

**DESpesas DOS MUNICÍPIOS
COM CULTURA**
[1986-2003]

José Soares Neves

DESPESAS DOS MUNICÍPIOS COM CULTURA [1986-2003]

José Soares Neves

Lisboa, Janeiro de 2005

O Observatório das Actividades Culturais é uma Associação sem fins lucrativos, fundada em 1996, tendo por associados fundadores o Ministério da Cultura, o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e o Instituto Nacional de Estatística. Ocupa-se da produção e difusão de conhecimentos que possibilitem dar conta, de uma forma sistemática e regular, das transformações no domínio das actividades culturais.

Entre os sectores com competências atribuídas às autarquias locais encontra-se o da Cultura. Uma das possíveis abordagens do impacto do sector refere-se à evolução da respectiva despesa. Deste ponto de vista, no arco temporal que vai de 1986 a 2003 a despesa dos municípios portugueses com o sector cultural passou de 55 para 395 milhões de euros a preços constantes de 2003, o que significa um crescimento real de 613%. Para além deste dado, importa salientar que a tendência de crescimento se prolonga até 2001, invertendo-se nos anos seguintes. A evolução do volume da despesa com Cultura será seguidamente detalhada através do cruzamento com quatro variáveis: Tipo de despesa; Despesa total dos municípios; Região e Domínio.

Este texto constitui uma actualização dos dados, no tocante às referidas variáveis, já objecto da publicação do OAC *Despesas dos Municípios com Cultura* (Neves e Santos, 2000)¹, na qual se considerou a série 1986 a 1997.

Numa breve nota metodológica aos resultados que agora se apresentam, importa ter presente que são duas as fontes primárias utilizadas. A primeira é a Secretaria de Estado da Cultura/Gabinete de Planeamento (SEC/GP) e o Instituto Nacional de Estatística (INE) para os anos 1986 e 1987 (SEC/GP, s/data; SEC/GP e INE, 1989)². A segunda é o INE através do actualmente designado “Inquérito ao financiamento público das actividades culturais das câmaras municipais” para os restantes anos. Por dificuldade de tratamento dos dados das regiões autónomas, optou-se por restringir a série do Tipo de despesa ao período 1993 a 2003³. As demais reportam-se a 1986-2003. Adopta-se a óptica das despesas constantes, tal como, aliás, na referida

¹ Ver também, com dados para o período 1990-1995, tópico “2.4. Financiamento público da cultura” em Santos e outros (1998: 91-115).

² O projecto *Despesas dos Municípios do Continente – Sector Cultura*, inicialmente uma iniciativa da SEC foi, a partir de 1988, assumido pelo INE, que o estendeu a todo o país.

³ Note-se que, na citada publicação *Despesas dos Municípios com Cultura* (p. 28), a série se reporta apenas ao Continente.

publicação do OAC. Contudo, ao contrário desta, o ano de referência é agora 2003 e a unidade monetária o euro. Ainda no tocante às actualizações decorrentes de factores exógenos aos dados financeiros, refira-se que se mantém aqui a Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS) tal como definida em 1986, e não a mais recente, datada de 2002⁴, devido às dificuldades na alteração do conjunto da série. A principal diferença entre as duas nomenclaturas refere-se ao facto de a anterior região (nível II) de Lisboa e Vale do Tejo ter dado lugar à actual região de Lisboa. Com excepção de 1986, cujos dados se referem apenas ao Continente, a despesa total com Cultura reporta-se a Portugal.

Refira-se ainda que o método, e em particular o questionário, utilizado no referido Inquérito se manteve, no essencial, ao longo do tempo. Como se concluiu num trabalho realizado no OAC, por encomenda do INE (Neves e Santos, 2003), as vantagens decorrentes desta manutenção superam largamente as desvantagens, uma vez que se trata de um projecto com uma assinalável actualidade. O que não quer dizer que dispense uma leitura crítica tanto no plano dos conteúdos como dos procedimentos, o que aliás é feito no citado trabalho do OAC. Por outro lado, como aí se refere, uma vez que esta área está actualmente a ser trabalhada no âmbito do Eurostat, seria preferível aguardar as eventuais conclusões a que chegue para então introduzir as alterações de conteúdo pertinentes e adequadas.

Ainda neste registo de carácter metodológico, há que fazer notar que os dados que aqui se apresentam diferem dos do INE porque excluem os relativos ao domínio “Jogos e desportos”. Segue-se, assim, a posição, adoptada pelo Eurostat, de separar o sector da Cultura relativamente ao do desporto. Adiante-se que os valores correspondentes a este último são da mesma ordem de grandeza do conjunto de domínios “culturais”, o que atribui maior pertinência a esta segmentação.

Feita esta breve introdução, passa-se à análise da evolução da despesa dos municípios com Cultura, a qual evidencia, a preços correntes mas sobretudo a preços constantes, uma forte tendência de crescimento das despesas deste nível administrativo local (quadro nº 1). A preços constantes de 2003, o volume da despesa passou, como se viu, de 55 milhões de euros em 1986 para 395 em 2003, o que representa uma variação real de 613%.

⁴ Faz-se referência à NUTS segundo a Resolução do Conselho de Ministros nº 34/1986, de 26 de Março e ao Decreto-Lei nº 244/2002, de 5 de Novembro.

Quadro nº 1

Despesa dos municípios com Cultura
(milhares de euros e percentagem)

Ano	A preços correntes	A preços constantes de 2003	Taxa de variação real
1986*	19.932	55.368	-
1987	28.806	73.113	32,0
1988	34.673	80.261	9,8
1989	42.309	86.877	8,2
1990	52.767	95.766	10,2
1991	71.819	117.351	22,5
1992	92.235	137.664	17,3
1993	121.094	169.362	23,0
1994	133.638	177.238	4,7
1995	143.880	183.287	3,4
1996	169.436	209.438	14,3
1997	220.192	265.932	27,0
1998	220.701	259.648	-2,4
1999	301.927	347.042	33,7
2000	339.878	379.752	9,4
2001	402.115	430.070	13,3
2002	406.606	420.047	-2,3
2003	394.887	394.887	-6,0

Fonte: INE/OAC.

Notas: * Continente; Preços constantes de 2003 com recurso a INE, IPC geral, série de base 100 em 2002 compatibilizada com outras bases, designadamente 1997; taxa de variação real refere-se aos preços constantes.

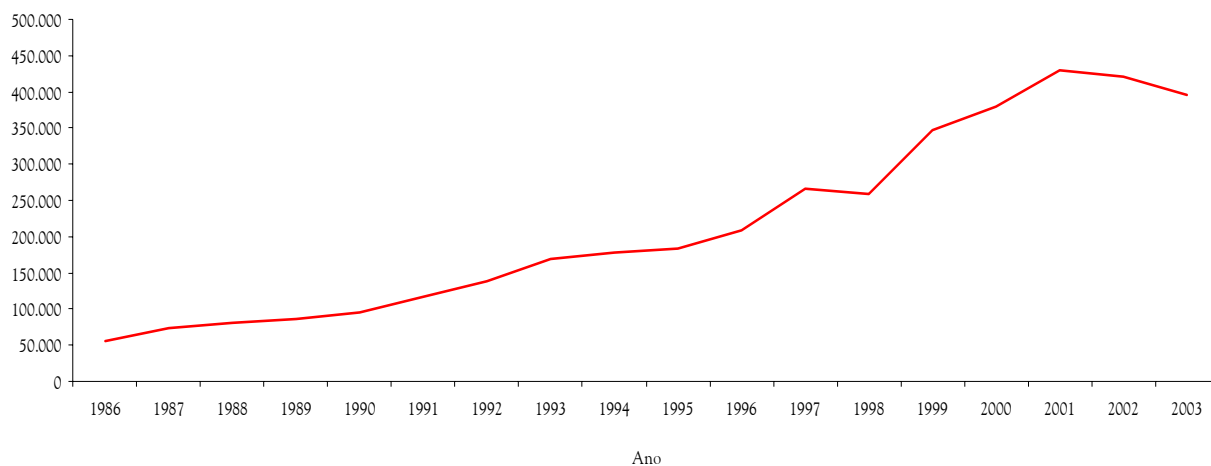
Contudo, esta tendência apresenta diversas oscilações patentes nas taxas anuais de variação real e regista evoluções negativas de 1997 para 1998 (-2,4%), de 2001 para 2002 (-2,3%) e deste para 2003 (-6%). E se, em 1998, a quebra pode ser justificada, pelo menos substancialmente, por ser um ano de menor investimento (como se verá mais em pormenor na ventilação pelo Tipo de despesa), em 2002 e 2003 a quebra reflecte claramente uma conjuntura de crise.

Pelo contrário, quanto aos movimentos de sentido positivo, 1999 é o ano cuja variação real positiva relativamente ao ano transacto é a mais elevada (34%). Mas vários anos apresentam variações positivas relativamente elevadas, designadamente 1987 (32%), 1997 (27%), 1991 e 1993 (23%). Dois destes anos (1993 e 1997) são também anos de eleições. Aliás, a este propósito não pode deixar de se fazer referência à relação que parece verificar-se entre as conjunturas delimitadas pelos ciclos eleitorais e a evolução dos volumes da despesa ao longo do seu decurso,

uma vez que é identificável um padrão particularmente visível a partir das eleições de 1993: tendência para forte crescimento no ano de eleições e para forte abrandamento no ano seguinte. Recorde-se que o facto de as eleições se realizarem em Dezembro (já com orçamento aprovado) é normalmente apontado como a principal explicação do referido padrão, pelo menos no que respeita ao ano imediato ao das eleições.

A evolução global verificada no período em análise será mais facilmente percebida através do gráfico nº 1.

Gráfico nº 1
Despesa dos municípios com Cultura
 (milhares de euros a preços constantes de 2003)

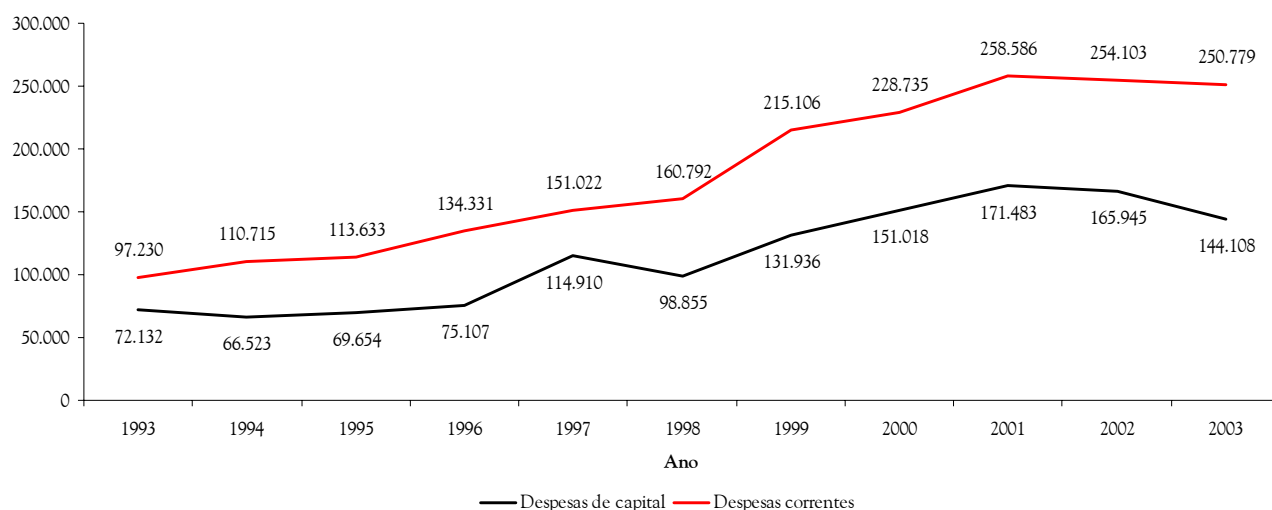


Fonte: INE/OAC.

A ventilação da despesa por Tipo entre 1993 e 2003 mostra que as Despesas de capital explicam entre 36% (1996) e 43% (1997) da despesa total com Cultura (gráfico nº 2). Uma análise da evolução destes dois tipos de despesa permite esclarecer as oscilações atrás referidas.

⁵ No período em análise, 1989, 1993, 1997 e 2001 são anos com eleições, sempre realizadas no mês de Dezembro.

Gráfico nº 2
Despesa dos municípios com Cultura por Tipo de despesa (1993-2003)
 (milhares de euros a preços constantes de 2003)



Fonte: INE/OAC.

As Despesas de capital registam quebras em quatro anos: 1994, 1998, 2002 e 2003. Nos dois primeiros, as Despesas correntes não seguem esse movimento. Pelo contrário, nos dois últimos anos em análise ambas as despesas registam decréscimos.

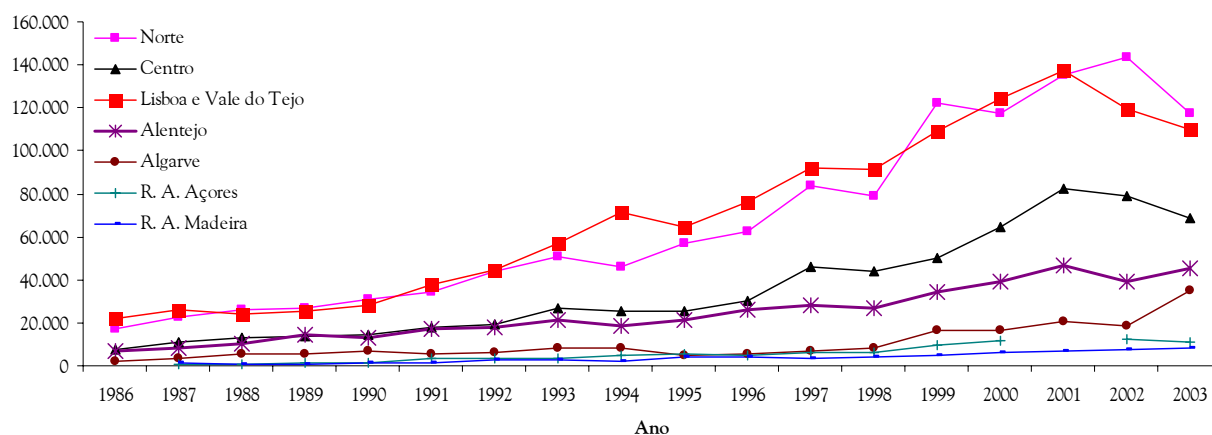
Uma nota ainda a propósito do forte acréscimo da Despesa de capital registado no ano de 1997 o qual se deve à conjugação dos investimentos, feitos nesse ano, nos domínios do Património cultural e dos Recintos culturais (ver adiante Gráfico nº 4); estas são, a par do crescimento da Despesa corrente no domínio das Actividades socioculturais, as parcelas que explicam o pico da despesa registado nesse ano.

A análise da despesa por Região evidencia a sua hierarquia (em volume) e a sua evolução (gráfico nº 3): as regiões Lisboa e Vale do Tejo e Norte são aquelas cujo volume de despesa é mais elevado ao longo de todo o período, com alterações no topo em favor da região Norte mais visíveis nos recentes anos de 1999, 2001 e 2002. No pólo oposto situam-se as Regiões Autónomas.

Em termos de evolução realce-se o crescimento genérico das várias regiões. Registam-se, contudo, alguns anos de quebra em cada uma das regiões. Importará destacar, pela sua actualidade, os anos mais recentes. Assim, é notória a quebra registada nas três regiões cujas despesas são mais significativas (Norte, Lisboa e Vale do Tejo e Centro). Mas verificam-se, por outro lado, movimentos de sentido positivo no Alentejo (que recupera em 2003 da quebra do ano anterior) e, sobretudo, no Algarve.

Gráfico nº 3

Despesa dos municípios com Cultura por Região
(milhares de euros a preços constantes de 2003)



Fonte: INE/OAC.

Notas: 1986 não inclui regiões autónomas; 2001 não inclui Açores.

Uma outra leitura complementar, apenas para 2003, refere-se à despesa *per capita* (quadro nº 2). A média nacional de 38 euros é superada por quatro regiões, com destaque para o Algarve (88 euros) e para o Alentejo (85 euros). Pelo contrário, abaixo da referida média situam-se as restantes três regiões, com destaque para o Norte, Lisboa e Vale do Tejo e Região Autónoma da Madeira, todas com 32 euros *per capita*. De lembrar a necessária relação com a densidade populacional de cada região.

Quadro nº 2

Despesa *per capita* com Cultura por Região (2003)
(euros)

Região	Euros <i>per capita</i>
Norte	32
Centro	39
Lisboa e Vale do Tejo	32
Alentejo	85
Algarve	88
R. A. Açores	44
R. A. Madeira	32
<i>Portugal</i>	38

Fonte: INE/OAC.

Nota: população de acordo com INE, Censos 2001.

O peso da despesa com Cultura na despesa total dos municípios oscila, no plano nacional, entre 3% (1986) e 6,4% (2001) (quadro nº 3). Assinale-se a quebra que a percentagem de 2003 representa, uma vez que se situa ao nível da de 1999 (5,9%). Considerados todos os anos e todas as regiões constantes do quadro, a percentagem situa-se entre o mínimo de 2% (1986, regiões Centro e Algarve, e 1987, Algarve) e o máximo de 9,8% (2001, Alentejo). Esta última região, merece, aliás, um outro destaque porque é aquela que apresenta os valores mais elevados entre 1992 e 2001. De resto, os valores máximos em percentagem reportam-se, em 2002, a Lisboa e Vale do Tejo (7%) e, em 2003, ao Algarve (8,7%).

Quadro nº 3

Despesa com Cultura na despesa total dos municípios por Região (1986-1988 e 1992-2003)
(percentagem)

Região	Ano														
	1986	1987	1988	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Portugal	*3,0	*3,3	*3,1	3,4	*4,4	*4,7	4,7	4,8	5,0	4,9	5,9	6,1	*6,4	6,0	5,9
Continente	3,0	3,3	3,1	3,5	4,4	4,6	4,7	4,9	5,1	4,9	5,9	6,1	6,4	6,1	6,0
Norte	3,0	2,6	3,3	3,8	4,4	4,1	4,7	4,7	4,9	4,8	6,7	5,8	6,4	6,5	5,8
Centro	2,0	3,2	3,5	2,9	4,0	3,8	3,7	4,3	5,1	5,3	5,2	6,6	7,1	5,0	4,4
Lisboa e VT	3,6	2,8	2,7	3,0	4,0	5,3	4,9	4,9	5,1	4,7	5,2	5,7	5,7	7,0	6,6
Alentejo	4,0	2,7	3,3	6,1	7,3	6,7	7,7	8,0	7,7	7,3	8,7	9,4	9,8	5,8	7,1
Algarve	2,0	2,0	2,7	2,4	3,5	3,6	2,5	2,5	2,6	3,0	5,1	4,8	4,8	4,5	8,7
R. A. Açores	n/d	n/d	n/d	3,5	n/d	n/d	5,6	3,8	4,6	4,8	6,8	8,9	n/d	5,3	5,1
R. A. Madeira	n/d	n/d	n/d	2,8	2,7	2,3	4,0	3,8	2,5	3,0	4,1	3,6	4,2	4,3	4,5

Fontes: 1986: SEC/GP, *Despesas culturais dos municípios do Continente 1986*, p. 66.

1987 e 1988: SEC/GP, *Despesas culturais dos municípios do Continente 1987 e 1988*, p. 35.

1992: INE, *Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio (ECDR) 1993*, p. 91.

1993 e 1994: INE, *ECDR 1994*, p. 95

1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002: INE, *ECDR dos respectivos anos*.

2003: INE, <www.ine.pt>.

Nota: * uma vez que nestes anos não está disponível informação para uma ou mesmo para as duas Regiões Autónomas e portanto, em rigor, não se trate de valores para Portugal, opta-se, ainda assim, por assimilar os apuramentos possíveis ao país dado o muito baixo impacto das RA, em geral da ordem de 0,1%.

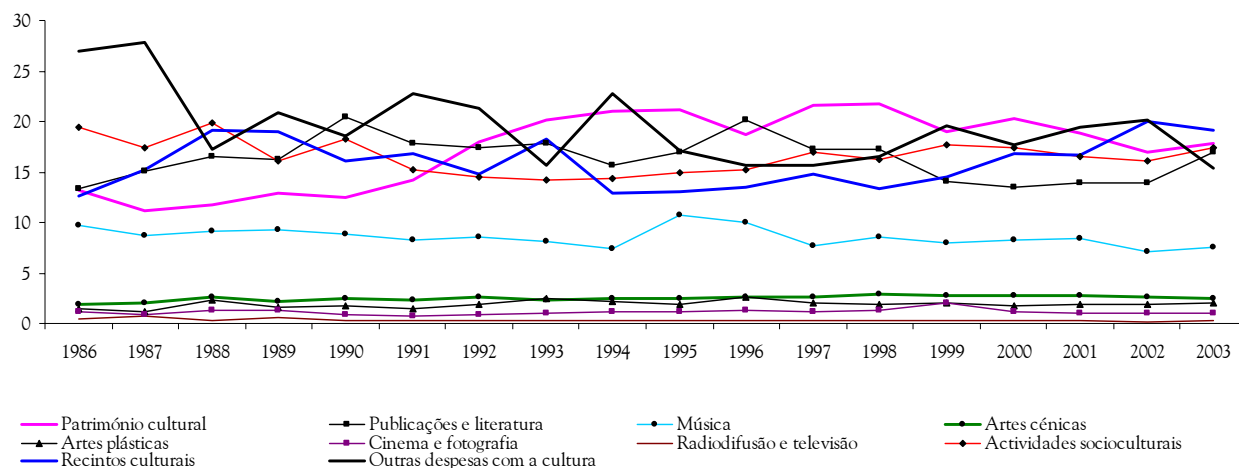
Legenda: n/d, não disponível.

A comparação dos valores deste quadro com a despesa total, no que toca aos anos 2002 e 2003, sugere que aquela quebra se deve mais à escassez de meios dos municípios do que à diminuição do peso do sector cultural. Dito de outra forma, a queda da despesa com o sector cultural é reflexo da crise económica e não da perda de importância do sector no conjunto das atribuições municipais.

A terminar esta muito breve abordagem da despesa municipal com Cultura dá-se conta da sua distribuição por Domínio cultural (gráfico nº 4). Deste ponto de vista, é possível desde logo arrumar os diversos domínios em três grupos. Um primeiro com os domínios “pesados”, no qual se situam Outras despesas com a cultura, Património cultural, Recintos culturais, Actividades

socioculturais e Publicações e literatura; um segundo, intermédio, composto pelo domínio da Música; e um terceiro com os domínios “leves” em termos do esforço financeiro, no qual se contam Artes cénicas, Artes plásticas, Cinema e fotografia e Radiodifusão e televisão.

Gráfico nº 4
Despesas dos municípios com Cultura por Domínio
(percentagem)



Entre os domínios “pesados” é ainda possível descortinar algumas alterações ao longo da série temporal em análise. Note-se, por um lado, a perda de importância relativa de Outras despesas com cultura (essencialmente as despesas de carácter administrativo com o sector) e Actividades socioculturais e, por outro, o crescendo de Património cultural e de Recintos culturais, este último o mais significativo no ano de 2003.

BIBLIOGRAFIA

- NEVES José Soares e SANTOS Jorge Alves dos (colab.) (2000), *Despesas dos Municípios com Cultura*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos Santos (coord.) e outros (1998), *Políticas Culturais em Portugal*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- SEC/GP e INE (1989), *Despesas Culturais dos Municípios. Uma Análise Espacial*, Lisboa, SEC/GP.
- SEC/GP (s/data), *Despesas dos Municípios do Continente – Sector Cultura 1986*, Lisboa, SEC/GP.
- NEVES, José Soares e SANTOS, Jorge Alves dos (2003), *Sobre o Inquérito ao Financiamento Público Municipal das Actividades Culturais – Uma Proposta de Método*, Relatório Final, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.