239	6,004
2016	0,01	4,434	5,674	6,126

Tabela H - IX - Resultados da Regressão Linear

Modelo⁵⁵

$$(1) \quad DPC_{RT_i} = \beta_0 + \beta_1 PCP_i + \beta_2 PSD_i + \beta_3 POP_i + \beta_4 DENS_{POP_i} + \beta_5 DT_i + \epsilon$$

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2012	2013	2014	2015	2016
R ²	0,077	0,036	0,022	0,02	0,017	0,065	0,039	0,019	0,013	0,041
β_1	2,082	2,878		2,428	2,367		2,087	2,381	1,925	2,744
p-value	(,004)	(,001)		(,013)	(,022)		(,043)	(,015)	(,047)	(,002)
β_2	-1,198		-1,463				-1,261			
p-value	(,004)		(,009)				(,034)			
β_3						-3,46 ⁻⁰²				-1,06 ⁻⁵
p-value						(,01)				(,049)
β_4						8,51 ⁻⁰⁵				
p-value						(,000)				

Ano	2013 (D.Correntes)	2014 (D.Correntes)	2014 (D.Capital)	2015 (D.Correntes)	2016 (D.Correntes)
R ²	0,058	0,063	0,019	0,025	0,03
β_1	2,115	2,079		1,29	1,133
p-value	(,00)	(,00)		(,005)	(,028)
β_2			0,714		
p-value			(,015)		

⁵⁵ Período: 2003 – 2016. Ver código das variáveis na Tabela III.