

UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO

AGOSTINHO GERALDO GOMES

Quanto vale a cultura?

**Uma análise jurídico-empírica do adimplemento dos direitos culturais pelas
Unidades Federativas do Brasil.**

PIRACICABA

2016

AGOSTINHO GERALDO GOMES

Quanto vale a cultura?

**Uma análise jurídico-empírica do adimplemento dos direitos culturais pelas
Unidades Federativas do Brasil.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Núcleo de Estudos de Direitos Fundamentais e da Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez

PIRACICABA

2016

“Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)”

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIMEP
Bibliotecária: Marjory Harumi Barbosa Hito CRB-8/9128

G633q	<p>Gomes, Agostinho Geraldo Quanto vale a cultura?: uma análise jurídico-empírica do adimplemento dos direitos culturais pelas Unidades Federativas do Brasil / Agostinho Geraldo Gomes. – 2016. 137 f. : il. ; 30 cm</p> <p>Orientador: Prof. Dr. Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez Dissertação (mestrado) – Universidade Metodista de Piracicaba, Direito, Piracicaba, 2016.</p> <p>1. Direitos Humanos. 2. Cidadania. 3. Cultura. I. Gomes, Agostinho Geraldo. II. Título.</p> <p>CDU – 342.71</p>
-------	---

AGOSTINHO GERALDO GOMES

Quanto vale a cultura?

Uma análise jurídico-empírica do adimplemento dos direitos culturais pelas Unidades Federativas do Brasil.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP, Núcleo de Estudos de Direitos Fundamentais e da Cidadania, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez
Universidade Metodista de Piracicaba (Presidente)

Prof. Dr. Josias Jacintho Bittencourt
Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP)

Prof. Dr. Victor Hugo Tejerina Velázquez
Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP)

Aprovada em: 25 de fevereiro de 2016.

Local de Defesa: Bloco 7, campus Taquaral da Universidade Metodista de Piracicaba.

Dedico este trabalho ao meu avô paterno Joaquim Gomes do Rosário. Homem simples, caboclo pardo, rezador de terço, tocador de pandeiro, dançador de catira e feitor na fazenda do Estado em Nova Odessa-SP, que viveu na primeira metade do século XX, num Brasil ao mesmo tempo diferente e igual ao de hoje (Brasil grande no tamanho, grande nas desigualdades). Homem astuto que da convivência no trabalho entre doutores veterinários/agrônomos e os peões da lavra da terra, entendeu logo que o que mais divide o mundo não é o dinheiro em si, mas o acesso aos saberes. Percebendo que as mãos que tocam uma enxada bem podem ser as mesmas que esgrimam com canetas, desejou dar ao filho (que viria ser meu pai) destino e futuro melhor que o seu. Coração forte, pai generoso, silenciou a lágrima e tomou o menino pela mão. Numa manhã, perdida no tempo, embarcou no trem da paulista com seu filho rumo às terras de Rio Claro, lá entregando o primogênito nas mãos dos padres para que dessem estudo, formação e cultura ao menino pobre. Morreu moço sem ver e colher os frutos de tão sábia atitude. Hoje entre irmãos, primos, filhos e sobrinhos acadêmicos sinto ecoar o coração esperançoso do “Nhô Quim” nos inúmeros homens e mulheres que, a despeito do desprezo e do desrespeito ao povo brasileiro que a morosidade das políticas públicas insistem em conferir, ainda teimam em esperar e lutar por melhores dias, por melhor educação, por melhor saúde, por maior e melhor cultura para seus filhos e netos. Homens e mulheres que, como “Nhô Quim”, sabem que só haverá acesso à riqueza e melhor distribuição da fartura se de fato houver amplo acesso aos saberes.

AGRADECIMENTOS

De todas as boas coisas que podem acontecer na vida de alguém, sem dúvida alguma, o fato de ter o que agradecer é a melhor delas. Poder agradecer significa que o recebido não fora pago, não fora remunerado, não fora indenizado e, principalmente, não fora merecido. Não sou (como de fato não somos) merecedor do legado cultural que desde que nasci tenho recebido. Esse bem intangível, que não tem forma e não tem preço, é o estofado, o fio a partir do qual tenho tecido e construído o que chamamos de “minha pessoa”, “meu sujeito”.

A isto sou imensamente grato. Sinto-me incapaz de elencar nomes, para os quais sou grato, sem aqui cometer o maior erro do modelo de civilização na qual vivo: exclusões!

Inúmeros são os bens que recebi, inumeráveis são os nomes para os quais sinto gratidão.

Saúdo e agradeço a todos: familiares, amigos, amigas e todas as pessoas com as quais (temporal ou atemporalmente) coexistindo, pela transmissão e permuta de saberes viabilizaram e viabilizam a construção de minha humanidade.

Neste momento mais solene, porque acadêmico, manifesto de forma mais aguda minha gratidão ao enorme conjunto de pessoas, mestres e mestras do passado e do presente que me fizeram crescer no universo do saber sistematizado, nas criações científicas, artísticas e tecnológicas e que, no exercício de seus ofícios de professores e educadores deixaram transparecer, com carinho, seus modos de criar, fazer e viver melhorando-me como pessoa e como cidadão.

Agradeço especialmente aos ilustres componentes, tanto da banca de qualificação quanto da defesa desta dissertação:

Dr. Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez, meu orientador, grande e querido amigo desta jornada.

Dr. Josias Jacintho Bittencourt, pela generosidade em dedicar tempo e atenção a esta defesa.

Dr. Victor Hugo Tejerina Velázquez, pela valiosa contribuição ao aprimoramento deste trabalho.

Dra. Mirta Gladys Lerena Manzo de Misailidis, advogada e professora que tenho a honra de conhecer desde os tempos de minha juventude e que me acolheu, quando então coordenadora, nesta casa acadêmica, em nome da qual saúdo a todo corpo docente e administrativo desta Universidade.

A todos minha sincera gratidão!

Nosso tema é o óbvio. Acho mesmo que os cientistas trabalham é com o óbvio. O negócio deles – nosso negócio – é lidar com o óbvio. Aparentemente, Deus é muito treteiro, faz as coisas de forma tão recôndita e disfarçada que se precisa desta categoria de gente – os cientistas – para ir tirando os véus, desvendando, a fim de revelar a obviedade do óbvio. O ruim deste procedimento é que parece um jogo sem fim. De fato, só conseguimos desmascarar uma obviedade para descobrir outras, mais óbvias ainda.

(Darcy Ribeiro – sobre o óbvio)

RESUMO

Este trabalho, de natureza jurídico-sociológica, objetiva uma reflexão analítica sobre cultura e direitos culturais, como direitos fundamentais sociais, no ordenamento jurídico brasileiro. Pretende também a formatação de um diagnóstico do adimplemento destes direitos, por meio de uma investigação empírica dos investimentos em cultura. Esta investigação se dá pela análise das execuções orçamentárias das Unidades Federativas do Brasil nos exercícios de 2012, 2013 e 2014. Estabelecendo um diálogo entre Direito e Economia, dentro da perspectiva de uma racionalidade crítica, a presente pesquisa promove indagações não somente conceituais e doutrinárias, mas, avança e debruça-se sobre a realidade de países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, onde os desafios orçamentários revelam-se como inegáveis fatores de restrições aos direitos sociais, notadamente os culturais. As indagações, reflexões e análises, ao longo do trabalho, por não adotarem princípios de certezas do cientificismo positivista e do historicismo determinista, desdobram-se em conjecturas de uma sociedade aberta, na qual, o amplo e contínuo acesso aos saberes é garantidor e provedor da cidadania expandida, como assim se pode extrair dos enunciados normativos constitucionais relativos à cultura. Cultura para a cidadania, não é outro o clamor da sociedade civil que ecoa no presente trabalho.

Palavras-chave: Cultura. Direitos Culturais. Cidadania. Sociedade Aberta. Desafios Orçamentários.

ABSTRACT

This work, legal and sociological nature, objective analytical reflection on culture and cultural rights as fundamental social rights in the Brazilian legal system. Also intends to formatting a diagnosis of due performance of these rights through an empirical research of investments in culture. This research is by analysis of budgetary executions of Federal Units of Brazil in the years 2012, 2013 and 2014. Establishing a dialogue between law and economics, from the perspective of a critical rationality, this research promotes inquiries not only conceptual and doctrinal, but advances and focuses on the reality of developing countries, such as Brazil, where the budgetary challenges are revealed as undeniable factors restrictions to social rights, particularly cultural ones. The questions, reflections and analysis throughout the work, by not adopting principles of certainties of positivist scientism and deterministic historicism unfold on conjecture of an open society, in which the broad and continuous access to knowledge is guarantor and provider the expanded citizenship, as well as one can draw from the constitutional normative statements relating to culture. Culture for citizenship, is none other the clamor of civil society that echoes in the present work.

Keywords: Culture. Cultural Rights. Citizenship. Open Society. Budgetary Challenges.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de variação real do PIB de 1988 a 2014.....	57
Gráfico 2 - Ano 2012 - percentual de execução geral e execução da função cultura.....	71
Gráfico 3 - Ano 2012 - coeficiente função cultura/geral.....	71
Gráfico 4 - Ano 2013 - percentual de execução geral e execução da função cultura.....	74
Gráfico 5 - Ano 2013 - coeficiente função cultura/geral.....	74
Gráfico 6 - Ano 2014 - percentual de execução geral e execução da função cultura.....	75
Gráfico 7 - Ano 2014 - coeficiente função cultura/geral.....	76
Gráfico 8 - Percentuais de realização do orçamento geral (PROG) 2012, 2013 e 2014.....	76
Gráfico 9 - Coeficiente de realização orçamentária entre função cultura e orçamento geral - 2012, 2013 e 2014.....	77
Quadro Comparativo - Patrimônio Cultural (art. 216 CF88) e Direitos Culturais de liberdades e garantias (art. 5 CF88).....	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ano 2012 - Execução orçamentária geral e da função cultura – percentuais de realização e coeficiente entre Cultura e Orçamento Geral (em R\$ 1.000,00).....	70
Tabela 2 - Ano 2013 - Execução orçamentária geral e da função cultura – percentuais de realização e coeficiente entre Cultura e Orçamento Geral (em R\$ 1.000,00).....	73
Tabela 3 - Ano 2014 - Execução orçamentária geral e da função cultura – percentuais de realização e coeficiente entre Cultura e Orçamento Geral (em R\$ 1.000,00).....	75
Tabela 4 - Percentual de Realização do Orçamento Geral (PROG) das UFs com coeficientes iguais ou maiores que 1,00 em 2012, 2013 e 2014.....	78
Tabela 5 - Ano 2012 - Total Despesas Orçamentárias – Total Despesas com Cultura - Percentual de investimentos em Cultura.....	113
Tabela 6 - Ano 2013 - Total Despesas Orçamentárias – Total Despesas com Cultura - Percentual de investimentos em Cultura.....	114
Tabela 7 - Ano 2014 - Total Despesas Orçamentárias – Total Despesas com Cultura - Percentual de investimentos em Cultura.....	115
Tabela 8 - Ano 2012 - Cultura e subfunções: Administração Geral – Patrimônio Histórico e Difusão Cultural.....	119
Tabela 9 - Ano 2013 - Cultura e subfunções: Administração Geral – Patrimônio Histórico e Difusão Cultural.....	120
Tabela 10 - Ano 2014 - Cultura e subfunções: Administração Geral – Patrimônio Histórico e Difusão Cultural.....	121
Tabela 11 – Investimento (R\$) <i>per capita</i> em Cultura – Anos 2012, 2013 e 2014.....	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	- Acre
ADI	- Ação direta de inconstitucionalidade
AL	- Alagoas
AM	- Amazonas
AP	- Amapá
BA	- Bahia
CE	- Ceará
CF88	- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DF	- Distrito Federal
ES	- Espírito Santo
GO	- Goiás
LC	- Lei Complementar
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MA	- Maranhão
MG	- Minas Gerais
MS	- Mato Grosso do Sul
MT	- Mato Grosso
PA	- Pará
PB	- Paraíba
PE	- Pernambuco
PEC	- Proposta de Emenda Constitucional
PI	- Piauí
PIB	- Produto Interno Bruto
PPA	- Plano Plurianual
PR	- Paraná
PROG	- Percentual de Realização do Orçamento Geral
PT	- Partido dos Trabalhadores
PV	- Partido Verde
RE	- Recurso extraordinário
RJ	- Rio de Janeiro
RN	- Rio Grande Norte
RO	- Rondônia
RR	- Roraima
RREO	- Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RS	- Rio Grande do Sul
SC	- Santa Catarina
SE	- Sergipe
SP	- São Paulo

- TO - Tocantins
- UF - Unidade da Federação
- UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- UNIFOR - Universidade de Fortaleza

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.....	19
1.1 Contextualização e apresentação da problemática	19
1.2 Objetivos diretos e indiretos da pesquisa	22
1.3 Suporte conceitual para observação e avaliação dos dados empíricos.....	24
1.4 Parâmetros da pesquisa empírica.....	25
1.5 Marco teórico.....	26
1.6 Fontes de pesquisa	30
2 EFICÁCIA E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO – POSSIBILIDADES FÁTICAS E POSSIBILIDADES JURÍDICAS – DESAFIOS ORÇAMENTÁRIOS	36
2.1 Sociedade aberta e judicialização dos direitos sociais.....	38
2.2 Titularidade, tutela e efetivação dos direitos fundamentais difusos.....	45
2.3 Possibilidades jurídicas e possibilidades fáticas em <i>lato sensu</i> dos direitos sociais	49
2.4 Desafios orçamentários e direitos sociais.....	54
3 VERIFICABILIDADE DO DESAFIO ORÇAMENTÁRIO – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A FUNÇÃO CULTURA.....	66
4 CULTURA E DIREITOS CULTURAIS.....	81
4.1 Direito à cultura – natureza e fundamentalidade.....	87
4.1.1 Fundamentalidade do direito à cultura sob a ótica emancipatória.....	94
4.2 Direitos culturais	102
5 QUANTO VALE A CULTURA?.....	111
5.1 Análise empírica dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária	112
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
Referências	129

Anexo I – Base de Dados da Pesquisa: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs)

Anexo II – Extrato do Levantamento da Legislação Orçamentária

Quanto vale a cultura?

Uma análise jurídico-empírica do adimplemento dos direitos culturais pelas Unidades Federativas do Brasil.

Introdução

Ao eleger a cultura e os direitos culturais como centro a partir do qual irradiariam os estudos e pesquisas relativos aos direitos fundamentais sociais, núcleo de pesquisa do mestrado em Direito ao qual se encontra vinculada esta dissertação, sabia-se de antemão que, pela magnitude e complexidade do tema, muitos caminhos e diversas formas de abordagem se abririam como universos possíveis. Diversidade e variabilidade de opções investigativas nem sempre se revelam como facilitadoras de produção de saberes, como se pode perceber logo no início desta empreitada.

Apesar do relativamente pequeno tempo decorrido, pouco mais de dois anos, no qual se desenrolou o curso de mestrado e a presente pesquisa, o Brasil do final do ano de 2013 não é mais o mesmo do início do ano de 2016. Quando, àquela época, optou-se por lançar um olhar jurídico sobre a realidade da cultura e dos direitos culturais no Brasil, pela óptica da verificabilidade empírica, a partir da análise das execuções orçamentárias das Unidades Federativas do Brasil nos anos de 2012, 2013 e 2014, os conceitos e os termos relativos ao orçamento público, ao déficit orçamentário e suas soluções por “pedaladas fiscais”, não faziam parte do cotidiano das mídias, não faziam parte das conversas do homem comum e muito menos poderia se imaginar que fariam parte de um processo de *impeachment*. Àquela época encontrava-se maior resistência e reticência a uma possível interdependência entre direitos fundamentais e desafios orçamentários, entre saber jurídico e saber econômico. A insistência e persistência no enfoque da pesquisa revelaram, tanto quanto ao objeto quanto à forma de abordagem, sua contemporaneidade e sua necessidade.

O presente trabalho objetiva, no contexto dos saberes das ciências sociais aplicadas, uma racionalidade crítica que permita tanto uma compreensão analítica dos direitos culturais no ordenamento jurídico brasileiro, quanto uma verificabilidade fática das políticas públicas para seus respectivos adimplementos, empreendidas pelas Unidades Federativas do Brasil.

Tendo-se assumido um compromisso de racionalidade crítica o que, portanto, determina uma ruptura com a racionalidade positivista e com o determinismo historicista, porém não uma ruptura com a racionalidade e a razoabilidade da investigação, algumas escolhas filosóficas e metodológicas tornaram-se imperativas e, pela sua complexidade e importância para o êxito da pesquisa, encontram-se expostas, de forma mais dilatada, no primeiro capítulo deste trabalho.

Coerente à opção investigativa pelo enfoque emancipatório, a partir do conceito de sociedade aberta presente no pensamento de Karl Popper e reafirmado por Peter Häberle, buscou-se uma reflexão sobre as particularidades apresentadas para a eficácia e a efetivação dos direitos sociais nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Reflexão que, iniciando pela crítica à judicialização dos direitos sociais, perpassa as indagações acerca das possibilidades fáticas e jurídicas para o adimplemento destes direitos sociais culminando na análise da vulnerabilidade econômica a que estão sujeitos aqueles direitos, pelos assim chamados desafios orçamentários, temática que preenche o capítulo segundo.

Munindo-se destas análises e conceitos formata-se, no terceiro capítulo, o primeiro experimento, a primeira verificação empírica do trabalho no qual, a partir de tabulações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) das Unidades Federativas do Brasil, busca-se a quantificação dos percentuais de execução do orçamento como um todo e dos percentuais de execução da função cultura, objetivando, pela obtenção de um coeficiente entre ambos, a constatação fática quanto ao grau de restrições econômicas a que estão submetidos, pelo administrador público de cada Unidade Federativa, os direitos culturais: se igual, maior ou menor que as demais funções orçamentárias.

Para que se pudesse avançar na análise orçamentária das políticas públicas de adimplemento dos direitos culturais havia que se indagar não somente sobre a própria cultura, mas principalmente, sobre sua própria natureza de direito fundamental e as respectivas implicações que disto emanariam sobre os direitos culturais e, só então, conceituá-los e compreendê-los, trabalho desenvolvido ao longo do quarto capítulo.

Tendo-se extraído, a partir dos enunciados normativos constitucionais e da doutrina, a fundamentalidade e o conceito dos direitos culturais, formatou-se o segundo e conclusivo experimento de verificabilidade acerca do valor da cultura, a partir das tabulações das execuções orçamentárias relativas às funções e às subfunções da cultura (administração geral – patrimônio histórico – difusão cultural) buscando-se os quantitativos e os percentuais de

investimentos orçamentários nessa matéria, a distribuição desses investimentos nas subfunções e o valor médio de investimento *per capita* na cultura, pelas Unidades Federativas do Brasil no período observado, experimento exposto e comentado no capítulo quinto.

Constituindo-se este trabalho, esta pesquisa acadêmica, como um saber, recai sobre ela, como recai sobre todo saber, a gravidade de se configurar num bem cultural e, como tal, não poderia fazer-se pelo mero exercício de sua feitura, mas para o serviço a que todo saber, todo bem cultural é chamado a cumprir – sua transmissão em favor público, a serviço do bem comum.

É o que se espera que se tenha cumprido neste momento em que, libertando-a da mesa do pesquisador e autor, se lhe confere publicidade.

Fundamentos teórico-metodológicos

O saber jurídico, como todo saber sistematizado, clama e exige preliminarmente que estejam presentes, de forma clara e precisa, os fundamentos teóricos e metodológicos acolhidos e eleitos pela pesquisa. Mais que isso, é preciso que as razões, que motivaram tais escolhas, estabeleçam vínculos entre o objeto, os objetivos e o contexto do trabalho proposto com o arcabouço teórico do pesquisador.

Em geral a demonstração e arguição das opções metodológicas do discurso reflexivo, no âmbito das ciências jurídicas, tendem a ser sucintas, uma vez que as indagações analíticas acerca de determinados institutos jurídicos podem prontamente ser desenvolvidas a partir do próprio enunciado normativo, o que não é o caso para o tema central do presente trabalho. Indagar sobre a cultura exige um pouco mais, requer que a temática não esteja delimitada exclusivamente na seara jurídica, impõe um necessário diálogo com outros saberes, reclama uma abordagem profunda, a qual determinou a extensão deste primeiro capítulo.

Contextualização e apresentação da problemática

Múltiplas são as fontes de angústia dos viventes e são ainda maiores no caso daqueles que têm consciência de que vivem, como é o caso humano. Ocupar de forma consciente um espaço por um lapso de tempo, portanto, circunscrito a uma sabida existência limitada e finita, determinou e determina ao gênero humano um árduo trabalho a partir do qual constrói a suportabilidade de sua existência. Exilado parcialmente do universo facilitado da inconsciência (FREUD *apud* RIGHI GOMES, 2014) no qual habitam os demais viventes, isolado numa esfera sem nenhuma outra referência de consciência senão a sua, não restou e não resta outra alternativa senão edificar e construir, a partir de si mesmo, sua humanidade. Tanto ao acervo constituído e em constituição, quanto ao processo de construção da identidade humana, dá-se, em *lato sensu* antropológico, o nome de cultura.

A busca por um aprimoramento da compreensão e definição do fenômeno cultura tem sido

objeto de pesquisa nas mais variadas áreas do saber sistematizado, inclusive, no saber jurídico. Nesta seara e no âmbito da pesquisa no Brasil, valiosas têm sido as contribuições de acadêmicos do Direito que, sob a ótica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF88) (BRASIL, 2015), avançam, alargam e densificam a reflexão tanto acerca do fenômeno cultural, quanto notadamente do tratamento que a este fenômeno fora dado pelos enunciados normativos constitucionais e que se configuram como direito à cultura¹.

O já considerável acervo de artigos, livros, dissertações e teses sobre a temática² permitiu à presente pesquisa não somente a utilização dos conceitos e reflexões já desenvolvidos, num exercício de autoria enquanto “princípio de agrupamento do discurso, como unidade e origem de suas significações, como foco de sua coerência.”(FOUCAULT, 1996, p. 26), quanto principalmente a partir de tais avanços reflexivos e conceituais, desdobrar-se sobre um foco específico e angustiante a respeito do direito à cultura no Brasil.

A despeito desse acervo de estudos e reflexões, acerca da cultura, produzidos no Brasil e fora dele, permanece de forma latente e constante a indagação sobre a concretude, sobre os investimentos e ações efetivas que recebe a cultura no Brasil. Entendendo-se que não é porque esteja na seara do saber jurídico que a indagação sobre a cultura tenha que estar adstrita ao campo do *dever ser*, a proposta da presente pesquisa é a de verificar efetivamente o quanto a cultura tem sido valorada pelas políticas públicas a ela concernentes. Nessa medida, o objetivo central da presente análise é a formatação de um diagnóstico acerca do efetivo valor da cultura no Brasil, em outras palavras, busca-se uma resposta à inquietante pergunta: Quanto vale a cultura?

Diante dessa indagação o primeiro acautelamento que se apresenta é o de não reduzir a pesquisa ao âmbito do *problema da demarcação* (POPPER, 2013), ou seja, ainda que o foco investigativo seja o de quantificar a valoração da cultura, por meio da análise empírica e observável dos orçamentos das Unidades da Federação³ (UF), isso não significa que se tenha que incorrer numa posição positivista naturalista de estar obrigado a “*descobrir uma diferença decorrente da natureza das coisas, por assim dizer, entre ciência empírica, de um lado, e*

¹A Cultura na CF88 é tratada nos artigos 215, 216 e 216-A (Título VIII – Da Ordem Social) (BRASIL, 2015), não figurando, portanto, no rol do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais. A conceituação sobre a fundamentalidade ou não desse direito será objeto de indagação no cap. 4.

²Dentre vários, ressalta-se a produção acadêmica do Núcleo de Estudos em Direitos à Cultura da Fundação Edson Queiroz da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), sob a coordenação do Prof. Dr. Francisco Humberto Cunha Filho.

³A opção pela análise orçamentária dos Estados (UFs) será explicitada quando da delimitação do campo da pesquisa.

metafísica, de outro(...)procurando mostrar que a Metafísica, por sua própria natureza, nada mais é que tagarelice vazia”(POPPER, 2013, p. 34). Muito ao contrário, a valoração qualitativa da cultura tanto na esfera da dogmática, pelos enunciados normativos constitucionais, quanto na esfera da doutrina, pelos conceitos e reflexões aqui considerados, foram o eixo paramétrico da indagação empírica.

O segundo acautelamento refere-se à forma de tratamento, sob *maxima venia*, a ser despendido na consideração da referida valoração qualitativa, normativa e doutrinária da cultura, determinado por dupla instância: 1^a) por tratar-se de pesquisa adstrita ao campo de uma dissertação de mestrado;e 2^a) pela natureza da pesquisa na seara do Direito, inserida num ordenamento jurídico de Estado de Direito.

O terceiro e talvez mais relevante acautelamento, sob a égide metodológica, é o de respeitar as particularidades e delimitações do saber jurídico, como ramo da ciência social aplicada, cujos enunciados e formas de raciocínio distinguem-se das ciências naturais e das ciências exatas. Nessa medida, ainda que de natureza crítica, o trabalho investigativo e a utilização da base de dados, diferentemente da investigação hipotético-dedutiva das ciências naturais,não pode se pautar pela busca da *falseabilidade* ou da *falsificação* (POPPER, 2013, p. 76) dos enunciados normativos e dos conceitos e teorias da referida valoração qualitativa. Entretanto, apresenta-se ser plenamente possível na presente pesquisa, a aplicação do processo de *verificabilidade* que viabiliza a formulação de conhecimento empiricamente decidível (POPPER, 2013, p. 62). Isso significa dizer que o que se busca é o cotejamento entre valoração qualitativa e valoração quantitativa da cultura, com a objetividade esperada de toda pesquisa sistematizada, porém, com o propósito de oferecer parâmetros de decidibilidade⁴ e formulação de juízos acerca das políticas públicas relativas à cultura, traduzidas pelas execuções orçamentárias das Unidades da Federação.

Objetivos diretos e indiretos da pesquisa

Observadas as referidas cautelas,a imersão na problemática central da valoração quantitativa do direito à cultura encontra, como primeiro plano intencional da investigação, a viabilização

⁴Admitindo-se, portanto,a diferença entre objetividade e neutralidade de uma verificação empírica.

da formatação de um diagnóstico da real situação dos investimentos na área da cultura efetivados pelas Unidades da Federação do Brasil.

A prospecção destes quantitativos, expressos em valores financeiros obtidos a partir dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) das Unidades da Federação, torna possível um experimento correlato e determinante para a execução da pesquisa, qual seja: o de proceder a verificação da efetividade do próprio acesso à informação garantido constitucionalmente⁵ e regulado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).

Informação cuja obtenção e apropriação, além de ser uma determinante do êxito da pesquisa, também é o segundo plano intencional do presente trabalho, qual seja o da transmissão de dados e saberes sobre a cultura para o empoderamento da sociedade civil, porque “por trás de todo saber, de todo conhecimento, o que está em jogo é uma luta de poder. O poder político não está ausente do saber, ele é tramado com o saber.” (FOUCAULT, 2005, p. 51), empoderamento que se traduz em aprimoramento do uso sistemático do acesso à informação como instrumento de controle e adensamento da responsividade dos atos e dos agentes públicos. Nesse sentido, saber para poder é o alicerce da dilatação do conceito de cidadania que, não mais estando adstrita ao exercício do sufrágio universal (art. 14, CF88)(BRASIL, 2015), prospera no mecanismo de controle social que é “provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública” (DI PIETRO, 2014, p. 808) e que seguramente traz em si os gérmenes das forças emancipatórias democráticas como ensina Carvalho Filho

Modernamente as normas jurídicas, tanto constitucionais como legais, têm contemplado a possibilidade de ser exercido controle do Poder Público, em qualquer de suas funções, por segmentos oriundos da sociedade. É o que se configura como controle social, assim denominado justamente por ser uma forma de controle exógeno do Poder Público nascido das diversas demandas dos grupos sociais. Cuida-se, sem dúvida, de poderoso instrumento democrático, permitindo a efetiva participação dos cidadãos em geral no processo de exercício do poder (CARVALHO FILHO, 2013, p. 962).

É importante considerar que, sendo um mecanismo de participação, o controle social deve necessariamente ocupar uma dimensão maior que o próprio ato fiscalizatório⁶, não podendo conformar-se no binômio *vigiar e punir*, tampouco contentar-se na absorção passiva dos dados e informações prestados pelos agentes públicos. Nesse sentido, para que se produzam os efeitos emancipatórios do controle social, é preciso que as informações sejam criticamente

⁵ Conforme CF88 – inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal (BRASIL, 2015).

⁶ Sem dúvida alguma, a fiscalização dos atos e dos agentes públicos pela da sociedade civil é em si mesma relevante, porém não exclusiva.

avaliadas e refletidas, sendo exatamente este o terceiro plano intencional da presente pesquisa: aprimorar uma visão crítica acerca dos investimentos em cultura e das políticas públicas correlatas, visão crítica e emancipatória que “não deverá ser apenas mais uma ‘teoria da liberdade’ como discurso de denúncia da opressão e da dependência, mas contribuir para desenvolver mecanismos concretos de atuação, e operacionalizar práticas efetivas de transformação das estruturas vigentes.” (WOLKMER, 2004, p. 35).

Esta criticidade tendente a uma ação transformadora requer, entre outras providências, um aprofundamento na reflexão tanto com relação aos próprios conceitos sobre cultura e políticas públicas, quanto às formas de utilizações dos números observados na pesquisa, isto porque, ainda que os dados obtidos nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) pertençam ao universo matemático, portanto, à seara das ciências exatas, não são eles em si mesmos portadores de evidências com as quais se possa lidar com neutralidade. Os números, como toda informação e forma de saber, também são passíveis de mecanismo de ocultamento e exclusão, como alerta Foucault, ao tratar o tema, citando o velho princípio grego: “que a aritmética pode bem ser o assunto das cidades democráticas, pois ela ensina as relações de igualdade, mas somente a geometria deve ser ensinada nas oligarquias, pois demonstra as proporções na desigualdade” (FOUCAULT, 1996, p. 17-18).

Adotar e praticar o olhar do geômetra sobre os investimentos em cultura nos orçamentos das Unidades da Federação é exatamente o quarto e conclusivo plano intencional do presente trabalho. A utilização das planilhas orçamentárias como ferramenta de investigação acerca das desigualdades verticais e horizontais⁷, além de viabilizar um conhecimento concreto das atuais proporções da cultura no contexto brasileiro, permite a referida *verificabilidade* (POPPER, 2013, p. 62) da concordância, ou não, entre os dispositivos normativos constitucionais e as execuções orçamentárias relativas à cultura. Verificabilidade que requer um entrelaçamento de saberes que, embora se estruture e se fundamente na consideração das várias áreas do saber jurídico, exige abertura dialogal com as ciências sociais, políticas, econômicas, contábeis, artísticas e antropológicas.

⁷ As análises verticais referem-se à proporção das despesas (função) da cultura em relação às demais despesas (funções) e ao valor total do orçamento de cada UF. As análises horizontais referem-se à comparação dos orçamentos entre as UFs.

Suporte conceitual para observação e avaliação dos dados empíricos

Diante da problemática central – Quanto vale a cultura? – o principal entrelaçamento de saberes se dá pelo dificultoso encontro de dois universos, o deontológico e o ôntico, aquele no âmbito do dever ser e repleto de plasticidade, este no âmbito do existente e denso de concretude. O cotejamento dos investimentos extraídos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (ôntico) e os enunciados normativos constitucionais (deontológico), ambos relativos à cultura, exige preliminarmente um suporte conceitual nos dois universos⁸.

Nessa medida é preciso que se conceitue e se fundamente, normativa e doutrinariamente, o que se pode esperar e exigir do Estado tanto com relação a direitos de defesa, quanto a direitos a prestações (SARLET, 2012, p. 162) na seara da cultura. Além disso, é preciso conceituar e compreender como a adimplência estatal desses direitos a prestações se dá por intermédio de políticas públicas enquanto “programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados” (BUCCI, 2013, p. 109) e, portanto, dotadas de forte complexidade. Por outro lado, também é necessário a conceituação acerca do próprio material empiricamente coletado, compreendendo o que são e como são formatados os orçamentos, as determinações e implicações constitucionais e infraconstitucionais pertinentes ao tema, os princípios contábeis presentes nas demonstrações das despesas públicas, o plano de contas unificado e sua classificação funcional que permitiu a tabulação pretendida entre outros assuntos correlatos e determinantes da pesquisa.

Assim sendo, não por mero exercício ou demonstração acadêmica, mas como exigência da tessitura da lente a partir da qual se investiga a problemática, o esclarecimento da forma de consideração e concepção de alguns temas do presente trabalho apresenta-se como imperativo. Nesse sentido, como suporte conceitual da análise empírica pretendida, apresentam-se os seguintes feixes de questionamentos: a) A eficácia dos direitos fundamentais em países em desenvolvimento e a vulnerabilidade das possibilidades fáticas; b) Políticas públicas para direitos fundamentais sociais – limitações e determinações jurídicas e fáticas, mecanismos de participação popular; c) Contas públicas e execução orçamentária – responsividade, transparência e mecanismos de controle popular; d) cultura, direito à cultura e direitos culturais – natureza, particularidades e fundamentalidade; e) Despesa pública – a

⁸ Tanto para que não se busque (no existente) o que não deverá ser buscado, porque não previsto (pelo dever ser), quanto para que se possa estranhar, com fundamento, o que for encontrado sem que tenha sido previsto, num profícuo embate entre o dever ser e o existente.

função cultura e as subfunções patrimônio cultural e difusão cultural.

Parâmetros da pesquisa empírica

Tendo em vista a natureza da resposta buscada para a problemática central, qual seja, a verificabilidade e o dimensionamento da efetivação dos preceitos constitucionais relativos à cultura pelas Unidades Federativas, outro caminho não poderia ter sido adotado senão o da investigação empírica, isto porque “o sistema que se denomina ‘ciência empírica’ pretende representar apenas *um* mundo: o ‘mundo real’, ou o ‘mundo de nossa experiência’”(POPPER, 2013, p. 37), mundo concreto a partir do qual é possível uma aferição quantitativa que relata e delata a valoração qualitativa que tem sido atribuída à cultura pelos agentes públicos estaduais no Brasil.

Em termos de valor, entendido como objeto de preferência ou escolha (ABBAGNANO, 1970), é no grande universo dos discursos políticos, como assim pode ser entendida a administração pública, que se buscou concretamente não somente as escolhas e preferências⁹ presentes nos Planos Plurianuais (PPAs), nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), quanto principalmente a efetivação destas mesmas escolhas¹⁰ cuja verificação se dá por intermédio dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO).

Os dados empíricos presentes no mundo real das execuções orçamentárias transmutam-se, no presente trabalho, em *espaços discursivos*, como “recortes discursivos que o analista isola no interior de um campo discursivo tendo em vista propósitos específicos de análise” (BRANDÃO, 2007, p. 90), no caso com o propósito de promover o dimensionamento e a verificabilidade da eficácia dos direitos relativos à cultura, previstos constitucionalmente, nas políticas públicas estaduais para a cultura.

O referido recorte se procedeu, além da mencionada delimitação espacial adstrita ao universo das Unidades da Federação, uma delimitação temporal circunscrita aos exercícios financeiros

⁹ No exercício da discricionariedade enquanto “prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 51).

¹⁰ Num segundo momento discricionário, uma vez que “sempre haverá margem discricionária quanto à forma de realização das ações administrativas e ao seu momento específico durante o exercício financeiro em que vige a LOA” (PINHEIRO, 2011, p. 387).

dos anos 2012,2013 e 2014. Esta delimitação temporal se justifica não somente para a exequibilidade da pesquisa¹¹, quanto fundamentalmente pela certeza da obtenção dos dados, de forma uniforme e constante, de todas as Unidades Federativas a partir de 2012, por força da Lei nº12.527, de 18 de novembro de 2011, a assim chamada Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

A partir dos dados obtidos foram realizadas tabulações que permitem tanto uma visão geral e comparativa entre as Unidades da Federação em cada exercício financeiro analisado, quanto também uma visão específica e comparativa de cada Estado entre os exercícios financeiros observados. Tendo-se em conta a diversidade das realidades orçamentárias de cada Unidade da Federação (UF) o referido comparativo não se procedeu pelos números absolutos¹², mas sim por índices representados pelo percentual do investimento efetivo em cultura em relação ao valor total do orçamento executado de cada UF, mesmo critério dispensado para o tratamento dos valores aplicados nas subfunções¹³ da função cultura. Os demais índices e indicadores, extraídos das tabulações, assim como os acima referidos, estão detalhadamente expostos e justificados nos capítulos 3 e 5 do presente trabalho.

Marco teórico

O presente diagnóstico e compreensão acerca das políticas públicas estaduais relativas à cultura vislumbram uma contribuição tanto na esfera acadêmica quanto na esfera político-social, assim sendo, o principal demarcador teórico deste trabalho foi o seu necessário posicionamento dentro de uma linha jurídico-sociológica, caracterizada pela investigação empírica acerca da eficácia dos dispositivos constitucionais relativos à cultura por meio da análise das execuções orçamentárias, considerando o Direito como uma variável dependente das relações entre Estado e sociedade civil (tanto na formação quanto no controle das políticas públicas) e priorizando a faticidade do Direito e suas relações com os demais campos das ciências sociais, notadamente a economia, a política e a antropologia (GUSTIN et al.,

¹¹ Para um universo de 26 Estados e o DF, os três exercícios financeiros das 27 UFs determinaram a obtenção e análise de duzentos e setenta documentos (PPA[1]; LDO [3]; LOA [3] e RREO [3]).

¹² Ainda que informados nas tabelas e, portanto, passíveis de serem constatados.

¹³ As contas públicas obedecem a um sistema de classificação funcional, dividido em funções, as quais subdividem-se em subfunções, assim, a função 13 pertence à cultura, que por sua vez subdivide-se em várias subfunções. No presente trabalho priorizou-se a análise de três subfunções da cultura: administração geral, patrimônio histórico e difusão cultural, que juntas representam sempre um valor acima de 90% do total dos investimentos em cultura, conforme observado.

2002, p. 42).

Essa abordagem jurídico-sociológica por ensejara dupla contribuição– acadêmica e social – exigiu mesma duplicidade na tipologia da dissertação jurídica (WITKER, 1991, p. 24) possuindo natureza descritivo-compreensiva, quando da decomposição do próprio conceito sobre cultura no ordenamento jurídico e suas implicações nas abordagens políticas, e natureza jurídico-propositiva, quando das reflexões com relação à atuação da sociedade civil frente a esses conceitos, institutos e ações dos agentes públicos.

Uma reflexão jurídico-propositiva para a atuação da sociedade civil na seara da cultura pelo viés da indagação acadêmica, além de estar em consonância com o dispositivo constitucional de garantia de acesso a todas as formas de saberes (dentre eles os científicos, arts. 215 e 216 CF) encontra seu vetor teórico no conceito de sociedade aberta de Karl Popper¹⁴ em sua crítica à filosofia da política e da história (POPPER, 1998a), no qual alguns elementos são aqui fundantes e fundamentais: a concepção de civilização ocidental como desdobramento e processo de transição da sociedade fechada para a sociedade aberta (POPPER, 1998a, p. 191). Este processo se dá por uma contínua ruptura com os princípios e postulados de certeza da sociedade fechada (que são a gênese dos sistemas totalitários) pondo em “liberdade as faculdades críticas do homem” (POPPER, 1998a, p. 15). Estes sistemas e princípios totalitários podem estar presentes até mesmo em concepções e lutas democráticas (POPPER, 1998a, p. 16). Nesse sentido é que apenas a racionalidade crítica pode ser a base emancipadora da sociedade aberta, uma vez que a racionalidade aplicada às ciências sociais fundamentada em princípios de certeza tendentes a predições (positivismo e historicismo¹⁵) não conduz a uma sociedade aberta, muito ao contrário (POPPER, 1998a, p. 18).

Além disso, a concepção da tensão da civilização e do ônus existencial (POPPER, 1998a, p. 192) de todo ser humano, presente no pensamento de Popper, é extremamente relevante na esfera da indagação acerca de direitos fundamentais sociais, diz-se isso porque embora sejam estes “mandamentos de otimização” (ALEXY, 2011), por melhores e mais amplas que sejam as políticas públicas para seus adimplementos, restará sempre um *quid*, um algo de frustração e de não plenitude inerentes à própria vida e existência humana que deverá ser suportada pelo cidadão, fato que por vezes tem sido ocultado pelas militâncias sociais arraigadas em seus “princípios de certezas”.

¹⁴ Embora o termo não seja usado pela primeira vez ou exclusivamente por Karl, para esse autor esse conceito é distinto e fundamental em sua obra (POPPER, 1998a, p. 219).

¹⁵ Tema tratado profundamente pelo autor em sua obra “La miseria del historicismo”.

Abandonar o confortável mundo das certezas, ou mais que isso, deixar de proceder à mera substituição de uma certeza por outra¹⁶, não é tarefa fácil nem para o acadêmico nem para o cidadão, tarefa para a qual é preciso a circunscrição do pensamento no humilde universo das conjecturas e sobre estas atuar com uma constante e contínua função crítica, como afirma Popper

Creio que a teoria crítica do conhecimento aqui esboçada lança alguma luz sobre os grandes problemas de todas as teorias do conhecimento: como é que sabemos tanto e tão pouco; e como é que nos poderemos erguer vagarosamente do pântano da ignorância – puxando os cordões de nossas botas, por assim dizer. Fazemos isto trabalhando com conjecturas e melhorando-nos acima de nossas conjecturas por meio da crítica (POPPER, 1998b, p. 401).

A concepção popperiana de transição da sociedade fechada para a sociedade aberta, através de uma racionalidade que, não adotando certezas, trabalha com conjecturas e sobre estas atua criticamente é a chave mestra da leitura que neste trabalho se faz sobre o fenômeno cultura, muito embora resida aqui o principal paradoxo sobre o tema.

O grande paradoxo concernente à cultura é o fato de que embora ela seja fator de transformação, emancipação e convivência solidária pode ela ser entendida (e comumente o é), como fonte de manutenção do *status quo*, de resistência identitária¹⁷, de diferenciação e conseqüentemente, de exclusão. A concepção transformadora, emancipatória e solidária sobre o papel da cultura está ligada a um conceito de cultura-meio, cultura-processo em favor da sociedade aberta, posição aqui adotada e que é bastante distinta da concepção de manutenção, resistência, diferenciação¹⁸ e exclusão, que está ligada a um conceito de cultura-fim em defesa de uma sociedade fechada. Esta opção teórica é fundamental quando do olhar sobre as políticas públicas, notadamente as assim chamadas políticas para a *diversidade cultural*, como adverte Teixeira Coelho em sua crítica ao entendimento equivocado sobre o que seja diversidade cultural, que assim postula

Costuma-se implicitamente [...] entender que a diversidade de que falam as cartas e convocações que hoje se difundem por toda parte é uma diversidade de grupos, de coletivos e de grandes coletivos que no limite identificam-se outra vez às...nações, quando não aos Estados. De tal forma que garantir a diversidade cultural, nesse entendimento, seria uma operação dos Estados, cuidando outra vez cada um do seu, do seu próprio, do seu que lhe é supostamente específico. Em outras palavras, o que se faz é entender que proteger a diversidade é proteger a identidade e *uma* identidade, esta identidade deste

¹⁶ Ainda que sob a força revolucionária de uma *quebra de paradigmas* como propõe Boaventura (SANTOS, 1995).

¹⁷ Identidades pelas mais variadas formas: de etnia, de gênero, de crença, de nacionalidade, entre outras.

¹⁸ Nessa perspectiva os conflitos gerados pela coexistência dos diferentes agrupamentos identitários são necessariamente resolvidos pela “tolerância”, determinando um tipo de sociedade que é extremamente distinta e distante de uma sociedade solidária (inc. I, art. 3º CF).

território, quando aquilo que de fato se trata é da proteção e da estimulação de toda diversidade, de toda ela (COELHO, 2008, p. 79).

Nota-se que na medida em que há qualquer ocorrência, por mínima que seja, de estreitamento da diversidade em *uma* identidade, como grifa o autor, está-se diante de fechamento conceitual, está-se diante de uma opção em favor da sociedade fechada. Essa opção pela concordância com essa posição perante a própria reflexão e conceituação de cultura e diversidade cultural, como se verá no corpo dissertativo, é arraigada na defesa da sociedade aberta e denota claramente uma postura crítica tanto com relação à cultura, quanto às abordagens e usos que a ela se dão pelos agentes públicos e pelos agentes culturais civis. Postura crítica que se desdobra sobre a abordagem jurídico-sociológica dos enunciados normativos constitucionais e das políticas públicas relativas ao direito à cultura.

Há que se esclarecer a natureza dessa posição crítica, para que não se confunda e não se tome por posição crítica, neste trabalho, as formas críticas de mera posição antidogmática na seara jurídica, nem tampouco as posições político-econômicas antagônicas e de simplificação anticapitalista próprias do século passado. Nesse sentido, a presente reflexão apropriou-se da corajosa revisão de Luis Alberto Warat que não somente faz uma autocrítica (WARAT, 1994, p. 84) como determina que todo jurista que tenha um compromisso com o presente “não pode fazer a leitura da dogmática jurídica como se estivesse transitando pelos anos 70 ou 80” (WARAT, 1994, p. 83) e assim pondera:

Não tenho dúvidas, que o movimento contradogmático só pode continuar vital e não cair no *kitsch*, se abandonar as suas formas passadas, se construir a sua memória e aceitar o lado positivo da dogmática jurídica. O tempo das negações absolutas já passou, repeti-lo agora é construir um anarquismo ingênuo (WARAT, 1994, p. 83).

Buscar os sentidos, participar do discurso relativo à cultura presente no atual texto constitucional, texto que espelha um Estado de Direito Social Democrático, sem que se adote rigidez, tanto numa postura de cientificidade extrema do dogmatismo jurídico *stricto sensu*, quanto numa postura de negação sistemática dos contributos da dogmática numa “cruzada purificadora à margem da lei”(WARAT, 1994, p. 83) com a crença de “que o direito está sempre a serviço do opressor” (WARAT, 1994, p. 83), é o escorço e a síntese do tipo de posição crítica e da metodologia jurídico-sociológica do presente trabalho, na qual se alicerça a reflexão e análise das políticas públicas de implemento ao direito à cultura, entendido este enquanto fonte emancipatória e de transformação em favor de uma sociedade aberta.

Fontes de pesquisa

No que diz respeito aos dados empíricos, conforme já mencionado, o trabalho apropriou-se das informações constantes nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), dos Planos Plurianuais (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) das Unidades da Federação, dos anos de 2012, 2013 e 2014.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), de responsabilidade do Poder Executivo, tem sua publicação obrigatória até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, conforme estabelece o §3º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015). A regulamentação deste importante dispositivo de controle jurídico e social encontra-se nos artigos 52 e 53 da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2012), a assim chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. A relevância desse relatório é confirmada pela sua inclusão no rol dos documentos de obrigatória presença nos instrumentos de transparência da gestão fiscal (art. 48, LC 101/2000) (BRASIL, 2012) e, portanto, de obrigatória presença nos “portais de transparência” em conformidade com os dispositivos da lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011- a Lei de Acesso a Informação (BRASIL, 2011).

O Relatório é composto por um complexo conjunto de documentos, dentre os quais, o demonstrativo de despesas por função e subfunção (alínea c, inc. II, art. 52, LC 101/2000) (BRASIL, 2012), fonte da qual se extraiu e se formatou a base de dados da pesquisa. A partir dele foram construídas as tabelas apresentadas no corpo dissertativo.

Os documentos foram obtidos por meio eletrônico, cujas referências e informações dos respectivos sítios encontram-se devidamente relacionadas¹⁹ sendo que, os RREOs pela especificidade, relevância e eventual necessidade de consulta dos dados transpostos para as tabelas do trabalho, encontram-se publicados em anexo²⁰.

No que tange ao embasamento da reflexão e do suporte conceitual, em consonância e coerência com o tema da pesquisa – cultura – o corte transdisciplinar se faz presente na consideração de fontes não adstritas ao âmbito do saber jurídico tendo, porém, neste o foco, o ponto de vista a partir do qual se lança o olhar sobre a concretude e a faticidade do fenômeno cultural e as políticas públicas a ele relativas.

¹⁹ Tendo em vista a quantidade e visando facilidade de consulta, estes documentos encontram-se no Anexo II, agrupados por UF e ordenados por tipo de documento e ordem cronológica.

²⁰ Anexo I.

Esta concretude, esta perspectiva sobre a faticidade do fenômeno cultural, agregada ao enfoque acima exposto da cultura-meio, da cultura como processo para uma sociedade aberta, provoca uma função eletiva e seletiva sobre as abordagens antropológica, social, econômica, política e jurídica sobre o tema.

Especificamente na seara jurídica determina um necessário esclarecimento das distinções, de natureza e das formas de prover eficácia, entre os direitos individuais e os direitos difusos relativos à cultura, aprofundando numa “distinção entre direitos coletivos em sentido estrito, direitos individuais homogêneos e direitos difusos” (KIM, 2012, p. 19) para o devido tratamento e distinção dos termos: direito à cultura e direitos culturais²¹.

Conforme se observará, os enunciados constitucionais ora referem-se ao direito à cultura, ora referem-se aos direitos culturais, ora transparece uma titularidade individual ora uma titularidade difusa, o fato complicador é que na transposição para as políticas públicas todos adquirem mesma natureza e mesma nomenclatura, lançados nos orçamentos e relatórios de execução como difusão cultural que, junto com as contas: administração direta e patrimônio cultural representam a quase totalidade dos gastos nesta esfera.

Compreender e conceituar o que é patrimônio cultural, desmembrar o que tem sido entendido como difusão cultural, refletir criticamente sobre as implicações de uma difusão cultural que, contemporaneamente tem se firmado em políticas públicas de adimplemento prioritário de direitos em função de determinadas categorias (nem sempre de caráter difuso), determinando, a despeito de uma discursiva racionalidade libertária, uma delimitação da cultura enquanto força de coesão identitária e de resistência é tarefa que exige diálogo inter e transdisciplinar e consequentes opções. Diálogo que é o norte de todo trabalho dissertativo e que consiste em considerar variadas posições doutrinárias, mas, nem por isso, com todas concordar. Segundo o vetor teórico do presente trabalho, isto significou posicionar-se em favor das concepções que conduzem à transformação da sociedade fechada em sociedade aberta.

Por último, é preciso esclarecer que, para além desta função seletiva doutrinária, o enfoque sobre a faticidade dos direitos à cultura ocasionou também uma função supressiva, qual seja, a de não abarcar a jurisprudência. A ausência desta fonte do saber jurídico na presente pesquisa não se dá somente por coerência ao objetivo proposto – formatação de um diagnóstico acerca do efetivo valor da cultura no Brasil por meio da análise dos Relatórios Resumidos de

²¹ Distinções que, se não bem explicitadas, podem gerar equívocos tanto para o estabelecimento quanto para a análise das políticas públicas culturais.

Execuções Orçamentárias das Unidades da Federação (relatórios cujo controle está ao encargo dos Tribunais de Contas) –mas sim por duas motivações de naturezas distintas: uma circunstancial e outra jus-filosófica.

A circunstancial fora determinada por estudo preliminar a partir do qual se constatou ser a natureza das demandas judiciais na seara da cultura, até então, majoritariamente adstrita ao universo dos direitos fundamentais de primeira dimensão (SARLET, 2012, p. 47) relacionados, portanto, a questões de liberdades e garantias individuais, notadamente os relativos à liberdade de manifestação de pensamento e de expressão²², de autoria, e uma reveladora concentração em demandas sobre o direito de propriedade, estes tendo como origem os conflitos entre interesse privado e interesse público, relativos aos procedimentos de tombamento e ou desapropriações em favor do patrimônio cultural material.

Estando o trabalho voltado para o diagnóstico das políticas públicas para o adimplemento do direito à cultura e dos direitos culturais, pertencentes aos direitos de segunda e terceira dimensão²³, a jurisprudência relativa aos de primeira dimensão – liberdades e garantias individuais –ainda que concernente à temática cultural, não trouxe contribuições consistentes e significativas para a presente análise. Ressalta-se que embora os direitos de segunda dimensão não se restrinjam aos direitos de cunho positivo, englobando também a esfera de liberdades e garantias sociais, de cunho negativo, “o cunho ‘positivo’ pode ser considerado como o marco distintivo desta nova fase na evolução dos direitos fundamentais” (SARLET, 2012, p. 48), cunho positivo que se traduz em necessidade de políticas públicas. A constatada ausência de demandas, na esfera judicial, sobre políticas públicas para a cultura é, pois, a motivação circunstancial da supressão da jurisprudência no trabalho.

Excetua-se desta supressão, as relevantes decisões de descaracterização de manifestação cultural da “briga de galo”²⁴ e da “farra do boi”²⁵, não como parâmetro de justiciabilidade acerca do direito à cultura que, como todo direito, não é um direito absoluto (passível, portanto, de ponderação), mas sim na forma de exemplificação de como também pensa o

²² As relativas à liberdade de crença não foram aqui mencionadas porque embora se possa postular em favor de um vínculo entre cultura e crença, esta é tratada de maneira específica pelo ordenamento jurídico.

²³ A delimitação e conceituação de pertença quanto à natureza, titularidade e conseqüentes dimensões dos direitos relativos à cultura permeiam todo o trabalho e são tomados como balizadores da análise das políticas públicas.

²⁴ ADI 1856 / RJ - Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 26/05/2011. Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20626753/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1856-rj-stf>. Acesso em 28/05/2015.

²⁵ RE 153531 SC. Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14700185/recurso-extraordinario-re-153531-sc>. Acesso em 28/05/2015

Supremo Tribunal Federal acerca do conceito sobre cultura, como objetivo de alargamento das reflexões críticas que conduzem a um posicionamento de concordância com Teixeira Coelho, quando assim afirma: “cultura não é o todo. Nem tudo é cultura” (COELHO, 2008, p. 17).

Este diálogo e consideração do discurso da suprema corte sem que se avance e o tome por parâmetro de justiciabilidade sobre a temática da cultura é exatamente a motivação jus-filosófica do não uso da jurisprudência²⁶ como fonte desta pesquisa. Em coerência com a postura popperiana aqui adotada, de que são os *princípios de certeza* os fatores determinantes de impedimento da sucessiva transformação da sociedade fechada em sociedade aberta, notadamente com relação à conceituação e reflexão sobre a cultura, nenhum postulado poderia ser admitido de forma cristalizada, tampouco como sendo a *última palavra* de um discurso, discurso que, sendo sobre a cultura, a ela se assemelha, tornando-se necessariamente amplo, múltiplo, transindividual, constante e contínuo.

Esta concepção popperiana fora aplicada à seara jurídica por Peter Häberle, ombro sobre o qual se apoiou esta pesquisa para obter sua visão ampliada concernente tanto às relações intrínsecas entre cultura e Constituição, quando assim postula:

En este sistema basado en los tres aspectos orientativos aludidos de tradición, innovación y pluralismo –léase aperturismo –es donde debe encontrar el horizonte orientativo toda dogmática em torno al Derecho constitucional cultural, al igual que toda Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura (HÄBERLE, 2000, p. 26).

quanto com relação ao papel da nova e transmoderna cidadania sintetizada no próprio título de uma de suas obras mais conhecidas “Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e ‘procedimental’ da constituição” (HÄBERLE, 2002).

Nova cidadania porque inclusiva do cidadão como intérprete constitucional que, no âmbito das questões relativas à cultura, vai além da figura do *amicus curiae* que permite “ampla participação nas ações de controle abstrato de constitucionalidade” (MENDES et al., 2008/2009, p. 4), visto que o direito à cultura remete a uma vivência cultural transformadora e emancipadora muito mais ampla que o controle da mesma. Mais que isso, o direito à cultura remete a uma cidadania transmoderna na medida em que rompe simultaneamente com os grilhões da ignorância, impeditiva da efetiva participação na vida social, econômica e política (SILVA, 2007) e com as amarras da racionalidade moderna (iluminista e/ou positivista) que

²⁶ Ainda que esta tivesse ocorrência significativa relativa às políticas públicas culturais, como não demonstrou ser, conforme exposto nas motivações circunstanciais.

com seu sectarismo e individualismo são impeditivos de uma sociedade aberta, de uma sociedade livre, justa e solidária (inc. I, art.3º, CF88) (BRASIL, 2015).

Somente dentro desta visão transmoderna é possível mergulhar numa reflexão crítica sobre a profundidade do núcleo essencial do enunciado normativo constitucional que, ao romper com as modernas e tradicionais formas hierárquicas de distinções entre os saberes, os iguala em importância sem, contudo, negar-lhes as especificidades. Em outras palavras, para reconhecer e constituir o direito de acesso às formas de expressão; aos modos de criar, fazer e viver; às criações científicas, artísticas e tecnológicas (incs. I,II,III; art. 216, CF88) (BRASIL, 2015), o texto constitucional não provoca e não determina a destituição ou contradição de nenhum deles entre si.

Esta compreensão é extremamente relevante para que não se corra o risco de ouvir o canto das sereias que mais não almejam senão manter o cidadão navegante nas profundezas da sociedade fechada, canto de sereia que tanto pode ser em favor de um funcionalismo do saber, de uma visão pragmática de exclusiva priorização dos saberes úteis, dos saberes aplicáveis a um fazer aqui e agora; quanto também pode se travestir de libertário e, em defesa de uma latino-americanidade, de uma ruptura com um saber eurocêntrico, determinar, pelo viés da negação do saber sistematizado (porque imposto e advindo do opressor) e exaltação do senso comum (porque legítimo do povo) uma continuada situação de permanência no subdesenvolvimento humano, econômico, social e político.

A clareza de que todas as políticas públicas, relativas a todos os direitos fundamentais, são dependentes e vulneráveis dos desafios orçamentários (TORRES, 2010), objeto precípuo desta pesquisa, traz luz e entendimento sobre a relevante correlação existente entre cultura e riqueza de uma nação, riqueza que também se traduz em viabilidades fáticas para eficácia dos direitos fundamentais, riqueza que não se esgota em mero crescimento econômico, mas sim em desenvolvimento já que “as duas dimensões do desenvolvimento – a econômica e a cultural – não podem ser captadas senão em conjunto” (FURTADO, 2011, p.101).

É com este olhar da cultura como trânsito à sociedade aberta, da cultura como fonte de emancipação e de viabilização da cidadania transmoderna, como fonte de desenvolvimento e enriquecimento *lato sensu* de uma nação é que se procedeu à busca da resposta à grande indagação: Quanto vale a cultura?

Eficácia e efetivação dos direitos fundamentais sociais em países em desenvolvimento – possibilidades fáticas e possibilidades jurídicas – desafios orçamentários

Para que se possa aquilatar com objetividade a valoração que é dada pelas Unidades da Federação do Brasil à cultura, entendida esta como um direito fundamental social, é necessário apurar o olhar que será lançado sobre o universo dos números e das realidades orçamentárias, é preciso refletir, ainda que sucintamente, sobre a eficácia dos enunciados normativos que constituem estes direitos, é essencial buscar uma compreensão ampla sobre os mecanismos de efetivação dos direitos sociais, pelas assim chamadas políticas públicas e, acima de tudo, é indispensável, como trânsito à sociedade aberta (POPPER, 1998a), romper com a tradicional indagação acerca dos mecanismos de tutela e proteção destes direitos pelo viés da judicialização, tendo-se em conta o devido cuidado de, não negando a relevância do judiciário, não vê-lo como forma exclusiva de obtenção da satisfação desses direitos, o que exige uma ampliação da consideração das possibilidades fáticas e possibilidades jurídicas (ALEXY, 2011) dos direitos à cultura, percebendo-as não como simples parâmetros que conduzem à melhor sentença, mas como forças concretas e constitutivas que regulam juridicamente toda ação governamental (BUCCI, 2013, p. 109), todas as políticas públicas que necessariamente são estabelecidas sob a forma de programas de governo e devem obrigatoriamente ser previstas nos Planos Plurianuais (art.165, CF88) (BRASIL, 2015).

Mais que isso, considerando que tais programas originários do executivo e apreciados e aprovados pelo legislativo guardam, por isso mesmo, estreita relação com os anseios da sociedade civil é neste enfoque que o olhar jurídico-emancipatório deve ser lançado sobre os orçamentos anuais, sob a forma de Leis Orçamentárias Anuais, reguladas pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, alicerçadas nos Planos Plurianuais (art.165, CF88) (BRASIL, 2015), olhar emancipatório perfeitamente fundamentado no Estado de Direito.

Orçamentos que, apesar de adentrarem no universo jurídico-político com força legal e legitimidade, não estão imunes a desafios objetivos e subjetivos. Quanto aos desafios subjetivos basta ressaltar o caráter autorizativo e não impositivo do orçamento para todas as instâncias dos entes federados do Brasil, que no caso da dotação orçamentária para a função cultura, sendo não vinculada, é exclusivamente autorizativa, concedendo assim ao poder

executivo “a faculdade de não fazer nada” (MENDONÇA, 2010, p. 376), faculdade que não está, obviamente, imune ao controle e à pressão social. Os desafios objetivos são de maior impacto na medida em que são originários de variáveis independentes, estando as despesas atreladas às receitas, quer seja por força legal (Lei Complementar nº101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal) (BRASIL, 2012), quer seja pelas forças concretas da situação econômica, são, em verdade, as receitas, as disponibilidades financeiras do Estado que determinarão o maior ou menor grau de restrição ao adimplemento dos direitos sociais. Receita e disponibilidade financeira guardam estreita relação com a efetivação dos direitos econômicos e sociais, relação a partir da qual emerge o principal desafio orçamentário para a efetivação dos direitos sociais em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, o desafio da reserva do possível (TORRES, 2010).

Essas questões, comuns aos direitos cujas satisfações são dependentes de ações governamentais e previsão orçamentária, portanto não exclusivas ao direito à cultura, objeto deste trabalho, assumem imperativamente um caráter preliminar de indagação e reflexão que ora se dá presença.

Há que se deixar claro que, admitindo-se que a “dogmática jurídica é a nossa herança, temos que aceitá-la. Como toda a herança, temos que ver o que fazer com ela. A dilapidamos ou a transformamos?” (WARAT, 1994, p. 83), é plenamente possível, dentro de uma perspectiva crítica e reflexiva emancipatória, compartilhar dos ensinamentos doutrinários embasados no direito positivado, notadamente na Constituição Federal, dos que assim o fazem não pelo mero formalismo positivista-jurídico, mas pela gravidade e seriedade com as quais consideram a necessária fundamentação e lastreamento de uma reflexão e de uma doutrina no respeito e na observância do Estado de Direito Social Democrático, como é o caso do ordenamento jurídico brasileiro.

Dentro dessa perspectiva é que se pode iniciar a reflexão em concordância com as posturas doutrinárias de superação das indagações acerca da eficácia das normas constitucionais definidoras dos direitos e garantias fundamentais, tanto dos relativos aos direitos de liberdades e garantias individuais e coletivos (art.5º, CF88) (BRASIL, 2015) quanto dos direitos sociais (art.6º, CF88) (BRASIL, 2015), concluindo-se pela autoaplicabilidade das mesmas (KIM, 2012). Apesar de que sejam os direitos sociais de natureza eminentemente prestacional, quanto à sua eficácia e autoaplicabilidade, assim esclarece Ingo Sarlet

A exemplo das demais normas constitucionais e independentemente de sua forma de positivação, os direitos fundamentais prestacionais, por menor que seja sua densidade normativa ao nível da Constituição, sempre estarão aptos a gerar um mínimo de efeitos jurídicos, sendo, na medida desta aptidão, diretamente aplicáveis, aplicando-lhes (com muito mais razão) a regra geral já referida, no sentido de que inexistente norma constitucional destituída de eficácia e aplicabilidade (SARLET, 2012, p. 281).

É próprio do saber jurídico proceder, como segundo momento da reflexão acerca da eficácia de uma determinada norma, à inquirição sobre as posições jurídicas geradas por este mesmo enunciado normativo. Reflexão necessária e relevante, mas que pode conduzir a um desvio de foco tornando-o preponderantemente formalista e processual, uma vez que “saber quando uma norma jurídica confere direitos subjetivos é uma questão que tem importância prática, sobretudo sob o aspecto processual” (ALEXY, 2011, p. 182). Não há dúvida de que é extremamente relevante para a interpretação de um enunciado normativo, notadamente dos relativos a direitos fundamentais, a melhor compreensão possível sobre, primeiramente, a que direito efetivamente este enunciado se refere, qual seu núcleo essencial, em sequência lógica esclarecer a quem compete o adimplemento deste direito, em geral fazendo ou deixando de fazer algo, culminando com o momento máximo interpretativo que é apurar efetivamente para quem deve tal direito ser adimplido, cumprido, efetivado, isto é, de quem é a titularidade deste direito que se denomina, no saber jurídico, como direito subjetivo. Aqui nascem os problemas.

Sociedade aberta e judicialização dos direitos sociais

A temática sobre direitos subjetivos e suas implicações jurídicas pode ser tomada como o grande divisor de águas entre as posturas dogmáticas a serviço, ou não, da emancipação, do processo de transição da sociedade fechada para a sociedade aberta (POPPER, 1998a, p. 191). Nesse sentido, a teoria de Robert Alexy é extremamente relevante. Embora sua obra – Teoria dos direitos fundamentais (ALEXY, 2011) – possa servir para argumentações simplistas de mera teoria de ponderação e sopesamento no âmbito da justiciabilidade e possa provocar equivocadamente, simpatia nos dogmáticos positivistas e antipatia nos contradogmáticos extremistas, bem outra é a dimensão e a natureza de seu pensamento.

Diante da complexidade do pensamento de Robert Alexy, para a presente reflexão, é oportuno

procedera um recorte²⁷ de alguns posicionamentos do referido autor que foram tomados como basilares para a estruturação do enfoque emancipatório sobre direitos à cultura, posicionamentos estes acerca de direitos fundamentais e direitos subjetivos, direitos fundamentais e suas restrições, possibilidades fáticas e possibilidades jurídicas como balizadores do grau de otimização dos direitos fundamentais e a classificação dos tipos de direitos a ações estatais positivas.

Assim, há um caráter extremamente emancipatório, quando de sua análise sobre direitos fundamentais como direitos subjetivos, tema que aborda profundamente e que intitula o capítulo quatro de sua referida obra, dentre as várias considerações nesta seara destaca-se o distanciamento que Alexy toma do pensamento dogmático formalista do positivismo jurídico que reduz o direito subjetivo à especificidade de “um poder jurídico em fazer valer a satisfação de um dever existente” (Kelsen *apud* ALEXY, 2011, p. 188), quando assim alega:

Não parece ser imprescindível que se fale em direitos somente se estiver presente a capacidade jurídica para sua exigibilidade, por exemplo, por meio de uma demanda judicial. Embora seja possível definir o conceito de direito subjetivo dessa maneira, uma tal definição estipulativa não apenas não reflete o uso corrente da linguagem, como também não seria frutífera para o conhecimento dos sistemas jurídicos (ALEXY, 2011, p. 189).

e assim segue avançando num questionamento extremamente relevante

Na base disso está um problema mais profundo, relacionado à estrutura do ordenamento jurídico. A um ordenamento jurídico pertence somente aquilo que é passível de ser exigido judicialmente, ou podem a ele pertencer também posições que não sejam exigíveis judicialmente, seja porque o papel que elas desempenham no ordenamento é incompatível com essa exigibilidade, seja porque essa exigibilidade não é reconhecida, mesmo que possa ser exigida a partir da perspectiva do ordenamento jurídico? (ALEXY, 2011, p. 190).

Questionamento relevante na medida em que é provocativo e crítico frente a uma convicção que, insistindo em manter a sociedade fechada, a retém e a faz refém da terceira instância da tutela estatal, pelo viés da resistência na convicção da obrigatoriedade e exclusividade da via judicial como solução da eventual não satisfação dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos e dotados de autoaplicabilidade. Nesse sentido, não é porque estejam assegurados os direitos de petição e de apreciação pelo judiciário de eventuais lesões e ameaças a direitos (inc. XXXIV e XXXV do art. 5º da CF88) (BRASIL, 2015) que não possa a sociedade civil encontrar outros caminhos e maneiras de se relacionar e dialogar com os poderes legislativo e executivo, além da via judicial e pela dependência do ministério público, para o adimplemento de direitos fundamentais, principalmente os sociais de

²⁷ A análise extensiva de seu pensamento não é o objeto deste trabalho.

titularidade difusa como o é, na maioria dos casos, o direito à cultura.

Nessa esteira percorre hodiernamente um intenso debate sobre a judicialização dos direitos fundamentais e do ativismo do judiciário e muito esclarecedoras se tornam as reflexões de Daniel Sarmiento sobre o tema nas quais, apesar de considerar os aspectos positivos de uma judicialização dos direitos sociais argumentando que “pode-se dizer que o Poder Judiciário brasileiro ‘leva a sério’ os direitos sociais, tratando-os como autênticos direitos fundamentais” (SARMENTO, 2008), inquire seriamente sobre os aspectos negativos desta prática, assim colocando a questão:

Nesse cenário, surgem alguns questionamentos importantes: Será que o Poder Judiciário – cujos membros não são eleitos, nem respondem politicamente perante o povo – possui as credenciais democráticas para interferir nestas escolhas feitas pelo Legislativo e Executivo sobre quais gastos priorizar, em face da escassez de recursos? Até que ponto as suas intervenções favorecem, de fato, os mais excluídos? Terá o Judiciário condições de atuar de modo racional e eficiente neste campo, que envolve o controle de políticas públicas, cuja formulação e implementação requerem *expertise*? (SARMENTO, 2008).

É certo que este posicionamento crítico frente à judicialização dos direitos fundamentais coletivos e difusos dependentes de políticas públicas, como todo posicionamento no saber jurídico, não pode ser dotado de caráter geral e absoluto, tampouco pode ser aplicado plenamente com relação aos direitos individuais, notadamente os relativos a liberdades e garantias visto ser, para estes, pouco provável, porém não impossível, efetivas soluções de conflitos tanto horizontais (entre cidadãos) quanto verticais (entre o cidadão e o Estado) (ALEXY, 2011) sem a devida participação do judiciário. Ressalta-se que se pode inferir, a partir disso, que a maior ou menor possibilidade de soluções de conflitos, sejam eles de qualquer natureza, pela conciliação ou concordância, sem a intervenção estatal judiciária, é dependente do grau de plasticidade, do grau de abertura de uma dada sociedade civil, havendo, portanto, estreita relação inversamente proporcional entre o grau de judicialização de conflitos e o grau de abertura de uma sociedade, em outras palavras, o *quantum* de atividade judiciária em um determinado ordenamento é indicador do grau de fechamento existente em sua respectiva sociedade civil.

No Brasil este indicativo é alarmante, como assinala Jorge Luiz de Almeida “recente estudo, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, revela o congestionamento de processos, somando quase cem milhões de feitos em andamento” (ALMEIDA et al., 2015, p.11), e assim prossegue em suas ponderações:

O direito de ação incrementou o acesso ao Judiciário, quando deveria ser só cláusula de reserva. Infelizmente, ainda domina a cultura de que o interesse contrariado deve ser levado ao Judiciário. A via da lide deve ser opção de reserva, após insucesso na tentativa do acordo. É o que procura estimular o “novo” Código de Processo, ao impor prévia tentativa de conciliação, como nova cultura procedimental, em substituição ao espírito de conflituosidade (ALMEIDA et al., 2015, p. 11).

Essa ponderação de Almeida é extremamente elucidativa e provocadora para o enfoque do fenômeno de excesso de judicialização como um dos entraves para o trânsito a uma sociedade aberta. O autor, quando se refere a uma substituição da cultura da conflituosidade e da litigância por uma nova cultura procedimental, deixa transparecer um conceito muito rico, do ponto de vista emancipatório, sobre cultura, sobre a possibilidade de mudança e alternância nela e por meio dela. Ora, se ela pode ser alterada é porque admite o autor não ser a cultura fonte de sedimentação, de estagnação, de fechamento em si mesma, ao contrário, toda e qualquer cultura, por sua própria espécie, é mutante, é transformável e transformadora seja ela seguida de que adjetivo for: “cultura da litigância”, “cultura do individualismo”, “cultura de se levar vantagem”, “cultura da corrupção”, para todas essas “culturas” é possível uma transformação rumo a uma sociedade aberta, como tanto parece desejar a sociedade civil brasileira.

Oportuno se torna aqui expor um primeiro conceito sobre cultura mediante a apropriação do macroconceito de Francisco Humberto Cunha Filho de que

A cultura é, em sentido antropológico, o instrumento de “rebeldia” da humanidade, pois consiste, no prisma referido, em qualquer intervenção sobre o ambiente natural. Por meio das manifestações culturais, o homem afronta (e não raro vence) até mesmo as inexoráveis leis da natureza (CUNHA FILHO, 2004, p.18).

e quanto ao uso equivocado do termo cultura, como justificativa de continuidade e permanência no *status* de sociedade fechada, assim adverte o referido autor “apesar de tão pujante característica, a ideologia dominante nas diferentes eras da história procura dar-lhe feição diversa da ora esposada: divulga que cultura é apenas o sedimentado e o estável, representado pelas tradições por todos aceitas” (CUNHA FILHO, 2004, p. 18).

A despeito do cediço terreno em que se pode adentrar quando se menciona o termo *ideologia dominante*, e sem que se tenha que necessariamente resvalar num discurso algo persecutório de hegemonias, de conspirações do capital transnacional e, em assim procedendo, correr o risco de se ficar preso ao “passado revivendo um combate inexistente, para com isso ajustar-se às formas astutas do sinistro” (WARAT, 1994, p. 83), o que aqui se propõe como relevante é a reflexão acerca do fenômeno do uso da sedimentação, da utilização da cultura enquanto um costume, uma tradição, que mais que explicar um *status* serve de justificação para sua

perenidade. No caso a explicação que de alguns cantos ecoa é o da intensa judicialização no Brasil pelo viés da conflituosidade como um costume, como fruto de uma cultura do brasileiro, formatando um conceito do homem brasileiro como um homem litigante.

Nesse sentido seria interessante um estudo, que aqui não se poderá fazer, em formato de paralelo investigativo entre o conceito do brasileiro enquanto *homem cordial* (HOLANDA, 1983), que em 1936 apresentou Sérgio Buarque de Holanda em sua renomada obra – Raízes do Brasil e, passados quase oitenta anos, a presente percepção do brasileiro enquanto homem judicialmente demandante. Em tempo, registre-se que a efetiva compreensão do conceito de Holanda lhe é ainda grandemente devida, em nota deixa claro o autor seu distanciamento do uso do termo cordial enquanto “homem bom” assim esclarecendo:

Cumpre ainda acrescentar que essa cordialidade, estranha, por um lado, a todo formalismo e convencionalismo social, não abrange, por outro, apenas e obrigatoriamente, sentimentos positivos e de *concordia*. A inimizade bem pode ser tão *cordial* como a amizade, visto que uma e outra nascem do coração, procedem assim, da esfera do íntimo, do familiar, do privado (HOLANDA, 1983, p.106, nota 157).

delimitando, portanto, o proposto paralelismo não entre a *bondade perdida* e a *conflituosidade adquirida* do cidadão brasileiro, mas sim quais são os complexos fatores que determinaram a migração da anterior disposição informal para todas as relações sociais, inclusive as de inimizade e conflito, para o extremo formalismo das relações, notadamente nas de conflito culminando no fenômeno da extrema judicialização. Em outras palavras, há que se inquirir sobre quais os fatores determinantes deste reverso emancipatório, deste trânsito a um maior fechamento da sociedade civil brasileira²⁸.

²⁸ Certamente que uma indagação e reflexão desta envergadura exigirão um posicionamento transdisciplinar, pela complexidade de fatores envolvidos, e transmoderno, tanto pela impossibilidade de uma compreensão pela limitada cientificidade moderna de causalidade e efeito (POPPER, 2013), quanto pela necessária inclusão, no debate, dos conceitos da psicanálise tornando obrigatória a consideração dos aspectos inconscientes dos cidadãos e da sociedade como um todo. Ainda que tal reflexão não possa esgotar-se numa abordagem calcada em princípios de certeza e reduções a um historicismo, próprios do materialismo histórico dialético (POPPER, 1961), será relevante abeberar-se dos ensinamentos advindos desta corrente filosófica na consideração dos interesses econômicos também presentes no fenômeno da crescente judicialização das demandas no seio da sociedade civil brasileira. Um estudo desta ordem seria esclarecedor para demonstrar que os interesses econômicos nem sempre são originários de uma hegemonia ou de um poder transnacional, podendo ser fruto de uma somatória de grupos até mesmo oponentes e pertencentes à esfera nacional. Uma pesquisa que, por exemplo, proceda à análise do valor agregado e o *quantum* ele significa no Produto Interno Bruto (PIB) sendo gerado a partir do binômio segurança e justiça, provavelmente chegará a números bastante significativos se considerada a somatória econômica e financeira que os setores públicos e privados, direta ou indiretamente ligados à segurança e justiça, geram e movimentam. Desde a mais simples e óbvia participação de salários, encargos gratificações e honorários dos aplicadores do direito (público e privado), quanto pelas gigantescas cifras geradas por faculdades, institutos, cursos preparatórios, congressos, publicações, edições (impressa e digital) e um agigantado e diverso mercado do direito, da segurança e justiça, poderá se perceber que a manutenção de uma sociedade fechada não é fruto tão simplesmente de uma “cultura litigante”, bem ao contrário. Será preciso, nesta linha, a coragem de uma *mea culpa* e refletir até que ponto os envolvidos com o

Há que se esclarecer, para encaminhamento das conclusões deste tema, que a postura crítica diante da relação entre judicialização e sociedade aberta aqui tomada não significa uma negativa absoluta da importância e da relevância do judiciário, tampouco uma postura em favor do assim chamado direito alternativo, ou de uma apologia ao pluralismo jurídico, não é esta a questão.

A postura crítica aqui tomada é quanto à maneira não emancipatória e exclusivista de interpretar, equivocadamente, a clássica afirmação de Robert Alexy sobre normas de direitos fundamentais como princípios, quando afirma serem estes “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (ALEXY, 2011, p. 90), sendo que as correntes não emancipatórias tendem a conferir ao termo possibilidades jurídicas, em *stricto sensu*, a interpretação de judicialização e ou justiciabilidade desses direitos, ao arrepio do que afirmou o autor, como já mencionado, que num ordenamento jurídico podem pertencer direitos que não são necessariamente judicialmente exigíveis (ALEXY, 2011, p. 190). Nesse sentido, não é porque o autor tenha justificadamente delimitado e fundamentado sua reflexão, como bem afirma, numa “teoria estrutural aqui pretendida pertence à grande tradição analítica da jurisprudência dos conceitos” (ALEXY, 2011, p. 49), cujo esclarecimento e aprofundamento interpretativo das restrições, possibilidades e particularidades presentes nos enunciados normativos relativos aos direitos fundamentais tenham por objetivo a busca da melhor sentença, que se possa extrair, determinando uma contradição do autor de que não se possa falar em direitos fundamentais que não sejam juridicamente exigíveis.

Exemplificando a questão, pode-se questionar como e por quem efetivamente poderia ser exigida judicialmente a proteção das “manifestações culturais[...] de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (§1º, art. 215, CF88) (BRASIL, 2015) como determina, com eficácia (SARLET, 2012) e autoaplicabilidade (KIM, 2012), o enunciado normativo constitucional? Quais as possibilidades fáticas e jurídicas presentes neste enunciado? Qual seu núcleo essencial, quais seus destinatários? O que são de fato manifestações culturais? Quais são os grupos e o que vem a ser de fato *participante*, e mais que isso, o que se pode entender como processo civilizatório? Esse processo é somente o

direito, com a segurança e com a justiça (até mesmo o mais humanista colaborador de uma sociedade civil sem fins lucrativos) de fato sobreviverão e prosperarão senão pelo contínuo impedimento de que a República Federativa do Brasil atinja seus objetivos máximos de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inc. I, art. 3º, CF88) (BRASIL, 2015), impedindo e impondo dificuldades para a consolidação do trânsito a uma sociedade aberta (POPPER, 1998a).

passado ou engloba o constante e contínuo processo pela recepção de novos imigrantes? Possui de fato o judiciário *expertise* e “credenciais democráticas para interferir nestas escolhas feitas” (SARMENTO, 2008) pelo constituinte? Mais que isso, podem mesmo os direitos sociais difusos, como é o caso do patrimônio cultural brasileiro, terem seus conteúdos e núcleos essenciais normativos interpretados e aplicados exclusivamente por uma, ou mesmo pelas três instâncias do Estado, sem a participação efetiva (e não somente representativa ou delegada) da sociedade civil?

Considerando-se que se até mesmo no plano internacional o Estado brasileiro opta pelo respeito à autodeterminação dos povos (inc.III, art.4º, CF88) (BRASIL, 2015) e portanto, por coerência lógica, respeita a autodeterminação (leia-se cultura) de seu próprio povo, e para além disso, numa concepção transmoderna de cidadania em que

Todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta ou, até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico. Como não são apenas os intérpretes jurídicos da Constituição que vivem a norma, não detêm eles o monopólio da interpretação da Constituição (HÄBERLE, 2002, p. 15).

não há como não optar pelo afastamento da judicialização, da demanda judicial como única solução para as questões relativas aos direitos sociais de caráter difuso concernentes à cultura. Nesta seara, e por coerência com o conceito de sociedade aberta, há que se tomar os termos – possibilidades jurídicas e possibilidades fáticas – em *lato sensu*. É preciso aclarar o que isso significa e determina para a presente reflexão.

Titularidade, tutela e efetivação dos direitos fundamentais difusos

Ainda que alguns tipos de direitos culturais e de direito à cultura tenham titularidade individual, como se verá mais à frente, estando o presente trabalho voltado para a formatação de um diagnóstico da real situação dos investimentos na área da cultura efetivados pelas Unidades da Federação do Brasil, necessariamente o enfoque é dado sobre os direitos a ações estatais positivas (ALEXY, 2011, p. 499) de titularidade difusa.

Não que os direitos de liberdades e garantias, tanto os individuais quanto os coletivos e difusos, não demandem investimentos e custos como resume Juan F. González Bertomeu prefaciando – *El costo de los derechos* (HOLMES et al., 2011), quando assim postula

Los derechos cuestan dinero. Todos ellos, ya se trate de las libertades tradicionales a la no interferencia estatal (libertades negativas), ya de los derechos sociales, usualmente identificados como aquellos que exigen el despliegue de una actividad más directa por parte del Estado (libertades positivas) (BERTOMEU, 2011, p. 15).

Mas com toda evidência são os direitos a ações estatais positivas, dentre eles os direitos sociais²⁹, que em maior amplitude demandam e geram custos e investimentos públicos, objeto que, sem nenhum constrangimento, se faz epicentro deste trabalho acadêmico jurídico, na esteira de como bem alertam Stephen Holmes e Cass R. Sunstein na referida obra

Debería ser evidente que los derechos tienen un costo, pero en cambio laide a suena como paradoja, como falta de educación, quizás incluso como amenaza a lapreservación de losderechos. Afirmar que un derecho tiene un costo es confesar que tenemos que renunciar a algo a fin de adquirirlo o conservarlo. Ignorar los costos deja convenientemente fuera del cuadro ciertas concesiones dolorosas (HOLMES et al., 2011, p. 43).

Nessa esfera de estudo sobre os custos dos direitos seria interessante uma análise orçamentária que extraísse dos *custos fixos* de toda máquina estatal brasileira, em todas as suas instâncias, o quanto desta parcela é exclusivamente garantidora dos direitos de liberdades e garantias, na indagação acerca de quanto custa uma cidadania ampliada, porém, na circunscrição desta pesquisa há que se delimitar o olhar na quantificação dos custos do direito à cultura, como direitos sociais difusos, elucidando as relações entre titularidade, tutela e formas de efetivação destes direitos de ações positivas do Estado.

Com relação à titularidade e à tutela, embora já tenham sido mencionadas criticamente no item anterior, oportuna se faz a apropriação das considerações de Richard Pae Kim, que em nada conflitam com a visão emancipatória aqui adotada, visto que em concordância com esta postura, também adverte o autor que “é claro que a tutela desses direitos não necessariamente se resolve pela via judicial” (KIM, 2012, p. 23), passando a elencar vários outros mecanismos de proteção no âmbito administrativo que “traduzem-se em importantes instrumentos para a realização dos direitos sem que necessariamente se tenha de judicializar as discussões e lides” (KIM, 2012, p.23). Sobre titularidade assim postula Kim:

Titularidade não pode ser confundida com legitimidade processual para propor a demanda [...] a titularidade dos direitos sociais é efetivamente do cidadão *lato sensu*, e da sociedade, razão pela qual se impõe sua proteção na forma ampliada, difusa ou coletiva, sem afastar a possibilidade de haver, outrossim, proteção individual [...] nos casos em que as regras autorizam que se garanta acesso a políticas públicas já instituídas (KIM, 2012, p. 21).

esclarecendo ainda que, o direito difuso é relativo a um grupo de pessoas indeterminadas, o

²⁹ Como assim é o direito à cultura, por excelência.

direito coletivo é relativo a uma categoria, um grupo, uma classe de pessoas, e os direitos individuais homogêneos são relativos a uma comunidade, a um grupo de pessoas individualizadas e, portanto, tanto podem ser determináveis quanto indeterminadas, porém sempre individualizadas (KIM, 2012).

Embora pareçam simples, essas diferenças são cruciais cuja não perfeita compreensão pode induzir equívocos tanto por parte dos agentes públicos quanto da sociedade civil quando do estabelecimento ou lutas por políticas públicas para as devidas efetivações destes direitos, não compreensão que, podendo possuir objetividade, porém, nunca neutralidade, muito bem pode servir em favor da resistência numa sociedade fechada (POPPER, 1998a).

Tome-se, por exemplo, a conjugação dos artigos 215 e 216 da CF88 (BRASIL, 2015), no art. 215 há o *mandamento de otimização* da “defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro” (inc.I, §3º, art.215, CF88) (BRASIL, 2015), cujo conteúdo constitutivo do que seja patrimônio cultural brasileiro é dado pelo *caput* do art. 216 da CF88 (BRASIL, 2015) como sendo “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. Ora é claro que o núcleo essencial do enunciado é o patrimônio cultural brasileiro, cuja titularidade deve ser entendida como difusa, portanto, indeterminada e relativa a todos os brasileiros indistintamente³⁰, e nessa medida torna-se estranho e até mesmo juridicamente improvável, que a titularidade de determinada manifestação cultural de algum “grupo formador da sociedade brasileira” possa ser entendida como coletiva, como de uma categoria, de uma classe de pessoas. Nesse sentido, o conceito de *cultura flutuante* de Teixeira Coelho é extremamente relevante quando determina ser urgente

pôr de lado o discurso lamentoso das alegadas negatividades de uma cultura flutuante onde nada ou não muita coisa, felizmente, está em seu lugar – as mulheres, os jovens, as cores étnicas, as origens, as margens, os centros –, e reconhecer o grau de conforto que essa cultura pode proporcionar na situação em que o mundo agora se encontra (COELHO, 2008, p. 67).

e avança seu raciocínio para o alerta de que este grau de conforto “é ainda em larga medida desconfortável. Econômica e politicamente. E é desconfortável porque a cultura móvel e

³⁰ Cabe uma indagação maior acerca do que de fato seja patrimônio cultural e se ele é aqui entendido como *cultura-meio* ou como *cultura-fim*. Como cultura-fim está ele a serviço de uma sociedade fechada, enquanto fonte de resistência, conotação que pode ser dada dependendo da interpretação que se dê ao termo “defesa”, se a esta é dada, p.ex., um conceito de força como *defesa contra a cultura dos outros*, ou ainda quando defesa remete a um conceito de ortodoxia temporal e historicista, na qual em nome de uma preservação e manutenção excluem-se as possibilidades de releituras e ressignificações de qualquer bem cultural, fazendo parte do histórico, sob esta ortodoxia, apenas o que seja fruto do passado, como se os tempos presente e futuro também não fossem componentes e constitutivos da história humana.

flutuante é sempre uma cultura de risco, e o risco incomoda tanto quanto atrai” (COELHO, 2008, p. 67).

Seguindo esse raciocínio, na medida em que numa cultura flutuante “nada está em seu lugar” (COELHO, 2008, p. 67), os paradigmas de territorialidade e exclusiva pertença podem e devem ser rompidos, não somente em favor de uma sociedade aberta, quanto principalmente para o pleno entendimento dos enunciados normativos relativos à cultura (arts 215, 216 e 216-a; CF88) (BRASIL, 2015), denotando que não é porque um determinado cidadão ou grupo de cidadãos pertençam a um dado território, a uma etnia, a um gênero ou a uma especificidade seja ela qual for, que esta pertença legitime posse ou exclusividade da expressão cultural que daí advém devendo, portanto, ser o patrimônio cultural e a própria cultura, porque flutuantes, necessariamente entendidos como bens intangíveis de titularidade difusa. Essa identificação entre patrimônio cultural e cultura, sob a ótica jurídica, é feita em concordância com Cunha Filho, quando ao comentar o art.216 da CF88 (BRASIL, 2015), afirma que “diante de um texto tão claro, como duvidar que a norma transcrita não define somente o patrimônio cultural, mas, além deste, também outra coisa: a própria cultura?”(CUNHA FILHO, 2004, p. 37). .

Que no ordenamento jurídico brasileiro a definição de patrimônio cultural possa ser entendida como a definição mesma do que seja cultura (CUNHA FILHO, 2004), e admitindo-se essa, pela diversidade e extensão que do enunciado normativo aflora, enquanto uma cultura flutuante (COELHO, 2008) destituída e livre de rigidez demarcatória, pode-se mesmo afirmar a impossibilidade de direitos de titularidade coletiva no âmbito da cultura, restando para esta seara duas únicas possibilidades: titularidade difusa e titularidade individual.³¹

A compreensão desse mandamento constitucional e da natureza dessa titularidade difusa é fundamental para o estabelecimento de políticas públicas, de ações governamentais que de fato estejam na observância das possibilidades jurídicas de tais programas. Mais que isso a clareza dessa titularidade difusa do patrimônio cultural e da cultura é viabilizadora de uma sociedade aberta na qual a diversidade cultural pode ser vivida não como um conjunto de grupos identitários segmentados e justapostos, como uma colcha de retalhos cujo alinhavo se dá pela dolorosa via da tolerância, mas como um tecido tramado com variadas fibras e texturas, tecido flexível, *cultura flutuante*, cuja coesão se dá pela compreensão de que o outro não é uma mera parte permitida e tolerada, o outro é sempre o constitutivo de um nós.

³¹ Posição que se assume na presente reflexão.

O que de relevante se extrai dessa problemática da titularidade é adquirir um olhar crítico sobre a análise da elaboração e da execução orçamentária, percebendo os ruídos presentes nesse discurso político, notando as implicações da resistência em reconhecer titularidades coletivas, portanto de grupos, de categorias, não somente na formatação e elaboração dos orçamentos³², quanto principalmente nas ações de pressão sobre a discricionariedade do agente público. O correto entendimento da natureza da titularidade da cultura e dos bens culturais determina efeitos sobre as políticas públicas a eles relativas na medida em que, é do entendimento do enunciado constitucional garantidor do direito à cultura que devem ser extraídas a gênese das possibilidades jurídicas e possibilidades fáticas, para que tais direitos possam ser realizados na maior medida possível (ALEXY, 2011, p. 90), possibilidades jurídicas e fáticas que devem ser entendidas não apenas no *stricto sensu* da justiciabilidade, mas de forma ampla, como constitutivas dos programas de governo que darão corpo, legalidade e legitimidade para as ações governamentais (BUCCI, 2013), para as políticas públicas dos direitos sociais culturais.

Possibilidades jurídicas e possibilidades fáticas em *lato sensu* dos direitos sociais

A compreensão do que de fato são as possibilidades jurídicas para o adimplemento de qualquer direito, seja ele individual ou difuso, seja ele de natureza de direito fundamental ou não, é condição *sine qua non* de qualquer reflexão sistematizada que se queira proceder sobre as ações de governo, sobre políticas públicas.

Ressalta-se aqui, em concordância com os pressupostos metodológicos apresentados no primeiro capítulo, que no âmbito do saber e do ordenamento jurídico os enunciados normativos e os postulados principiológicos são de natureza distinta e diversa dos postulados e enunciados das ciências naturais e das exatas. Nestas, na eventual ocorrência comprovada de um fato contrário ao estabelecido pelo postulado, este sucumbe por ser de natureza falseável (POPPER, 2013, p. 60-62), sendo, portanto, a esfera existencial a determinante de validade do enunciado. Bem outra e inversa é a situação na seara jurídica. Todo ato, toda ocorrência no universo existencial, no mundo fático, que contrarie e se oponha ao enunciado ou ao postulado será passível de anulação, nulidade ou sanção, conforme cada caso, portanto, a

³² Quando esses são abertos a audições e participações da sociedade civil ou pela pressão daqueles grupos e categorias sobre o legislativo.

esfera normativa é determinante da validade do ato, qualificando-o ou desqualificando-o em sua licitude, donde se pode afirmar que, no universo jurídico, a natureza falseável está na esfera existencial e não na esfera normativa, no enunciado ou no postulado.³³

Ora estando a validade e a licitude dos atos, das ações no mundo fático, numa relação de variável dependente dos enunciados e postulados do respectivo ordenamento jurídico onde ocorram, fica claro que o universo normativo, o universo do dever ser, embora não sendo capaz de *per si*, impedir ou determinar a ocorrência de uma ampla gama de atos e ações no mundo fático, é dotado de poder para determinar dentre essa gama de possibilidades quais são as lícitas e válidas, agindo dessa maneira como parâmetro, como força restritiva das ações, determinando quais são juridicamente válidas e possíveis. É nesse sentido que se entende aqui a expressão: possibilidades jurídicas.

Extremamente relevante para a adequada aplicação da teoria de Robert Alexy, quando este afirma que “o âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes” (ALEXY, 2011, p. 90), é a completa e íntegra aplicação de sua concepção, visto que uma grande quantidade do que costumeiramente na doutrina nomeiam-se como *princípios gerais do direito*, comportam-se, na visão do autor, como regras, “que são sempre satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos” (ALEXY, 2011, p.91). Isso porque, no âmbito das políticas públicas, enquanto ações governamentais (BUCCI, 2013), princípios e regras colidentes determinarão o universo das possibilidades jurídicas de sua execução.

Para a presente análise a principal regra que, colidindo com os direitos fundamentais sociais, entendidos estes como princípios, como mandamentos de otimização (ALEXY, 2011), age de forma restritiva para o adimplemento de tais direitos é uma regra que é chamada de princípio – o princípio da legalidade³⁴.

Esse postulado da legalidade, por ser um postulado básico do Direito Administrativo, jamais pode ser preterido na análise das ações de governo, das políticas públicas, postulado que se comporta como regra porque “as regras exigem que seja feito exatamente aquilo que elas ordenam” (ALEXY, 2011, p. 104), sendo assim a regra da legalidade estabelece que “a

³³ Isso não significa adotar uma posição positivista e de justificação do *status quo*, significa apenas delimitar as particularidades do saber jurídico enquanto ciência social aplicada. Que os enunciados possam ser alterados tanto quanto a totalidade do ordenamento jurídico, por quais mecanismos forem, isso não alterará as características dos enunciados normativos como pertencentes ao âmbito do dever ser, com implicações determinantes sobre o âmbito da existência, conferindo o que se denomina – segurança jurídica.

³⁴ Doravante será mencionada como regra da legalidade.

administração pública só pode fazer o que a lei permite” (DI PIETRO, 2014, p. 65) não admitindo alternativas, não há possibilidade de uma ação válida do agente público sem a devida previsão e permissão legal, sendo a regra da legalidade “a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 19), em concordância com Hely Lopes Meirelles

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza (MEIRELLES, 1989, p. 82).

Observa-se que a regra da legalidade não nasce do mero formalismo jurídico, tampouco pode ser questionada por correntes efetivamente emancipatórias, exatamente porque a regra da legalidade é impeditiva de avanços absolutistas do Estado, sendo que a regra da legalidade “após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do *Estado de Direito*, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita” (MEIRELLES, 1989, p. 20). É unicamente dentro dessa perspectiva de Estado de Direito que se pode pensar sobre o adimplemento de direitos sociais dependentes de ações positivas do Estado, dependentes de políticas públicas, como é o caso do direito à cultura. Em sendo assim, o âmbito das possibilidades jurídicas deve necessariamente ser em amplo sentido aplicado, voltando-se para toda a base legal a partir da qual obrigatoriamente se estrutura todo programa de ação governamental (BUCCI, 2013, p. 248), salientando-se que

Ainda que a fonte de habilitação não seja imediatamente a lei – muitas vezes é norma de hierarquia inferior, decreto, portaria, resolução ou até mesmo disposição da legislação orçamentária, que trate de alocação de recursos, ou outra disposição, que discipline a utilização dos meios públicos ou atribuições de burocracia –, tais normas, evidentemente, deverão estar fundadas em disposição legal (BUCCI, 2013, p.249).

Ainda que de variadas naturezas, são as disposições legais que possibilitam as políticas públicas e, tanto estas quanto aquelas, não podem ser originadas senão também dentro da observância de determinados processos e procedimentos que lhes configuram racionalidade e legitimidade, processos aqui entendidos como “sucessão de etapas [...] desde a inserção do problema na agenda política até a implementação da decisão, passando pela formulação de alternativas e a tomada de decisão em si” (BUCCI, 2013, p. 109).

Dentre estes processos o de maior impacto, para a presente análise, é o processo orçamentário que se dá através da formulação de “três leis, todas de iniciativa do Poder Executivo, o plano plurianual (PPA), de periodicidade quadrienal, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei

orçamentária(LOA),ambas anuais” (BUCCI, 2013, p. 190). Esta estrutura procedimental orçamentária (prevista para a União no art. 165 da CF88(BRASIL, 2015), e estendida para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pela Lei Complementar nº 101/2000 – LC101/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal(BRASIL, 2012), de iniciativa do poder executivo com obrigatória apreciação pelo legislativo (art. 166, CF88) (BRASIL, 2015), congrega e fundamenta, porque dotada de força legal, o universo de ações governamentais possíveis em cada instância estatal. Vale dizer, dentro da regra da legalidade acima referida, não há nenhuma possibilidade jurídica para adimplemento de direitos sociais dependentes de ações positivas do Estado se a correspondente ação, a correspondente política pública, não estiver prevista no Plano Plurianual (PPA), que é onde são estabelecidas as “diretrizes, objetivos e metas da administração” (§1º, inc.III, art.165,CF88) (BRASIL, 2015) e já que é deste que são dependentes a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme art. 165 da CF88 (BRASIL, 2015).

Disso decorre que, ainda que se pudesse vislumbrar uma natureza principiológica (no sentido que Robert Alexy atribui ao termo) a esses três instrumentos legais, são eles verdadeiras regras e não princípios. Isso porque, sendo o orçamento brasileiro de caráter autorizativo (MENDONÇA, 2010, p. 375), pode-se inferir que as metas devam ser atingidas na maior medida possível (ALEXY, 2011, p. 90) e não impositivamente, como uma regra,que implicaria que “deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos” (ALEXY, 2011, p. 91).

É preciso ter claro que o caráter autorizativo do orçamento brasileiro está mais relacionado ao conceito de independência entre os poderes (art.2º, CF88) (BRASIL, 2015) e à parcela de discricionariedade do administrador público(com objetivo de maior atendimento aos interesses da coletividade (MEIRELLES, 1989, p. 51)do que à natureza do documento em si.Além disso, não se pode olvidar do controle da execução orçamentária feita a partir da Lei Orçamentária, não podendo o administrador público agir sem que a ação esteja prevista e autorizada naquela³⁵, sendo, portanto, a Lei Orçamentária uma regra a ser observada, uma regra de legalidade de capital importância visto que

O PPA e a LOA quantificam ações administrativas contempladas na legislação permanente, bem como são instrumentos aptos a **criar novas ações**, enquanto atos legislativos de planejamento da ação estatal. Diversas ações administrativas possuem todos os seus contornos jurídicos definidos pela legislação permanente e, portanto, devem necessariamente ser incluídas nas leis orçamentárias [...] em

³⁵ A menos que, embora não originalmente previstas, sejam incluídas na observância procedimental e de obrigatória apreciação e aprovação do legislativo.

outros casos, a ação administrativa é contemplada na legislação permanente, mas não é quantificada por ela. Cumpre às leis orçamentárias estipular o *quantum* de determinado projeto, atividade ou benefício que será oferecido pelo Estado em um exercício financeiro (PINHEIRO, 2011, p. 403, grifo nosso).

A Lei Orçamentária, além de oferecer legalidade às ações governamentais, na medida em que cria novas ações ou quantifica as já previstas, confere densidade (PINHEIRO, 2011, p. 408) aos enunciados normativos constitucionais relativos aos direitos sociais, já que é exatamente nela e a partir dela que as condições materiais (financeiras e não financeiras) são estabelecidas dando corpo e consistência ao adimplemento de tais direitos e, nesse sentido, pode-se perfeitamente afirmar que, além das possibilidades jurídicas, é no âmbito da Lei Orçamentária que também são definidas e estabelecidas as possibilidades fáticas dos direitos sociais dependentes de ações positivas do Estado.

Ora admitindo-se, em consonância com Alexy, que os direitos fundamentais são mandamentos de otimização, “que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (ALEXY, 2011, p. 90), e se é no âmbito das Leis orçamentárias, no âmbito da PPA, da LDO e da LOA que as possibilidades jurídicas e fáticas, dos direitos dependentes de políticas públicas, são estabelecidas, então é sobre elas que se deve voltar o olhar em busca de sua máxima efetivação.

É exatamente sobre os processos e procedimentos da programação orçamentária que é a definidora “de prioridades e políticas públicas de determinado governo” (PINHEIRO, 2011, p. 400) que toda força emancipatória, toda busca por uma cidadania ampliada deve olhar, já que “a ideia alargada de democracia se traduz em alternativas institucionalizadas de representação” (BUCCI, 2013, p. 133) na busca de maior participação no que de fato é relevante – o orçamento³⁶.

A compreensão *lato sensu* sobre possibilidades fáticas e possibilidades jurídicas do adimplemento de direitos sociais, além de romper com a estreita visão desses conceitos na esfera exclusiva da justiciabilidade e da judicialização, permite estabelecer um vínculo de análise entre orçamento – execução orçamentária – efetivação de direitos sociais, possibilitando concomitantemente a reflexão sobre a responsividade tanto dos agentes e administradores públicos, quanto também da sociedade civil, aqueles quanto à

³⁶Uma posição crítica do saber jurídico, enquanto ciência social aplicada com força emancipatória, que se ocupe da transmissão de saberes viabilizadores de um alargamento da participação da sociedade civil, pelo viés da formação técnica, informal e acessível ao cidadão comum, sobre processo orçamentário, aqui se registra e mais à frente se detalhará nas conclusões propositivas para o empoderamento (FOUCAULT, 2005, p. 51) da sociedade civil.

discricionariade e ao grau de execução, esta quanto ao grau de interesse e envolvimento no tema.

Compreender que é no âmbito orçamentário que as possibilidades jurídicas e fáticas dos direitos sociais e, portanto, dos direitos à cultura, são estabelecidas, implica avançar num fator complicador, aprofundar na consideração da contrapartida contábil de toda despesa orçamentária que se revela como a principal fonte de restrição de todos os direitos fundamentais: a receita orçamentária.

Aqui nasce o verdadeiro divisor de águas entre as formas de efetivação dos direitos fundamentais nos países desenvolvidos e nos não desenvolvidos. Se é uma verdade que a eficácia (SARLET, 2012) e a autoaplicabilidade (KIM, 2012) dos direitos fundamentais dependem exclusivamente do texto constitucional de um dado ordenamento jurídico constituído em Estado de Direito, seja qual for sua realidade e nível de riqueza, bem outra é a situação da efetivação desses direitos. Direitos custam (HOLMES et al., 2011) e o grau de suas satisfações, de suas efetivações, está numa relação proporcional direta e dependente da riqueza, da receita orçamentária de cada Estado, isto é, em países não desenvolvidos, para além da vulnerabilidade jurídico-política a que estão expostas as efetivações dos direitos a ações prestacionais em qualquer Estado, há também e até mesmo em grau maior a vulnerabilidade econômico-financeira.

Isso não quer dizer que em países não desenvolvidos os administradores públicos estão isentos do dever de adimplir os direitos prestacionais, dentre eles o direito à cultura, bem ao contrário, nesses contextos que por si só determinam pobreza, marginalização e desigualdades sociais (inc.III, art. 3º, CF88) (BRASIL, 2015), impõem aos gestores públicos dever e cuidado maior na parametrização da discricionariade pela economicidade tentando “cumprir a ordem com o mínimo de dispêndio de verbas” (MENDONÇA, 2010, p. 395), buscando máximos resultados com os mínimos recursos disponíveis para que a restrição econômica aos direitos sociais seja a menor possível, atingindo-se o parâmetro da eficiência que “não é apenas um valor para economistas ou para o mercado, mas obriga o próprio Estado” (TIMM, 2010, p. 52), obrigação esta estabelecida pelo artigo 37 da CF88 (BRASIL, 2015). Em outras palavras, os desafios orçamentários não se apresentam como remissão dos deveres do Estado, mas como ônus e exigência maior da capacidade dos administradores públicos.

Desafios orçamentários e direitos sociais

Em verdade a problemática acerca do adimplemento dos direitos sociais, no âmbito das questões econômico-financeiras, é mais ampla do que a questão orçamentária em si (embora seja dela que prioritariamente se ocupe a presente reflexão), conforme ressalta Gomes Canotilho que, refletindo sobre os pressupostos econômico-financeiros para o pleno desempenho do Estado Social, elenca quatro condições básicas:

(1) provisões financeiras necessárias e suficientes, por parte dos cofres públicos, o que implica um sistema fiscal eficiente e capaz de assegurar e exercer relevante capacidade de coação tributária; (2) estrutura da despesa pública orientada para o financiamento dos serviços sociais (despesa social) e para investimentos produtivos (despesa produtiva); (3) orçamento público equilibrado de forma a assegurar o controle do déficit das despesas públicas e a evitar que um déficit elevado tenha reflexos negativos na inflação e no valor da moeda; e (4) taxa de crescimento do rendimento nacional de valor médio ou elevado (3% pelo menos ao ano) (CANOTILHO, 2010, p. 19-20).

A questão colocada por Canotilho agrava a maneira como deve ser encarada a temática dos direitos sociais e a extrema importância de que a esfera jurídica e a esfera econômica estejam necessariamente entrelaçadas e inter-relacionadas, não cabendo qualquer possibilidade de preponderância de uma sobre a outra. Nesse sentido, não se pode concordar integralmente com as posições de Mastrodi que, em nome de uma *metodologia jurídica*, nega a possibilidade de “considerar que ponderações de conjuntura econômica pudessem condicionar a efetividade de direitos fundamentais” (MASTRODI, 2008, p. 95-96), avançando ainda para a alegação de que “a economia desempenharia papel secundário em relação ao Direito” (MASTRODI, 2008, p. 96) e que “os valores econômicos são, a exemplo de todos os demais valores sociais, valores relativos, sempre comparáveis e comparados com quaisquer outros” (MASTRODI, 2008, p. 97). Essa posição de Mastrodi, de resistência a uma análise econômica do Direito, é bastante representativa do fechamento conceitual exclusivamente na esfera jurídica das questões relativas aos direitos sociais que, em nome de uma efetividade normativa desses direitos, em nome da segurança e da certeza jurídica, desconsidera qualquer princípio de realidade, notadamente a econômica e orçamentária. Esse fechamento no âmbito jurídico-burocrático, para o qual o *dever ser* normativo adquire poder para alterar ou desprezar a concretude dos fatos, tem causado distorções na sociedade civil e no senso comum de que “basta que um juiz dê uma ordem, e o membro do Poder Executivo ‘dará um jeito’ de conseguir as verbas sobre o risco iminente de ser preso” (TIMM, 2010, p. 54), tornando-a cada vez mais litigante, como também tem causado uma permanência na constatação de que “os juristas brasileiros resistem à economia” (TIMM, 2010, p. 54).

Com relação a esta resistência à economia por parte dos juristas brasileiros, Luciano Timm sugere algumas explicações que, apesar de carecerem de melhor estudo sistemático (como assim afirma o autor), julgou-se oportuno transcrevê-las

a) a dificuldade ou resistência da maioria dos estudantes de Direito com as ciências exatas; b) maus cursos de economia oferecidos dentro das faculdades de Direito; c) más experiências de operadores do Direito em épocas pretéritas de choques econômicos heterodoxos feitos ao arrepio da ordem jurídica e sem o menor respeito por princípios e valores constitucionais (como o caso do “Plano Collor”, por exemplo) (TIMM, 2010, p. 54).

A superação do preconceito contra a Economia por parte dos juristas e da sociedade civil, principalmente na seara dos direitos sociais, é mais que necessária não somente porque a gravidade do tema exige que o mesmo seja tratado com isenção de paixões e ou posicionamentos ideológicos, quanto porque “numa perspectiva de Direito e Economia, os recursos orçamentários obtidos por meio de tributação são escassos, e as necessidades humanas a satisfazer, ilimitadas”(TIMM, 2010, p. 52) obrigando a administração pública, principalmente de países em desenvolvimento, a adotar as melhores práticas e técnicas da Economia para que se “possa atingir o maior número de necessidades pessoais com o mesmo recurso” (TIMM, 2010, p. 52).

Nesse sentido a plena compreensão da complexidade dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressos no art. 3º da CF88 (BRASIL, 2015), é suficiente para pensar os desafios da realidade jurídico-econômica brasileira sem que se adotem posições extremadas, tanto de uma visão economicista e liberal de crescimento econômico sem o correspondente desenvolvimento humano, tampouco uma visão jurídico idealista de que enunciados normativos e sentenças judiciais sejam capazes, por si só, de alterarem a concretude dos fatos de uma economia subdesenvolvida. Como bem alerta Canotilho, é a concomitância, na estrutura da despesa pública, de investimentos produtivos e de despesas sociais (CANOTILHO, 2010, p. 19) que determina a continuidade e a sustentabilidade³⁷ de um Estado Social, como assim pretende ser o Brasil.

Num quadro e num contexto de subdesenvolvimento, no qual o Brasil se encontra, as soluções para melhor distribuição de renda e atendimento de direitos sociais são mais difíceis e mais complexas dos que as dos países de economias capitalistas avançadas já que estes “vão tendo uma solução preparada pelo próprio progresso da tecnologia, isto é, pela difusão de critérios de racionalidade formal. Em outras palavras: os técnicos preparam soluções para muitos dos

³⁷ A questão da sustentabilidade do adimplemento dos direitos sociais está diretamente relacionada com as questões relativas ao “retrocesso” – embora de extrema relevância, aqui não será abordada.

problemas sociais” (FURTADO, 2011, p. 100), sendo que a situação nos países de economia subdesenvolvida é “em certo sentido, inversa: a forma como penetram as inovações tecnológicas gera problemas com amplas projeções no plano social.” (FURTADO, 2011, p. 100), não sendo, portanto, adequadas nem a direta aplicação de modelos capitalistas tecnicistas liberais, nem a aplicação linear de modelos socialistas ortodoxos, como assim já desde a década de 1970 afirmava prudentemente Celso Furtado:

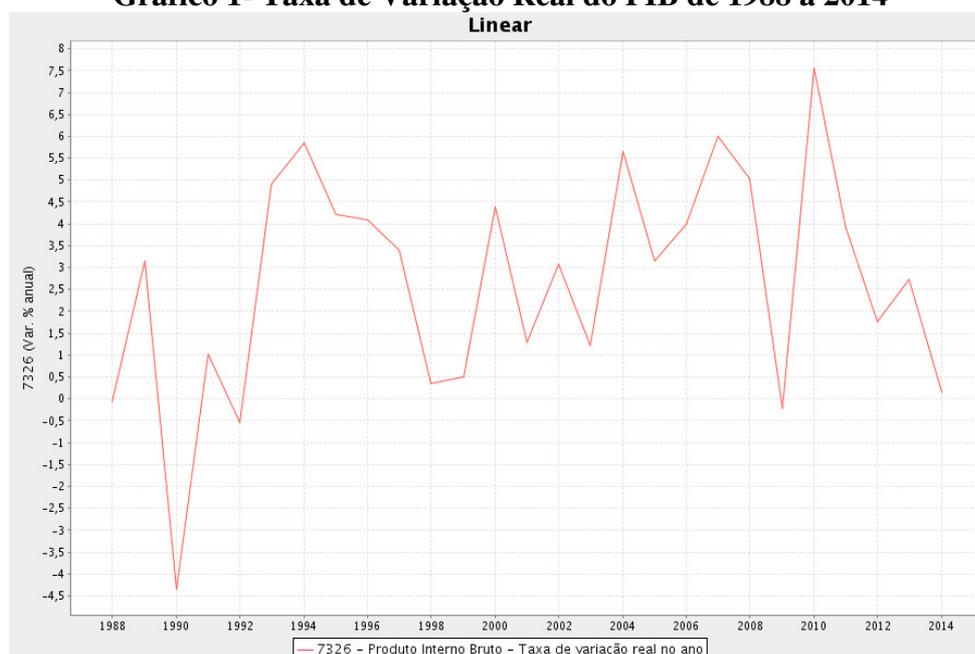
Nos países subdesenvolvidos, nem a penetração do progresso tecnológico facilita a solução dos conflitos sociais de natureza substantiva, nem as massas que se acumulam nas grandes cidades possuem uma consciência de classe derivada de antagonismos econômicos aos proprietários dos meios de produção (FURTADO, 2011, p. 101).

concluindo, a partir da constatação da “inadequação desses esquemas ideológicos” (FURTADO, 2011, p. 101), que uma alternativa criativa para solução dessa questão deveria ser engendrada e realizada “nos próprios países subdesenvolvidos” (FURTADO, 2011, p. 101).

As políticas econômicas, tanto as de linhas ortodoxas quanto as heterodoxas, adotadas pelos governos brasileiros desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (para fixarmos um marco comparativo isento de vieses partidários) foram, grosso modo, oscilações de posturas econômicas com transposição e aplicação de modelos sem a mencionada observância das inadequações ideológicas resultando, conforme se pode observar no Gráfico³⁸ da Taxa de Variação Real Anual do Produto Interno Bruto (Gráfico1), uma grande oscilação nos resultados econômicos do país, sem a formação de patamares determinantes de uma constância e de uma eficiência nas políticas econômicas adotadas. Mais que isso, dos vinte e sete anos observados apenas catorze deles apresentam taxa acima dos 3% apontados, por Canotilho, como mínima taxa de crescimento para viabilidade de um Estado Social (CANOTILHO, 2010, p. 20).

³⁸Sistema Gerenciador de Séries Temporais - v2.1 do Banco Central do Brasil.

Gráfico 1- Taxa de Variação Real do PIB de 1988 a 2014



Fonte: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=trocarGrafico>

Considerando-se que os anos de 1989, 2002 e 2005 apresentaram taxas de 3,16%, 3,08% e 3,15% respectivamente, portanto, nem 10% acima do mínimo de 3% apontado por Canotilho, o fato é que, em mais da metade do tempo vivido sob a égide da Constituição Cidadã, o Estado brasileiro não mostrou saúde econômico-financeira, não demonstrou capacidade de geração de “provisões financeiras necessárias e suficientes” (CANOTILHO, 2010, p. 19) para cumprir, com excelência, os deveres constitucionais relativos aos direitos sociais. Somando-se a isso os eventuais equívocos e erros (a que todo ser humano está submetido), cometidos pelos administradores públicos em investimentos produtivos capazes de garantir desenvolvimento econômico e humano, ter-se-á em conta o grande hiato existente entre as reais circunstâncias brasileiras e os pressupostos econômico-financeiros para um Estado social, como preceitua Canotilho, ter-se-á o grau de vulnerabilidade a que efetivamente estão expostos os direitos sociais no Brasil. Vulnerabilidade que não pode ser resolvida pela simples abordagem formal ou normativo-positivista, pela adoção de uma “metodologia jurídica” (MASTRODI, 2008) que em nome de uma supremacia e de uma pureza da ciência jurídica negue a realidade mesma do ordenamento jurídico do Estado de Direito Social Democrático, qual seja, o de ser constituído em nome de um poder que o legitima.

Negar a dimensão política do Direito, não admitir as relações com as demais ciências a qual está o Direito, como ciência social aplicada, necessariamente ligado, além de ser um equívoco

epistemológico, é uma contradição na própria dogmática jurídica porque é contestar os dispositivos constitucionais do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 – “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, deixando claro que não há a mera possibilidade de que o Direito possa ser entendido como um *em si*, mas necessariamente como um *algo para*. Este sentido, esta função do Direito, que determina sua gênese, é claramente dada no preâmbulo do texto da Constituição Brasileira de 1988 e que a toda evidência, congrega politicamente todos os saberes, todas as ciências em função dos objetivos que legitimam a instituição do Estado brasileiro:

Nós representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (BRASIL, 2015 p. preâmbulo).

Pensar o Direito como ciência social aplicada, como saber aplicado na busca da plena execução dos objetivos da sociedade civil brasileira, expressos no texto constitucional, é pensar o Direito enquanto instrumento emancipatório que, dialogando com a Economia e com as demais ciências, rompe as resistências positivistas da neutralidade e inserindo-se e abrindo-se aos contextos (WOLKMER, 2009) sociais e políticos, “assume a responsabilidade por instrumentalizar a razão de ser e a justificativa de se lutar” (WOLKMER, 2004, p. 35) em favor da construção de uma “sociedade livre, justa e solidária” (inc.I, art.3º, CF88) (BRASIL, 2015), sem que para isso tenha que deixar de ser um saber sistematizado, pleno de cientificidade, porém uma cientificidade engajada social e politicamente capaz de concomitantemente promover “um diagnóstico científico e uma práxis transformadora das patologias do instituído e das diversas formas da ‘negatividade material’ (miséria, marginalização, exclusão, negação da cidadania)” (WOLKMER, 2004, p. 35).

Este conceito de *negatividade material*, do qual Wolkmer se apropria, citando Enrique Dussel, é extremamente importante e mesmo não se concordando inteiramente com os posicionamentos deste, torna-se aqui relevante citá-lo:

La "negatividad material" es el punto de partida de la política crítica. En este caso el ciudadano es lavíctima injustamente reprimida o excluida de lorden político vigente, es decir, de la posibilidad de la reproducción de su vida (aunque sea como pobreza) (como no-verdad), de su participación (antidemocrática y por ello ilegítima) (como no-validez) y no-eficaz (encuanto al cumplimiento de los dos aspectos indicados) (como no-factible) (DUSSEL, 2001, p. 59).

A *negatividade material* é uma realidade no contexto do Brasil e, ainda que não se queira ouvir a voz de Dussel, não se queira ouvir a filosofia crítica, é possível confirmá-la até mesmo numa postura formal-positivista, já que o enunciado normativo do inc. III, art.3º da CF88 (BRASIL, 2015) grita sua existência ao determinar que um dos principais objetivos e razão de ser do Estado brasileiro é o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Não havendo letra morta no texto constitucional e não se podendo erradicar o que não existe – o núcleo essencial desta norma assim afirma: a negatividade material é uma realidade e contra ela há que se buscar posturas de positividade.

Dentro desta postura de positividade é que se deve compreender a relação entre Economia e Direito, é que se deve estar atento às palavras de Canotilho com relação ao crescimento econômico, que não pode ser fator de aumento da negatividade material (estranho ao texto constitucional e estranho a um Estado Social), muito ao contrário, a noção de progresso e crescimento econômico sem o correspondente desenvolvimento social, como já alertava Celso Furtado (FURTADO, 2011) e como determina o texto constitucional – garantindo o desenvolvimento nacional promovendo o bem de todos (art. 3º, CF88) (BRASIL, 2015) não pode mais ser admitido. Mais que isso, diferentemente da visão liberal-capitalista que promove ações positivas de aumento da renda com vistas ao aumento do mercado consumidor, portanto restrito aos já *inclusos* no sistema, o Estado Social, por força constitucional, está obrigado a empenhar-se tanto na melhor e mais justa distribuição de rendas quanto, principalmente, na adimplência dos direitos sociais com vistas à *inclusão dos excluídos*. Há que ressaltar uma diferença fundamental entre essas duas posturas: a positividade da ação liberal-capitalista visa ao crescimento de si mesmo, ao incremento do mercado e do lucro, a positividade da ação do Estado Social visa ao alargamento da *cidadania*, ao incremento e à dilatação das possibilidades da *dignidade humana* (incs. I e II, art.1º, CF88) pelo adimplemento dos direitos sociais.

O fato complicador é que “direitos sociais são caros” (CANOTILHO, 2010, p. 19), e para atendê-los é preciso haver disponibilidade financeira nos cofres públicos (CANOTILHO, 2010, p. 19), disponibilidade que não pode ocorrer de qualquer modo, mas sim, dentro dos limites e na observância do equilíbrio orçamentário, o que não é questão simples. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000 (BRASIL, 2012), o equilíbrio orçamentário deixa de ser matéria de pura doutrina econômica e ganha contornos jurídicos já que no inciso I do artigo 4º da referida lei há uma ampliação dos dispositivos constitucionais (§2º, art.165, CF88) (BRASIL, 2015) relativos à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a

qual deverá necessariamente, dentre outras questões, dispor sobre *equilíbrio entre receitas e despesas*, “devendo o administrador, durante a execução orçamentária, praticar os atos necessários ao cumprimento das metas de resultados, receitas, despesas e dívida, previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias” (ANDRADE, 2011, p. 1165).

Ainda que se conclua, em concordância com Cesar Andrade, pela legalidade de que a “ação governamental planejada pode ser exercida por meio de déficits orçamentários momentâneos” (ANDRADE, 2011, p. 1176), é preciso ressaltar que “o texto constitucional permite o endividamento do ente público[...] de forma controlada” (ANDRADE, 2011, p. 1176), controle estabelecido pelo inciso III do artigo 167 da CF88 (BRASIL, 2015), conhecido como a *regra de ouro*³⁹ e, mais que isso, deve o déficit orçamentário ter caráter momentâneo e não perene ou constante, devendo o equilíbrio orçamentário ser “uma meta a ser atingida ao longo de vários exercícios financeiros” (ANDRADE, 2011, p. 1176).

Isso tudo vale dizer que, para a obtenção de um equilíbrio orçamentário, a execução das despesas públicas previstas no orçamento (dentre elas as referentes aos direitos sociais), deve estar diretamente relacionada com as receitas correntes, uma vez que as receitas de capital, em geral, implicam em endividamento ou alienação de bens. Esta classificação de receitas é dada pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), cuja redação do artigo 11 foi dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982 (BRASIL, 1982):

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (BRASIL, 1982).

Dentre as receitas correntes das Unidades Federativas (UF), objeto da presente análise, além das receitas tributárias: impostos, taxas e contribuições de melhoria (de competência permitida constitucionalmente a cada UF, conforme art. 155, CF88 (BRASIL, 2015)) estão as transferências correntes efetuadas pela União, sendo que ambas dependem claramente do vigor da atividade econômica geral do país, razão pela qual a preocupação com o desempenho

³⁹ A regra de ouro veda a “realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (inc. III, art. 167, CF88) (BRASIL, 2015).

do Produto Interno Bruto é marcante e por isso mesmo elencada por Canotilho que, igual preocupação atribui ao “sistema fiscal eficiente” (CANOTILHO, 2010, p. 20), uma vez que entre a previsão de receita tributária e a efetiva arrecadação e recolhimento dos tributos, para que se convertam efetivamente em recursos disponíveis nos cofres públicos, há um hiato sobre o qual pairam riscos e incertezas. As incertezas relacionam-se diretamente com o vigor da economia, os riscos relacionam-se tanto com as formas lícitas e ilícitas de redução na arrecadação, como também com a eventual ineficiência do sistema fiscal. Se por um lado a tecnologia da informação tem contribuído para a minimização destas duas últimas, o mesmo não se pode dizer sobre as formas lícitas de redução de arrecadação, estando nesta esfera um dos principais paradoxos dos direitos fundamentais que se origina do conflito latente entre os direitos de primeira e segunda dimensão, entre as liberdades e garantias individuais e os direitos sociais.

Sendo a principal fonte de receita pública a receita tributária e estando as políticas públicas, para o adimplemento dos direitos sociais, diretamente atreladas e dependentes daquela, não restam dúvidas de que toda redução na capacidade fiscal do estado transmuta-se imediatamente em restrições aos direitos sociais. Por outra via, o tributo pode ser entendido como uma das fontes de restrições de liberdades e garantias individuais relativos a atividades econômicas e direito de propriedade e, mesmo que um determinado tributo não atinja natureza confiscatória, inúmeros trabalhos voltados ao planejamento tributário, na observância do ordenamento jurídico, são legalmente eficazes na redução da arrecadação estatal. Temática por demais complexa e sobre a qual, na doutrina brasileira, debruça-se Marco Aurélio Greco, cujo título de uma de suas obras é por si só relevante para reflexões acerca dos limites do planejamento tributário e seus reflexos nos direitos sociais: *Solidariedade social e tributação* (GRECO, 2005).

O paradoxo dos direitos fundamentais pode ser entendido como reflexo de posições contraditórias percebidas não somente no campo doutrinário quanto principalmente no âmbito do senso comum, na vida particular de cada cidadão, que oscila em concepções históricas contrárias perante as duas posições jurídicas distintas que assume frente ao Estado com relação aos tributos. Assim, não é incomum que na posição de contribuinte, perante o tributo-dever, o cidadão assumira posições de resistência numa concepção individualista de relação para com o Estado, assumindo uma “concepção liberal-burguesa” (SARLET, 2012, p. 45) do Estado de Direito, e percebendo o tributo como um indevido avanço do público sobre o privado. Em contrapartida, perante o tributo-direito, como fonte de recursos para políticas

públicas, assume o cidadão uma concepção social democrata e neoconstitucionalista, assumindo uma concepção do Estado Social de Direito no qual “os direitos fundamentais sociais constituem exigência inarredável do exercício efetivo das liberdades e garantias da igualdade de chances (oportunidades)” (SARLET, 2012, p. 62), que seguindo os princípios e enunciados normativos da Constituição Federal de 1988, a assim chamada constituição cidadã, garante um Estado Social de Direito “de conteúdo não meramente formal, mas, sim, guiado pelo valor da justiça material”(SARLET, 2012, p. 62) e que, nesse sentido assegura que o público deve garantir e suprir necessidades privadas.

Obviamente que estes equívocos de percepção e interpretação do senso comum acerca do efetivo significado dos termos público e privado, bem como com relação às posições jurídicas frente à receita tributária e às despesas com políticas públicas, não podem pautar a análise que aqui se propõe, mas, são variáveis que necessariamente devem ser consideradas sob o ponto de vista de uma democracia representativa, como é o caso brasileiro, e que, portanto, o senso comum e a opinião pública determinam inegáveis efeitos eleitorais.

Mas a complexidade do equilíbrio orçamentário que é “um dos sustentáculos da política de responsabilidade fiscal” (CARVALHO, 2011, p. 81) não se limita ao eixo das receitas e, portanto, da receita tributária; o eixo das despesas, com seu problemático equacionamento, possui alta relevância no quadro de desafios orçamentários para a execução de políticas públicas de adimplemento dos direitos sociais.

As questões apontadas por Márcio Ferro Catapani, relativas ao “aumento expressivo do número e do volume das vinculações obrigatórias ou facultativas” (CATAPANI, 2011, p. 264), confirmadas por James Giacomoni e acrescidas das questões dos gastos obrigatórios como fatos que “contribuem decisivamente com o incrementalismo orçamentário, prática de elaboração orçamentária caracterizada pela reprodução, para o novo exercício, do orçamento passado, com ajustes marginais” (GIACOMONI, 2011, p. 354), e, somando-se a este quadro, o fato de que as regras “da legalidade, da economicidade e da legitimidade consubstanciam-se em prescrições que limitam a discricionariedade na gestão dos recursos públicos” (NAGATA, 2011, p. 381), com facilidade pode-se concluir pela rigidez com a qual o conjunto normativo orçamentário (PPA, LDO, LOA) atua sobre o administrador público na execução das despesas. Entretanto, as coisas não são bem assim.

Além das possibilidades de alteração do Plano Plurianual (PPA) sem o “dever de demonstração da necessidade real da modificação” (CATAPANI, 2011, p. 264) e a

possibilidade de desvinculações “pela propalada necessidade do Poder Executivo de fixar e implementar políticas públicas, geram um efeito perverso: os recursos desvinculados têm a sua aplicação realizada sem passar pelo crivo prévio do Poder Legislativo” (CATAPANI, 2011, p. 264), em alguns casos impossibilidades fáticas podem ser determinantes da não execução orçamentária, nesse sentido “a ausência de recursos orçamentários é um exemplo de situação fática que impede a realização da LOA, que pode ocorrer [...] pela ausência material de tais recursos” (PINHEIRO, 2011, p. 428).

Esta ausência material de recursos, embora seja um fator relevante de uma eventual não execução orçamentária, dotada inclusive, de força suficiente para desobrigar o administrador público da responsabilidade dessa não execução, até mesmo perante uma sentença judicial impositiva de uma ação administrativa, tendo em vista que “normas jurídicas não podem ser invocadas para realização do absolutamente impossível” (PINHEIRO, 2011, p. 429), deve ser entendida em *stricto sensu*, quando a ausência material/financeira se mostrar de forma absoluta, momento em que, para algumas linhas doutrinárias, pode ser entendida enquanto justificada restrição de direitos sociais pela regra *da reserva do possível*⁴⁰.

Duas considerações sobre a reserva do possível, enquanto restrição aos direitos sociais, permanecem inquietantes neste momento conclusivo da reflexão acerca da eficácia e efetivação dos direitos fundamentais em países em desenvolvimento e os desafios orçamentários.

A primeira consideração é sobre a necessidade de indagação e prospecção acerca dos reais fatores que determinam a eventual ausência de recursos, apurando-se a parcela de responsabilidade da administração pública na exaustão das disponibilidades financeiras, quer

⁴⁰“a construção teórica da ‘reserva do possível’ tem, ao que se sabe, origem na Alemanha, especialmente a partir do início dos anos de 1970. De acordo com a noção da reserva do possível, a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financiadas pelos cofres públicos. A partir disso, a ‘reserva do possível’ (*Der Vorbehalt des Möglichen*) passou a traduzir (tanto para a doutrina majoritária, quanto para a jurisprudência constitucional na Alemanha) a ideia de que os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público. Tais noções foram acolhidas e desenvolvidas na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha que, desde o paradigmático caso *numerus clausus*, versando sobre o direitos de acesso ao ensino superior, firmou entendimento no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade. Com efeito, mesmo dispondo o Estado dos recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável” (SARLET, 2010).

seja por erro ou equívoco, quer seja por inchaço da máquina administrativa⁴¹, quer seja pelo pagamento de juros das dívidas contraídas como receitas de capitais em orçamentos constantemente deficitários, e o mais preocupante, a corrupção e a exaustão provocada pelo desvirtuamento do conceito do que seja interesse público, convertendo-o ideologicamente em interesse político-partidário, que na prática se dá pela conversão de programas de estado, pautados pelos princípios e normas constitucionais, em programas de governo, pautados por decisões estranhas e contrárias ao conceito de governança republicana que “visa proteger o direito do cidadão à boa gestão da *res publica*” (CAMARGO, 2011, p. 783).

A segunda consideração relativa à *reserva do possível*, que é decorrente deste conceito de governança republicana, é referente ao eventual uso abusivo e continuado desta regra, por parte da administração pública que, esquecendo-se de que a sociedade civil como um todo e o cidadão em particular, são os verdadeiros titulares “da coisa pública e por essa razão a gestão dos recursos públicos, angariados compulsoriamente pelo poder tributante do Estado, deve ser realizada exclusivamente em prol do interesse da sociedade” (CAMARGO, 2011, p. 783) determina uma constante restrição dos direitos sociais pela via da não efetivação de políticas públicas plenas e eficazes. Nesse sentido, e se aplicado em *lato sensu* e continuamente, a regra da *reserva do possível* converte-se em verdadeiro discurso justificador da *negatividade material* contra a qual se levanta a voz de Wolkmer denunciando-a como fonte de “miséria, marginalização, exclusão, negação da cidadania” (WOLKMER, 2004, p. 35) e, por isso mesmo, deve ser o ponto de partida de uma política crítica e da luta por um direito emancipatório na América Latina e em todos os países ainda não desenvolvidos.

Luta e emancipação que não significam negação da realidade de maior escassez de recursos em países em desenvolvimento e de economia problemática, como é o caso do Brasil, nos quais a efetivação dos direitos sociais apresenta maior grau de vulnerabilidade, muito ao contrário, a consideração desta fragilidade econômica submete e eleva ainda mais o grau de responsividade do administrador público, assim como eleva e submete ainda mais o grau do necessário comprometimento da sociedade civil no controle, na participação efetiva e no exercício de uma cidadania ampliada, em prol de uma sociedade aberta, justa e solidária.

Dentro desta perspectiva de que a escassez de recursos financeiros como determinante de restrições aos direitos sociais é uma realidade, far-se-á a primeira abordagem empírica das

⁴¹ Embora haja limites máximos para os gastos com a administração direta, pela regra da economicidade não há razões para que estes não estejam abaixo dos máximos, a fim de otimizar os investimentos em políticas públicas.

execuções orçamentárias das Unidades Federativas do Brasil, buscando-se a medida e a extensão do impacto desta realidade sobre os direitos culturais.

Verificabilidade do desafio orçamentário – Execução orçamentária e a função cultura

A temática acerca da relação entre a escassez de recursos financeiros e a efetividade dos direitos sociais, que se configura como desafio orçamentário às políticas públicas de adimplemento destes direitos, em geral, tendem a se estabelecer na órbita das posições favoráveis ou desfavoráveis ao supracitado instituto da “reserva do possível”. O caminho da indagação teórico-doutrinária, adstrito ao campo do saber jurídico, sobre este instituto não será aqui adotado por duas razões:

Primeiro, em concordância com Luciano Timm de que “a Economia tem contribuições importantes ao Direito, sendo a eficiência uma imposição jurídica e econômica no gasto público” (TIMM, 2010, p. 54), a temática não pode estar restrita a um único ramo das ciências sociais aplicadas como o Direito, isto é, à autoaplicabilidade (KIM, 2012) das normas definidoras dos direitos sociais, que visam atender as ilimitadas necessidades humanas, não são capazes, por si só, de alterarem a realidade dos limitados recursos orçamentários, sendo necessário, sobre eles, técnicas econômico-administrativas capazes de auxiliarem na eficiência do emprego destes recursos afim de que “possa atingir o maior número de necessidades pessoais com o mesmo recurso” (TIMM, 2010, p. 52).

Segundo, para a presente pesquisa, tanto com relação ao seu objetivo, quanto com relação à metodologia adotada, as questões relativas ao maior ou menor grau de aceitação do instituto da “reserva do possível” encontram-se no universo das convicções e, dentro de uma perspectiva popperiana, “por mais intenso que seja um sentimento de convicção, ele jamais pode justificar um enunciado”(POPPER, 2013, p. 43), isto é, se “um sentimento de convicção, jamais pode justificar um enunciado científico e de que, dentro dos quadros da ciência, ele não desempenha papel algum, exceto o de objeto de uma investigação empírica” (POPPER, 2013, p. 43), o que se fará não é a indagação doutrinária ou filosófica acerca do instituto da “reserva do possível” e sua justificação (ou não) enquanto restrição aos direitos sociais, o que se fará é a investigação empírica para a *verificabilidade* (POPPER, 2013, p. 62) do desafio orçamentário e o impacto que este determina aos direitos sociais, com maior enfoque aos direitos culturais.

Entendendo-se que “o que deve ser encarado com seriedade são questões de fato e asserções a

propósito de fatos” (POPPER, 1977, p. 25), a verificabilidade do desafio orçamentário se fará a partir da análise de dados levantados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das Unidades da Federação dos anos de 2012, 2013 e 2014, de onde se buscará a efetiva quantificação do que de fato foi executado do orçamento previsto como um todo, obtendo-se o percentual de execução orçamentária (total empenhado/dotação atualizada). O mesmo se fará com a função cultura.

O que se pretende com esta tabulação é a verificação do *quantum* de realização dos orçamentos das Unidades Federativas é de fato efetivado. Apesar das indagações doutrinárias e de justiciabilidade que aqui poderiam ser desenvolvidas acerca de que “seja nos contratos administrativos, seja nas obrigações políticas em geral, não é de se esperar que o Estado, só por ser pessoa jurídica de direito público, esteja obrigado ao impossível” (LOPES, 2010, p. 159) retornando à questão da “reserva do possível”, o enfoque e o questionamento aqui é mais conciso e mais simples: São de fato os orçamentos executados em sua inteireza? Diante do equilíbrio entre receitas e despesas, o quanto de fato as dotações orçamentárias são executadas? Qual o percentual dessa realização? Qual o verdadeiro tamanho da restrição econômica imposta a todas as funções orçamentárias, a todas as políticas públicas de direitos sociais? Qual o tamanho dessa restrição aos direitos culturais?

Tendo obtido esses dados se procederá à comparação entre estes dois percentuais de execução: o do orçamento geral e o da função cultura, dividindo-se este por aquele se obtém o índice de adimplemento dos direitos sociais culturais, índice a partir do qual se busca a resposta à central indagação: as restrições aos direitos culturais são iguais, menores ou maiores que as restrições aplicadas às outras funções orçamentárias? Tem a cultura igual peso e igual importância nas decisões do administrador público ou sofre ela maiores restrições orçamentárias?

Para a utilização dos dados obtidos nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das Unidades Federativas como fonte empírica de análise, dois esclarecimentos, sob a forma de pressupostos, tornam-se necessários:

Admite-se que as possibilidades jurídicas e fáticas das ações governamentais (BUCCI, 2013, p. 249) de políticas públicas para prestação de direitos sociais são dadas pelo conjunto da PPA-LDO-LOA, e que, portanto, a Lei Orçamentária Anual e suas atualizações autorizadas pelo legislativo preenchem plenamente os requisitos de legalidade da ação administrativa (DI PIETRO, 2014, p. 65);

Admite-se a regra do equilíbrio orçamentário (ANDRADE, 2011) e de que a extensão da execução das despesas orçamentárias está atrelada à execução das receitas.

Dentro deste raciocínio, procedeu-se à tabulação dos valores coletados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), as tabelas, por exercício fiscal, demonstram, por ordem de coluna, os seguintes dados: (A) UF, (B) total geral da dotação orçamentária inicial, (C) total geral da dotação orçamentária atualizada, (D) total geral das despesas empenhadas⁴², (E) percentual de realização do orçamento total geral obtido pela divisão entre o valor da coluna “D” pelo valor da coluna “C”, (F) total da dotação orçamentária inicial para a função cultura, (G) total da dotação orçamentária atualizada para a função cultura, (H) total das despesas empenhadas para a função cultura, (I) percentual de realização do orçamento da função cultura obtido pela divisão entre o valor da coluna “H” pelo valor da coluna “G”, e finalmente a coluna (J) que apresenta o coeficiente de relação entre o percentual de realização da função cultura em relação ao percentual de realização do total geral, obtido pela divisão entre a coluna “G” pela coluna “E”.

Exatamente este coeficiente obtido da relação entre o percentual de realização da função cultura em relação ao percentual de realização do total geral do orçamento é o fator, o parâmetro de verificabilidade do *quantum* de otimização que a administração pública de cada UF aplicou sobre a função cultura, o quanto cada UF maximizou o adimplemento dos direitos sociais culturais dentro do universo do possível. Em outras palavras: o universo do possível é dado pelo percentual de realização do orçamento total, assim *v.g.*, se uma dada UF tem uma dotação orçamentária geral atualizada de R\$ 10.000.000,00 e se o total empenhado no final do exercício foi de R\$ 8.500.000,00 isto significa que o percentual de realização desse orçamento foi de 85%, que traduz a efetiva possibilidade de execução orçamentária dessa UF, ou seja, a *reserva do possível* dessa UF é 85% da dotação orçamentária; se o percentual de realização da função cultura for igual ou maior que 85%, o coeficiente obtido será igual ou maior que 1,00, demonstrando que a administração pública realizou o previsto e autorizado para a cultura em grau igual ou maior que o universo de suas possibilidades como um todo. Ao contrário, todo coeficiente inferior a 1,00 evidencia que, embora podendo e, dentro dos limites das possibilidades orçamentárias, o administrador público, para função cultura, realizou menos do

⁴² Adotou-se o critério de despesas empenhadas e não as liquidadas, isto porque uma vez empenhada a despesa, ainda que não paga no exercício, fora executada no mesmo.

que lhe era possível.

Neste momento da pesquisa não se está ainda buscando a resposta à questão – quanto vale a cultura – mas sim, verificando-se o discurso do administrador público que se traduz em suas escolhas no uso da discricionariedade tanto na elaboração quanto na execução da Lei Orçamentária (CATAPANI, 2011) já que, no ordenamento jurídico brasileiro, o orçamento é de caráter autorizativo e não impositivo (PINHEIRO, 2011), e a função cultura não é uma despesa vinculada.

O que se está analisando e inquirindo neste momento é verificar objetivamente como se comporta o administrador público, nos limites de suas possibilidades fáticas e jurídicas com relação à função cultura, buscando-se, pela análise dos coeficientes de realização desta em relação à execução orçamentária total, o grau de aplicação do conceito de “mandamentos de otimização” para os direitos culturais. Em suma, coeficientes iguais ou superiores a 1,00 expressam otimização, coeficientes inferiores a 1,00 exprimem não otimização, indicam realizações abaixo do nível das possibilidades fáticas e jurídicas presentes naquele exercício, demonstram que as restrições impostas à função cultura foram maiores do que as restrições apresentadas pelo orçamento como um todo, significam dizer que, com relação à função cultura, o administrador público, podendo fazer mais não o fez!

Dá-se aqui voz aos números por meio de tabelas e gráficos.⁴³

⁴³ Os dados tabulados foram extraídos dos RREOs das Unidades Federativas, obtidos a partir dos portais de transparência das mesmas; a íntegra dos relatórios encontra-se no anexo I e as respectivas fontes e endereços dos sítios eletrônicos encontram-se nas referências legislativas do referido anexo I, organizadas por UF.

Tabela 1 - Ano 2012 - Execução orçamentária geral e da função cultura - percentuais de realização e coeficiente entre cultura e Orçamento Geral (em R\$ 1.000,00)

A	ORÇAMENTO GERAL				FUNÇÃO CULTURA				J
	B	C	D	E	F	G	H	I	
UF	Dotação Inicial	Dotação atualizada	Total Empenado	Percentual de Realização	Dotação Inicial	Dotação atualizada	Total Empenado	Percentual de Realização	Coeficiente Cult/Geral
AC	4.340.299	4.972.675	4.469.949	89,89%	25.108	30.124	25.289	83,95%	0,93
AL	6.575.747	7.504.047	6.478.573	86,33%	21.048	20.700	10.221	49,38%	0,57
AP	3.447.700	4.511.431	3.706.799	82,16%	10.975	20.417	19.742	96,69%	1,18
AM	11.139.410	13.207.641	11.855.804	89,76%	82.963	223.310	213.018	95,39%	1,06
BA	27.052.117	30.615.382	28.322.746	92,51%	219.320	305.398	206.190	67,52%	0,73
CE	18.727.170	20.890.342	16.638.192	79,65%	78.600	78.560	56.185	71,52%	0,90
DF	16.857.766	19.668.345	15.817.456	80,42%	183.684	242.354	193.362	79,78%	0,99
ES	11.365.492	13.081.353	11.397.802	87,13%	63.705	38.210	34.166	89,42%	1,03
GO	16.895.387	21.714.391	16.674.349	76,79%	16.213	21.599	12.419	57,50%	0,75
MA	10.360.938	12.364.674	10.977.081	88,78%	77.868	96.845	87.554	90,41%	1,02
MT	12.156.973	14.827.128	12.192.630	82,23%	33.212	39.952	34.346	85,97%	1,05
MS	9.118.642	11.308.890	9.081.449	80,30%	51.427	51.350	15.995	31,15%	0,39
MG	51.480.548	65.300.480	54.872.518	84,03%	138.777	172.049	141.509	82,25%	0,98
PA	14.047.117	16.542.629	14.351.835	86,76%	139.354	141.681	96.672	68,23%	0,79
PB	7.042.727	8.501.689	7.186.062	84,53%	21.357	21.316	10.792	50,63%	0,60
PR	29.687.505	31.222.036	28.490.682	91,25%	92.486	108.749	102.789	94,52%	1,04
PE	23.053.737	26.993.733	22.556.791	83,56%	123.581	157.317	146.505	93,13%	1,11
PI	6.416.561	7.677.629	6.433.586	83,80%	7.733	9.487	6.274	66,13%	0,79
RJ	61.289.423	68.984.671	60.831.781	88,18%	158.581	237.627	162.440	68,36%	0,78
RN	8.757.765	9.542.897	8.042.597	84,28%	46.299	50.435	27.463	54,45%	0,65
RS	33.409.252	35.808.581	33.232.383	92,81%	61.442	87.933	58.092	66,06%	0,71
RO	5.910.019	6.525.759	5.701.546	87,37%	13.292	13.004	8.932	68,69%	0,79
RR	2.156.743	5.029.313	2.600.632	51,71%	959	6.774	4.404	65,01%	1,26
SC	16.148.362	20.095.465	17.144.735	85,32%	62.288	70.732	45.136	63,81%	0,75
SP	156.698.055	162.351.104	154.803.614	95,35%	830.624	890.767	777.814	87,32%	0,92
SE	6.915.401	7.052.983	6.061.053	85,94%	33.403	29.021	12.060	41,56%	0,48
TO	7.421.980	7.527.084	5.431.263	72,16%	37.362	32.383	9.773	30,18%	0,42

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UFs(Anexo I)

Nota: Dados trabalhados pelo autor

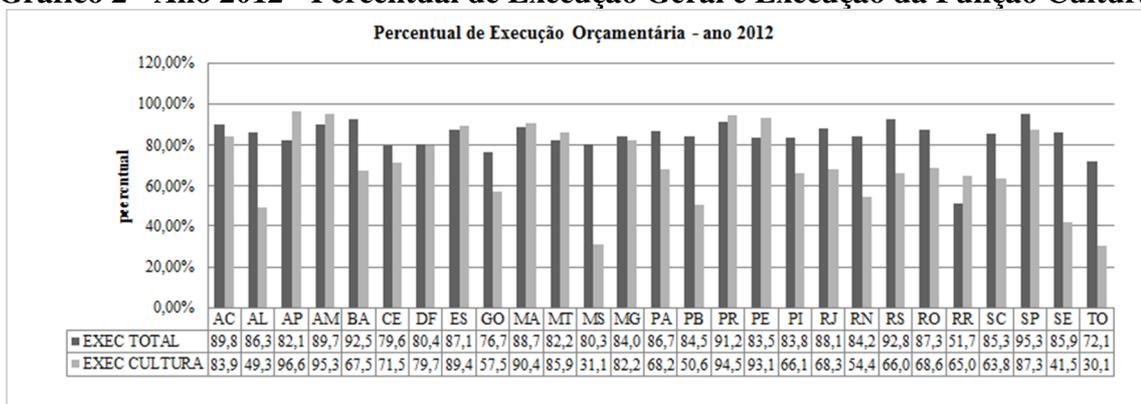
Da observação dos dados tabulados, a primeira verificação é com relação ao percentual de realização do orçamento geral apresentado pelas Unidades Federativas, confirmando a gravidade do desafio orçamentário em países em desenvolvimento pela constatação de que, conforme exposto no capítulo anterior, os aspectos econômicos determinam limitação e vulnerabilidade de toda ação governamental e, conseqüentemente, nas políticas públicas de adimplemento de direitos fundamentais. Nesse sentido, o desafio orçamentário não é mera convicção, mas fato concreto que se impõe perante a administração pública, exigindo desta o aprimoramento da eficiência (DI PIETRO, 2014 p. 84) e da economicidade na busca da melhor governança.

Das 27 Unidades Federativas do Brasil, no ano de 2012, apenas 4 demonstram percentual de realização do orçamento geral acima de 90%, sendo elas: Bahia(92,51%), Paraná(91,25%), Rio Grande do Sul(92,81%) e São Paulo(95,35%). Isso significa que 85% das UFs do Brasil apresentam comprometimento na consecução de suas metas e programas de ações

governamentais, sendo que 4UFs obtiveram percentuais abaixo de 80%, sendo elas: Ceará (79,65%), Goiás (76,79%), Roraima (51,71%) e Tocantins (72,16%).

No âmbito da função cultura, o quadro, no ano de 2012, apresenta-se ainda mais dramático. Embora 5UFs demonstrem percentual de realização acima de 90%, sendo elas: Amapá (96,69%), Amazonas (95,39%), Maranhão (90,41%), Paraná (94,52%) e Pernambuco (93,13%), 17 UF's, isto é, 63% das UF's obtiveram percentuais abaixo de 80% (algumas delas muito abaixo disso, inclusive). O quadro complica-se quando analisamos o coeficiente da relação entre percentuais de realização do orçamento geral com o percentual de realização da função cultura. Para melhor visualização, demonstra-se abaixo essa relação graficamente.

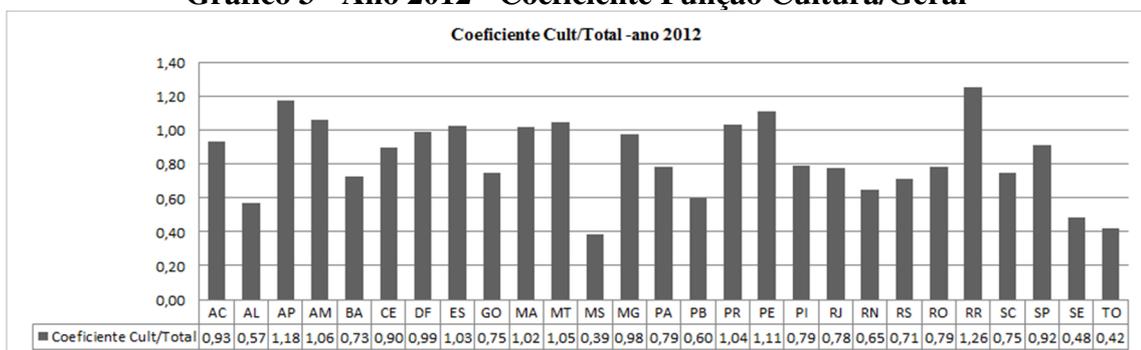
Gráfico 2 - Ano 2012 - Percentual de Execução Geral e Execução da Função Cultura



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UF's (Anexo I)

Nota: Dados trabalhados pelo autor

Gráfico 3 - Ano 2012 - Coeficiente Função Cultura/Geral



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UF's (Anexo I)

Nota: Dados trabalhados pelo autor

Como já se afirmou, coeficientes iguais ou acima de 1,00 denotam que houve uma proporcionalidade entre as restrições sofridas pelo orçamento geral e as sofridas pela função cultura, constatando-se, nestas ocorrências, um equilíbrio, uma simetria entre a delimitação do *possível* para o orçamento geral e para a cultura, significando que a administração pública daquela UF decidiu de forma equânime, no universo das possibilidades fáticas com relação à cultura. Coeficientes abaixo de 1,00 delatam e demonstram exatamente o contrário, ou seja, a administração pública restringiu, nestes casos, de forma mais onerosa a cultura do que outras funções ou despesas.

Alcançaram coeficientes iguais ou acima de 1,00, no ano de 2012, as UFs: AP, AM, ES, MA, MT, PR, PE e RR, porém, do universo de 27 UFs no ano em questão, 19 delas mostram coeficientes abaixo de 1,00, ou seja, em 70% das UFs do Brasil a administração pública priorizou e decidiu em favor de outras despesas e funções em detrimento da função cultura. Nestas UFs as ações governamentais em favor da cultura, previstas no orçamento e, portanto, dotadas de possibilidades fáticas e jurídicas para seus adimplementos, foram realizadas aquém do possível. Os Quadros dos anos de 2013 e 2014 não são diferentes, demonstrando certa regularidade neste *modus operandi*, como se pode abaixo verificar.

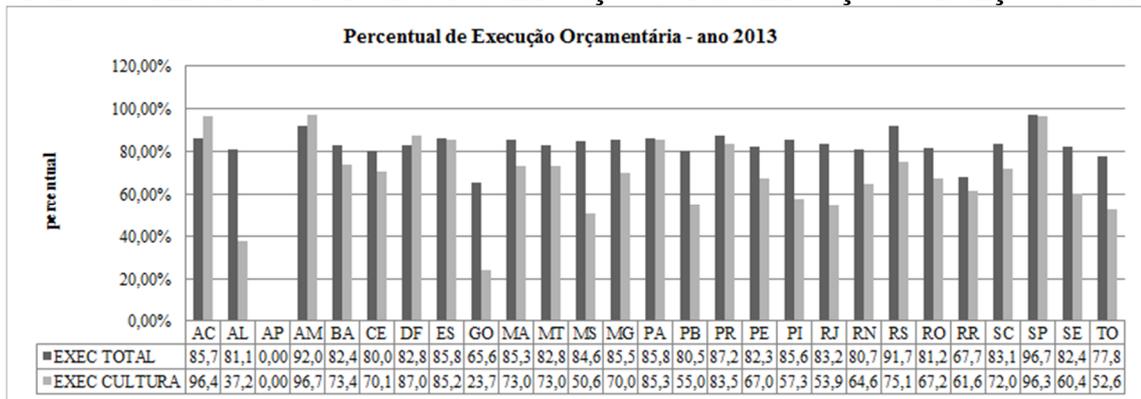
Tabela 2- Ano 2013- Execução orçamentária geral e da função cultura - percentuais de realização e coeficiente entre cultura e Orçamento Geral (em R\$1.000,00)

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
UF	ORÇAMENTO GERAL				FUNÇÃO CULTURA				Coeficiente Cult/Geral
	Dotação Inicial	Dotação atualizada	Total Empenado	Percentual de Realização	Dotação Inicial	Dotação atualizada	Total Empenado	Percentual de Realização	
AC	4.930.682	5.718.287	4.904.867	85,78%	17.241	25.029	24.144	96,46%	1,12
AL	7.138.777	8.641.578	7.014.443	81,17%	21.977	35.167	13.083	37,20%	0,46
AP (*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AM	12.682.966	15.447.875	14.224.592	92,08%	120.121	206.668	200.030	96,79%	1,05
BA	32.473.081	38.695.654	31.919.732	82,49%	210.994	310.310	228.009	73,48%	0,89
CE	19.387.772	22.000.975	17.603.751	80,01%	61.900	93.843	65.858	70,18%	0,88
DF	18.977.999	21.880.240	18.133.090	82,87%	248.587	240.574	209.314	87,01%	1,05
ES	12.523.850	14.108.856	12.106.630	85,81%	52.513	72.703	61.982	85,25%	0,99
GO	21.019.134	27.007.176	17.715.820	65,60%	32.770	58.914	13.961	23,70%	0,36
MA	12.538.301	15.928.836	13.592.766	85,33%	95.765	108.494	79.227	73,02%	0,86
MT	11.855.106	13.992.809	11.591.572	82,84%	95.765	108.494	79.227	73,02%	0,88
MS	9.828.720	12.431.829	10.519.220	84,62%	40.656	40.623	20.576	50,65%	0,60
MG	60.460.176	74.014.509	63.302.756	85,53%	152.764	223.608	156.653	70,06%	0,82
PA	17.449.279	18.601.593	15.967.076	85,84%	149.599	133.823	114.178	85,32%	0,99
PB	8.843.424	10.067.970	8.105.322	80,51%	22.823	26.503	14.588	55,04%	0,68
PR	35.314.509	36.719.289	32.047.015	87,28%	92.711	78.988	66.003	83,56%	0,96
PE	28.344.087	29.569.479	24.363.701	82,39%	130.905	137.589	92.299	67,08%	0,81
PI	6.836.943	7.934.809	6.794.415	85,63%	14.493	14.230	8.160	57,34%	0,67
RJ	64.490.548	82.119.926	68.388.313	83,28%	246.916	346.383	187.027	53,99%	0,65
RN	9.409.699	11.376.725	9.191.102	80,79%	46.386	46.460	30.034	64,64%	0,80
RS	37.900.648	41.127.568	37.745.286	91,78%	91.575	105.414	79.185	75,12%	0,82
RO	6.384.134	7.736.210	6.289.119	81,29%	6.903	13.364	8.989	67,26%	0,83
RR	2.378.064	4.857.280	3.291.462	67,76%	1.178	7.167	4.419	61,66%	0,91
SC	18.306.903	21.892.997	18.210.981	83,18%	51.642	52.763	38.018	72,05%	0,87
SP	173.448.364	182.773.836	176.780.596	96,72%	871.320	944.834	910.750	96,39%	1,00
SE	7.237.089	7.850.415	6.470.679	82,42%	22.474	20.279	12.261	60,46%	0,73
TO	7.592.649	7.983.994	6.212.008	77,81%	21.105	11.940	6.286	52,65%	0,68

(*) a UF do Amapá não apresentou RREO completa de 2013

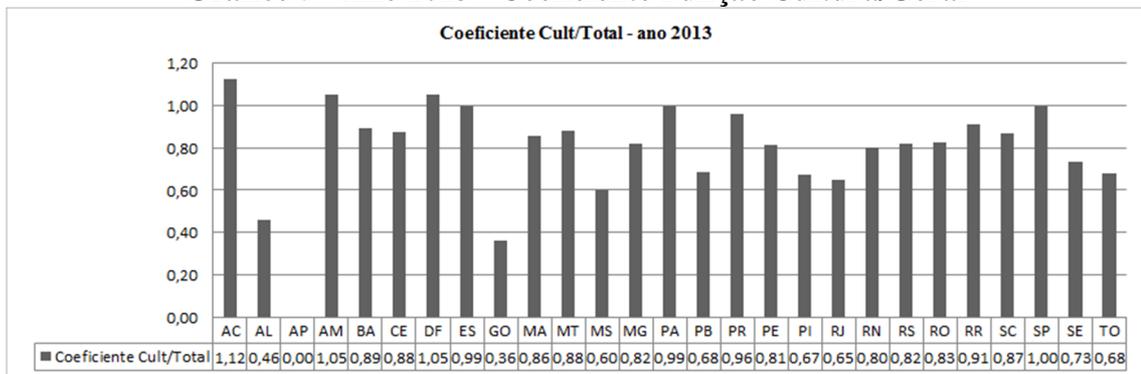
Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UF's (Anexo I)
Nota: Dados trabalhados pelo autor

Com relação à verificação do desafio orçamentário, o ano de 2013 demonstra um agravamento da situação, verificando-se que apenas 3UFs (em 2012 foram 4 UF's) obtiveram percentual de realização do orçamento geral acima de 90%, sendo elas: AM (92,08%), RS (91,78%) e SP (96,72%). As UF's GO (65,60%), RR (67,76%) e TO (77,81%) continuam obtendo percentuais abaixo de 80%. Com relação à função cultura, o agravamento é ainda maior, reduzindo para apenas 4UF's (em 2012 foram 8) que alcançaram coeficientes de realização da função Cultura em relação ao orçamento geral, iguais ou superiores a 1,00, sendo elas: AC, AM, DF e SP, significando que em 85% das UF's do Brasil, a administração pública decidiu de forma a preterir a função cultura em favor de outras despesas e funções, conforme melhor se visualiza pelos Gráficos abaixo:

Gráfico 4 - Ano 2013 - Percentual de Execução Geral e Execução da Função Cultura

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UFs (Anexo I)

Nota: Dados trabalhados pelo autor

Gráfico 5 - Ano 2013 - Coeficiente Função Cultura/Geral

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UFs (Anexo I)

Nota: Dados trabalhados pelo autor

Antes que se proceda a outros entrecruzamentos analíticos a partir dos percentuais e coeficientes, o cenário de 2014 já permite certas prospecções nas quais se constata que, apesar de em relação ao ano de 2012, o número de UFs com percentual de realização do orçamento geral acima de 90% ter aumentado, passando de 4UFs em 2012, para 7 UF's em 2014, o número de UFs que obtiveram coeficiente de realização da função cultura em relação ao orçamento geral, acima ou igual a 1,00, diminuiu de 8 em 2012 para 7 UF's em 2014, apontando para uma não necessária correlação entre melhoria da performance orçamentária geral e a priorização da função cultura, conforme dados abaixo demonstrados:

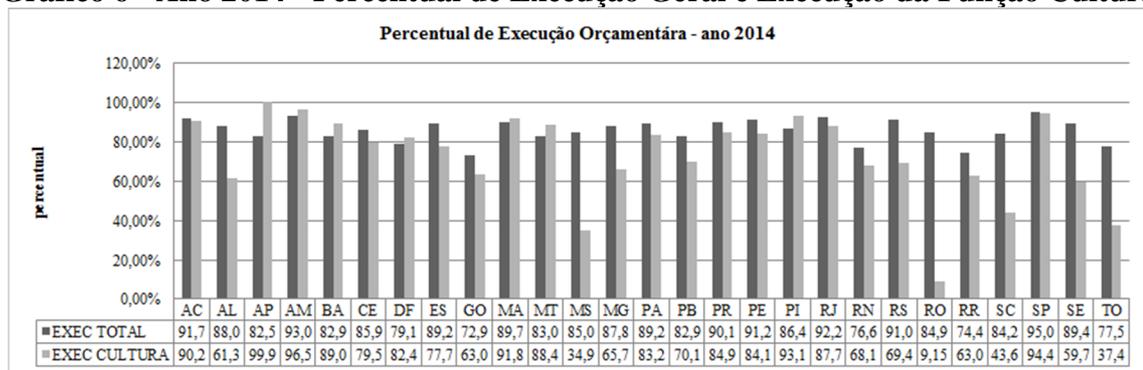
Tabela 3 - Ano 2014 - Execução orçamentária geral e da função cultura - percentuais de realização e coeficiente entre cultura e Orçamento Geral (em R\$ 1.000,00)

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
UF	ORÇAMENTO GERAL				FUNÇÃO CULTURA				Coeficiente Cult/Geral
	Dotação Inicial	Dotação atualizada	Total Empenado	Percentual de Realização	Dotação Inicial	Dotação atualizada	Total Empenado	Percentual de Realização	
AC	5.085.446	5.989.320	5.496.340	91,77%	19.881	28.525	25.746	90,26%	0,98
AL	8.268.268	9.219.374	8.121.633	88,09%	34.218	25.566	15.673	61,30%	0,70
AP	5.014.310	5.307.166	4.379.919	82,53%	15.100	17.945	17.944	99,99%	1,21
AM	14.260.416	16.310.879	15.180.430	93,07%	123.038	188.837	182.284	96,53%	1,04
BA	33.944.556	40.866.913	33.908.007	82,97%	158.092	279.796	249.142	89,04%	1,07
CE	20.865.476	24.245.504	20.833.010	85,93%	66.698	101.903	81.048	79,53%	0,93
DF	21.451.121	24.009.544	19.008.773	79,17%	189.346	217.569	179.301	82,41%	1,04
ES	14.003.607	14.871.067	13.264.464	89,20%	104.640	123.423	95.905	77,70%	0,87
GO	21.333.845	28.088.735	20.481.435	72,92%	39.953	54.743	34.526	63,07%	0,86
MA	13.623.533	14.999.772	13.467.595	89,79%	97.332	102.052	93.686	91,80%	1,02
MT	12.184.113	14.490.558	12.035.730	83,06%	22.455	33.845	29.939	88,46%	1,07
MS	11.027.089	14.089.194	11.984.533	85,06%	46.786	49.040	17.151	34,97%	0,41
MG	66.026.354	75.757.460	66.572.405	87,88%	191.662	229.425	150.803	65,73%	0,75
PA	18.784.825	20.114.436	17.956.735	89,27%	198.435	145.165	120.852	83,25%	0,93
PB	9.594.440	10.690.367	8.868.898	82,96%	14.144	19.371	13.588	70,15%	0,85
PR	37.201.461	38.704.604	34.907.685	90,19%	98.275	79.392	67.423	84,92%	0,94
PE	27.052.204	28.497.590	26.000.657	91,24%	140.296	132.126	111.141	84,12%	0,92
PI	7.223.888	8.045.027	6.954.564	86,45%	22.025	16.347	15.226	93,14%	1,08
RJ	73.524.412	77.207.022	71.220.904	92,25%	194.421	252.220	221.327	87,75%	0,95
RN	11.319.838	11.875.341	9.107.034	76,69%	45.151	51.679	35.199	68,11%	0,89
RS	42.652.305	46.909.885	42.731.361	91,09%	128.494	136.866	95.043	69,44%	0,76
RO	6.762.251	7.751.225	6.587.565	84,99%	5.630	14.261	1.305	9,15%	0,11
RR	2.821.643	4.290.177	3.194.051	74,45%	6.124	7.937	5.000	63,00%	0,85
SC	20.107.530	23.756.969	20.010.311	84,23%	65.515	66.883	29.215	43,68%	0,52
SP	189.112.039	195.389.628	185.671.397	95,03%	934.734	962.783	909.689	94,49%	0,99
SE	7.748.688	7.698.261	6.883.367	89,41%	18.658	17.917	10.701	59,73%	0,67
TO	8.735.887	8.967.950	6.953.473	77,54%	38.599	31.226	11.708	37,49%	0,48

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UFs (Anexo I)

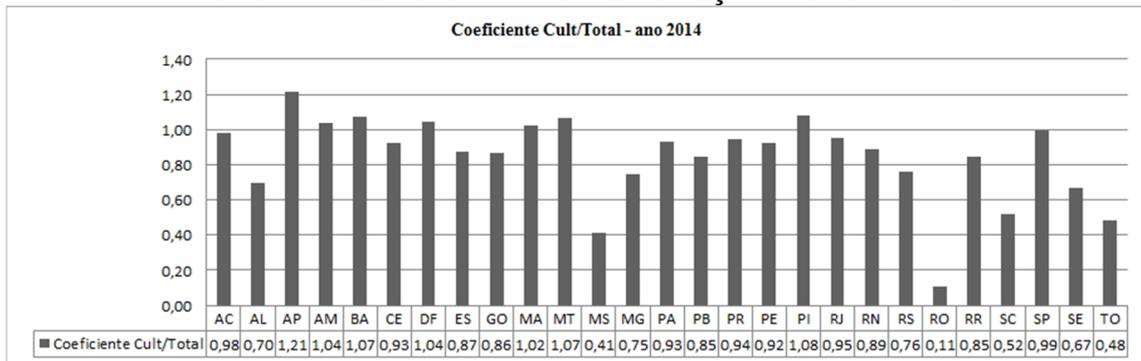
Nota: Dados trabalhados pelo autor

Gráfico 6 - Ano 2014 - Percentual de Execução Geral e Execução da Função Cultura



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UFs(Anexo I)

Nota: Dados trabalhados pelo autor

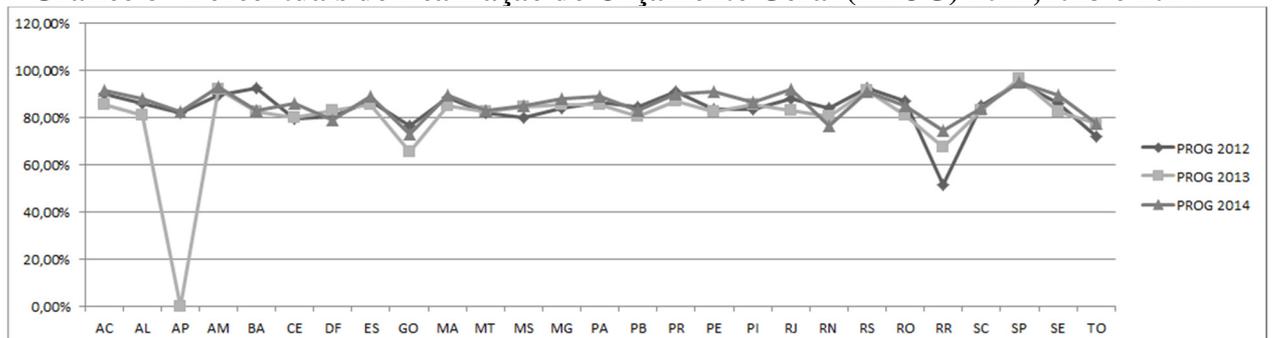
Gráfico 7 - Ano 2014- Coeficiente Função Cultura/Geral

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UF's (Anexo I)

Nota: Dados trabalhados pelo autor

A metodologia empírica aplicada, com o objetivo de verificabilidade (POPPER, 2013) do desafio orçamentário como função restritiva dos direitos fundamentais sociais, mostrou-se consistente para fundamentação das conclusões a que se chegou neste estágio da pesquisa, a saber:

As Unidades Federativas do Brasil demonstram certo grau de constância nos percentuais de realização dos Orçamentos Gerais, confirmando a percepção de que os desafios orçamentários e a realidade financeira determinam restrições de forma concreta sobre a execução dos programas e ações da administração pública, restringindo, portanto, o universo de concretização das políticas públicas de adimplemento dos direitos fundamentais sociais como um todo. A grande maioria das UF's, nos anos de 2012 a 2014 obtiveram percentuais de realização do orçamento geral (PROG) abaixo de 90%, conforme melhor se visualiza pela similaridade e regularidade das linhas no Gráfico abaixo.

Gráfico 8 - Percentuais de Realização do Orçamento Geral (PROG) 2012,2013 e 2014

(o desvio apresentado em 2013 pelo AP deve-se a não obtenção dos dados neste ano desta UF)

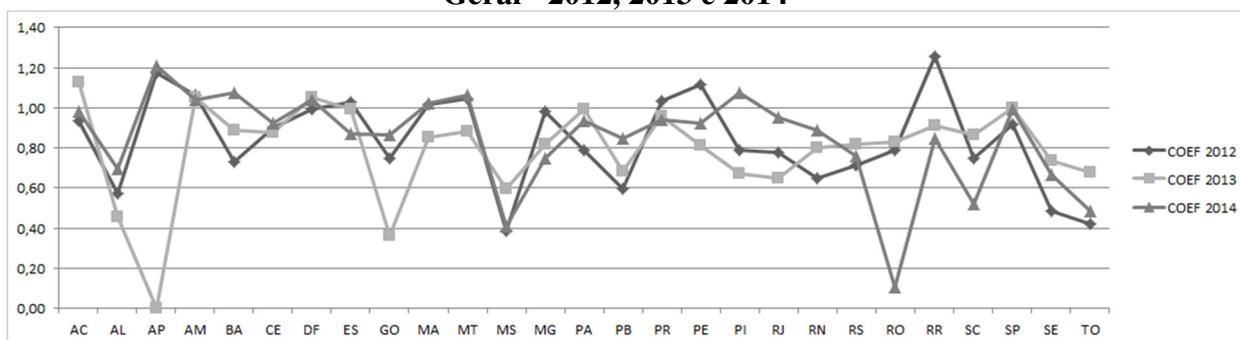
Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UF's (Anexo I)

Nota: Dados trabalhados pelo autor

Os coeficientes obtidos através da relação entre o percentual de execução orçamentária da

função cultura e o percentual de realização do orçamento geral, apresentando em esmagadora maioria valores inferiores a 1,00, demonstram claramente que o desafio orçamentário não é o único fator restritivo das políticas públicas voltadas à cultura, visto que as previsões orçamentárias da cultura foram cumpridas em percentual menor do que o obtido pelo orçamento geral. Nesse sentido, na maioria das UF's do Brasil, a administração pública no uso de sua discricionariedade, ainda que estando presentes condições jurídicas e fáticas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), não qualificaram o direito à cultura como direitos fundamentais, como mandamentos de otimização, como princípios, como “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível” (ALEXY, 2011, p. 90), isto é, com relação à cultura, embora pudessem fazer mais, não o fizeram. Além disso, os coeficientes não apresentam regularidade nos exercícios fiscais, diferentemente dos percentuais de execução do orçamento geral, corroborando a não existência de correlação entre o desafio orçamentário e adimplemento de políticas públicas para os direitos culturais, conforme Gráfico abaixo.

Gráfico 9- Coeficiente de Realização Orçamentária entre Função Cultura e Orçamento Geral - 2012, 2013 e 2014



(o desvio apresentado em 2013 pelo AP deve-se a não obtenção dos dados neste ano desta UF)

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UF's (Anexo I)
Nota: Dados trabalhados pelo autor

Efetuando-se o entrecruzamento de dados – Percentual de Realização do Orçamento Geral (PROG) e Coeficiente de relação entre o percentual de execução orçamentária da função cultura e o percentual de realização do orçamento geral, verifica-se que não há uma consistente correlação entre estes fatores, ou seja, a performance do orçamento geral não necessariamente determina um coeficiente igual ou acima de 1,00, fundamenta-se este fenômeno na observação de que UF's com percentual de realização do orçamento geral abaixo de 90% representam a maioria das que obtêm coeficientes acima de 1,00. No universo observado de 2012 a 2014, observa-se 19 ocorrências de coeficientes positivos (8 em 2012, 4

em 2013 e 7 em 2014), das quais 15 apresentam percentual de realização do orçamento geral (PROG) menor que de 90%. Na Tabela 4 abaixo, foram tabuladas as PROGs das UFs, nos respectivos exercícios fiscais, com coeficientes iguais ou maiores que 1,00. Na última linha dessa tabela demonstra-se o percentual de UFs (do universo de 27 existentes no Brasil) que obtiveram coeficientes iguais ou superiores a 1,00, sendo: 30% em 2012, 15% em 2013 e 26% em 2014.

Tabela 4 - Percentual de Realização do Orçamento Geral (PROG) das UFs com coeficientes iguais ou maiores que 1,00 em 2012, 2013 e 2014

UF	2012	2013	2014
AC	-	85,78%	-
AL	-	-	-
AP	82,16%	-	82,53%
AM	89,76%	92,08%	93,07%
BA	-	-	82,97%
CE	-	-	-
DF	-	82,87%	79,17%
ES	87,13%	-	-
GO	-	-	-
MA	88,78%	-	89,79%
MT	82,23%	-	83,06%
MS	-	-	-
MG	-	-	-
PA	-	-	-
PB	-	-	-
PR	91,25%	-	-
PE	83,56%	-	-
PI	-	-	86,45%
RJ	-	-	-
RN	-	-	-
RS	-	-	-
RO	-	-	-
RR	51,71%	-	-
SC	-	-	-
SP	-	96,72%	-
SE	-	-	-
TO	-	-	-
Qtde de UFs coef = ou > 1,00	8	4	7
Percentual de UFs	30%	15%	26%

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UFs (Anexo I)
Nota: Dados trabalhados pelo autor

Concluindo, se por um lado efetivamente a execução orçamentária das Unidades Federativas do Brasil, conforme evidenciado pela análise empírica, padece de uma limitação crônica, verificável pela constância e regularidade no Gráfico 8, determinando uma não execução plena dos investimentos e despesas previstos e aprovados pelas LOAs, dentre tais despesas as relativas a políticas públicas de adimplemento de direitos fundamentais sociais, comprovando-se a vulnerabilidade de tais direitos à condição econômico-financeira de países

em desenvolvimento pela restrição dos mesmos pelo desafio orçamentário.

Com relação aos direitos culturais, mostrou-se, pela pesquisa, que padecem estes de restrições maiores do que a meramente econômica. Embora não se tenha, até este momento, respostas à questão principal da pesquisa – quanto vale a cultura – pela baixa ocorrência de coeficientes acima de 1,00 apresentados pelos gráficos e tabulações aqui expostos, pode-se concluir que as administrações públicas da maioria das UF's do Brasil restringem os direitos culturais em proporção maior do que as restrições aplicadas sobre as demais funções orçamentárias. Visto que podendo fazer mais, não o fizeram, verifica-se empiricamente que, com relação aos direitos culturais no universo observado, há inegavelmente a ocorrência de negatividade material (WOLKMER, 2004, p. 35) que, como tão bem ensinam Dussel e Wolkmer, é a fonte da exclusão, marginalização e negação de cidadania.

Ainda que não se saiba até aqui o quanto gastam, sabe-se já que gastam menos do que poderia ter sido gasto na função cultura. Sabe-se já, com a força da verificabilidade (POPPER, 2013) empírica, que a cultura não é prioridade para a grande maioria das Unidades Federativas do Brasil.

Antes que se adentre ao cerne mesmo da pesquisa, como forma de preparo para a análise da questão central, antecipa-se que a investigação acerca do valor da cultura nas UF's do Brasil assume duplo olhar: o quanto e o como se gasta com cultura. Nesse sentido, a análise dos Relatórios de Execução Orçamentária (Capítulo 5) enfoca não somente a relação entre o valor investido em cultura com relação ao orçamento geral, como também procede à abertura da função cultura em suas subfunções. As três grandes subfunções da cultura, que representam mais de 90% das despesas nesta área, são – administração direta, patrimônio cultural e difusão cultural.

Há que se ponderar sobre esses dois macroconceitos, em busca de esclarecimento dos enunciados normativos constitucionais acerca do tema, que permitam, ao mesmo tempo: 1) formatar uma relação entre patrimônio e difusão cultural com os direitos culturais individuais e difusos; 2) estabelecer critérios, dentro de uma perspectiva de sociedade aberta (POPPER, 1998b), sobre o papel do patrimônio e da difusão cultural sobre a experiência de cidadania ampliada; e 3) a partir das relações entre patrimônio e difusão cultural – direitos culturais – cidadania, inquirir a realidade das políticas públicas culturais das UF's, pelo viés da análise das execuções orçamentárias nesta seara.

Cultura e direitos culturais

Dentre os temas que permeiam a indagação, reflexão e construção conceitual na história da civilização humana seguramente o tema cultura é o mais amplo e mais presente. Tal fenômeno não poderia ser diferente visto que, sob a visão antropológica, segundo Cunha Filho (2004) e José Luiz dos Santos (1997), toda intervenção humana sobre o ambiente natural, incluindo-se o pensamento e a representação, é cultura.

Entretanto, há que se ter claro que nem todo pensamento, nem toda representação, nem toda construção cultural que constituiu e constitui a civilização ocidental, na qual o Brasil se insere, se dá ou se deu sob a égide da emancipação, como trânsito da sociedade fechada à sociedade aberta. Nesse sentido, a vigilância crítica, o constante cuidado com relação às posições totalizantes e apaixonadas com relação à cultura e seu papel na sociedade civil são mais que mera necessidade metodológica e, o vaticínio de Teixeira Coelho (2008, p.17) – “cultura não é o todo. Nem tudo é cultura”, transmuta-se no parâmetro, na linha de recorte para a análise e inquirição sobre cultura e direitos culturais no ordenamento jurídico brasileiro.

Cultura e civilização mantêm entre si uma relação de coexistência e interdependência, motivo pelo qual a presente pesquisa considera e se embasa nas reflexões de Karl Popper, em sua visão crítica acerca da civilização ocidental e da história da filosofia, em sua obra – *A sociedade aberta e seus inimigos* – na qual afirma que a civilização ocidental é “uma civilização por assim dizer, ainda na infância e que continua a crescer a despeito do fato de tantas vezes haver sido traída pelos dirigentes intelectuais do gênero humano” (POPPER, 1998a, p. 15), apontando uma negatividade existente no âmbito cultural, até mesmo em determinados “baluartes” da cultura e da filosofia, negatividade capaz de tornar possível o “surgimento daqueles movimentos reacionários que tentaram, e ainda tentam, derrubar a civilização e retornar ao tribalismo” (POPPER, 1998a, p. 15), retornar à “sociedade tribal ou “sociedade fechada”, com sua submissão às forças mágicas” (POPPER, 1998a, p. 15), entendendo-se aqui por *forças mágicas* como toda forma de negação da “liberdade e das faculdades críticas do homem” (POPPER, 1998a, p. 15), toda forma de negação da racionalidade crítica.

Esta postura popperiana, que nas palavras do próprio autor, é concorde com “Sócrates, que ensinou a lição de que devemos ter fé na razão humana, mas ao mesmo tempo devemos nos resguardar do dogmatismo; de que devemos nos afastar tanto da misologia [...] quanto da atitude mágica daqueles que fazem da sabedoria um ídolo”(POPPER, 1998a, p. 201), é necessária exatamente porque tanto a desconfiança e a inimizade com a razão, quanto o seu contrário, a adesão cega e apaixonada por qualquer racionalidade, são impeditivas da atitude efetivamente crítica e, exatamente esta, a crítica, “é o espírito da ciência”(POPPER, 1998a, p. 201).

A civilização contemporânea com sua transmodernidade carrega em si, de forma latente e constante, os perigos dos extremos apontados por Sócrates e confirmados por Popper. Vive-se hoje, e notadamente no Brasil, em nome de um discutível conceito de democracia, uma cultura da coexistência vazia, de um relativismo de novo quilate, um arranjo social de *mútuo respeito* para com as ideias e convicções diferentes e até mesmo antagônicas, no qual, ao final de encontros e trocas de impressões, tanto no senso comum quanto nos ambientes acadêmicos e políticos, não se pode chegar a um novo lugar a que levaria a racionalidade, mas tão somente ao lugar possível hoje – o lugar inconcluso, no qual cada um *respeitando* a posição do outro (ainda que irrefletidamente), mantém suas convicções originais (ainda que irracionais ou de evidente erro) numa forma atual de misologia, de inimizade com a razão, com a racionalidade, com a razoabilidade em nome da propalada atitude “politicamente correta”.

É bem certo que não se pode retroceder ao tempo moderno da civilização, e como naquele, crer numa racionalidade absolutamente positiva como assim impuseram o iluminismo e o positivismo, muito menos recuar ainda mais e crer, como os escolásticos, que a verdade absoluta é possível e só o é se fora atingida a partir do embate entre duas únicas posições (tese e antítese). A transmodernidade não permite ingênuas crenças, pelo menos não para os que lutam por uma sociedade aberta.

Refletir sobre a cultura nesse cenário da civilização contemporânea ocidental, na qual contornos e posicionamentos tanto políticos, quanto epistemológicos parecem não poder mais ser precisamente definidos e delimitados, no qual os modelos e paradigmas da ciência, do pensamento sistematizado, dos modelos políticos e econômicos do século XX foram inevitavelmente transpostos após a segunda grande guerra e a simbólica ruptura dos *muros de Berlim* não é tarefa simples, uma vez que, em sendo a indagação sobre cultura também um ato cultural, está ela inserida e imbuída no contexto da transmodernidade, no contexto de

ordenamentos jurídicos posteriores à Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), no contexto brasileiro sob a égide da Constituição cidadã (1988) que se configura como um Estado de Direito Social, cujas exigências de inclusão e de desenvolvimento humano e econômico são por demais complexas e interdependentes.

O quadro contextual se complica quando a complexidade é acrescida por uma nebulosidade social, econômica, política e cognitiva, na qual os agentes institucionais e a sociedade civil, pela perda de contornos e referências de racionalidade, mergulham nas perigosas águas do relativismo e das posições totalitárias próprias da sociedade fechada (POPPER, 1998a). Na América Latina os reflexos dessa nebulosidade podem ser percebidos nas crises econômico-políticas em países significativos como Venezuela, Argentina, Bolívia e Brasil. Respeitadas as particularidades de cada um, o que se pode apontar de comum entre eles é a perda de identidade ideológica, no sentido positivo do termo, dos partidos e dos representantes políticos, que a toda evidência, tanto os de *situação* como os de *oposição*, têm substituído coerência programática por interesses de poder, têm substituído racionalidade e razoabilidade por oportunidades partidárias e pessoais, com sérios prejuízos para o desenvolvimento humano e econômico de todos aqueles países.

Esse contexto não poderia ser silenciado nesta pesquisa, embora a crise econômica e política no Brasil esteja em andamento, o que não nos permite qualquer previsão sobre seu desenrolar e desfecho⁴⁴, os impactos sobre a cultura, sobre patrimônio e difusão cultural são direta e indiretamente imensos. Como já se demonstrou no capítulo anterior, o desafio orçamentário, a falta de recursos financeiros impõem efetivamente restrições aos direitos sociais, e no caso dos direitos culturais, como constatado, para além do desafio orçamentário, a vontade política e o poder discricionário do agente público são de grande impacto.

Conforme se pode extrair do artigo 216 da CF88 (BRASIL, 2015), o conceito de patrimônio cultural é muito mais extenso (embora o inclua) do que acervos históricos, a concepção de difusão cultural é muito mais abrangente e até mesmo diversa do que o mero acesso ao *consumo* de bens culturais (como insistem ser algumas políticas públicas neste tema), o núcleo essencial daquele dispositivo normativo não é outro senão os *saberes*, conjunto a partir do qual derivam todos os bens culturais, materiais e imateriais, e a partir do qual irradia a tríplice matriz dos direitos culturais – direitos de fruição, de criação e de participação

⁴⁴ Em concordância às críticas popperianas com relação ao princípio de certeza e previsibilidade defendidas pela ortodoxia do materialismo histórico dialético e por todas as correntes de um positivismo histórico (POPPER, 1961).

(SILVA, Vasco, 2007).

Estas relações de criação, fruição e participação com os saberes denotam e evocam o que já se afirmou anteriormente, a concepção de cultura própria da sociedade aberta que é a de cultura enquanto meio e não como um fim em si mesma. Nessa medida, o apoio, o incentivo, a proteção, a valorização e a difusão das formas de expressão, dos modos de criar, fazer e viver, das criações artísticas, tecnológicas e científicas e do conjunto de todas as obras criadas garantidos constitucionalmente nos artigos 215 e 216 da CF88 (BRASIL, 2015) determinam um obrigatório cuidado para com o patrimônio cultural para que o mesmo esteja, o mais e da melhor forma possível, disponível para a transmissão e acesso a todos os cidadãos, não como mero consumo ou deleite, mas para o crescimento, o desenvolvimento humano (cultural, social, científico e econômico) da nação. Em outras palavras, o patrimônio cultural, em constante crescimento, desenvolvimento, releitura e atualização (direitos de criação e de participação) necessariamente deve ser difundido, transmitido (direitos de fruição) em favor da cidadania plena.

Há que se notar que em sendo o patrimônio cultural, material e imaterial, um conjunto de bens que se caracterizam sob a forma de *saberes*, possuem e guardam estes, em maior ou menor grau, sempre um *quid*, um quê de logicidade, de racionalidade. Desde a mais ingênua (se assim pode ser chamada) e simples manifestação ou expressão popular, até a mais complexa teoria científica ou tecnológica, guardam, todas as formas de saber, um *logus*, uma razão que o constitui e o faz ser como é e não outro. E não se trata de defender aqui uma posição metafísica do bem cultural, muito ao contrário, o saber não é um ser em si, o saber nasce, passa a existir a partir de uma razão, ainda que inconsciente, seja fruto de um desejo ou de uma necessidade. Exatamente por possuir um *logus* é que todo bem cultural evoca e determina, para sua transmissão, o *dialogus*. A principal forma de repasse de saberes, de transmissão do *logus* pelo *dialogus*, é o ensino. Saberes construídos por uns são para serem aprendidos por outros, para que, depois de conhecidos e experienciados possam ser, modificados ou não, retransmitidos. Não há outra técnica de formação e desenvolvimento cultural, desde os primórdios da humanidade, que não seja a partir do binômio construção (pesquisa) e repasse (ensino) dos saberes.

Embora a presente pesquisa não objetive adentrar na seara da educação e do ensino, tanto o institucional/sistemático, quanto o informal, as relações basilares e intrínsecas entre cultura e educação não poderiam deixar de ser mencionadas, principalmente pelo grave cenário vivido

no Brasil nesta esfera.

O impacto negativo da realidade da educação no Brasil (tanto na pesquisa, quanto no ensino) sobre os direitos culturais, sobre os direitos de fruição, participação e criação, é grave e causa efeitos diretos e indiretos sobre esses.

Os efeitos diretos referem-se às óbvias limitações impostas aos cidadãos, não somente pela não inserção e efetiva aprendizagem das criações científicas, tecnológicas e artísticas a que têm direito garantido constitucionalmente (inc. III, art. 216, CF88) (BRASIL, 2015), quanto também pelo impedimento do desenvolvimento cognitivo e comunicativo que lhes tolhem possibilidades de melhor fruição de todos os bens culturais inclusive de suas próprias manifestações e expressões populares. Mais grave ainda, determinam o impedimento de sua plena participação na cidadania e na vida política, dificultando, ainda que somente pelo viés do constrangimento do escasso acervo de conteúdo e de linguagem técnica que sabem serem vítimas (SILVA, Vini, 2007), de serem coautores da própria história por serem impedidos de se configurarem como verdadeiros intérpretes da constituição (HÄBERLE, 2002).

Os efeitos indiretos da situação educacional-cultural do Brasil referem-se ao impacto sobre a economia como um todo, determinando uma contínua baixa *performance* do Produto Interno Bruto que, como ressalta Canotilho (CANOTILHO, 2010) e corroborou-se no capítulo anterior, transmutam-se em restrições aos direitos sociais, aos direitos culturais, pelo desafio orçamentário, pela falta (quase programática) de recursos.

Estes efeitos não são fruto de mera percepção ou convicção, o *Relatório de Ciência da Unesco – Rumo a 2030 – Visão Geral e Cenário Brasileiro* (UNESCO, 2015) reporta objetivamente uma situação dramática e preocupante sobre a realidade atual brasileira, que dentre vários problemas apontados destacam-se alguns que, falando por si mesmos, são contundentes sobre a matéria.

Aumentar a produtividade do trabalho requer aumento do investimento de capital e/ou a adoção de novas tecnologias. A criação, o desenvolvimento e a incorporação de novas tecnologias requerem uma força de trabalho qualificada, incluindo formação científica para os mais envolvidos no processo de inovação. Mesmo no caso do setor dos serviços, que agora gera cerca de 70% do PIB brasileiro, uma melhoria na formação da força de trabalho irá resultar em significativos ganhos de produtividade. Portanto, é de importância estratégica para o Brasil elevar o nível educacional do adulto médio. A qualidade da educação parece estar muito baixa, a julgar pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) da OCDE. Nos exames do PISA de 2012, a pontuação do brasileiro médio de 15 anos de idade foi cerca de um desvio padrão (100 pontos) abaixo da média da OCDE em matemática, apesar de os jovens brasileiros terem registrado maiores ganhos em matemática do que todos os outros países entre 2003 e 2012. Os adolescentes brasileiros também pontuaram relativamente mal em leitura e ciências (UNESCO, 2015, p. 42-45).

[...] As principais razões para os baixos níveis de P&D no setor privado no Brasil recaem sobre o baixo nível de competências científicas e técnicas da população em geral e a falta de incentivos para as empresas desenvolverem novas tecnologias, novos produtos e novos processos. Como vimos na seção anterior, todos os indicadores disponíveis mostram que o sistema educacional brasileiro não equipou a população para funcionar adequadamente em uma sociedade tecnologicamente avançada, nem para contribuir eficazmente para o progresso tecnológico (UNESCO, 2015, p. 48).

As relações de interdependência entre desenvolvimento cultural, educação, economia e políticas públicas remetem ao conceito apresentado de cultura como meio para a cidadania ampliada, cidadania fundamentada no desenvolvimento de cada cidadão em particular e da sociedade civil como um todo, não como mero discurso humanista, mas sim, como consequência e desdobramento dos dispositivos normativos constitucionais. Cidadania de uma sociedade que se quer aberta e que, para tanto, promove a ruptura com qualquer tipo de totalitarismo ou de posições inimigas de uma racionalidade, de uma razoabilidade e de uma logicidade. Racionalidade que caminha buscando, que caminha por conjecturas e que estando sempre aberta às melhores verdades, sempre passíveis de verificabilidade, jamais cede aos princípios de certeza, próprios da sociedade fechada (POPPER, 1998a). O patrimônio cultural, como conjunto de saberes, e a difusão cultural, como legítimo acesso àqueles, podem subsistir a vários inimigos exceto ao mais grave deles – à falta de liberdade – imposta por qualquer força contrária à função crítica do cidadão e do ser humano (POPPER, 1961). Dentro desta perspectiva, de conjecturas e buscas, se adentrará na logicidade do saber jurídico, pretendendo encontrar nele respostas com relação à fundamentalidade do direito à cultura, e partir daí extrair uma visão crítica sobre direitos culturais, políticas públicas a ele relativas e as funções orçamentárias nesta esfera.

Direito à cultura – natureza e fundamentalidade

Sob a ótica do saber jurídico, é preciso encontrar nos enunciados normativos constitucionais e dentro de uma análise que se abra a contextos (WOLKMER, 2009), um esclarecimento acerca de que cultura está se falando para que dela emanem, os assim chamados, direitos culturais, mais que isso, é necessário indagar se é a cultura, de fato, um direito fundamental no sentido jurídico do termo.

Nesse sentido, a primeira observação que se pode proceder com relação à cultura no texto

constitucional brasileiro é quanto a sua topografia, quanto à posição que o tema ocupa na estrutura da Constituição Brasileira vigente. No texto constitutivo do ordenamento jurídico brasileiro, a cultura é formalmente retratada e elencada nos artigos 215, 216 e 216-A, estando na seção II do Capítulo III do Título VIII que trata Da Ordem Social (BRASIL, 2015).

Diferentemente da Seguridade Social (arts. 194 e 195) (BRASIL, 2015), composta pelo conjunto da Saúde (arts. 186 a 200) (BRASIL, 2015), da Previdência Social (arts. 201e 202) (BRASIL, 2015) e da Assistência Social (arts. 203 e 204) (BRASIL, 2015), assim como a Educação (arts. 205 a 214) (BRASIL, 2015) presentes neste Título da Ordem Social, mas que também figuram no art.6º da CF88 (BRASIL, 2015), portanto presentes no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, a cultura não foi elencada explicitamente neste artigo, e, portanto, sob a ótica jus-positivista, não contando com a natureza explícita de direito fundamental. Nota-se que o lazer figura no art. 6º da CF88 (BRASIL, 2015), mas a cultura não:“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (art.6º, CF88) (BRASIL, 2015).

Esta lacuna, esta ausência da cultura no rol dos direitos e Garantias Fundamentais não passou despercebida tendo sido objeto de Proposta de Emenda Constitucional – PEC 49/2007 (BRASIL, 2007), de autoria de Iran Barbosa (PT/SE), sob a qual fora apensada a PEC 236/2008 (BRASIL, 2008), de autoria de José Fernando Aparecido de Oliveira (PV/MG), propostas que visavam incluir a cultura no artigo 6º da CF88, como direito fundamental social dos brasileiros que, após longo trâmite, foi arquivada em 31/01/2015 pela mesa diretora da Câmara dos Deputados nos termos do art.105 do Regimento Interno daquela casa (BRASIL, 2007).

O fato inegável é que, sob a ótica de posições jus-filosóficas de maior rigor dogmático, sob o aspecto formal e de localização dentro do texto constitucional, a cultura não é um direito fundamental em sentido próprio, ou seja, embora esteja prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) “toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios”(art.27, 1, DUDH) (VILHENA, 2001), este direito não fora, pelo constituinte brasileiro, elencado no art. 6º da CF88 (BRASIL, 2015).Para esta corrente doutrinária, em não sendo direito fundamental, em sentido estrito,a cultura não participaria dos benefícios da aplicação imediata (§1º, inc.LXXVIII, art. 5º, CF88) (BRASIL, 2015) tampouco se

caracterizaria como cláusula pétrea (inc.IV,§4º,art.60, CF88) (BRASIL, 2015), podendo assim a cultura, *contrario sensu*, tanto não ser contemplada por políticas públicas (já que não de obrigatória e imediata aplicabilidade), quanto também ser objeto de propostas de emendas que a reduzam ou até mesmo tendentes a aboli-la.

Obviamente que este tipo de raciocínio, de maior rigor dogmático, pode ser rejeitado apontando-se os “paradoxos e contradições aos quais nos pode levar uma teoria tradicional dos direitos” (WOLKMER, 2009, p.xvi), e num questionamento crítico demonstrar-se as conclusões corretamente lógicas, porém estranhas, a que se pode chegar por “visões absolutistas e excludentes que postulam o fechamento categorial do direito a qualquer contexto social, econômico, político ou cultural” (WOLKMER, 2009, p. xvi), ou seja, a opção pela concordância com uma dogmática tradicional e formal, uma concordância com os “dogmáticos que fecham seus olhos e suas análises a tudo o que ocorre a seu redor” (WOLKMER, 2009, p. xvi)determinaria aqui um fechamento da questão concluindo-se pela não fundamentalidade, *stricto sensu*, do direito à cultura. Em não sendo a cultura um dos direitos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, deixaria ela de participar da natureza principiológica destes direitos, não podendo ser entendidos, portanto, os enunciados normativos a ela referentes como *mandamentos de otimização*(ALEXY, 2011), o que significaria dizer que as normas relativas à cultura não teriam a força de exigir “que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (ALEXY, 2011, p. 90) restringindo a forma e o fundamento teórico na abordagem e na análise dos investimentos em cultura efetivados pelas Unidades Federativas do Brasil de 2012 a 2014 sob este ângulo.

Entretanto, outro caminho se poderia aqui adotar numa ruptura com a dogmática tradicional,num olhar mais amplo e mais aberto a contextos, na prospecção de amparo legal e doutrinário, numa postura jus-filosófica viabilizadora de uma conceituação com relação à fundamentalidade do direito à cultura, pela intermediação do consagrado apelo aos efeitos irradiantes do princípio da dignidade humana (inc.III, art. 1º, CF88) (BRASIL, 2015), como assim afirma Ingo Sarlet

Se, por um lado, consideramos que há como discutir – especialmente na nossa ordem constitucional positiva – a afirmação de que todos os direitos e garantias fundamentais encontram seu fundamento direto, imediato e igual na dignidade da pessoa humana, do qual seriam concretizações, constata-se, de outra parte, que os direitos e garantias fundamentais podem, com efeito, ainda que de modo e intensidade variáveis, ser reconduzidos de alguma forma à noção de dignidade da pessoa humana, já que todos remontam à idéia de proteção e desenvolvimento das pessoas, de todas as pessoas (SARLET, 2002, p. 84).

Em se tratando de “desenvolvimento das pessoas” para estabelecer a relação com o princípio da dignidade humana, nenhum outro direito preencheria esta condição por excelência senão o direito à cultura, já que é ela, em si mesma, espelho e fruto do desenvolvimento humano, porém, no caso da cultura, o uso do princípio da dignidade humana não navega em águas tranquilas, podendo determinar alguns riscos e delimitações.

A primeira questão que se levanta, quando do estabelecimento da relação entre dignidade humana e cultura, para o reconhecimento da fundamentalidade desta, é o que se pode chamar de um entrave lógico, isto é, a natureza do conceito de *dignidade humana* é a de valor (sob a ótica da Constituição Federal de 1988, um dos maiores valores, mas ainda assim, um valor). Ora, “valores ou princípios morais podem ser descobertos ou inventados”(POPPER, 1977, p. 124), descoberta ou invenção que ocorre sempre dentro de contextos, notadamente no contexto cultural. Portanto, seria logicamente estranho que algo dependente da cultura pudesse torná-la dependente e refém deste mesmo algo, isto é, se a dignidade humana é culturalmente construída (descoberta ou inventada), não pode a cultura ser dependente daquela. Não pode o menor conter o maior. Se a cultura determina o valor dignidade, a dignidade não pode ser fator de legitimação da cultura.

Mais que isso, dentro de uma concepção transmoderna (WARAT, 1994), que não nega o saber sistemático, mas não mais se delimita na concepção moderna do pensamento, ou seja, numa concepção na qual a racionalidade não é sinônimo ou garantia de certezas, muito ao contrário, a “razão e ‘razoabilidade’ é a abertura à crítica – disposição de ser criticado e empenho em criticar-se” (POPPER, 1977, p. 124), numa concepção pós-freudiana na qual o inconsciente é parte constitutiva da mente humana, mente na qual também habitam, segundo Carl Jung, aspectos sombrios, não mais se pode negar que estas sombras, estas forças inconscientes permeiam o ser humano e suas obras, permeiam a própria cultura tornando forçoso o reconhecimento de que “também a arte, e com ela a cultura, contêm uma parcela de negatividade que não pode ser olvidada e, mais, que não pode ser eliminada” (COELHO, 2008, p. 92). Negatividade que por vezes se traduz, notadamente nas artes, em manifestações e representações livres, libertárias e libertinas, nem sempre alinhadas ao conceito de dignidade humana, bem ao contrário, o horror, o escatológico, o impensável, o trágico, o maldito povoam e se fazem presentes em vários momentos e em vários veículos artísticos e culturais em toda história da civilização humana. Por isso, Teixeira Coelho adverte que “não pode ser eliminada” (COELHO, 2008), exatamente porque, numa visão transmoderna, não

somente de luzes racionais, como queriam os modernos iluministas, é constituída a mente humana, o sombrio irracional também é constitutivo e presente.

É bem verdade que a inserção da psicanálise e da consideração do inconsciente na investigação e na reflexão sistemática das ciências sociais tem sua origem histórica na Escola Crítica de Frankfurt (1922), notadamente nos trabalhos de Herbert Marcuse⁴⁵, porém a relevância libertária e emancipatória da presença do sombrio inconsciente na estrutura anímica e na obra humana estão já presentes na própria gênese da cultura ocidental, no monumental legado da tragédia grega, sendo que o próprio “Freud tomou a tragédia como substrato para sua metapsicologia, apresentando o Teatro Grego e o modo como este tratava o *pathos*” (QUEIROZ, 1999), não sendo pequena, portanto, a importância do sentimento e das paixões, até mesmo as indignas, na arte e na cultura.

O que se quer deixar claro aqui é que, ao se estabelecer uma conexão intrínseca entre cultura e dignidade, corre-se grande risco de tolher aquela, principalmente transformando-a numa utilitária a serviço de um bem, bem este, em geral, carregado de moralidade ou de interpretações ideológicas, configurando-se como um dos tipos de representação do uso da cultura seja ela a que serviço for, inclusive como instrumento contra a violência, perante a qual Teixeira Coelho ergue sua voz em alerta:

Essa terceira representação da cultura diante da violência diz respeito à ideia da cultura como uma instituição repleta de positividade, e apenas positividade (a cultura como algo bom, como o bem), por isso capaz de promover a grande reforma do homem e da sociedade (atolados no pântano da civilização moderna, vista como o mal), numa visão não muito distinta daquela consagrada pelos teóricos da Crítica Cultural (Kulturkritik) da qual Thomas Mann e Ortega y Gasset foram expoentes. Se para visões políticas como as do bolchevismo e nazismo a cultura (existente) era supérflua ou má, sobretudo a partir do final da segunda guerra mundial a cultura passou a ser vista como genericamente boa – sem nela se enxergar paradoxo algum e nenhuma contradição, coisas de que a cultura, no entanto, está cheia (COELHO, 2008, p.92).

Esta concepção da cultura como uma instituição exclusivamente portadora e plena de positividade é encontrada como metaconceito que permeia uma significativa parcela dos pensadores, sociais e jurídicos, que se desdobram sobre o tema em defesa e num protagonismo a favor da fundamentalidade do direito à cultura, tomada esta em *lato sensu*, não hesitando em atrelá-la, para tanto, ao princípio da dignidade humana.

Embora se observe em trabalhos recentes produzidos no núcleo da Fundação Edson Queiroz

⁴⁵ Duas grandes obras consagram e ilustram o pensamento de Marcuse: *Eros e Civilização*; *Filosofia, Psicanálise e Emancipação*.

da Universidade de Fortaleza – UNIFOR⁴⁶ tanto nas dissertações como as de Rodrigo Vieira Costa (COSTA, 2012), Eduardo Régis Girão de Castro Pinto (PINTO, 2009) e Rafael Angelo Lot Júnior (LOT JÚNIOR, 2009) como também em artigos como o de Ana Maria D'Ávila Lopes e Roberta Laena Costa Jucá (LOPES et al., 2008) um posicionamento em favor da fundamentalidade do direito à cultura pelo viés da intermediação do princípio da dignidade humana, não se pode esquecer a gravidade e complexidade da relação entre cultura-arte-dignidade humana apontada por Francisco Humberto Cunha Filho, principal representante deste núcleo de estudos, em sua tese de doutorado no ano de 2004, na qual, embora não seja o objeto precípua de sua reflexão e, portanto, nela não se aprofunde, mas que em tendo sido levantada, ecoa em consonância com a posição de Teixeira Coelho sobre o tema.

Na referida tese (CUNHA FILHO, 2004), no capítulo 1 referente aos conceitos básicos relativos à cultura, Cunha Filho, ao analisar as relações entre cultura e Arte, vislumbra e descreve esta questão

se para os pensadores a questão do que sejam as artes é tormentosa, tanto mais para os políticos e juristas, que relativamente a elas devem adotar soluções pragmáticas de, por exemplo, definir aquelas que **merecem** apoio público, ou se o exercício das mesmas **é compatível com o conjunto de valores constantes no ordenamento jurídico** (CUNHA FILHO, 2004, p. 43, grifo nosso).

e avança na reflexão

Neste sentido, o Estado brasileiro que adota por fundamentos a soberania, a cidadania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e a **dignidade da pessoa humana** (art. 1º da CF), e que ao mesmo tempo, v.g., deve apoiar o teatro (art. 216, §§ 1º e 3º), **somente pode fazê-lo quando esta forma de manifestação artística não afrontar qualquer destes valores**, por não se conceber a possibilidade de fomento público a **atividades agressoras** dos sustentáculos da democracia (CUNHA FILHO, 2004, p. 44, grifo nosso).

O que se quer aqui demonstrar é a complexidade da questão e, mais que isso, a problemática que a mesma evoca dentro da concepção de sociedade aberta (POPPER, 1998a) que permeia a presente reflexão. Em outras palavras, embora pareça simples e evidente o caminho de se comprovar a fundamentalidade do direito à cultura⁴⁷ pelo viés da irradiação do princípio da dignidade humana, há que se considerar que o conceito de dignidade humana é fator de restrição, pelo menos parcialmente, da liberdade artística, conforme aponta Cunha Filho (CUNHA FILHO, 2004), assim como também é fator de redução da cultura ao aspecto exclusivo e excludente da positividade como afirma Teixeira Coelho (COELHO, 2008).

⁴⁶Sem dúvida alguma um relevante núcleo de estudos sobre Cultura e direitos culturais no Brasil.

⁴⁷No sentido jurídico estrito do termo, uma vez que ela de fato não está elencada, conforme supra mencionado, no artigo 6º da CF88 (BRASIL, 2015).

Positividade que pode facilmente se transformar em posições regulatórias, em formação de verdadeiros “marcos culturais” que delimitem e determinem o grau de positividade *permitido* e passível de existência na sociedade civil, fechando-a e cerceando-a em criações e manifestações artísticas *dignas e positivas*, que não sejam “atividades agressoras dos sustentáculos da democracia” (CUNHA FILHO, 2004, p. 44). Nesse sentido, dos alicerces democráticos, há que se ter em conta que embora todas as instâncias federativas do Brasil se constituam como laicas (inc. I, art.19, CF88) (BRASIL, 2015), na dimensão da democracia representativa é plena e comumente aceito o fato de bancadas legislativas se autodenominarem em função, não de sua representatividade da sociedade civil brasileira como um todo, mas da representatividade de uma postura moral-religiosa de uma parcela dessa sociedade que está bem longe de ser minoria.

Os reflexos deste fenômeno sobre a possível regulação da positividade e do estreitamento do conceito do digno e do não agressivo sobre a arte e a cultura transparecem a toda evidência. Situação cuja solução não é simples, e mesmo em tentativas de uma participação mais direta da sociedade civil, por exemplo, pelos conselhos populares, a diluição do risco não é ponto pacífico, não somente pelos problemas e desafios que ainda se fazem extensamente presentes nesta seara da participação política popular, como bem se pode aquilatar pela sinceridade e profundidade dos estudos e debates efetivados pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel) conjuntamente com o Instituto Cáritas Brasileira que, dentre outras questões, apontam

Como principal dificuldade a dominação do poder público sobre os conselhos, gerando a subordinação, dependência, prefeiturização e obediência por parte do(s) conselheiros(as) às orientações e decisões tomadas pelo órgão gestor e comunicadas ao conselho (SILVA, Vini, 2007, p. 189).

e observam e relatam que

Nos vários conselhos de políticas constata-se por vezes propostas e deliberações contraditórias apresentadas aos gestores, em prejuízo da população daquele território. E é igualmente frequente a reprodução do desenho da organização e participação nos moldes formatados pelo Estado, com divisões internas e competição entre agentes, como, por exemplo, as eleições dos membros da sociedade civil para conselhos (PEDRINI et al., 2007, p. 229).

Ainda que tais problemas já não fossem angustiantes o bastante, o ponto mais aflitivo reside no próprio conceito de democracia, enquanto significativa de uma maioria, que poderia assim, de forma legal e legítima, determinar os parâmetros de positividade da arte e da cultura. Conceito estranho para ser aplicado, de forma absoluta, com relação a direitos fundamentais que, como afirma Reis Novais, estes

vêm em auxílio da posição mais débil, mais impopular ou mais ameaçada, não para fazer prevalecer ou impor à maioria, mas para garantir ao indivíduo ou à minoria isolada o mesmo direito que tem todos a escolher livre e autonomamente seus planos de vida, a expor e divulgar as suas posições junto dos concidadãos, a ter mesmas possibilidades e oportunidades que quaisquer outros para apresentar e defender as suas concepções, opiniões ou projetos, isto é, a competir com armas iguais no livre mercado das ideias (NOVAIS, 2006, p.35).

Em suma, que a administração pública não possa, pela regra da legalidade, fomentar e apoiar com orçamento público manifestações artísticas que afrontem valores como o da dignidade humana (CUNHA FILHO, 2004) é algo aceitável sob o ponto de vista do direito administrativo, mas que disso emane a possibilidade de forças cerceadoras, ainda que advindas de uma maioria, de restrição e censura sobre as liberdades de “expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação” (inc.IX, art. 5º, CF88) (BRASIL, 2015) garantidas constitucionalmente de serem independentes de licença, censura ou qualquer forma de controle, é impensável. Se o princípio da dignidade humana, utilizado em sua extensa forma, como demonstrado, é capaz de promover restrições de liberdade e reduções na cultura, duas questões se apresentam: ou bem este princípio não pode ser aplicado para determinar a fundamentalidade da cultura ou não é dessa cultura em sentido amplo que se está falando como irradiadora de direitos culturais fundamentais.

Questões complexas evocam reflexões complexas.

O trânsito à sociedade aberta exige novas posturas, exige e clama que se siga “trabalhando com conjecturas e melhorando-nos acima de nossas conjecturas por meio da crítica”(POPPER, 1998b, p. 401), criticidade que não pode restringir-se a um antidogmatismo (WARAT, 1994) apaixonado e sem fundamentação de razoabilidade da década de 1990, criticidade sistemática, “método crítico – ou a abordagem crítica – que consiste, em termos gerais, na procura de dificuldades ou contradições e na tentativa de resolvê-las”(POPPER, 1977, p.123) através de modelos novos que não podem, sequer, repetir e replicar discursos humanistas e humanitários, de cunho jusnaturalista que, ainda que acreditem ser libertários, trazem consigo as sementes dos valores metafísicos, dos valores, das verdades e das certezas imutáveis, próprias da sociedade tribal, da sociedade fechada, que se transformam em imposições totalitárias e impeditivas da liberdade e impeditivas da emancipação humana.

É sob a ótica desta criticidade que se deve buscar um caminho melhor, uma alternativa provedora de maior abertura e capaz de desatar o *nó górdio* da fundamentalidade do direito à cultura a partir de um racionalismo crítico (POPPER, 1977, p. 124) que possa suplantar o

racionalismo positivista e formalista da dogmática jurídica tradicional.

Fundamentalidade do direito à cultura sob a ótica emancipatória

A primeira ruptura paradigmática que se deve proceder é quanto ao sentido do termo cultura, a segunda é relativa à interpretação formal jus-positivista do rol dos direitos fundamentais, a terceira, em consequência das anteriores, é a superação das tensões subjetivo-valorativa-morais causadoras das deformações no conceito de dignidade humana.

Peter Häberle, já no início de sua obra (HÄBERLE, 2000), exprime as dificuldades de se formatar e de se utilizar um conceito de cultura ao afirmar que “el programa de una <Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura> no debe sencillamente presuponer un concepto central de cultura, visto que, por otra parte, ni siquiera puede abarcar todo su amplio y variado polifacetismo” (HÄBERLE, 2000, p. 24), diante desta constatação, o autor, após enumerar os variados conceitos sobre cultura de outros pensadores, sintetiza-os em três aspectos que deve a cultura ser considerada:

Fijémonos pues, ante todo, entres aspectos muy concretos que lo definen: 1) <cultura> es la mediación de lo que en un momento dado fue (aspecto tradicional); 2) <cultura> es el ulterior desarrollo de lo que ya fue en su momento, y que se aplica incluso a la transformación social (aspecto innovador); 3) <cultura> no es siempre sinónimo de <cultura>, lo cual significa que un mismo grupo humano puede desarrollar simultáneamente diferentes culturas (aspecto pluralista de la cultura) (HÄBERLE, 2000, p.26).

E assim resume Häberle, como preparação para apresentar duas posições sobre o conceito de cultura (*lato sensu* e *stricto sensu*) no universo jurídico, de extrema importância para a presente reflexão:

En este sistema basado en los tres aspectos orientativos aludidos de tradición, innovación y pluralismo – léase aperturismo – es donde debe encontrar el horizonte orientativo toda dogmática en torno al Derecho constitucional cultural, al igual que toda Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura (HÄBERLE, 2000, p. 26).

A primeira conclusão do autor é a apresentação do sentido amplo da cultura como sendo o próprio contexto e fundamento da Constituição e, portanto, o entendimento do ordenamento jurídico como um bem cultural. É a partir da afirmação de que “la cultura así entendida en un sentido mucho más amplio forma el contexto de todo texto legal y de toda acción relevante jurídicamente significativa dentro del Estado constitucional” (HÄBERLE, 2000, p. 26), que toda sua obra se desenvolverá e que, inclusive, embasará sua tese pela qual é mais comumente

conhecido – a sociedade aberta⁴⁸ dos intérpretes da constituição (HÄBERLE, 2002) e a apresentação da relevância da figura do *amicus curiae*⁴⁹, figura necessária na interpretação e na atualização das questões constitucionais não por mero formalismo ou por mero simbolismo de uma abertura do poder judiciário à sociedade civil, mas, como consequência lógica do pensamento de Häberle da estreita relação fundamental que a cultura confere ao próprio texto constitucional, conforme se pode compreender, a toda evidência, nas palavras do autor:

De modo que cuando el Estado constitucional, tomado en su actual estágio de desarrollo de protección cultural, se decide a extender y ampliar esta protección haciéndola especialmente efectiva, lo hace grosso modo impulsado y al servicio de su propia identidade cultural, al tempo que gana motu proprio em comprensión constitucional de cuño científico-cultural y, sobre todo, em fuerza de convicción. De ahí que la Constitución<no pueda limitarse a ser únicamente un mero ordenamiento jurídico como cualquier otro a lausanza de juristas profesionales, susceptible tan sólo de ser correctamente interpretado por éstos a la luz de viejas reglas o de criterios técnicos quizás más recientes, sino que ante todo se trate más bien de un hilo esencialmente conductor para uso de todo ciudadano lego en leyes y derechos. La Constitución es pues, sobre todo, expresión viva de un statu quo cultural ya logrado que se halla em permanente evolución, un medio por el que el pueblo pueda encontrarse a sí mismo a través de su propia cultura; la Constitución es, finalmente, fiel espejo de herencia cultural y fundamento de toda esperanza>. (HÄBERLE, 2000, p. 145, grifo nosso).

Compreender a Constituição como expressão da própria cultura, entender o ordenamento jurídico como um bem cultural (sem por isso desmerecê-lo ou diminuí-lo, muito ao contrário), além de romper com visões tradicionais e formalistas, evoca e confere um papel decisivo para a sociedade civil enquanto atualizadora constante e perene dos sentidos e dos significados dos enunciados normativos, confere força emancipatória porque concebe a sociedade como aberta e pluralista, composta dos verdadeiros e legítimos “intérpretes da constituição” (HÄBERLE, 2002), e, para a presente reflexão, soluciona de maneira plenamente satisfatória o enigma da fundamentalidade do conceito de cultura em amplo sentido mostrando que esta, em sua grandeza e inteireza, não pode ser objeto de nenhum enunciado normativo, mas sim, o fundamento mesmo de todo texto constitucional e do conjunto do ordenamento jurídico. A cultura, *lato sensu*, não é direito fundamental, é muito mais que isto, é fundamento de todo o Direito. Häberle avança e trata também da cultura em sentido estreito, sentido a partir do qual podem ocupar-se os enunciados normativos irradiadores dos direitos culturais.

No seu macro sentido, a cultura, construída e constituída historicamente pela sociedade civil, se densifica dando corpo e forma ao ordenamento jurídico, à própria Constituição

⁴⁸ Obra na qual não somente pela apropriação do conceito de *sociedade aberta*, mas também pelas citações em nota, Häberle explicita seu diálogo e aproximação com o pensamento popperiano, utilizado como referencial teórico na presente pesquisa.

⁴⁹ No Brasil, esta figura foi admitida pela Lei 9868/99 (art.7º §2º e art. 9º §1º) (BRASIL, 1999).

(HÄBERLE, 2000), esta, para que se mantenha legítima e atual, carece da participação, do vivenciamento, da interpretação existencial dada por esta mesma sociedade civil e, para que tanto não fique refém de ser unicamente interpretada por “juristas profesionales” (HÄBERLE, 2000, p. 145), como também não se esvazie pela miséria trazida pelo não conhecimento, ou pela estagnação no senso comum, o “Estado cultural” (HÄBERLE, 2000, p. 26) se caracteriza por apresentar em seu texto constitutivo, enunciados normativos relativos à cultura em seu sentido restrito, enunciados normativos garantidores de acesso aos saberes.

Observa-se que esta relação entre o *lato sensu* e o *stricto sensu* da cultura no contexto do ordenamento jurídico não se dá de forma qualquer, ela é fruto de uma relação de complementariedade e de desdobramento, o conceito maior, porque intangível, porém, presente, viabiliza e alicerça o texto constitucional, no qual, fragmentos do intangível corporificam-se em enunciados cujo núcleo essencial, trazendo ao mundo jurídico o conceito menor de cultura, dão-lhe forma e presença carregada de efetividade, presença normativa que não perde o germe, não perde as sementes da abundância pluralista e emancipatória constitutivas do conceito maior que a gerou, que bem se pode resumir numa máxima: Todos os saberes para todos os cidadãos!

Esta complementariedade não se dá por mero acaso, mas por exigência mesma de uma necessária redução dos macroconceitos a contextos e conceitos menores, que em assim sendo, são passíveis de serem absorvidos e tratados pelo homem existencial, o homem aqui e agora, o homem histórico, o cidadão, que diferentemente dos entes metafísicos, é capaz de, porque existente, mover pedras e construir seus caminhos.

A relação entre *lato sensu* e *stricto sensu* da cultura é assim fortemente tratada por Häberle:

La cultura así entendida e nun sentido mucho más amplio forma el contexto de todo texto legal y de toda acción relevante jurídicamente significativa dentro del Estado constitucional.

Por ello valgan las siguientes reflexiones jurídicas, incluso en su acepción científica, ya que allí donde reflejen una determinada <cultura> - en el sentido más restringido de este término -, es donde adquirirán especial relevancia. Y, sin embargo, cualquier otro concepto de cultura, tomado en su más amplio sentido, corre el riesgo de convertirse ante todo en un hueco concepto, vacío de contenido, con el que puede explicarse todo y nada a la vez, relegado a un papel de mero – llamémoslo así- <concepto en blanco> (HÄBERLE, 2000, p. 26).

porém, não é qualquer redução epistemológica que pode ser aplicada ao conceito amplo de cultura para sua compreensão no universo jurídico, como avança o autor

Encambio, desde otro ángulo, observamos que toda restricción que efectuemos a un nivel puramente abstracto (y no tan sólo en su ámbito material concreto) necesariamente irá acompañada de una

pérdida de concienciación del propio problema y de otra pérdida de posibilidades de investigación y de conocimiento (...)(HÄBERLE, 2000, p. 27).

e exatamente por não poder se restringir a reduções abstratas é que, no texto constitucional, a cultura tanto não pode ser descrita e mencionada em seu amplo sentido, como terá que ser nominada e explicitada em “fragmentos”, como assim conclui Häberle:

lo que realmente aparece <normalizado> -enel sentido de estructurado normativamente- como <Derecho constitucional cultural> son únicamente fragmentos de ese algo llamado <cultura>. El propio texto constitucional se refiere a ella de forma directa, es decir <sincircunloquios> cada vez que la ocasión así se presta y tan sólo en la medida de lo posible, por tratarse de um ámbito muy delicado. De este modo hallamos fragmentos culturales – entendiendo cultura en sentido restringido en los campos del saber, de las artes, de la educación y de la formación profesional. También en el apartado dedicado a mencionar los objetivos o metas educacionales y de política cultural, deportes, etc., aparecen éstos muy estrechamente vinculados lógicamente con el Derecho, tanto que incluso podría decirse que se forma una especie de <simbiosis> entre el Derecho como tal y la cultura, dando justamente pie a que se hable, con mucho fundamento, de un <Derecho cultural> (HÄBERLE, 2000, p. 31-32).

Não é incomum, entre os doutrinadores brasileiros, a resistência ao pensamento de autores alemães que refletem questões de direito constitucional a partir da Lei Fundamental da Alemanha, alegando ou “visões eurocêntricas” ou a diferença e a especificidade daquele ordenamento com relação ao ordenamento jurídico brasileiro. *Data venia* a estas contendas e posicionamentos, a reflexão acerca dos conceitos, amplos e restritos sobre cultura, no ordenamento jurídico brasileiro apontam em mesmo sentido do mestre alemão. Humberto Cunha Filho⁵⁰ ao desdobrar-se sobre a temática conclui e demonstra, com muita clareza e fundamento, a forma com a qual o constituinte brasileiro conceituou a cultura, em sentido restrito (porém não redutivo), ao conceituar “patrimônio cultural” no artigo 216 da CF88 (CUNHA FILHO, 2004); Teixeira Coelho, por outros caminhos, reflete criticamente sobre o paradoxo a que se pode chegar pela insistência na consideração da cultura em seu amplo sentido para as ações culturais, determinando o surgimento do seu contrário – a barbárie (COELHO, 2008).

Para esta reflexão, a relação entre conceito amplo e conceito restrito da cultura no ordenamento jurídico, urdida por Häberle, e transparente nas posições de Cunha Filho e Teixeira Coelho, é mais que suficiente para dar corpo e fundamento ao que se conclui: a cultura em amplo sentido é fundamento do próprio ordenamento jurídico, fundamento da própria Constituição, e como tal não poderia ser tratada no texto legal, a não ser pelo viés de seus sentidos restritos, estes sim, “fragmentos” que podem ser encapsulados em enunciados normativos, plenos de natureza fundamental a toda evidência. Evidência que não emana de

⁵⁰ Além de referir-se explicitamente a Peter Häberle.

uma eventual transcendência do “espírito da cultura”, nem tão pouco se origina num humanismo jusnaturalista de direitos eternos e consubstancias ao homem. Evidência que se dá a partir da relação de complementariedade que entre um e outro – sentido amplo e sentido restrito- se estabelece a partir do fenômeno cultura. Aquele dando origem a este, este contextualizando e dando atualidade àquele.

Neste sentido, pode-se mesmo afirmar que, a despeito dos motivos que levaram o constituinte a não elencar a cultura (amplo sentido) no rol dos direitos sociais do artigo 6º da CF88 (BRASIL, 2015), o fez acertadamente. Não pode o fundamento do todo, o constitutivo do ordenamento, ser objeto deste. A cultura amplo sentido, por ser construída e estar em constante construção, porque humana e imanente, escapa à tentativa de qualquer controle. Os fragmentos que deste amplo sentido emanam, presentes no texto constitucional como direitos fundamentais culturais (sentido restrito), carregam o germe emancipatório da sociedade aberta por conservarem duas principais características de sua gênese – ser pluralista (todos os saberes) e ser universal (saber para todos).

Mas, ainda que não se satisfaça com esta postura do acerto do silêncio sobre a cultura no rol dos direitos sociais, dentro do título dos direitos e garantias fundamentais, a ruptura com o segundo paradigma, o da posição formal positivista do *locus*, da rigidez da localização topográfica dos direitos fundamentais no texto constitucional, é suficiente e necessária para uma convicção emancipatória da fundamentalidade dos direitos culturais. Nesse sentido, as reflexões de Sarlet sobre o assunto são eficazmente esclarecedoras quando este afirma, por exemplo, ser

evidente que uma conceituação meramente formal, no sentido de serem direitos fundamentais aqueles que como tais foram reconhecidos na Constituição, revela sua insuficiência também para o caso brasileiro, uma vez que a nossa Carta Magna, como já referido, admite expressamente a existência de outros direitos fundamentais que não os integrantes do catálogo (Título II da CF), seja com assento na Constituição, seja fora desta, além da circunstância de que tal conceituação estritamente formal nada revela sobre o conteúdo (isto é a matéria propriamente dita) dos direitos fundamentais (SARLET, 2012, p. 75).

além disso, Sarlet avança em sua argumentação desdobrando os sentidos do §2º do art. 5º da CF88 (BRASIL, 2015) - “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”- demonstrando o “conceito materialmente aberto de direitos fundamentais” (SARLET, 2012, p. 86) que este enunciado congrega, notadamente para os “direitos fundamentais constantes em outras partes do texto

constitucional e nos tratados internacionais” (SARLET, 2012, p. 86), condições as quais os direitos culturais duplamente preenchem⁵¹ e que portanto desnecessário seria o apelo a princípios constitucionais garantidores e provedores do *status* de direitos fundamentais para eles.

Mas, ainda que assim se procedesse, por excesso ou demasiado zelo doutrinário, julgando ser necessário um princípio constitucional irradiador de fundamentalidade para os direitos culturais, haveria que se buscar um princípio maior e mais amplo, suficientemente capaz de espelhar e refletir, em mesmo quilate, a grandeza que estes direitos representam, na medida em que estão, como afirmado anteriormente, relacionados de maneira complementar à cultura em seu sentido amplo, cultura *lato sensu* que é fundamento de todo ordenamento jurídico (HÄBERLE, 2000). Relação complementar que somente fecha seu circuito na medida em que homens e mulheres, ativamente presentes, assumam sua principal função cultural – intérpretes constitucionais (HÄBERLE, 2002), conferindo fundamento e atualizando o sentido da própria existência do Estado Democrático de Direito Social, transparecendo o princípio que não poderia ser outro senão o maior de todos – o princípio da cidadania (inc.II, art.1º, CF88) (BRASIL, 2015).

Ainda que não careçam os direitos culturais de princípio que lhes garantam fundamentalidade, o princípio da cidadania é o vetor desta fundamentalidade, é a cidadania que confere norte e rumo aos bens culturais, não havendo caminho outro para o trânsito à sociedade aberta (POPPER, 1998a) senão o da cultura-meio, cultura-processo, cultura enquanto caminho para uma cidadania plena, pelo viés do acesso aos saberes.

É neste sentido que ecoa e percorre conclusivamente a presente reflexão, a palavra de Teixeira Coelho – nem tudo é cultura – somente o princípio da cidadania – como fim último de toda atividade cultural é capaz de dar luz e forma ao conceito de cultura (*stricto sensu*) presente nos enunciados normativos do ordenamento jurídico brasileiro, a cultura-processo a partir da qual é possível “recriar e não em repetir” (FREIRE, 1984), que torna o ser humano “capaz de captar o mundo e transformá-lo” (FREIRE, 1984), emancipando-o da negatividade material (DUSSEL, 2001; WOLKMER, 2004), libertando-o das exclusões da participação política e convertendo-o em intérprete constitucional (HÄBERLE, 2002), cidadania forte e ampliada o bastante, porque nutrida pelo acesso amplo aos saberes, torna-se capaz de, pela

⁵¹ Na Constituição Federal, artigos 215, 216 e 216-a; Na Declaração Universal dos Direitos Humanos artigo 27; No Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigos 3º, 13 e 15.

racionalidade crítica (POPPER, 1977), autodeterminar-se, deixando de ser refém de uma dignidade assistida, de uma dignidade concedida, de uma dignidade à mercê de subjetivações moralizantes e hegemônicas capazes de engendrar, pela negação e pelo silêncio das minorias (inclusive da minoria das artes “malditas”), a permanência não da cultura, mas de seu contrário – a barbárie (COELHO, 2008).

Parametrizados pelo princípio da cidadania é que os direitos culturais, em seu basilar trinômio – direitos de criação, direitos de fruição e direitos de participação cultural (CUNHA FILHO, 2004; SILVA, Vasco, 2007)–, assumem densidade e força para exigir, tanto da administração pública, quanto da própria sociedade civil, ações efetivas para o pleno adimplemento dos mesmos.

Cidadania e cultura guardam, entre si, estreita relação, aquela como fim, esta como meio e é exatamente esta relação o filtro pelo qual se buscará, a partir dos enunciados normativos constitucionais, um conceito acerca dos direitos culturais que se apresentam como forma, trânsito e processo à cidadania, e que, portanto, devem ser contemplados com políticas públicas para seus respectivos adimplementos. Uma vez conceituados estes direitos, já que nem tudo é cultura (COELHO, 2008), ter-se-á um quadro modelo, uma moldura para submissão da análise orçamentária. Moldura eficaz e suficiente para provocar uma dupla dimensão na questão central da presente reflexão, ou seja, ao se indagar sobre – quanto vale a cultura? – está-se também indagando, ao mesmo tempo e com mesma força –, quanto vale a cidadania?

Direitos culturais

Preliminarmente, duas questões devem ser abordadas para o melhor encaminhamento da temática: a) quais são de fato as expectativas que se pode ter com relação ao adimplemento dos direitos sociais constitucionalmente garantidos e, no caso, especificamente dos direitos culturais; b) que tipo de abordagem e análise se pode dar ao conceito de direitos culturais. Ambas apontam para uma objetiva e necessária delimitação do problema.

A primeira questão, ligada às concretas posições antagônicas que se estabelecem entre as ilimitadas demandas e necessidades humanas (que podem ser extraídas dos direitos sociais) e o limitado universo das possibilidades fáticas e jurídicas da administração pública para atendê-las, é geradora de grande embate na seara jurídica no qual questões outras, além do desafio orçamentário que aqui fora submetido à verificabilidade no capítulo 3, são consideradas e tratadas, dentre elas, destaca-se as questões relativas ao conceito do *mínimo existencial* e suas implicações nas indagações acerca da obrigatoriedade de políticas públicas que não podem estar aquém destes mínimos sob o risco do esvaziamento (inconstitucional) do *núcleo essencial* destes direitos sociais (SARLET, 2012). Indagações doutrinárias relevantes aqui mencionadas, mas que sobre as quais não se aprofundará.

O relevante para a presente pesquisa é a admissão do conceito, pelo exercício da racionalidade e da razoabilidade, de que se deve analisar e verificar o adimplemento dos direitos sociais “sempre dentro da realidade de que existirão necessidades sociais que não poderão ser atingidas em sua totalidade pelos governos” (TIMM, 2010, p. 54), fato que por mais doloroso que possa ser para os avessos aos princípios de realidade e de verificabilidade, para os defensores dos princípios de certeza, “implica em aceitar que nem todas as necessidades sociais serão supridas e que nem todas as injustiças serão resolvidas pelo ordenamento jurídico e pelos tribunais” (TIMM, 2010, p. 62).

No caso dos direitos culturais, a questão se torna ainda mais aguda e intrigante, isto é, ainda que se pudesse imaginar um Estado capaz de prover um conjunto otimizado de equipamentos e sistemas públicos de amplo acesso ao universo de bens culturais já constituídos pela humanidade, considerando-se uma expectativa média de vida de 80 anos, o cidadão não teria tempo e nem capacidade cognitiva para, caso assim desejasse, acessar todos os saberes, todas as formas de expressão, todo o universo cultural a que tem direito.

Por outro lado, há que se considerar criticamente a necessária delimitação e restrição do papel

do Estado na seara cultural, ainda que o objeto da pesquisa seja a quantificação dos investimentos nessa área, é preciso ter presente a negatividade de uma interferência estatal acima do desejável sobre a sociedade civil, em outras palavras, o dirigismo de conteúdo, a negação de liberdades de criação pelo viés do fomento e financiamento da produção cultural atrelada a temáticas impostas pela administração, os riscos de políticas públicas de fomento e difusão de culturas de resistência, de culturas identitárias que, em nome de ações afirmativas, podem provocar determinismos e imobilidade cultural para certas etnias e para determinados gêneros, e estabelecer hiatos ainda maiores na sociedade civil (COELHO, 2008) não podem ser simplesmente desconsiderados.

Analisar a participação do Estado em políticas públicas em favor dos direitos culturais não significa argumentar em defesa de uma estatização da cultura. Como se afirmou anteriormente, a cultura, tanto em *lato sensu* quanto em *stricto sensu*, mantém estreita relação com a cidadania e, neste sentido, deve sempre ser entendida como processo, como meio, e não como um fim em si mesma. A cultura está umbilicalmente ligada à sociedade civil e não ao Estado, cultura que se traduz em “cultura como ação, a cultura aberta ao *poder ser* no sentido de *experimentar ser* uma coisa ou outra [...] livre de toda restrição ou imposição” (COELHO, 2008, p. 22). Sendo a cultura um bem público, um bem de todos e não um bem do Estado, o que se pode esperar e exigir da administração pública são ações sob a forma de políticas viabilizadoras da atividade cultural, que está ao legítimo encargo da sociedade civil, e não ações de ativismo cultural estatal, relação que a toda evidência pode-se extrair do conceito de que as ações normativamente definidas no texto constitucional – ações de promoção e proteção – com relação ao patrimônio cultural estão ao encargo do “Poder público, com a colaboração da comunidade” (§1º, art. 216, CF88) (BRASIL, 2015), determinando estreita relação e responsabilidade solidária entre ambos.

A segunda questão, relativa à delimitação e conceituação dos direitos culturais é um pouco mais complexa e mais dependente do olhar investigativo da abordagem sobre o tema, isto porque, como já se afirmou no capítulo 2, os direitos culturais, como direitos fundamentais, apresentam-se tanto na dimensão de direitos de liberdades e garantias (posições negativas), quanto na dimensão de direitos a ações prestacionais por parte do Estado (posições positivas) (SARLET, 2012). Além disso, também naquele capítulo, refletindo sobre a titularidade dos direitos culturais, concluiu-se pela impossibilidade de, nesta seara, considerar a existência de direitos de titularidade coletiva, ou seja, de direitos culturais relativos a uma determinada categoria, de um grupo, de uma classe de pessoas (KIM, 2012), restando apenas a

possibilidade de se falar, na seara de direitos culturais, em direitos individuais e direitos difusos. Questões que agora retornam num aprofundamento para delimitação e formatação da análise dos efetivos investimentos orçamentários na função cultura, pelas Unidades Federativas do Brasil.

Com relação aos direitos culturais, quanto às posições negativas e positivas, o que se pretende ressaltar é a possibilidade de constatação, com maior facilidade de evidência normativa, daqueles do que destes, isto é, os direitos de liberdade e garantias culturais podem ser encontrados nos incisos do art.5º da CF88 (BRASIL, 2015), já os direitos culturais prestacionais, porque não efetiva e explicitamente elencados pelo enunciado normativo, carecem de uma investigação, análise e interpretação a partir dos artigos 215 e 216 da CF88 (BRASIL, 2015), o que tem ficado ao encargo da doutrina.

Entretanto, curiosamente pode-se observar que não há um hiato entre estas duas naturezas de direitos culturais, entre os elencados no artigo 5º da CF88 (liberdades e garantias) e os que podem ser extraídos a partir dos artigos 215 e 216 da CF88 (direitos a prestações), bem ao contrário, o conceito de cultura trazido a partir da definição do que seja patrimônio cultural (CUNHA FILHO, 2004)(arts. 215 e 216 da CF88) (BRASIL, 2015), traz luz e densidade aos direitos de liberdades e garantias culturais, assim, exatamente porque

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (art. 216, CF88) (BRASIL, 2015).

É com referência a este patrimônio cultural que há o compromisso expresso de que

O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II produção, promoção e difusão de bens culturais;

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV democratização do acesso aos bens de cultura;
V valorização da diversidade étnica e regional. (art. 215, CF88) (BRASIL, 2015).

Esse conjunto de saberes, de fazeres, de expressões, de objetos tangíveis e intangíveis, que se traduzem em bens culturais constitutivos do patrimônio público protegidos constitucionalmente, é que dão base e fundamento material para as liberdades e garantias de direitos (exclusivamente ou não) culturais previstos no artigo 5º da CF88 (BRASIL, 2015), cuja correspondência pode ser assim demonstrada no Quadro abaixo:

**Quadro Comparativo – Patrimônio Cultural (art. 216, CF88)
e Direitos Culturais de liberdades e garantias (art. 5º CF88)**

	artigo 216 CF 88	artigo 5º CF 88
		incisos
inc. I	formas de expressão	IV, VI, VIII, XVI
inc. II	modos de criar, fazer e viver	II, VI, VII, XIII, XVII, XVIII, XIX, XX
inc. III	criações artísticas, científicas, tecnológicas	IX, XIII,
inc. IV	obras, objetos, documentos, edificações	XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX
§2º	documentação governamental...franquear sua consulta	XIV

Fonte: CF88 (BRASIL 2015)

Nota: Tabulação efetuada pelo autor

Art. 5º [...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País (BRASIL, 2015).

Há que se ressaltar que os direitos de liberdade e garantia dos incisos: XXIV (relativo à indenização por desapropriação⁵²), XXVII, XXVIII e XXIX (relativos aos assim chamados direitos de autoria e direitos de propriedade intelectual) trazem em comum a necessária relação com a garantia do direito de propriedade (inc. XXII, art.5º, CF88) (BRASIL, 2015), com sua eventual delimitação e restrição à função social que aquela deve atender (inc. XXIII, art.5º, CF88) (BRASIL, 2015). Estas garantias de cunho econômico/patrimonial somente podem ser entendidas, porém não isentas de reflexões críticas⁵³, dentro do contexto do sistema econômico acolhido pelo ordenamento jurídico brasileiro, onde “a inescapável conclusão é que a forma de organização social (inclusive da produção e do consumo da riqueza) é o capitalismo- art.170, CF” (TIMM, 2010, p. 55).

Este extenso rol de direitos de liberdades e garantias, alguns com maior, outros com menor grau de relação direta com bens culturais, comportam cada um deles reflexões não somente sobre os núcleos essenciais de cada enunciado normativo, mas, principalmente acerca de seus reflexos e importância sobre o contínuo trânsito à sociedade aberta, já que em sua grande maioria são pilares fundantes da *racionalidade crítica* própria deste tipo de sociedade (POPPER, 1998a), isto porque remetem, em síntese, à proteção da mais profunda e necessária liberdade – a liberdade de pensamento – que é condição *sine qua non* da cidadania plena.

É certo que, sendo direitos de liberdades e garantias, diferentemente dos direitos a ações prestacionais por parte do Estado, não demandam políticas públicas específicas e seus custos

⁵² Que é um dos caminhos para proteção de patrimônio cultural material.

⁵³ Neste sentido, as reflexões de Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez e Victor Hugo Tejerina Velázquez no artigo *Direitos de autor e direitos humanos* trazem grandes contribuições sobre a temática, notadamente sobre as imposições de restrições a direitos sociais em consequência da proteção da autoria e da propriedade intelectual (TEJERINA VELÁZQUEZ et al., 2012).

(HOLMES et al., 2011), estão diluídos no custo geral da administração pública, não figurando, portanto, nas despesas orçamentárias objeto da presente análise. Contudo, não poderiam deixar de ser aqui elencados e mencionados visto que, como afirmado e demonstrado, guardam relação com os direitos sociais culturais, isto porque, embora de dimensões distintas (SARLET, 2012), não se poderia imaginar adimplemento destes pela via da supressão daqueles. Em outras palavras, os direitos de liberdade, embora possam ter relações de conflito com os direitos de igualdade, não são antagônicos a estes e, mais que isso, os direitos de liberdade, de primeira dimensão, são verdadeiros arrimos, muros de proteção e contenção contra eventuais avanços totalitários do Estado, ainda que esses avanços venham com discursos igualitários, perante os quais há que se ter postura crítica em perceber que este tipo de “tentativa de chegar à igualdade põe em perigo a liberdade e que, perdida esta, aquela nem chega a implantar-se entre os não-livres” (POPPER, 1977, p. 43).

Direitos sociais culturais que possam ser extraídos dos enunciados normativos dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal e que não determinem a exclusão de liberdades é o parâmetro das possibilidades jurídicas das políticas públicas que devem estar presentes nos investimentos orçamentários das Unidades Federativas na função cultura.

Como já se afirmou, a conceituação e extração do que sejam os direitos culturais sociais são feitas pela mediação da interpretação da doutrina, já que estes dois únicos artigos que tratam explicitamente da temática, o fazem indiretamente, isto porque estes enunciados normativos ocupam-se em: a) conceituar o que seja patrimônio cultural; b) elencar as ações relativas a este. O fato é que, embora o termo *direitos culturais* seja mencionado, estes não são efetivamente explicitados, definidos, elencados pelo constituinte. Nesse sentido, as reflexões de Cunha Filho tanto em conceituar juridicamente cultura identificando-a com a conceituação do que seja patrimônio cultural, no ordenamento jurídico brasileiro (CUNHA FILHO, 2004, p. 37), como na concordância com o rol de direitos culturais que, a partir destes artigos propôs José Afonso da Silva, são bastante elucidativas e assim se apresentam como direitos culturais:

a) o direito à criação cultural, compreendidas as criações científicas, artísticas e tecnológicas; b) direito de acesso às fontes da cultura nacional; c) direitos de difusão da cultura; d) liberdade de formas de expressão cultural; e) liberdade de manifestações culturais; f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura (José Afonso da Silva *apud* Cunha Filho) (CUNHA FILHO, 2004 p. 37).

Nestes direitos elencados por Afonso Silva e confirmados por Cunha Filho, observa-se que os itens “d” e “e” referem-se a direitos de liberdade que reforçam as reflexões acima apresentadas da estreita relação entre os direitos de primeira e segunda dimensão na seara da

cultura. O direito elencado no item “a” pode ser resumido em direito à criação, os elencados nos itens “b” e “c” podem ser sintetizados em direitos de fruição, do item “f”, relativo à formação e proteção do patrimônio cultural, se observada a responsabilidade solidária entre Estado e sociedade conforme previsão normativa “o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro...” (§1º, art.216, CF88) (BRASIL, 2015),pode-se depreender que o direito garantido é o direito de participação. Assim, os direitos fundamentais culturais podem ser sistematizados nestas três categorias – direitos de criação, direitos de fruição e direitos de participação (SILVA,Vasco, 2007, p. 70) – na esteira de Vasco Pereira da Silva, quando de sua análise sobre direitos culturais na Constituição Portuguesa que, respeitadas as devidas particularidades, a Constituição Federal brasileira apresenta grande semelhança com relação ao tema.

Entretanto, ainda que seja bastante útil a adoção do trinômio – criação, fruição e participação – para a compreensão dos direitos culturais, ela não resolve *de per se* o problema da delimitação do que de fato se tem direito para criar, fruir e participar e que, portanto, devem ser contemplados por políticas públicas de adimplemento destes direitos. A simples adoção do referido trinômio não é impeditiva do equivocado retorno da concepção de cultura em seu *lato sensu*, levando a suposições de que se tudo é cultura a tudo se tem direito, como poderiam conduzir uma reflexão antropológica ou até mesmo pelo senso comum, o que não é o caso.

Dentro da perspectiva das possibilidades fáticas e jurídicas para a adoção de políticas públicas de direitos culturais, no âmbito do saber jurídico é impensável a desconsideração dos enunciados normativos a ele pertinentes e, como já amplamente afirmado, os artigos 215 e 216 da CF88 (BRASIL, 2015), ao referirem-se e conceituarem extensiva e exaustivamente o patrimônio cultural, o transformam em quadro moldura, em referência necessária e incontestável de toda ação e de todo direito cultural. A partir deste conceito moldura extraído daqueles enunciados normativos, e do próprio trinômio de direitos culturais (criar, fruir e participar) que deles advém, Cunha Filho propõe uma delimitação que se revela consistente e suficiente para a presente análise, assim afirmando:

Para conhecer a abrangência dos direitos culturais, é necessário entender que eles formam um “bloco” diferente de outros “blocos” de direitos como os sociais, os econômicos, os civis, os políticos, etc. É lícito, por conseguinte, reduzir-se a compreensão dos direitos culturais aos que se relacionam com as artes, a memória coletiva e o repasse de saberes (CUNHA FILHO, 2008, p. 232).

Isto posto, pode-se concluir que, observados os parâmetros de racionalidade e razoabilidade do que se pode esperar e exigir da ação estatal, dentro da concepção de que a cultura não é um

fim em si mesma, mas um processo, um meio viabilizador do trânsito para a sociedade aberta rumo à cidadania plena, esta cultura-meio, garantida e explicitada constitucionalmente, permite a cada cidadão e à sociedade como um todo, com vista ao bem de todos que é o patrimônio cultural (HÄBERLE, 2000), direitos de criação, fruição e participação às artes, à memória coletiva e ao acesso aos saberes (CUNHA FILHO, 2008).

Criação que evoca uma contínua construção e recriação dos bens culturais e que, nessa medida, muito se distancia da mera preservação e conservação do *status quo* cultural, fruição que exige a transposição do mero consumo dos bens culturais, que reduzem a arte e as manifestações culturais em meros objetos de entretenimento, em mera fonte de lazer onde o elemento cultural serve apenas como pano de fundo, como justificativa para a promoção dos assim chamados “eventos culturais”, participação que determina o impedimento do protagonismo exclusivo e de avanços de totalitarismo cultural por parte do Estado.

Em suma, a promoção, proteção e acesso ao patrimônio cultural, nos desdobramentos das artes, das memórias e dos saberes, não podem ser outros os objetos das políticas públicas culturais que devem estar presentes nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), cujas efetivas execuções serão submetidas à verificabilidade (POPPER, 2013) pela análise dos investimentos na função cultura dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) das Unidades Federativas do Brasil, nos anos de 2012, 2013 e 2014, na busca da resposta – quanto vale a cultura?

Quanto vale a cultura?

Retomando a posição apresentada no início do presente trabalho de que, não é porque estejam no âmbito do saber jurídico que as indagações e reflexões acerca dos direitos culturais e da cultura tenham que estar adstritas ao campo do *dever ser*. Buscou-se, todavia, até aqui, um alargamento e um esclarecimento conceitual e normativo deste *dever ser* não como um exercício e uma inquirição hermenêutica em si mesma, mas como formação e formatação de parâmetros de verificabilidade e confrontação entre a valoração dada à cultura e aos direitos culturais pelos enunciados normativos constitucionais e a efetiva valoração a eles concedida pela administração pública das Unidades Federativas do Brasil.

Isto porque, ao se lançar um olhar sobre a realidade social, econômica e cultural do Brasil, ainda que se possa ter uma percepção e até mesmo uma convicção de que há algo de estranho, de que há uma insistente e permanente *negatividade material* (DUSSEL, 2001) nos direitos de criação, fruição e participação relativos às artes, à memória coletiva e ao acesso aos saberes (CUNHA FILHO, 2008), há que se ter em conta que “do ponto de vista epistemológico, é irrelevante ser intenso ou fraco meu sentimento de convicção; provir ele de uma impressão forte [...] ou apenas de uma duvidosa suposição” (POPPER, 2013, p. 43), e que, portanto, a submissão de impressões e convicções à verificabilidade fática e empírica é necessária, não para a obtenção de certezas, mas para “a formulação de problemas, a apresentação, em caráter de tentativas, de teorias que possam resolver esses problemas; e a discussão crítica de teorias rivais” (POPPER, 1977, p. 28), em outras palavras o que se pretendeu com as tabulações abaixo formatadas e apresentadas é a busca das seguintes questões:

- a) retratar o quadro existencial, como de fato se comportam os investimentos orçamentários na função cultura pelas Unidades Federativas do Brasil nos anos de 2012, 2013 e 2014;
- b) apresentar e observar como os investimentos da função cultura se desdobram nas subfunções – administração, patrimônio cultural e difusão cultural;
- c) obter, a partir das tabulações, o investimento *per capita* em cada Unidade Federativa (UF) chegando-se ao valor de quanto é o investimento em cultura para cada cidadão em cada Unidade Federativa nos períodos observados;

d) extrair destas observações valores referenciais concretos que permitam um dimensionamento da real situação da cultura no Brasil, não com objetivo de mero exercício econômico-estatístico, mas como diagnóstico, como fonte de informação para os meios acadêmico e político e para a sociedade civil, na esperança de provocar, a partir de uma racionalidade crítica, a busca de alternativas concretas para a transposição do paradoxal desafio que se impõe aos países em desenvolvimento como o Brasil – para que haja crescimento econômico, é preciso que haja desenvolvimento cultural, tecnológico e científico (FURTADO, 2011; UNESCO, 2015), para que haja crescimento de direitos sociais que conduzam a este desenvolvimento humano é necessário que haja crescimento econômico (CANOTILHO, 2010)– problema cuja gravidade não permite, nem no âmbito acadêmico, nem no âmbito político e nem sequer no senso comum a via da “perdição intelectual: abandonar problemas reais em favor de problemas verbais”(POPPER, 1977, p. 25).

Análise empírica dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária

As tabelas 5,6 e 7 abaixo relacionadas trazem as tabulações dos valores obtidos a partir dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) das Unidades Federativas do Brasil, nos anos de 2012,2013 e 2014 respectivamente. Destes relatórios extraíram-se, para a formatação destas tabelas, os valores relativos à dotação inicial, à dotação atualizada e ao total empenhado, tanto do orçamento geral (três colunas à esquerda) quanto relativas à função cultura (três colunas à direita). O total das despesas empenhadas da função cultura, que é o valor efetivamente investido nesta função no respectivo exercício fiscal, como todo número, não apresenta nada em si mesmo a não ser se observado em relação a outro número, motivo pelo qual se procedeu à divisão do total das despesas empenhadas na função cultura pelo total das despesas empenhadas do orçamento geral obtendo-se, por esta operação matemática, o percentual de investimento na função cultura, em cada exercício fiscal pelas Unidades Federativas (UF) observando-se os seguintes resultados:

Tabela 5 - Ano 2012 - Total Despesas Orçamentárias - Total Despesas com Cultura – Percentual de Investimentos em Cultura

ANO 2012	EM R\$ 1.000,00						
	DESPESAS - EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIAS			FUNÇÃO (13) - CULTURA			
UF	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOT. DESP. EMPENHADAS	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EMPENHADAS	PERC. CULT./TOTAL
AC	4.340.299	4.972.675	4.469.949	25.108	30.124	25.289	0,57%
AL	6.575.747	7.504.047	6.478.573	21.048	20.700	10.221	0,16%
AP	3.447.700	4.511.431	3.706.799	10.975	20.417	19.742	0,53%
AM	11.139.410	13.207.641	11.855.804	82.963	223.310	213.018	1,80%
BA	27.052.117	30.615.382	28.322.746	219.320	305.398	206.190	0,73%
CE	18.727.170	20.890.342	16.638.192	78.600	78.560	56.185	0,34%
DF	16.857.766	19.668.345	15.817.456	183.684	242.354	193.362	1,22%
ES	11.365.492	13.081.353	11.397.802	63.705	38.210	34.166	0,30%
GO	16.895.387	21.714.391	16.674.349	16.213	21.599	12.419	0,07%
MA	10.360.938	12.364.674	10.977.081	77.868	96.845	87.554	0,80%
MT	12.156.973	14.827.128	12.192.630	33.212	39.952	34.346	0,28%
MS	9.118.642	11.308.890	9.081.449	51.427	51.350	15.995	0,18%
MG	51.480.548	65.300.480	54.872.518	138.777	172.049	141.509	0,26%
PA	14.047.117	16.542.629	14.351.835	139.354	141.681	96.672	0,67%
PB	7.042.727	8.501.689	7.186.062	21.537	21.316	10.792	0,15%
PR	29.687.505	31.222.036	28.490.682	92.486	108.749	102.789	0,36%
PE	23.053.737	26.993.733	22.556.791	123.581	157.317	146.505	0,65%
PI	6.416.561	7.677.629	6.433.586	7.733	9.487	6.274	0,10%
RJ	61.289.423	68.984.671	60.831.781	158.581	237.627	162.440	0,27%
RN	8.757.765	9.542.897	8.042.597	46.299	50.435	27.463	0,34%
RS	33.409.252	35.808.581	33.232.383	61.442	87.933	58.092	0,17%
RO	5.910.019	6.525.759	5.701.546	13.292	13.004	8.932	0,16%
RR	2.156.743	5.029.313	2.600.632	959	6.774	4.404	0,17%
SC	16.148.362	20.095.465	17.144.735	62.288	70.732	45.136	0,26%
SP	156.698.055	162.351.104	154.803.614	830.624	890.767	777.814	0,50%
SE	6.915.401	7.052.983	6.061.053	33.403	29.021	12.060	0,20%
TO	7.421.980	7.527.084	5.431.263	37.362	32.383	9.773	0,18%

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UFs(Anexo I)
Nota: Dados trabalhados pelo autor

Tabela 6 - Ano 2013 - Total Despesas Orçamentárias - Total Despesas com Cultura – Percentual de Investimentos em Cultura

ANO 2013	EM R\$ 1.000,00						
	DESPESAS - EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIAS			FUNÇÃO (13) - CULTURA			
	ORÇAMENTO GERAL			FUNÇÃO (13) - CULTURA			
UF	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOT. DESP. EMPENHADAS	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EMPENHADAS	PERC. CULT./TOTAL
AC	4.930.682	5.718.287	4.904.867	17.241	25.029	24.144	0,49%
AL	7.138.777	8.641.578	7.014.443	21.977	35.167	13.083	0,19%
AP	-	-	-	-	-	-	-
AM	12.682.966	15.447.875	14.224.592	120.121	206.668	200.030	1,41%
BA	32.473.081	38.695.654	31.919.732	210.994	310.310	228.009	0,71%
CE	19.387.772	22.000.975	17.603.751	61.900	93.843	65.858	0,37%
DF	18.977.999	21.880.240	18.133.090	248.587	240.574	209.314	1,15%
ES	12.523.850	14.108.856	12.106.630	52.513	72.703	61.982	0,51%
GO	21.019.134	27.007.176	17.715.820	32.770	58.914	13.961	0,08%
MA	12.538.301	15.928.836	13.592.766	95.765	108.494	79.227	0,58%
MT	11.855.106	13.992.809	11.591.572	25.627	40.396	30.797	0,27%
MS	9.828.720	12.431.829	10.519.220	40.656	40.623	20.576	0,20%
MG	60.460.176	74.014.509	63.302.756	152.764	223.608	156.653	0,25%
PA	17.449.279	18.601.593	15.967.076	149.599	133.823	114.178	0,72%
PB	8.843.424	10.067.970	8.105.322	22.823	26.503	14.588	0,18%
PR	35.314.509	36.719.289	32.047.015	92.711	78.988	66.003	0,21%
PE	28.344.087	29.569.479	24.363.701	130.905	137.589	92.299	0,38%
PI	6.836.943	7.934.809	6.794.415	14.493	14.230	8.160	0,12%
RJ	64.490.548	82.119.926	68.388.313	246.916	346.383	187.027	0,27%
RN	9.409.699	11.376.725	9.191.102	46.386	46.460	30.034	0,33%
RS	37.900.648	41.127.568	37.745.286	91.575	105.414	79.185	0,21%
RO	6.384.134	7.736.210	6.289.119	6.903	13.364	8.989	0,14%
RR	2.378.064	4.857.280	3.291.462	1.178	7.167	4.419	0,13%
SC	18.306.903	21.892.997	18.210.981	51.642	52.763	38.018	0,21%
SP	173.448.364	182.773.836	176.780.596	871.320	944.834	910.750	0,52%
SE	7.237.089	7.850.415	6.470.679	22.474	20.279	12.261	0,19%
TO	7.592.649	7.983.994	6.212.008	21.105	11.940	6.286	0,10%

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UFs(Anexo I)
Nota: Dados trabalhados pelo autor

Tabela 7 - Ano 2014 - Total Despesas Orçamentárias - Total Despesas com Cultura – Percentual de Investimentos em Cultura

ANO 2014	EM R\$ 1.000,00							
		DESPESAS - EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIAS						
		ORÇAMENTO GERAL		FUNÇÃO (13) - CULTURA				
UF	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOT. DESP. EMPENHADAS	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EMPENHADAS	PERC. CULT./TOTAL	
AC	5.085.446	5.989.320	5.496.340	19.881	28.525	25.746	0,47%	
AL	8.268.268	9.219.374	8.121.633	34.218	25.566	15.673	0,19%	
AP	5.014.310	5.307.166	4.379.919	15.100	17.945	17.944	0,41%	
AM	14.260.416	16.310.789	15.180.430	123.038	188.837	182.284	1,20%	
BA	33.944.556	40.866.913	33.908.007	158.092	279.796	249.142	0,73%	
CE	20.865.476	24.245.504	20.833.010	66.698	101.903	81.048	0,39%	
DF	21.451.121	24.009.544	19.008.773	189.346	217.569	179.301	0,94%	
ES	14.003.607	14.871.067	13.264.464	104.640	123.423	95.905	0,72%	
GO	21.333.845	28.088.735	20.481.435	39.953	54.743	34.526	0,17%	
MA	13.623.533	14.999.772	13.467.595	97.332	102.052	93.686	0,70%	
MT	12.184.113	14.490.558	12.035.730	22.455	33.845	29.939	0,28%	
MS	11.027.089	14.089.194	11.984.533	46.786	49.040	17.151	0,14%	
MG	66.026.354	75.757.460	66.572.405	191.662	229.425	150.803	0,23%	
PA	18.784.825	20.114.436	17.956.735	198.435	145.165	120.852	0,67%	
PB	9.594.440	10.690.367	8.868.898	14.144	19.371	13.588	0,15%	
PR	37.201.461	38.704.604	34.907.685	98.275	79.392	67.423	0,19%	
PE	27.052.204	28.497.590	26.000.657	140.296	132.126	111.141	0,43%	
PI	7.223.888	8.045.027	6.954.564	22.025	16.347	15.226	0,22%	
RJ	73.524.412	77.207.022	71.220.904	194.421	252.220	221.327	0,31%	
RN	11.319.838	11.875.341	9.107.034	45.151	51.679	35.199	0,39%	
RS	42.652.305	46.909.885	42.731.361	128.494	136.866	95.043	0,22%	
RO	6.762.251	7.751.225	6.587.565	5.630	14.261	1.305	0,02%	
RR	2.821.643	4.290.177	3.194.051	6.124	7.937	5.000	0,16%	
SC	20.107.530	23.756.969	20.010.311	65.515	66.883	29.215	0,15%	
SP	189.112.039	195.389.628	185.671.397	934.734	962.783	909.689	0,49%	
SE	7.748.688	7.698.261	6.883.367	18.658	17.917	10.701	0,16%	
TO	8.735.887	8.967.950	6.953.473	38.599	31.226	11.708	0,17%	

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UFs(Anexo I)

Nota: Dados trabalhados pelo autor

A primeira constatação a que se pode proceder, a partir do universo observado, são os percentuais máximos e mínimos apresentados, sendo o percentual máximo de 1,80% ocorrido no estado do Amazonas em 2012 e o percentual mínimo de 0,07% apresentado pelo estado de Goiás também no ano de 2012, o que já é significativo, em termos de amplitude das diferenças de investimento em cultura entre as Unidades Federativas do Brasil, amplitude que no caso ($1,80/0,07 = 25$) significa um grau 25 vezes maior entre o máximo e o mínimo, o que não é pouco.

A gravidade do tema aumenta ao se constatar que investimentos na função cultura de

percentual igual ou superior a 0,50% são assim observados:

Ano 2012 – apenas 9UFs das 27 analisadas, ou seja, 33% das UFs, sendo elas: AC (0,57%), AP (0,53%), AM (1,80%), BA (0,73%), DF (1,22%), MA (0,80%), PA (0,67%), PE (0,65%) e SP (0,50%).

No ano de 2013 a situação se agrava – apenas 7UFs das 26 observadas⁵⁴, ou seja, 27% das UFS, sendo elas: AM (1,41%), BA (0,71%), DF (1,15%), ES (0,51%), MA (0,58%), PA (0,72%) e SP (0,52%).

Em 2014, o círculo se fecha ainda mais – apenas 6 UFS das 27 analisadas, ou seja, 22% das UFs, sendo elas: AM (1,20%), BA (0,73%), DF (0,94%), ES (0,72%), MA (0,70%) e PA (0,67%).

Os dados verificados demonstram um contínuo agravamento do quadro das Unidades Federativas que investiram percentual igual ou superior a 0,50% na função cultura, assim de 9UFs em 2012, passou-se a 7 UFs em 2013 e a 6 UFS em 2014. Além disso, as 5 Unidades Federativas que figuram como maiores investidoras e marcam presença contínua nos anos de 2012, 2013 e 2014 apresentam decréscimo ou manutenção dos percentuais de investimento, nenhuma demonstrou crescimento conforme se verifica:

AM: 1,80% (2012), 1,41% (2013) e 1,20% (2014)

BA: 0,73% (2012), 0,71% (2013) e 0,73% (2014)

DF: 1,22% (2012), 1,15% (2013) e 0,94% (2014)

MA: 0,80% (2012), 0,58% (2013) e 0,70% (2014)

PA: 0,72% (2012), 0,72% (2013) e 0,67% (2014)

Entretanto, dizer que é grave o quadro de investimentos culturais pelas Unidades Federativas no Brasil porque a inegável maioria do universo analisado, 67% em 2012, 73% em 2013 e 78% em 2014, apresenta percentuais de investimento em cultura abaixo de 0,50%, ainda não retira, por si só, esta afirmação do âmbito da convicção subjetiva. Observadas as devidas proporções e particularidades da ciência social aplicada, como é o saber jurídico, a afirmação de que

Qualquer que possa ser nossa resposta final à questão da base empírica, um ponto deve ser deixado claro: se concordamos com a nossa exigência de que enunciados científicos devem ser objetivos, então os enunciados que se refiram à base empírica da ciência deverão também ser objetivos, isto é suscetíveis de teste intersubjetivo (POPPER, 2013, p. 43).

⁵⁴ O estado do Amapá não pôde ser observado por não disponibilizar o RREO integral do ano de 2013.

remete a uma necessária fundamentação, no caso jurídica, do parâmetro de 0,50% adotado como linha de corte para a análise apresentada. Tarefa não simples, porém, obrigatória.

Como já afirmado, a cultura, diferentemente da educação (art.212, CF88) (BRASIL, 2015), não se configura como uma despesa vinculada, não tendo, portanto, percentual de obrigatória aplicação orçamentária estabelecido constitucionalmente. Ressalta-se que conforme se depreende do inc. IV do artigo 167 da CF88 (BRASIL, 2015) a não “vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa” é a regra e não a exceção. Entretanto, no caso específico da cultura, o constituinte tratou o tema com permissão favorável a ela, isto é, criou um dispositivo de discricionariedade com o claro e evidente objetivo de favorecer o fomento à cultura assim dispondo: “É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais [...] (§6º, art.216, CF88)” (BRASIL, 2015).

Ora se a regra da não vinculação (inc. IV, art.167, CF88) (BRASIL, 2015) pode deixar de ser observada em até 0,50% da receita líquida para a formação de um fundo de fomento cultural, conforme o enunciado normativo acima exposto, significa dizer que o constituinte, reconhecendo a relevância e a importância de programas e projetos culturais, autoriza prévia e expressamente o administrador público dos Estados e do Distrito Federal a vinculação de 0,50% da receita líquida para a cultura em forma de fundo. Em outras palavras, a toda evidência pode-se inferir que o núcleo essencial deste enunciado normativo constitucional não é outro senão conceder um parâmetro, um número significativo de um *mínimo existencial* da cultura nas Unidades Federativas, a saber, o valor de 0,50% da receita líquida. Mais que isso, se 0,50% vale como parâmetro para exceção à regra, quanto mais não vale e não pode ser utilizado como parâmetro para a regra do investimento orçamentário não vinculado nesta esfera.

Assim exposto, no exercício de racionalidade e de razoabilidade que devem estar presentes numa análise sistemática como a presente, com muita segurança se pode afirmar que o percentual de 0,50% sobre o total orçamentário, para investimentos na função cultura é um referencial objetivo, alicerçado num enunciado normativo constitucional que permite, sem as sombras da mera convicção, afirmar que se pode esperar bem mais para a cultura do que foi apresentado pelas execuções orçamentárias analisadas, em sua grande maioria, abaixo de

0,50%.

Não se poderia finalizar esta apreciação dos percentuais de investimento na função cultura observados, abaixo de 0,50%, sem mencionar as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que tramitam em favor de uma vinculação orçamentária para a cultura, com proposições de valores percentuais variados, assim a PEC 324/2001 (BRASIL, 2001a) de autoria de Inaldo Leitão (PSDB/PB) propõe a vinculação de 6%, encontra-se apensados a ela as propostas: PEC 427/2001 (BRASIL, 2001b), de autoria de Regis Cavalcante (PPS/AL), que estabelece o percentual de 5% e a PEC 150/2003 (BRASIL, 2003) apresentada pelo deputado Paulo Rocha (PT/PA) que propõe percentuais de investimento de 2% para a União, 1,5% para os Estados e DF, e de 1% para os municípios. Sobre esta PEC 150/2003 encontram-se apensados as propostas PEC 310/2004 (BRASIL, 2004) de autoria de Walter Feldman (PSDB/SP) que sugere a vinculação de 2% apenas para a União e a PEC 421/2014 (BRASIL, 2014) de autoria de Jandira Feghali (PC do B/RJ) que também estabelece percentuais de investimento de 2% para a União, 1,5% para os Estados e DF, e de 1% para os municípios.

Embora não se pretenda aprofundar na análise destas propostas, o que se pode constatar é uma variabilidade entre os quantitativos apresentados, numa amplitude que vai, para o caso das Unidades Federativas que são o objeto da presente análise, de 1,5% até 6%, e que, de qualquer forma, distanciam-se em muito dos valores observados no universo analisado, que como já se afirmou, apresentam, em sua grande maioria, percentuais abaixo de 0,50%. A diversidade das legendas partidárias que se ocupam do tema em propostas de emendas à constituição sobre o percentual a ser investido em cultura denotam, com grande margem de segurança, que a sociedade civil, em seus variados segmentos socioeconômicos, resente-se dos atuais níveis de investimento em cultura e pressionam seus representantes legislativos por mudanças.

As tabelas 8,9 e 10 abaixo retratam outra abordagem que pode ser feita sobre a realidade dos investimentos em cultura, distribuindo o valor total empenhado na função cultura nas três subfunções mais significativas encontradas: administração geral, patrimônio histórico artístico e arquitetônico e difusão cultural, apresentando os seguintes resultados:

Tabela 8 - Ano 2012 - Cultura e subfunções: Administração Geral – Patrimônio Histórico e Difusão Cultural

ANO 2012		EM R\$ 1.000,00													
CULTURA			SUB FUNÇÃO - 122 - ADMINISTRAÇÃO GERAL					SUB FUNÇÃO - 391 - PATRIM HIST ART E ARQ				SUB FUNÇÃO - 392- DIFUSÃO CULTURAL			
UF	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOTAL EMPENHADAS	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOTAL EMPENHADAS	% SOBRE TOTAL CULTURA	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOTAL EMPENHADAS	% SOBRE TOTAL CULTURA	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOTAL EMPENHADAS	% SOBRE TOTAL CULTURA
AC	25.108	30.124	25.289	8.036	9.583	9.459	37,40%	0	0	0	0,00%	17.072	20.541	15.830	62,60%
AL	21.048	20.700	10.221	6.703	6.468	6.058	59,27%	3.760	3.476	900	8,81%	10.585	10.756	3.264	31,93%
AP	10.975	20.417	19.742	2.475	4.309	4.234	21,45%	2.320	170	66	0,33%	6.180	15.938	15.442	78,22%
AM	82.963	223.310	213.018	19.621	18.416	18.416	8,65%	210	49.873	42.602	20,00%	61.692	154.100	151.079	70,92%
BA	219.320	305.398	206.190	83.351	90.659	87.726	42,55%	25.877	36.168	23.973	11,63%	97.913	163.791	81.234	39,40%
CE	78.600	78.560	56.185	13.212	16.625	16.256	28,93%	5.742	3.751	2.675	4,76%	58.339	57.103	36.258	64,53%
DF	183.684	242.354	193.362	57.289	61.262	60.629	31,35%	3.574	4.129	2.649	1,37%	121.949	176.334	129.483	66,96%
ES	63.705	38.210	34.166	12.017	16.824	15.832	46,34%	10.500	2.068	1.762	5,16%	39.893	17.797	15.286	44,74%
GO	16.213	21.599	12.419	2	2	0	0,00%	3.228	5.144	2.680	21,58%	12.983	16.453	9.739	78,42%
MA	77.868	96.845	87.554	20.078	25.125	24.716	28,23%	7.985	5.899	5.233	5,98%	49.805	65.821	57.605	65,79%
MT	33.212	39.952	34.346	6.888	7.252	6.902	20,10%	3.295	3.433	2.146	6,25%	22.560	29.254	25.298	73,66%
MS	51.427	51.350	15.995				0,00%				0,00%	51.427	51.350	15.995	100,00%
MG	138.777	172.049	141.509	71.106	81.506	79.686	56,31%	9.210	34.615	27.559	19,48%	48.006	45.785	24.756	17,49%
PA	139.354	141.681	96.672	27.862	33.146	32.572	33,69%	37.479	34.340	3.636	3,76%	59.091	60.787	47.381	49,01%
PB	21.537	21.316	10.792	9.162	8.283	6.667	61,78%	605	600	0	0,00%	11.286	11.930	3.983	36,91%
PR	92.486	108.749	102.789				0,00%				0,00%	92.486	108.749	102.789	100,00%
PE	123.581	157.317	146.505	24.627	36.440	35.225	24,04%	7.730	6.855	5.646	3,85%	90.314	113.177	104.792	71,53%
PI	7.733	9.487	6.274				0,00%	410	296	6	0,10%	7.158	9.091	6.268	99,90%
RJ	158.581	237.627	162.440	87.495	105.458	103.844	63,93%	525	300	300	0,18%	70.561	131.869	58.296	35,89%
RN	46.299	50.435	27.463	17.443	19.073	17.835	64,94%	2.804	5.918	1.292	4,70%	24.329	22.242	7.751	28,22%
RS	61.442	87.933	58.092	39.117	50.713	47.784	82,26%	3.665	3.334	42	0,07%	18.200	33.426	10.151	17,47%
RO	13.292	13.004	8.932				0,00%	0	745	0	0,00%	13.292	12.250	8.932	100,00%
RR	959	6.774	4.404				0,00%				0,00%	959	6.774	4.404	100,00%
SC	62.288	70.732	45.136	16.238	17.198	15.646	34,66%	100	100	0	0,00%	45.593	52.997	29.224	64,75%
SP	830.624	890.767	777.814	89.945	108.840	107.892	13,87%	128.589	136.777	129.318	16,63%	610.124	643.781	539.236	69,33%
SE	33.403	29.021	12.060	10.627	10.327	9.337	77,42%	3.856	4.283	1.149	9,53%	18.681	14.281	1.566	12,98%
TO	37.362	32.383	9.773				0,00%	3.121	3.418	243	2,49%	34.192	28.707	9.272	94,87%

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UFs (Anexo I)
Nota: Dados trabalhados pelo autor

Tabela 9 - Ano 2013 - Cultura e subfunções: Administração Geral – Patrimônio Histórico e Difusão Cultural

ANO 2013			EMRS 1.000,00												
UF	CULTURA			SUB FUNÇÃO - 122 - ADMINISTRAÇÃO GERAL				SUB FUNÇÃO - 391 - PATRIM. HIST ART E ARQ				SUB FUNÇÃO - 392- DIFUSÃO CULTURAL			
	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOTAL EMPENHADAS	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOTAL EMPENHADAS	% SOBRE TOTAL CULTURA	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOTAL EMPENHADAS	% SOBRE TOTAL CULTURA	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOTAL EMPENHADAS	% SOBRE TOTAL CULTURA
AC	17.241	25.029	24.144	9.417	10.101	10.101	41,84%	0	0	0	0,00%	7.824	14.928	14.044	58,17%
AL	21.977	35.167	13.083	7.067	6.531	6.243	47,72%	6.296	14.682	2.387	18,25%	8.615	13.955	4.452	34,03%
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AM	120.121	206.668	200.030	16.433	19.980	19.980	9,99%	2.010	48.018	46.910	23,45%	100.268	137.290	131.913	65,95%
BA	210.994	310.310	228.009	89.439	102.804	98.254	43,09%	20.377	50.181	35.185	15,43%	86.374	143.449	82.347	36,12%
CE	61.900	93.843	65.858	15.325	19.660	17.287	26,25%	4.350	10.986	2.940	4,46%	42.165	62.839	45.486	69,07%
DF	248.587	240.574	209.314	60.169	62.382	62.097	29,67%	39.416	7.431	7.429	3,55%	145.153	169.346	138.545	66,19%
ES	52.513	72.703	61.982	14.176	17.614	16.917	27,29%	5.530	7.306	1.173	1,89%	31.503	46.517	42.828	69,10%
GO	32.770	58.914	13.961	0	0	0	0,00%	2.611	10.987	1.958	14,02%	30.159	47.927	12.003	85,98%
MA	95.765	108.494	79.227	29.580	33.580	29.498	37,23%	4.120	7.711	3.883	4,90%	62.065	67.204	45.847	57,87%
MT	25.627	40.396	30.797	7.145	8.759	8.000	25,98%	1.894	3.297	2.055	6,67%	16.349	28.097	20.595	66,87%
MS	40.656	40.623	20.576	0	0	0	0,00%	0	0	0	0,00%	40.656	40.623	20.576	100,00%
MG	152.764	223.608	156.653	81.233	89.894	82.333	52,56%	37.810	91.171	45.218	28,86%	23.473	32.255	19.753	12,61%
PA	149.599	133.823	114.178	37.334	37.114	35.358	30,97%	31.549	19.860	8.933	7,82%	59.160	59.837	53.237	46,63%
PB	22.823	26.503	14.588	10.181	10.537	7.433	50,95%	605	605	0	0,00%	11.499	14.834	7.097	48,65%
PR	92.711	78.988	66.003	0	0	0	0,00%	0	0	0	0,00%	92.711	78.988	66.003	100,00%
PE	130.905	137.589	92.299	28.024	38.341	33.149	35,91%	4.466	2.608	825	0,89%	97.694	95.790	57.632	62,44%
PI	14.493	14.230	8.160	0	0	0	0,00%	953	733	683	8,37%	13.495	13.491	7.476	91,63%
RJ	246.916	346.383	187.027	95.170	114.625	111.525	59,63%	446	0	0	0,00%	151.299	231.756	75.502	40,37%
RN	46.386	46.460	30.034	19.227	18.036	17.853	59,44%	5.632	11.923	7.441	24,77%	15.763	10.980	3.458	11,51%
RS	91.575	105.414	79.185	49.596	61.470	58.696	74,13%	14.324	11.886	6	0,01%	27.374	31.866	20.411	25,78%
RO	6.903	13.364	8.989	0	0	0	0,00%	410	410	0	0,00%	6.493	12.954	8.989	100,00%
RR	1.178	7.167	4.419	0	1.587	1.448	32,77%	0	0	0	0,00%	1.178	5.580	2.971	67,23%
SC	51.642	52.763	38.018	18.133	17.507	17.099	44,98%	930	730	0	0,00%	32.288	34.400	20.863	54,88%
SP	871.320	944.834	910.750	119.378	135.190	135.088	14,83%	147.035	139.619	139.617	15,33%	603.135	668.335	634.354	69,65%
SE	22.474	20.279	12.261	9.968	10.240	9.509	77,56%	10	10	0	0,00%	12.471	10.002	2.738	22,33%
TO	21.105	11.940	6.286	0	0	0	0,00%	828	530	17	0,27%	20.218	11.401	6.260	99,58%

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UFs (Anexo I)

Nota: Dados trabalhados pelo autor

Tabela 10 - Ano 2014 - Cultura e subfunções: Administração Geral – Patrimônio Histórico e Difusão Cultural

ANO 2014		EMRS 1.000,00													
CULTURA			SUB FUNÇÃO - 122 - ADMINISTRAÇÃO GERAL				SUB FUNÇÃO - 391 - PATRIM. HIST ART E ARQ				SUB FUNÇÃO - 392 - DIFUSÃO CULTURAL				
UF	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOTAL EMPENHADAS	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOTAL EMPENHADAS	% SOBRE TOTAL CULTURA	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOTAL EMPENHADAS	% SOBRE TOTAL CULTURA	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	TOTAL EMPENHADAS	% SOBRE TOTAL CULTURA
AC	19.881	28.525	25.746	10.236	10.460	10.460	40,63%	10	10	0	0,00%	9.635	18.056	15.286	59,37%
AL	34.218	25.566	15.673	7.608	7.351	6.945	44,31%	14.349	6.579	1.763	11,25%	12.261	11.636	6.965	44,44%
AP	15.100	17.945	17.944	5.600	5.331	5.331	29,71%	340	0	0	0,00%	9.160	12.614	12.612	70,29%
AM	123.038	188.837	182.284	20.683	22.075	22.072	12,11%	260	10.672	10.666	5,85%	100.535	154.882	148.338	81,38%
BA	158.092	279.796	249.142	84.879	103.557	99.229	39,83%	10.701	35.624	30.340	12,18%	47.748	127.986	108.475	43,54%
CE	66.698	101.903	81.048	18.083	19.123	17.667	21,80%	7.605	26.531	18.740	23,12%	40.994	56.196	44.590	55,02%
DF	189.346	217.569	179.301	52.151	65.715	65.126	36,32%	17.080	11.719	11.699	6,52%	118.685	136.295	98.670	55,03%
ES	104.640	123.423	95.905	16.976	21.100	20.849	21,74%	7.270	8.542	8.374	8,73%	79.114	92.784	65.685	68,49%
GO	39.953	54.743	34.526	0	0	0	0,00%	5.608	5.717	3.480	10,08%	34.345	49.027	31.046	89,92%
MA	97.332	102.052	93.686	36.059	32.851	32.299	34,48%	8.130	8.151	7.324	7,82%	52.280	60.514	53.713	57,33%
MT	22.455	33.845	29.939	7.992	10.260	9.672	32,31%	1.654	1.579	1.045	3,49%	12.609	21.878	19.134	63,91%
MS	46.786	49.040	17.151	0	0	0	0,00%	0	0	0	0,00%	46.786	49.040	17.151	100,00%
MG	191.662	229.425	150.803	63.046	74.782	70.570	46,80%	41.424	56.264	41.528	27,54%	68.071	71.588	13.166	8,73%
PA	198.435	145.165	120.852	45.505	37.196	37.062	30,67%	52.808	12.459	10.011	8,28%	82.224	79.482	58.314	48,25%
PB	14.144	19.371	13.588	8.888	9.011	8.149	59,97%	605	600	0	0,00%	4.158	9.360	5.378	39,58%
PR	98.275	79.392	67.423	0	0	0	0,00%	0	0	0	0,00%	98.275	79.392	67.423	100,00%
PE	140.296	132.126	111.141	36.788	38.204	37.466	33,71%	3.503	5.221	2.080	1,87%	99.073	87.746	70.694	63,61%
PI	22.025	16.347	15.226	0	0	0	0,00%	305	6	0	0,00%	21.668	16.337	15.226	100,00%
RJ	194.421	252.220	221.327	92.217	112.679	111.486	50,37%	700	187	187	0,08%	101.504	139.354	109.654	49,54%
RN	45.151	51.679	35.199	18.911	27.447	27.037	76,81%	6.427	8.071	3.196	9,08%	14.966	11.440	3.554	10,10%
RS	128.494	136.866	95.043	59.059	73.993	69.885	73,53%	23.193	21.622	1.430	1,50%	46.132	41.151	23.650	24,88%
RO	5.630	14.261	1.305	0	0	0	0,00%	0	0	0	0,00%	5.630	14.261	1.305	100,00%
RR	6.124	7.937	5.000	2.247	3.260	2.699	53,98%	0	0	0	0,00%	3.877	4.677	2.301	46,02%
SC	65.515	66.883	29.215	21.789	20.627	17.760	60,79%	900	1.738	1.059	3,62%	42.550	44.272	10.312	35,30%
SP	934.734	962.783	909.689	150.450	166.848	141.090	15,51%	173.919	146.873	146.846	16,14%	608.693	647.323	620.033	68,16%
SE	18.658	17.917	10.701	10.456	10.196	8.494	79,37%	1.380	1.010	0	0,00%	6.797	6.689	2.202	20,57%
TO	38.599	31.226	11.708	0	0	0	0,00%	3.387	2.875	150	1,28%	35.197	28.351	11.558	98,72%

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UFs(Anexo I)

Nota: Dados trabalhados pelo autor

A partir das tabelas acima apresentadas, a primeira constatação é a de que se pode observar um certo nível de regularidade na distribuição percentual entre as subfunções – administração-patrimônio-difusão –, nos exercícios analisados em cada Unidade Federativa, ou seja, se se toma uma dada Unidade Federativa, por exemplo o Acre⁵⁵, os percentuais em 2012, 2013 e 2014 na subfunção Administração Geral são, respectivamente: 37,40%,41,84% e 40,63%, na subfunção patrimônio: 1%, 0% e 0% e na subfunção difusão cultural: 62,60%, 58,17% e 59,37% , regularidade que também pode ser observada em todas as demais Unidades Federativas analisadas.

Entretanto, nota-se uma flagrante diversidade e não regularidade da distribuição percentual

⁵⁵ Apenas por ser o primeiro a figurar em todas as tabelas ordenadas por ordem alfabética.

das subfunções entre as Unidades Federativas do Brasil, assim, por exemplo, em Administração Geral tanto se constata em 2012 um percentual de 82,26% no Rio Grande do Sul (RS), como também se pode observar, no mesmo ano, 0% em GO, MS, PR, RO e RR nesta mesma subfunção (administração), ou ainda, com mais um exemplo, no ano de 2013, na subfunção patrimônio histórico se obtém um percentual de 28,86% em MG e um percentual de 0% em AC, MS, PB, PR, RO, RR, SC e SE nesta mesma subfunção (patrimônio).

A primeira constatação, relativa à regularidade na distribuição percentual das subfunções em cada Unidade Federativa ao longo dos exercícios observados, poderia conduzir a uma reflexão acerca da esperada conexão entre o Plano Plurianual (PPA) – definidor das metas, programas e políticas públicas de Governo – com a Lei Orçamentária (LOA) e sua respectiva execução retratada nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária de cada Unidade Federativa. Entretanto, no âmbito e na delimitação da presente pesquisa, os dados são consideráveis para uma percepção desta realidade, mas não para um avanço na formatação de uma comprovação e de uma afirmação seguras sobre esta conexão, neste sentido este tema clama por pesquisa ulterior.

A segunda observação, relativa à grande diversidade e não regularidade na distribuição percentual das subfunções entre as Unidades Federativas analisadas, denota uma complexidade ainda maior. Muitos fatores deverão ser considerados, além dos dados que podem ser coletados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, assim, por exemplo, qualquer comentário ou estudo sobre um percentual em Administração Geral obtido, seja ele de qual Unidade Federativa for, somente fará sentido se outros dados estiverem presentes, como por exemplo, um levantamento dos equipamentos públicos (bibliotecas, museus, teatros, orquestra, espaços culturais, etc.), o efetivo de pessoal contratado para o funcionamento destes mesmos equipamentos, o número de usuários e beneficiários destes serviços e um grande contingente de outros dados que permitissem uma objetiva avaliação da eficiência e da produtividade relacionada aos custos administrativos observados. O mesmo se aplicando às subfunções patrimônio e difusão cultural.

Há que se esclarecer que durante a fase de levantamento de dados desta pesquisa, já se observara esta necessidade de aprofundamento e obtenção de dados conexos a cada uma das subfunções que estão além dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), os sistemas de informação nos sítios eletrônicos das Secretarias da Fazenda de cada Unidade Federativa permitem pesquisas, em cada subfunção, com o levantamento de todos os

pagamentos efetuados por empenho, entretanto, é um levantamento extremamente trabalhoso e de grandes proporções⁵⁶, além disso, seria preciso o desenvolvimento de modelos de matemática aplicada e de economia e contabilidade que permitam objetividade sistemática na tabulação deste imenso universo de dados a serem coletados.

O que se quer de fato elucidar é que submetido à verificabilidade, o experimento processado a partir dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária revelou-se eficaz para a constatação do volume e da diversidade de tratamento das subfunções – administração, patrimônio e difusão cultural – nas Unidades Federativas do Brasil, mas demonstrou-se inconsistente para, a partir de si mesmo, estabelecer critérios objetivos de análise sobre o tema. Dentro da perspectiva de racionalidade crítica popperiana a que este trabalho está submetido, percepções e convicções (POPPER, 2013) não podem ter força de saber sistematizado o que, portanto, remete a uma necessária retomada futura deste tema numa dimensão acadêmica superior, na qual, o próprio desenvolvimento de modelos de análises, com a inter-relação de saberes – jurídico-econômico-social-matemático, poderá ser o próprio objeto do referido trabalho. Neste momento, por mais frustrante que isso possa ser, qualquer juízo acerca dos percentuais observados não atingiram nenhum grau além da mera especulação, motivo pelo qual não se fará.

A última tabela abaixo retrata o valor médio *per capita* investido em cultura em cada Unidade Federativa no período de 2012 a 2014. A adoção do critério do valor médio no período observado e não a do valor de cada exercício deveu-se ao fato de que o número de habitantes de cada Unidade Federativa objetivamente disponível é o do último censo de 2010, o que provocaria um desvio na análise com relação ao comparativo entre os exercícios se cada um destes fosse submetido ao mesmo número constante de habitantes. Além disso, para o dado que se buscou nesta análise – indicativo de valor investido em cultura para cada cidadão em cada Unidade Federativa – a adoção da média aritmética (somatório dos valores observados/número de períodos observados – coluna F) permite uma equalização de eventuais variações anuais e permite a obtenção de um número único e padrão (média investida por habitante – coluna G) para o comparativo entre as Unidades Federativas.

Para melhor visualização e comparação, esta tabela foi ordenada pelo critério decrescente dos valores médios *per capita* obtidos, apresentando uma classificação do maior para o menor valor médio obtido pelas Unidades Federativas do Brasil no período analisado.

⁵⁶ Algumas UFs chegam a apresentar mais de 1.000 empenhos só na subfunção difusão cultural.

Tabela 11 – Investimento (R\$) per capita em Cultura - Anos 2012, 2013 e 2014

A	B	C	D	E	F	G	F	
REGIÃO	UF	POP CENSO IBGE 2010 (EM 1.000)	TOT. EMP. EM CULTURA (em R\$ 1.000,00)			Média tot. empenhado R\$ em Cultura	Média R\$ por habitante	
			2012	2013	2014			
CO	DF	2.570,160	193.362	209.314	179.301	193.992,46	75,48	1
NO	AM	3.483,985	213.018	200.030	182.284	198.444,15	56,96	2
NO	AC	733,569	25.289	24.144	25.746	25.059,62	34,16	3
NO	AP	669,526	19.742		17.944	18.842,90	28,14	4
SD	SP	41.262,199	777.814	910.750	909.689	866.084,33	20,99	5
SD	ES	3.514,952	34.166	61.982	95.905	64.017,59	18,21	6
NE	BA	14.016,906	206.190	228.009	249.142	227.780,16	16,25	7
NE	PE	8.796,448	146.505	92.299	111.141	116.648,33	13,26	8
NE	MA	6.574,789	87.554	79.227	93.686	86.822,18	13,21	9
SD	RJ	15.989,929	162.440	187.027	221.327	190.264,90	11,90	10
NO	PA	10.444,526	96.672	114.178	120.852	110.567,33	10,59	11
CO	MT	3.035,122	34.346	30.797	29.939	31.694,08	10,44	12
SU	PR	7.581,051	102.789	66.003	67.423	78.738,46	10,39	13
NO	RR	450,479	4.404	4.419	5.000	4.607,32	10,23	14
NE	RN	3.168,027	27.463	30.034	35.199	30.898,66	9,75	15
NE	CE	8.452,381	56.185	65.858	81.048	67.697,14	8,01	16
SD	MG	19.597,330	141.509	156.653	150.803	149.654,85	7,64	17
CO	MS	2.449,024	15.995	20.576	17.151	17.907,55	7,31	18
SU	RS	10.693,929	58.092	79.185	95.043	77.439,86	7,24	19
NO	TO	1.383,445	9.773	6.286	11.708	9.255,71	6,69	20
SU	SC	6.248,436	45.136	38.018	29.215	37.456,53	5,99	21
NE	SE	2.068,017	12.060	12.261	10.701	11.673,89	5,64	22
NE	AL	3.120,494	10.221	13.083	15.673	12.992,42	4,16	23
NO	RO	1.562,409	8.932	8.989	1.305	6.408,27	4,10	24
NE	PB	3.766,528	10.792	14.588	13.588	12.989,33	3,45	25
CO	GO	6.003,788	12.419	13.961	34.526	20.302,32	3,38	26
NE	PI	3.118,360	6.274	8.160	15.226	9.886,50	3,17	27

Fontes: IBGE – Censo Demográfico 2010, disponível em: <
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_pdf.shtm > e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária das UFs (Anexo I)

Nota: Dados trabalhados pelo autor

Nesta tabela incluiu-se a região a qual pertence cada Unidade Federativa e é exatamente sobre esta distribuição que recai a primeira análise desta tabela. O Brasil é dividido em cinco regiões, a saber: a região Norte (NO) composta por 7 UFs – AC, AM, RR, AP, RO, PA e TO; a região Nordeste (NE) composta por 9 UFs – MA, PI, BA, CE, RN, PB, PE, AL e SE; a região Centro-Oeste (CO) composta por 4 UFs – MT, MS, GO e DF; a região Sudeste (SD)

composta por 4 UFs – SP, MG, RJ e ES e a região Sul (SU) composta por 3 UFs – PR, SC e RS.

O experimento apresentado demonstra que, com relação ao valor médio *per capita* investido em cultura, a percepção pelo senso comum de que a região Sul e Sudeste apresentariam melhor *performance* não se sustenta. A região Sul não figura entre as dez primeiras colocadas, e a região Sudeste, embora esteja presente neste rol, ocupa a 5ª (SP), a 6ª (ES) e a 10ª (RJ) posições. Entretanto, sob outra abordagem, quanto ao percentual de representação das regiões que figuram entre as dez primeiras colocadas, obtém-se os seguintes resultados: Região Norte 42,8% - 3 UFs (AM, AC e AP) do total de 7 UFs que a compõem; Região Nordeste 33,3% - 3 UFs (BA, PE e MA) do total de 9 UFs que a compõem; Região Centro-Oeste 25% - 1 UF (DF) do total de 4 UFs que a compõem e finalmente a Região Sudeste apresenta a significativa presença de 75% - 3 UFs (SP, ES e RJ) do total de 4 UFs que a compõem.

Outro fator que deve ser levado em consideração é quanto à concentração de habitantes nas regiões que figuram entre as dez primeiras colocadas. O universo, o total de habitantes das Unidades Federativas que integram as dez primeiras colocadas é de 97.612.463. Assim, por ordem de concentração, constata-se os seguintes dados: Região Sudeste 62,25% com 60.767.080 habitantes (somatório de habitantes de SP, ES e RJ), Região Nordeste 30,11% com 29.388.143 habitantes (total de habitantes de BA, PE e MA), Região Norte 5,01% com 4.887.080 habitantes (soma de habitantes de AM, AC e AP), e a Região Centro-Oeste 2,63 % com 2.570.160 habitantes do DF.

Esta análise de dados e performances regionais de investimento médio *per capita* em cultura não pode, obviamente, objetivar um acirramento de posturas de supremacia e ou preconceito com relação às distinções e distensões entre as regiões do país, muito ao contrário, deve ela servir de base para um aprofundamento nas reflexões acerca das efetivas ações que podem e devem ser tomadas rumo à universalização e igualdade de acessos aos saberes, aos direitos culturais em todo o território do Brasil.

Nesse sentido, os dados obtidos asseveram estas indagações, tendo em vista a preocupante discrepância entre o máximo e o mínimo de investimento *per capita* observados. Perguntar sobre as razões efetivas que levam ao fato de que o brasileiro do estado do Piauí tenha um investimento médio anual em cultura da ordem de R\$ 3,17 enquanto o brasileiro, de mesma dignidade e cidadania tenha, pelo simples fato de estar no Distrito Federal, um investimento médio anual em cultura de R\$ 75,48 é uma questão perante a qual é difícil silenciar-se e

convencer-se de que relevante tema possa mesmo estar simplesmente à mercê do mero poder de discricionariedade do administrador público. O experimento resulta eficaz na denúncia, na constatação do problema da dramática situação de diferença de tratamento dos direitos culturais entre as Unidades Federativas do Brasil, mas não é suficiente, por si mesmo, para avançar em propostas objetivas e alicerçadas em análises sistemáticas e portadoras de racionalidade crítica (POPPER, 2013) como a gravidade do problema exige.

Portanto, também aqui remete a presente análise para uma ulterior pesquisa, mais profunda e em nível acadêmico superior que, entre outras questões, submeta à verificabilidade do acerto ou não das Propostas de Emendas Constitucionais que estabelecem percentuais do total do orçamento de cada Unidade Federativa, a possibilidade ou não de modelos econômico-jurídico-sociais de estabelecimento de valores mínimos para investimento *per capita* em cultura para todas as Unidades Federativas, como também questionamentos críticos, lastreados em avaliações técnicas sobre a eficácia ou não do Sistema Nacional de Cultura, previsto no artigo 216-A da CF88 (BRASIL, 2015) em fase de implantação, para a diminuição destas diferenças constatadas entre as Unidades Federativas do Brasil que, em sua grande maioria, significam insistente negatividade material para os direitos culturais numa persistente manutenção da sociedade civil brasileira do impedimento de seu efetivo trânsito para a sociedade aberta, pela negação sistemática dos direitos de criar, fruir e participar do acesso às artes, à memória coletiva e aos saberes.

Considerações Finais

Toda trilha, todo caminho, toda peregrinação trazem si pelo menos dois encantamentos, duas situações provedoras de satisfação ou frustração para aquele que caminha, para o peregrino: o caminhar em si – com as paisagens, belas ou tenebrosas que somente nele são possíveis vislumbrar; e o momento da chegada – com o encontro ou não daquilo que se buscava. Porém, o que não se pode negar e que se deve ter em conta, como fator determinante do êxito do próprio caminhar e da própria chegada, são os motivos que determinaram esta partida, esta peregrinação. Curiosamente uma mesma rota, uma mesma trilha pode servir de caminho para o aventureiro, para o conquistador, para o refugiado, para o imigrante ou para o prisioneiro. Todos farão a mesma senda, cada um com um olhar, cada um com um sentimento, tanto no andar, quanto na decisiva hora da chegada. Não é outra a realidade de um trabalho, de uma pesquisa acadêmica como esta que se finda.

Ao eleger o conceito popperiano de trânsito da sociedade fechada para a sociedade aberta, elegeu-se o motivo da partida – uma marcha emancipatória, adotar a racionalidade crítica popperiana significou abandonar os entraves da racionalidade positivista e os determinismos das visões historicistas sem, contudo, negar a necessidade e a possibilidade, nas ciências sociais aplicadas na qual se insere o direito, de uma racionalidade. Racionalidade que, não sendo paradigmática, não se alicerça no princípio de certeza, mas que se admite em constante busca pelo vetor e condutor da necessária verificabilidade. Olhar de razoabilidade e de racionalidade crítica que se lançou nas paisagens dos enunciados normativos do ordenamento jurídico brasileiro, para os desafios e realidades dos orçamentos das Unidades Federativas do Brasil.

Como todo caminhante, também aqui se buscou informações e conselhos dos que já trilharam ou trilham mesmo caminho, o diálogo mantido, ao longo do percurso, com a doutrina e com representantes das variadas áreas concernentes ao tema, viabilizou trilhas, encurtou caminhos. A conexão entre o pensamento de Popper e Häberle – sociedade aberta e o cidadão como intérprete da Constituição – dotou de melhor foco o olhar e de maior luminosidade os direitos sociais, notadamente os direitos culturais.

Este conceito de cidadania ampliada, esta cidadania que é começo, meio e fim dos enunciados

normativos constitucionais, trazendo luz ao conceito de direitos culturais desvelou a inter-relação e interdependência que há entre os direitos de *participar, fruir e criar*, já que para poder participar é preciso que o cidadão tenha acesso aos saberes e, para que tenha acesso aos saberes, é necessário que participe ativa e de forma contundente para que haja o trânsito da mera natureza programática dos direitos sociais à sua plena efetividade.

Estranhamente é esta evidência, obtida através do caminho trilhado por esta pesquisa, que denuncia a não chegada ao seu destino, que delata a ousadia da busca pela resposta primordial de todo este trabalho: quanto vale a cultura?

Em que pese todo esforço aplicado, em que pese todo rigor metodológico e empírico empreendido, há que se admitir que o que se pode contemplar foi o valor até então atribuído à cultura pelo administrador público das Unidades Federativas do Brasil no período analisado, porém, não o quanto ela vale ou quanto deva valer.

O que poderia, entretanto, ser um fator de frustração para este ponto de chegada, para o resultado da pesquisa, é de fato sua confirmação filosófico-metodológica – os saberes, dentro da racionalidade crítica popperiana, não podem se apoiar em princípios de certezas – a pesquisa, por si mesma, não pode dizer quanto vale a cultura, mas a toda evidência, contribui, tanto pela verificação da maior gravidade de restrições a que é submetida a função cultura pelo desafio orçamentário, quanto pelos exíguos percentuais de investimentos com a qual tem sido contemplada pelas leis orçamentárias das Unidades Federativas, como também pelos investimentos médios *per capita* em cultura verificados, para o apoderamento da sociedade civil que, dotada de dados e informações, perceba que por este caminho, da contínua pouca valoração da cultura, não se chegará a uma sociedade aberta, não se cumprirá o destino a que fora chamado todo cidadão – intérprete e vivificador da Constituição.

Quanto vale a cultura é um conceito-número que, não podendo ser preenchido isoladamente pela academia, pelo judiciário e nem tampouco pelo administrador público, clama, exige e espera da sociedade civil seu máximo exercício do basilar direito cultural – o direito-dever de participação. Direito-dever que é verdadeiro caminho para a sociedade civil brasileira não rumo a um novo lugar, mas, seguramente, rumo a uma nova dimensão, a dimensão da cidadania plena como assim garante a Constituição Cidadã.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. 1970.** *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- ALEXY, Robert. 2011.** *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ALMEIDA, Jorge Luiz; BARCELLOS, Rodrigo da Silveira. 2015.** O novo código de processo civil. Lei nº 13.108 de 16 de março de 2015. *Cadernos de Direito*. 2015, v. 15, n.28.
- ANDRADE, C. A. Seijas. 2011.** Orçamento deficitário. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coords). *Orçamentos Públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos tribunais, 2011.
- BERTOMEU, Juan F.G. 2011.** Prólogo. El Estado como precondition de los derechos: beneficios y límites de una concepción relevante para América Latina. In: HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R.. *El costo de los derechos - por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.
- BRANDÃO, Helena H. Nagamine. 2007.** *Introdução à análise do discurso*. Campinas: UNICAMP, 2007.
- BRASIL.1964.** Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 30/03/2015.
- _____. **1982.** Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982 - Altera a Classificação da Receita e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1939.htm>. Acesso em: 30/03/2015.
- _____. **1999.** Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 10/04/2015.
- _____. **2011.** Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 30/03/2015.
- _____. **2012.** *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Senado Federal - Secretaria especial

de editoração e publicações, 2012.

_____. **2015.** *Constituição da República Federativa do Brasil (1988.)* Edição administrativa consolidada até a Emenda Constitucional nº 84/2014. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

BRASIL, Câmara dos deputados. 2001a. Proposta de Emenda à Constituição - PEC 324/2001 - Insere o § 3º no art. 215 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=26341>>. Acesso em: 25/10/2015.

_____. **2001b.** Proposta de Emenda à Constituição - PEC 427/2001 - Dispõe sobre as despesas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na proteção, preservação, manutenção e divulgação de bens e valores culturais. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=35181>>. Acesso em: 28/10/2015.

_____. **2003.** Proposta de Emenda à Constituição - PEC 150/2003 - Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal, para destinação de recursos à cultura. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=131237>>. Acesso em: 28/10/2015.

_____. **2004.** Proposta de Emenda à Constituição - PEC 310/2004 - Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, e o art. 90, ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=262860>>. Acesso em: 28/10/2015.

_____. **2007.** Proposta de Emenda à Constituição PEC 49/2007 - Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=348797>>. Acesso em: 20/09/2015.

_____. **2008.** Proposta de Emenda à Constituição PEC 236/2008 - Dá nova redação ao art. 6º, sobre direitos sociais, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=386739>>. Acesso em: 30/06/2015.

_____. 2014. Proposta de Emenda à Constituição - PEC 421/2014 -Altera a redação da alínea "e", inciso II do art. 34, inciso III do art. 35, parágrafo único do art. 160, inciso IV do art. 167 e acrescenta o art. 216-A da Constituição Federal e os arts. 98 e 99. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620527>> . Acesso em: 28/10/2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. 2013.*Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. 2011. Governança republicana e orçamento: as finanças públicas a serviço da sociedade. In:CONTI , José Mauricio;SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CANOTILHO, J.J. Gomes. 2010. O direito constitucional como ciência de direcção - o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da sociabilidade (contributo para a reabilitação da força normativa da "constituição social"). In:CANOTILHO, J. J. Gomes;, CORREIA, M.O. Gonçalves; CORREIA, Érica P. Barcha (Coords.).*Direitos fundamentais sociais*. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. 2013.*Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, J.A. Moreira de. 2011. O orçamento a partir de seus princípios. In:CONTI, José Mauricio;SCAFF,Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CATAPANI, Márcio Ferro. 2011. A discricionariedade do poder executivo na elaboração do projeto de lei orçamentária anual. In:CONTI, José Mauricio;SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

COELHO, Teixeira. 2008.*A cultura e seu contrário - Cultura, arte e política pós-2001*. São Paulo: Iluminuras Ltda, 2008.

COSTA, Rodrigo Vieira. 2012.*Federalismo e organização sistêmica da cultura: o sistema nacional de cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais*.Disponível em:<<http://uolp.unifor.br/oul/ObraSiteLivroTrazer.do?method=trazerLivro>> Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2012. Dissertação (mestrado). Acesso em: 03/03/2015. 88472.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. 2004.*Cultura e democracia na constituição federal de 1988*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

_____. **2008.** Por uma disciplina de direitos culturais. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio; COSTA, Rodrigo Vieira (Orgs.). *Direito Arte e Cultura*. Fortaleza: Sebrae, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2014.*Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014.

DUSSEL, Enrique. 2001.*Hacia una filosofía política crítica*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2001.

FOUCAULT, Michel. 1996.*A ordem do discurso*. Tradução: Laura Fraga de ALMEIDA SAMPAIO. São Paulo: Loyola, 1996. ISBN 85-5-01359-2.

_____. **2005.***A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 2005.

FREIRE, Paulo. 1984.*Educação e mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, Celso. 2011.*Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011.

GIACOMONI, James. 2011. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GRECO, Marco Aurélio. 2005.*Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Saraiva, 2005.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. 2002.*(Re)pensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: DelRey, 2002.

HÄBERLE, Peter. 2000.*Teoría de la constitución como ciencia de la cultura*. Madrid: Tecnos, 2000.

_____. **2002.***Hermenêutica consitucional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HOLANDA, Sérgio B. de. 1983.*Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1983.

HOLMES, Stephen; SUBSTEIN, Cass R. 2011.*El costo de los derechos - por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

KIM, Richard Pae. 2012. Titularidade dos direitos fundamentais difusos e coletivos. In:KIM, Richard Pae; BARROS, Sérgio Resende;KOSAKA, Fausto Kozo Matsumoto (Coords.). *Direitos fundamentais coletivos e difusos: questões sobre fundamentalidade*. São Paulo: Verbatim, 2012.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; JUCÁ, Roberta Laena Costa. 2008. Redefinindo e promovendo os direitos fundamentais culturais. In:CUNHA FILHO, Francisco Humberto;TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio;COSTA, Rodrigo Vieira (Orgs.). *Direito arte e cultura*. Fortaleza: Sebrae, 2008.

LOPES, J. R. de Lima. 2010. Em torno da "reserva do possível". In:SARLET, Ingo Wolfgang;TIMM, Luciano Benetti(Orgs.). *Direitos Fundamentais orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010.

LOT JÚNIOR, Rafael Angelo. 2009.*Função social da propriedade intelectual: o patrimonialismo autoralista em contraste com o direito de acesso à cultura*.Disponível em:<http://www2.unifor.br/tede//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=823981>. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2009. Dissertação (mestrado). Acesso em 03/03/2015. 82398.

MASTRODI, Josué. 2008.*Direitos sociais fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. 1989.*Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1989.

MENDES, Gilmar F.; VALE, André Rufino (Colab.). 2008/2009. O pensamento de Peter Häberle na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Ano 2, 2008/2009. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/view/205/173>> Acesso em: 17/10/2014.

MENDONÇA, Eduardo. 2010. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. In:SARLET, Ingo W.;TIMM, Luciano B.(Orgs.). *Direitos fundamentais orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010.

NAGATA, Bruno Mitsuo. 2011. A limitação da discricionariedade em matéria orçamentária pelos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. In:CONTI, José Mauricio;SCAFF, Fernando Cury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São

Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NOVAIS, Jorge Reis. 2006.*Direitos fundamentais: triunfos contra a maioria.* Coimbra: Coimbra editora, 2006.

PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da. 2007. Controle Social e fortalecimento da democracia participativa. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa (Orgs.). *Controle social de políticas públicas - caminhos descobertos e desafios.* São Paulo: Paulus, 2007.

PINHEIRO, Luís F. Valerim. 2011. Rumo ao orçamento impositivo: a delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. 2009.*Princípios culturais na constituição federal de 1988.* Disponível em: <http://www2.unifor.br/tede//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=830051> Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2009. Dissertação (mestrado). Acesso em: 03/03/2015.

POPPER, Karl R. 1961.*La miseria del historicismo.* Madrid: Taurus, 1961.

_____. **1977.***Autobiografia intelectual.* São Paulo: Editora Cultrix, 1977.

_____. **1998a.***A sociedade aberta e seus inimigos.* Belo Horizonte: Itatiaia Ltda, 1998a. v. Tomo I.

_____. **1998b.***A sociedade aberta e seus inimigos.* Belo Horizonte: Itatiaia Ltda, 1998b. v. Tomo II.

_____. **2013.***A lógica da pesquisa científica.* São Paulo: Cultrix, 2013.

QUEIROZ, Edilene Freire de. 1999. Do pathos do teatro grego à paixão da contemporaneidade. *Revista Symposium.* ano 3, 1999, v. n. especial, UNICAMP -Fundação Antônio dos Santos Abranches.

RIGHI GOMES, Maria Judith Ismael. 2014.*Reflexões sobre práticas docentes à luz da neurolinguística discursiva.* Campinas: UNICAMP - IEL, 2014. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000928762>>. Acesso em:

30/09/2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 1995.*Um discurso sobre as ciências*. Porto: Afrontamento, 1995.

SANTOS, José Luiz. 1997.*O que é cultura*. São Paulo: Editora brasiliense, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. 2002.*Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002.

_____. **2010.** Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). *Direitos fundamentais - orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

_____. **2012.***A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2012.

SARMENTO, Daniel. 2008. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, Daniel (Coords.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA, Vasco Pereira da. 2007.*A cultura a que tenho direito - direitos fundamentais e cultura*. Coimbra: Almedina, 2007.

SILVA, Vini Rabassa da. 2007. Controle social de políticas públicas - uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da (Orgs.). *Controle social e políticas públicas - caminhos descobertos e desafios*. São Paulo: Paulus, 2007.

TEJERINA VELÁZQUEZ, Victor Hugo e GONZALEZ, Everaldo T. Quilici. 2012. Direitos de autor e direitos humanos. In: TEJERINA VELÁZQUEZ; Victor Hugo; GONZALEZ, Everaldo T. Quilici (Coords.). *Direitos humanos, propriedade intelectual e desenvolvimento*. Curitiba: Juruá editora, 2012.

TIMM, Luciano Benetti. 2010. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). *Direitos fundamentais - orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. 2010. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). *Direitos fundamentais - orçamento e "reserva do possível"*. Porto alegre: Livraria do Advogado, 2010.

UNESCO. 2015. *Relatório de ciência - rumo a 2030 - visão geral e cenário brasileiro*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002354/235407por.pdf>>. Acesso em: 25/12/2015.

VILHENA, Oscar Vieira (Org.). 2001. *Direitos Humanos normativa internacional*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001.

WARAT, Luis Alberto. 1994. O outro lado da dogmática jurídica. In: ROCHA, Leonel Severo (Org.). *Teoria do direito e do estado*. Porto Alegre: Sergio Antoio Fabris Editor, 1994.

WITKER, Jorge. 1991. *Como elaborar una tesis en derecho - pautas metodologicas y tecnicas para el estudiante o investigador del derecho*. Madrid: Civitas, 1991.

WOLKMER, Antonio Carlos. 2004. Fundamentos da crítica no pensamento político e jurídico latino-americano. In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). *Direitos humanos e filosofia jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

_____. **2009.** Prefácio. In: FLORES, Joaquim Herrera. *Teoria crítica dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. **2012.** *Introdução ao pensamento jurídico crítico*. São Paulo: Saraiva, 2012.

UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO

AGOSTINHO GERALDO GOMES

Quanto vale a Cultura?

**Uma análise jurídico-empírica do adimplemento dos direitos culturais pelas
Unidades Federativas do Brasil.**

ANEXO I

Base de Dados da Pesquisa:
Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs)
Anos: 2012, 2013 e 2014
Por Unidade Federativa

PIRACICABA

2016

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), de responsabilidade do Poder Executivo, tem sua publicação obrigatória até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, conforme estabelece o §3º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988. A regulamentação deste importante dispositivo de controle jurídico e social encontra-se nos artigos 52 e 53 da Lei Complementar nº 101/2000, a assim chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. A relevância deste relatório é confirmada pela sua inclusão no rol dos documentos de obrigatória presença nos instrumentos de transparência da gestão fiscal (art.48, LC 101/2000), e portanto de obrigatória presença nos “portais de transparência” em conformidade com os dispositivos da lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011- a Lei de Acesso a Informação.

O Relatório é composto por um complexo conjunto de documentos, dentre os quais, o demonstrativo de despesas por função e subfunção (alínea c, inc. II, art.52, LC 101/2000) que fora a fonte da qual se extraiu e se formatou a base de dados da pesquisa, tendo sido a partir dele, construídas as tabelas apresentadas no corpo dissertativo da mesma.

O presente Anexo se constitui num arquivo dos demonstrativos de despesas por função e subfunção das Unidades Federativas do Brasil dos anos de 2012, 2013 e 2014⁵⁷, obtidos através de pesquisa eletrônica, e fora organizado por ordem alfabética das Unidades Federativas/Cronológica. Ao final do acervo encontram-se as fontes com os respectivos sítios eletrônicos de origem. Sob os documentos originais obtidos, no formato em PDF⁵⁸ protegidos (que garantem a impossibilidade de alterações) procedeu-se a inserção de marcador gráfico (barra cinza) sobre as linhas do “Total geral” e da função “Cultura” para maior facilidade de busca e visualização do enfoque dado pela pesquisa.

A relevância do presente Anexo justifica-se não somente pela necessária fundamentação e comprovação dos dados apresentados no corpo dissertativo da pesquisa, quanto também pela função social de transmissão de saberes e compartilhamento das fontes e mecanismos de pesquisa e informação, fundamentais para o trânsito à uma sociedade aberta e participativa.

⁵⁷ Para que o arquivo não tomasse demasiado volume, foram aqui apresentadas apenas as páginas contendo o Total Geral e as Despesas relativas a Função Cultura.

⁵⁸ O PDF (Portable Document Format) é um formato de arquivo desenvolvido pela Adobe Systems para representar documentos de maneira independente do aplicativo, hardware, e sistema operacional usados para criá-los.

LISTA DE DOCUMENTOS

RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (RREO)

POR UNIDADE FEDERATIVA – ANOS 2012, 2013 E 2014

DOC. 1 - ACRE - RREO 2012	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 2 - ACRE - RREO 2013	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 3 - ACRE - RREO 2014	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 4 - ALAGOAS - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 5 - ALAGOAS - RREO 2013	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 6 - ALAGOAS - RREO 2014	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 7 - AMAPÁ - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 8 - AMAPÁ - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 9 - AMAZONAS - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 10 - AMAZONAS RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 11 - AMAZONAS - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 12 - BAHIA - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 13 - BAHIA - RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 14 - BAHIA - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 15 - CEARÁ - RREO 2012	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 16 - CEARÁ - RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 17 - CEARÁ - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 18 - DISTRITO FEDERAL - RREO 2012	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 19 - DISTRITO FEDERAL RREO 2013	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 20 - DISTRITO FEDERAL - RREO 2014	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 21 - ESPÍRITO SANTO - RREO 2012	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 22 - ESPÍRITO SANTO - RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 23 - ESPÍRITO SANTO - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 24- GOIÁS - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 25 -GOIÁS - RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 26 - GOIÁS - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 27 - MARANHÃO - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 28 - MARANHÃO RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 29 - MARANHÃO - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 30 - MATO GROSSO - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 31 - MATO GROSSO - RREO 2013	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 32 - MATO GROSSO - RREP 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 33 -MATO GROSSO DO SUL - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 34 -MATO GROSSO DO SUL RREO 2013	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 35 -MATO GROSSO DO SUL - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 36 - MINAS GERAIS - RREO 2012	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 37 -MINAS GERAIS - RREO 2013	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 38 - MINAS GERAIS - RREO 2014	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 39 - PARÁ - RREO 2012	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 40 - PARÁ - RREO 2013	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 41 - PARÁ - RREO 2014	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

DOC. 42 - PARAÍBA - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 43 - PARAÍBA - RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 44 - PARAÍBA - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 45- PARANÁ - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 46 - PARANÁ - RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 47 - PARANÁ - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 48 - PERNAMBUCO - RREO 2012	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 49 - PERNAMBUCO - RREO 2013	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 50 - PERNAMBUCO - RREO 2014	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 51 - PIAUÍ - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 52 - PIAUÍ - RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 53 - PIAUÍ - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 54 - RIO DE JANEIRO - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 55 - RIO DE JANEIRO - RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 56 - RIO DE JANEIRO - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 57 - RIO GRANDE DO NORTE - RREO 2012	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 58 - RIO GRANDE DO NORTE - RREO 2013	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 59 - RIO GRANDE DO NORTE - RREO 2014	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 60 - RIO GRANDE DO SUL - RREO 2012	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 61 - RIO GRANDE DO SUL - RREO 2013	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 62 - RIO GRANDE DO SUL - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 63 - RONDONIA - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 64 - RONDONIA - RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 65 - RONDONIA - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 66 - RORAIMA - RREO 2012	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 67 - RORAIMA - RREO 2013	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 68 - RORAIMA - RREO 2014	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 69 - SANTA CATARINA - RREO 2012	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 70 - SANTA CATARINA - RREO 2013	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 71 - SANTA CATARINA - RREO 2014	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 72 - SÃO PAULO - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 73 - SÃO PAULO - RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 74 - SÃO PAULO - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 75 - SERGIPE - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 76 - SERGIPE - RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 77 - SERGIPE - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 78 - TOCANTINS - RREO 2012.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 79 - TOCANTINS - RREO 2013.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
DOC. 80 - TOCANTINS - RREO 2014.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
FONTE DOS DOCUMENTOS	162

Fonte dos documentos :

ACRE. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Anos: 2012, 2013 e 2014.
Disponível em : <<http://www.lrf.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/lrf>>. Acesso em 18/03/2015.

ALAGOAS. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Anos: 2012, 2013 e 2014.
Disponível em : <<http://www.sefaz.al.gov.br/financas.php>> . Acesso em 11/03/2015.

AMAPÁ. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Anos: 2012 e 2014.
Disponível em : <<http://www.sefaz.ap.gov.br/index.php/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>> . Acesso em 18/03/2015.

AMAZONAS. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Anos: 2012, 2013 e 2014.
Disponível em : <<http://www.transparencia.am.gov.br/transpprd/mnt/info/LRF.do>>. Acesso em 16/03/2015.

BAHIA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em : <http://www.sefaz.ba.gov.br/pdf/lrf/bimestrais/exec_despfun/exec_despfun_dez_12.pdf>. Acesso em 16/03/2015.

BAHIA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/pdf/lrf/bimestrais/exec_despfun/exec_despfun_dez_13.pdf>. Acesso em 16/03/2015.

BAHIA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em : <http://www.sefaz.ba.gov.br/pdf/lrf/bimestrais/exec_despfun/exec_despfun_dez_14.pdf> . Acesso em 16/03/2015.

CEARÁ. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Anos: 2012, 2013 e 2014.
Disponível em : <<http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/relatorios-fiscais/rreo>> . Acesso em 18/03/2015.

DISTRITO FEDERAL. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em: <http://www.transparencia.df.gov.br/LRF%20%20Gesto%20oramentria/2012_06_b_rreo_DCEDFF.pdf> . Acesso em 31/03/2015.

DISTRITO FEDERAL. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em: <http://www.transparencia.df.gov.br/LRF%20%20Gesto%20oramentria/2013_06_b_rreo_DCEDFF.pdf> . Acesso em 31/03/2015.

DISTRITO FEDERAL. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em: <http://www.transparencia.df.gov.br/LRF%20%20Gesto%20oramentria/2014_06_b_rreo_DCEDFF.pdf>. Acesso em 31/03/2015.

ESPÍRITO SANTO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Anos: 2012, 2013 e 2014.
Disponível em : <http://www.transparencia.es.gov.br/menu_orcamento/relatorio_lrf.asp>. Acesso em 19/03/2015.

GOIÁS. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em: <<http://www.transparencia.go.gov.br/pagina.php?id=206>>. Acesso em 20/03/2015.

GOIÁS. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em: <<http://www.transparencia.go.gov.br/pagina.php?id=667>>. Acesso em 20/03/2015.

GOIÁS. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em: <<http://www.transparencia.go.gov.br/pagina.php?id=728>> . Acesso em 20/03/2015.

MARANHÃO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/responsabilidade-fiscal/>> . Acesso em 26/03/2015.

MARANHÃO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/files/2014/04/Relt%C3%B3rio-Resumido-de-Execu%C3%A7%C3%A3o-Or%C3%A7ament%C3%A1ria-do-6%C2%B0-Bimestre.pdf>> . Acesso em 26/03/2015.

MARANHÃO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em: <http://www.seplan.ma.gov.br/files/2015/02/RREO_6BA_BIM_2014.pdf> . Acesso em 26/03/2015.

MATO GROSSO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Anos: 2012, 2013 e 2014. Disponível em :< <http://www.transparencia.mt.gov.br/index.php/relatorios-da-lei-de-responsabilidade-fiscal>> . Acesso em 22/03/2015.

MATO GROSSO DO SUL. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Anos: 2012, 2013 e 2014. Disponível em :< <http://www.portaldatransparencia.ms.gov.br/ResponsabilidadeFiscal>> . Acesso em 22/03/2015.

MINAS GERAIS. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/10-2012/> . Acesso em 22/03/2015.

MINAS GERAIS. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/11-2013/> . Acesso em 22/03/2015.

MINAS GERAIS. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/12-2014/bimestre6/> . Acesso em 22/03/2015.

PARÁ. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/arquivos/contabilidade/bimestrais/2012/nov-dez/02_a_Dem_Exec_Desp_Func_Subfunc.pdf> . Acesso em 24/03/2015.

PARÁ. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/arquivos/contabilidade/bimestrais/2013/nov-dez/02-a-DemExecDespFuncSubfunc.pdf>> . Acesso em 24/03/2015.

PARÁ. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em: < http://www.sefa.pa.gov.br/arquivos/contabilidade/bimestrais/2014/nov-dez/02_a_dem_exec_desp_func_subfunc.pdf> . Acesso em 24/03/2015.

PARAÍBA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em: <http://www.siaf.cge.pb.gov.br/CGE/jspServMenuPrincipal_aux?EXERCICIO=2012&opcao=7>. Acesso em 24/03/2015.

PARAÍBA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em: <http://www.siaf.cge.pb.gov.br/CGE/jspServMenuPrincipal_aux?EXERCICIO=2013&opcao=7>. Acesso em 24/03/2015.

PARAÍBA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em: <http://www.siaf.cge.pb.gov.br/CGE/jspServMenuPrincipal_aux?opcao=7&EXERCICIO=2014>. Acesso em 24/03/2015.

PARANÁ. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em : <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2012/pdf/20126B/ane xo_ii_FuncaoSubFuncao.pdf> . Acesso em 26/03/2015.

PARANÁ. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2013/Repub_20136B/ anexo_ii_FuncaoSubFuncao.pdf> . Acesso em 20/09/2015

PARANÁ. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em : <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2014/20146B/anexo_ ii_Funcao_SubFuncao.pdf> . Acesso em 26/03/2015.

PERNAMBUCO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em :< http://www2.transparencia.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=2843338&folderId=2842589 &name=DLFE-33204.pdf> . Acesso em 24/03/2015.

PERNAMBUCO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em : <http://www2.transparencia.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=2843338&folderId=44908 34&name=DLFE-34560.pdf> . Acesso em 24/03/2015.

PERNAMBUCO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em : <http://www2.transparencia.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=2843338&folderId=50594 93&name=DLFE-36118.pdf> . Acesso em 24/03/2015.

PIAUÍ. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em: <<http://www.sefaz.pi.gov.br/sitevelho/conteudo.php?p=lr>> . Acesso em 24/03/2015.

PIAUÍ. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em: <<http://www.sefaz.pi.gov.br/index.php/todos-arquivos/category/185-rreo-6-bimestre>> . Acesso em 24/03/2015

PIAUÍ. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em: <http://www.sefaz.pi.gov.br/phocadownload/LRF/6bimrgf/02.%20demonstrativo_da_execucao_da_de spesa_por_funcao_e_subfuncao.pdf> . Acesso em 24/03/2015.

RIO DE JANEIRO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em: <<http://www.transparencia.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3a3610085>>. Acesso em 25/03/2015.

RIO DE JANEIRO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contador ia/relatoriosContabeis/lrf/2013/6bim/Anexo%202_6%C2%B0Bim_RREO_2013.PDF>. Acesso em 25/03/2015.

RIO DE JANEIRO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contador ia/relatoriosContabeis/lrf/2014/6%20Bim/Anexo%202_6%C2%BABim_RREO_2014.PDF?lve>. Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em :< <http://www.transparencia.rn.gov.br/docs/GOVERN-2012- 6Bim.anexoIISTNeTCE.pdf>> . Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em :< <http://www.transparencia.rn.gov.br/docs/GOVERN-2013-6Bim.anexoIIIDEFS.pdf>>. Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em :< <http://www.transparencia.rn.gov.br/docs/GOVERN-2014-6Bim.anexoIIIDEFS.pdf>>. Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO SUL. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em :< https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_rpec_rrer_a2012> . Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO SUL. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em : <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_rpec_rrer_a2013> . Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO SUL. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em :< https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_rpec_rrer_a2014> . Acesso em 25/03/2015.

RONDÔNIA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em : <[http://transparencia.ro.gov.br/arquivos/Relat%C3%B3rio%20Resumido%20da%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria/2012/RREO%20-%206%C2%BA%20Bimestre%202012%20\(Republica%C3%A7%C3%A3o\).pdf](http://transparencia.ro.gov.br/arquivos/Relat%C3%B3rio%20Resumido%20da%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria/2012/RREO%20-%206%C2%BA%20Bimestre%202012%20(Republica%C3%A7%C3%A3o).pdf)> . Acesso em 25/03/2015.

RONDÔNIA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em : <<http://transparencia.ro.gov.br/arquivos/Relat%C3%B3rio%20Resumido%20da%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria/2013/RREO%20-%206%C2%B0%20Bimestre%20-%20Republica%C3%A7%C3%A3o.pdf>> . Acesso em 25/03/2015.

RONDÔNIA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em : <<http://transparencia.ro.gov.br/arquivos/Relat%C3%B3rio%20Resumido%20da%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria/2014/RREO%206%C2%B0%20BIMESTRE%202014.pdf>> . Acesso em 25/03/2015.

RORAIMA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em : < <http://www.transparencia.rr.gov.br/index.php/8-conteudo-do-site/17-relatorios-lrf#6º-bim>>. Acesso em 25/03/2015.

RORAIMA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Anos: 2013. Disponível em : < <http://www.transparencia.rr.gov.br/index.php/15-consultas-publicas/relatorios-lrf/49-relatorios-lrf-2013#6º-bim>> . Acesso em 25/03/2015.

RORAIMA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em : < <http://www.transparencia.rr.gov.br/index.php/15-consultas-publicas/relatorios-lrf/55-relatorios-lrf-2014#6º-bim>> . Acesso em 25/03/2015.

SANTA CATARINA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em : <<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Portaria%20n%C2%BA%200017-GABS-SEF%20-%20RREO%206%C2%BA%20bimestre%202012%20Completa.pdf>> . Acesso em 25/03/2015.

SANTA CATARINA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em : <<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Portaria%20n%C2%BA%20019-GABS-SEF%20-%20RREO%206%C2%BA%20bimestre%202013%20Completa.pdf>> . Acesso em 25/03/2015.

SANTA CATARINA. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/RREO%206%20BIMESTRE%202014.pdf>> . Acesso em 25/03/2015.

SÃO PAULO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2012. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br/execucao/2012/6_bi_quadro_II.pdf . Acesso em 26/03/2015.

SÃO PAULO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2013. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br/execucao/2013/6_bi_quadro_II.pdf . Acesso em 26/03/2015.

SÃO PAULO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Ano: 2014. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br/execucao/2014/6_bi_quadro_II.pdf . Acesso em 26/03/2015.

SERGIPE. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Anos: 2012, 2013 e 2014. Disponível em: <http://www.sefaz.se.gov.br/internet/financas/RREO_Nov_Dez_2012.pdf> . Acesso em 25/03/2015.

SERGIPE. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Anos: 2012, 2013 e 2014. Disponível em: <http://www.sefaz.se.gov.br/internet/financas/RREO_Nov_Dez_2013.pdf> . Acesso em 25/03/2015.

SERGIPE. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Anos: 2012, 2013 e 2014. Disponível em: <http://www.sefaz.se.gov.br/internet/financas/RREO_Nov_Dez_2014.pdf> . Acesso em 25/03/2015.

TOCANTINS. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Anos: 2012, 2013 e 2014. Disponível em: <<http://transparencia.to.gov.br/prestacao-de-contas/responsabilidade-fiscal>>. Acesso em 26/03/2015.

UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO

AGOSTINHO GERALDO GOMES

Quanto vale a Cultura?

**Uma análise jurídico-empírica do adimplemento dos direitos culturais pelas
Unidades Federativas do Brasil.**

ANEXO II

Extrato do Levantamento da Legislação Orçamentária:
Plano Plurianual (PPA)
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
Lei Orçamentária Anual (LOA)
Anos 2012,2013 e 2014 – Por Unidade Federativa

PIRACICABA

2016

O presente Anexo se constitui num extrato da Legislação Orçamentária das Unidades Federativas do Brasil dos anos de 2012, 2013 e 2014, obtidos através de pesquisa eletrônica e fora organizado sob a forma de referências legislativas por ordem alfabética das Unidades Federativas.

A Legislação Orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme estabelece o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, é de responsabilidade do Poder Executivo, com obrigatória apreciação pela respectiva Casa Legislativa (art.166, CF 88). A Legislação Orçamentária é, em verdade, um conjunto normativo composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (incs. I,II e III, art165, CF88)

A opção pela não inclusão deste extrato nas referências do trabalho principal fora motivada pelo melhor serviço que se julgou prestar à comunidade acadêmica e à sociedade civil, mantendo-se a coesão temática – Legislação Orçamentária – para consulta e informação.

Este levantamento legislativo fora a fonte preliminar de dados para a reflexão e para o experimento empírico sobre as execuções orçamentárias da função cultura (objeto principal do trabalho). Ao final da pesquisa entendeu-se que o levantamento em si era possuidor de natureza autônoma, concisa e relevante o bastante para constituir-se em um Anexo que, embora guardando estreita relação com o trabalho, é capaz de, produzindo transmissão de saberes, desempenhar e cumprir sua função social.

Sumário

ACRE.....	3
ALAGOAS.....	3
AMAPÁ.....	4
AMAZONAS	4
BAHIA.....	5
CEARÁ	5
DISTRITO FEDERAL	6
ESPÍRITO SANTO	7
GOIÁS.....	7
MARANHÃO	8
MATO GROSSO	8
MATO GROSSO DO SUL.....	9
MINAS GERAIS	9
PARÁ	10
PARAÍBA.....	11
PARANÁ	11
PERNAMBUCO	12
PIAUI	12
RIO DE JANEIRO	13
RIO GRANDE DO NORTE	14
RIO GRANDE DO SUL.....	14
RONDONIA	15
RORAIMA	16
SANTA CATARINA	16
SÃO PAULO.....	17
SERGIPE.....	18
TOCANTINS.....	18

EXTRATO DO LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - 2012, 2013 E 2104 – ORDENADO POR UNIDADE FEDERATIVA :

Plano Plurianual (PPA)

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Lei Orçamentária Anual (LOA)

ACRE

ACRE. Lei 2524 de 20 de dezembro de 2011 - PPA 2012-2015 – Disponível em:
<<http://www.ac.gov.br/wps/wcm/connect/7474ce804a993b25a5beade514ecd4ed/PPA+2012-2015+-+release+16out2012+-+19h-web.pdf?MOD=AJPERES>> . Acesso em 17/03/20015.

ACRE. Lei 2719 de 26 de julho de 2013 – LDO 2014 - Disponível em:
<http://www.ac.gov.br/wps/wcm/connect/67be81804617f866bb3bfff6d5b2b192/DO11099_29072013.pdf?MOD=AJPERES> Acesso em 26/03/2015.

ACRE. Lei 2831 de 27 de dezembro de 2013 – LOA 2014 - Disponível em:
<http://www.ac.gov.br/wps/wcm/connect/ea3c89804617f08dbaf8fff6d5b2b192/DO11225_lei_or%C3%87ament%C3%81ria_anual_2014__republicada_por_incorre%C3%87%C3%83o_cadern1_20012014.pdf?MOD=AJPERES> . Acesso em 18/03/2015

ALAGOAS

ALAGOAS. Lei 7333, de 5 de janeiro de 2012 – PPA 2012-2015 - Disponível em:
<<http://www.seplande.al.gov.br/planejamento-e-orcamento/planejamento-1/ppa-2012-2015>>. Acesso em 10/03/2015

ALAGOAS. Lei 7264 de 22 de julho de 2011 – LDO 2012 – Disponível em:
<<http://www.seplande.al.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento>> . Acesso em 26/03/2015.

ALAGOAS. Lei 7405 de 23 de agosto de 2012 – LDO 2013 – Disponível em:
<<http://www.seplande.al.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento>> . Acesso em 26/03/2015.

ALAGOAS. Lei 7529 de 08 de agosto de 2013 – LDO 2014 – Disponível em:
<<http://www.seplande.al.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento>> . Acesso em 26/03/2015.

ALAGOAS. Lei 7317 de 28 de dezembro de 2011 – LOA 2012 – Disponível em: <<http://www.seplande.al.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento/lei-orcamentaria-anual-loa-2003-2011/2012>>. Acesso em 11/03/2015.

ALAGOAS. Lei 7446 de 10 de janeiro de 2013 – LOA 2013 – Disponível em: <<http://www.seplande.al.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento/lei-orcamentaria-anual-loa-2003-2011/2013/loa-2013>>. Acesso em 11/03/2015.

ALAGOAS. Lei 7579 de 27 de janeiro de 2014 – LOA 2014 – Disponível em: <<http://www.seplande.al.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento/lei-orcamentaria-anual-loa-2003-2011/2014-1>>. Acesso em 11/03/2015.

AMAPÁ

AMAPÁ. Lei 1616 de 12 de janeiro de 2012 – PPA 2012-2015 - Disponível em: <http://www.transparencia.ap.gov.br/consulta_estatica/4/120/orcamento/plano-pluri-anual-ppa>. Acesso em 16/03/2015.

AMAPÁ. Lei 1568 de 25 de outubro de 2011 – LDO 2012 - Disponível em: <http://www.transparencia.ap.gov.br/consulta_estatica/4/122/orcamento/leis-de-diretrizes-orcamentarias>. Acesso em 16/03/2015.

AMAPÁ. Lei 1703 de 1º de agosto de 2012 – LDO 2013 - Disponível em: <<http://www.transparencia.ap.gov.br/relatorios/ldo/2013.pdf>>. Acesso em 16/03/2015.

AMAPÁ. Lei 1617 de 20 de janeiro de 2012 – LOA 2012 - Disponível em: <<http://www.transparencia.ap.gov.br/relatorios/loa/2012.pdf>>. Acesso em 16/03/2015.

AMAPÁ. Lei 1729 de 11 de janeiro de 2013 – LOA 2013 - Disponível em: <<http://www.transparencia.ap.gov.br/relatorios/loa/2013.pdf>>. Acesso em 16/03/2015.

AMAZONAS

AMAZONAS. Lei 3696 de 23 de dezembro de 2011 – PPA 2012-2015 - Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/140>>. Acesso em 16/03/2015.

AMAZONAS. Lei 3644 de 26 de julho de 2011 – LDO 2012 - Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br/subMenu.asp?categoria=2264>> Acesso em 16/03/2015.

AMAZONAS. Projeto de Lei – maio de 2012 – LDO 2013 - Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br/subMenu.asp?categoria=2264>> Acesso em 16/03/2015.

AMAZONAS. Lei 3.916 de 01 de agosto de 2013 – LDO 2014- Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br/subMenu.asp?categoria=2264>> Acesso em 16/03/2015.

AMAZONAS. Lei 3.697 de 26 de dezembro de 2011 – LOA 2012 - Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br/subMenu.asp?categoria=2265>>. Acesso em 16/03/2015.

AMAZONAS. Lei 3.845 de 26 de dezembro de 2012 – LOA 2013 - Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br/subMenu.asp?categoria=2265>>. Acesso em 16/03/2015.

AMAZONAS. Lei 3.978 de 26 de dezembro de 2013 – LOA 2014 - Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br/subMenu.asp?categoria=2265>>. Acesso em 16/03/2015.

BAHIA

BAHIA. Lei 12504 de 29 de dezembro de 2011 – PPA 2012-2015 - Disponível em: <<http://sistemas.sefaz.ba.gov.br/sistemas/tbweb/modulos/home/institucional.aspx>>. Acesso em 17/03/2015.

BAHIA. Lei 12222 de 18 de julho de 2011 – LDO 2012 - Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios/ldo>>. Acesso em 17/03/2015.

BAHIA. Lei 12584 de 04 de julho de 2012 – LDO 2013 - Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios/ldo>>. Acesso em 17/03/2015.

BAHIA. Lei 12834 de 10 de julho de 2013 – LDO 2014 - Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios/ldo>>. Acesso em 17/03/2015.

BAHIA. Lei 12503 de 29 de dezembro de 2011 – LOA 2012 - Disponível em: <<<http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios/ldo>>>. Acesso em 17/03/2015.

BAHIA. Lei 12612 de 28 de dezembro de 2012 – LOA 2013 - Disponível em: <<<http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios/ldo>>>. Acesso em 17/03/2015.

BAHIA. Lei 12935 de 31 de janeiro de 2014 – LOA 2014 - Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios/ldo>>. Acesso em 17/03/2015.

CEARÁ

CEARÁ. Projeto de Lei 2011 – PPA 2012- 2015 - Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-ldo-loa/ppa>>. Acesso em 18/03/2015.

CEARÁ. Lei 14983, de 02 de agosto de 2011. – LDO 2012 - Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-ldo-loa/ldo>>. Acesso em 18/03/2015.

CEARÁ. Lei 15203, de 19 de julho de 2012. – LDO 2013 - Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-ldo-loa/ldo>>. Acesso em 18/03/2015.

CEARÁ. Lei 15406 de 25 de julho de 2013. – LDO 2014- Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-ldo-loa/ldo>>. Acesso em 18/03/2015.

CEARÁ. Lei 15110, de 02 de janeiro de 2012. – LOA 2012 - Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-ldo-loa/loa>>. Acesso em 18/03/2015.

CEARÁ. Lei 15268, de 28 de dezembro de 2012. – LOA 2013 - Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-ldo-loa/loa>>. Acesso em 18/03/2015.

CEARÁ. Lei 15495, de 27 de dezembro de 2013. – LOA 2014- Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-ldo-loa/loa>>. Acesso em 18/03/2015.

DISTRITO FEDERAL

DISTRITO FEDERAL. Lei 4742, de 29 de dezembro de 2011 – PPA 2012 -2015 - Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/PlanOrc/PPA.aspx>>. Acesso em 18/03/2015.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4614, de 12 de agosto de 2011 – LDO 2012 - Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/PlanOrc/LDO.aspx>>. Acesso em 18/03/2015.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4895, de 27 de junho de 2012 – LDO 2013 - Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/PlanOrc/LDO.aspx>>. Acesso em 18/03/2015.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5164, de 26 de agosto de 2013– LDO 2014 - Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/PlanOrc/LDO.aspx>>. Acesso em 18/03/2015.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4744, de 29 de dezembro 2011 - LOA 2012 - Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/PlanOrc/LOA.aspx>>. Acesso em 18/03/2015.

DISTRITO FEDERAL. Lei 5011 de 28 de dezembro de 2012. - LOA 2013 - Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/PlanOrc/LOA.aspx>>. Acesso em 18/03/2015.

DISTRITO FEDERAL. Lei - LOA 2014 - Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/PlanOrc/LOA.aspx>>. Acesso em 18/03/2015.

ESPÍRITO SANTO

ESPÍRITO SANTO. Lei 9781 de 03 de janeiro de 2012 – PPA 2012-2015 - Disponível em: <http://www.transparencia.es.gov.br/menu_orcamento/ppa.asp> . Acesso em 19/03/2015.

ESPÍRITO SANTO. Lei 9680 de de 26 de julho de 2011 - LDO 2012 - Disponível em: <http://www.transparencia.es.gov.br/menu_orcamento/lei_diretrizes_orcamentarias.asp>. Acesso em 19/03/2015.

ESPÍRITO SANTO. Lei 9892 de 30 de julho de 2012 – LDO 2013 - Disponível em:<http://www.transparencia.es.gov.br/menu_orcamento/lei_diretrizes_orcamentarias.asp>. Acesso em 19/03/2015.

ESPÍRITO SANTO. –Lei 10067 de 06 de agosto de 2013 - LDO 2014 - Disponível em: <http://www.transparencia.es.gov.br/menu_orcamento/lei_diretrizes_orcamentarias.asp> Acesso em 19/03/2015.

ESPÍRITO SANTO. Lei 9782 de 02 de janeiro de 2012– LOA 2012 - Disponível em: <<http://www.planejamento.es.gov.br/orcamento/legislacao-e-normas/>>. Acesso em 19/03/2015.

ESPÍRITO SANTO. Lei 9979 de 14 de janeiro de 2013 – LOA 2013 - Disponível em: <<http://www.planejamento.es.gov.br/orcamento/legislacao-e-normas/>>. Acesso em 19/03/2015.

ESPÍRITO SANTO. Lei 10164 de 04 de janeiro de 2014 – LOA 2014 - Disponível em: <<http://www.planejamento.es.gov.br/orcamento/legislacao-e-normas/>>. Acesso em 19/03/2015.

GOIÁS

GOIÁS. Lei 17543 de 11 de janeiro de 2012 – PPA 2012-2015 - Disponível em: <http://www.seplan.go.gov.br/ppa_2012-2015.pdf>. Acesso em 20/03/2015.

GOIÁS. Lei 17393 de 1º de agosto de 2011– LDO 2012- Disponível em: <<http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/103956/lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-o-exercicio-de-2012-e-sancionada>>. Acesso em 20/03/2015.

GOIÁS. Lei 17765 de 03 de agosto de 2012– LDO 2013 - Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2012/lei_17765.htm>. Acesso em 20/03/2015.

GOIÁS. Lei 18110 de 25 de julho de 2013 – LDO 2014 - Disponível em: <<http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/166182/orcamento-geral-do-estado-2014>>. Acesso em 20/03/2015.

GOIÁS. Lei 17544 de 11 de janeiro de 2012 – LOA 2012 - Disponível em: <<http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/103956/lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-o-exercicio-de-2012-e-sancionada>>. Acesso em 20/03/2015.

GOIÁS. Lei 17697 de 17 de janeiro de 2013 – LOA 2013 - Disponível em: <<http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/154295/orcamento-geral-do-estado-2013>>. Acesso em 20/03/2015.

GOIÁS. Lei 18366 de 10 de janeiro de 2014 – LOA 2014 - Disponível em: <<http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/166182/orcamento-geral-do-estado-2014>>. Acesso em 20/03/2015.

MARANHÃO

MARANHÃO. Projeto de Lei de 29 de setembro de 2011– PPA 2012-2015 - Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.ma.gov.br/ppa/>> Acesso em 20/03/2015.

MARANHÃO. Lei 9422 de 13 de julho de 2011– LDO 2012 - Disponível em: <<http://transparencia.ma.gov.br/ldo/>> Acesso em 20/03/2015.

MARANHÃO. Lei 9657 de 17 de julho de 2012– LDO 2013 - Disponível em: <<http://transparencia.ma.gov.br/ldo/>> Acesso em 20/03/2015.

MARANHÃO. Lei 9887 de 05 de agosto de 2013 – LDO 2014 - Disponível em: <<http://transparencia.ma.gov.br/ldo/>> Acesso em 20/03/2015.

MARANHÃO. Lei 9554 de 16 de janeiro de 2012 – LOA 2012 - Disponível em: <<http://transparencia.ma.gov.br/loa/>> Acesso em 20/03/2015.

MARANHÃO. Lei 9756 de 15 de janeiro de 2013 – LOA 2013 - Disponível em: <<http://transparencia.ma.gov.br/loa/>> Acesso em 20/03/2015.

MARANHÃO. Lei 9976 de 06 de janeiro de 2014 – LOA 2014 - Disponível em: <<http://transparencia.ma.gov.br/loa/>> Acesso em 20/03/2015.

MATO GROSSO

MATO GROSSO. Lei 9675 de 20 de dezembro de 2011 – PPA 2012 -2014 - Disponível em: <<http://www.transparencia.mt.gov.br/index.php/ppa>>. Acesso em 22/03/2015.

MATO GROSSO. Lei 9606 de 04 de agosto de 2011 – LDO 2012 - Disponível em: <<http://www.transparencia.mt.gov.br/index.php/ldo>>. Acesso em 22/03/2015.

MATO GROSSO. Lei 9784 de 26 de julho de 2012 – LDO 2013 - Disponível em: <<http://www.transparencia.mt.gov.br/index.php/ldo>>. Acesso em 22/03/2015.

MATO GROSSO. Lei 9970 de 02 de agosto de 2013 – LDO 2014 - Disponível em: <<http://www.transparencia.mt.gov.br/index.php/ldo>>. Acesso em 22/03/2015.

MATO GROSSO. Lei 9686 de 28 de dezembro de 2011 – LOA 2012 - Disponível em: <<http://www.transparencia.mt.gov.br/index.php/loa>>. Acesso em 22/03/2015.

MATO GROSSO. Lei 9868 de 28 de dezembro de 2012– LOA 2013 - Disponível em: <<http://www.transparencia.mt.gov.br/index.php/loa>>. Acesso em 22/03/2015.

MATO GROSSO. Lei 10037 de 30 de dezembro de 2013 – LOA 2014 - Disponível em: <<http://www.transparencia.mt.gov.br/index.php/loa>>. Acesso em 22/03/2015.

MATO GROSSO DO SUL

MATO GROSSO DO SUL. Lei 4145 de 19 de dezembro de 2011 – PPA 2012-2015 – Disponível em : <<http://www.ms.gov.br/orcamento/>> Acesso em 30/08/2015.

MATO GROSSO DO SUL. Lei 4059 de 19 de julho de 2011 – LDO 2012 – Disponível em : <<http://www.ms.gov.br/orcamento/>> Acesso em 30/08/2015.

MATO GROSSO DO SUL. Lei 4220 de 11 de julho de 2012– LDO 2013 – Disponível em : <<http://www.ms.gov.br/orcamento/>> Acesso em 30/08/2015.

MATO GROSSO DO SUL. Lei 4150 de 19 de dezembro de 2011 – LOA 2012 – Disponível em : <<http://www.ms.gov.br/orcamento/>> Acesso em 30/08/2015.

MATO GROSSO DO SUL. Lei 4291 de 20 de dezembro de 2012 – LOA 2013 – Disponível em : <<http://www.ms.gov.br/orcamento/>> Acesso em 30/08/2015.

MATO GROSSO DO SUL. Lei 4462 de 19 de dezembro de 2013 – LOA 2014 – Disponível em : <<http://www.ms.gov.br/orcamento/>> Acesso em 30/08/2015.

MINAS GERAIS

MINAS GERAIS.– PPA 2012-2015 – Disponível em : <<https://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/11920-planejamento-e-orcamento/515306-ppag-2012-2015/5794/5241>> Acesso em 24/03/2015.

MINAS GERAIS. Lei 19573 de 11 de agosto de 2011 – LDO 2012 – Disponível em : <<https://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/11920-planejamento-e-orcamento/514969-lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/5794/5241>> Acesso em 24/03/2015.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei de 15 de maio de 2011 – LDO 2013 – Disponível em : <<https://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/11920-planejamento-e-orcamento/514969-lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/5794/5241>> Acesso em 24/03/2015.

MINAS GERAIS. Lei 20845 de 06 de agosto de 2013 – LDO 2014 – Disponível em :
<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20845&comp=&ano=20131>> Acesso em 24/03/2015.

MINAS GERAIS. Lei 20026 de 10 de janeiro de 2012 – LOA 2012 – Disponível em :
<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=lei&num=21148&comp=&ano=2014>> Acesso em 24/03/2015.

MINAS GERAIS. Lei 20625 de 17 de janeiro de 2013 – LOA 2013 – Disponível em :
<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=lei&num=21148&comp=&ano=2014>> Acesso em 24/03/2015.

MINAS GERAIS. Lei 21148 de 15 de janeiro de 2014 – LOA 2014 – Disponível em :
<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=lei&num=21148&comp=&ano=2014>> Acesso em 24/03/2015.

PARÁ

PARÁ. Lei 7595 de 28 de dezembro de 2011 – PPA 2012- 2015 – Disponível em:
<http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=156&Itemid=171> Acesso em 24/03/2015.

PARÁ. Lei 7544 de 21 de julho de 2011 – LDO 2012 – Disponível em:
<http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=370&Itemid=255> Acesso em 24/03/2015.

PARÁ. Lei 7650 de 25 de julho de 2012 – LDO 2013 – Disponível em:
<http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=370&Itemid=255> Acesso em 24/03/2015.

PARÁ. Lei 7722 de 15 de julho de 2013 – LDO 2014 – Disponível em:
<http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=370&Itemid=255> Acesso em 24/03/2015.

PARÁ. Lei 7597 de 30 de dezembro de 2011 – LOA 2012 – Disponível em:
<http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=244> Acesso em 24/03/2015.

PARÁ. Lei 7688 de 28 de dezembro de 2012 – LOA 2013 – Disponível em:
<http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=244> Acesso em 24/03/2015.

PARÁ. Lei 7797 de 14 de janeiro de 2014 – LOA 2014 – Disponível em:
<http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=244> Acesso em 24/03/2015.

PARAÍBA

PARAÍBA. Lei 9657 – PPA 2012- 2015 – Disponível em:

<<http://transparencia.pb.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias>> Acesso em 24/03/2015.

PARAÍBA. Lei 9431 de 15 de julho de 2011– LDO 2012 – Disponível em:

<<http://transparencia.pb.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias>> Acesso em 24/03/2015.

PARAÍBA. Lei 9856 de 06 de julho de 2012 – LDO 2013 – Disponível em:

<<http://transparencia.pb.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias>> Acesso em 24/03/2015.

PARAÍBA. Lei 10069 de 18 de julho de 2013 – LDO 2014 – Disponível em:

<<http://transparencia.pb.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias>> Acesso em 24/03/2015.

PARAÍBA. Lei 9658 de 06 de janeiro de 2012 – LOA 2012 – Disponível em:

<<http://transparencia.pb.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias>> Acesso em 24/03/2015.

PARAÍBA. Lei 9949 de 02 de janeiro de 2013 – LOA 2013 – Disponível em:

<<http://transparencia.pb.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias>> Acesso em 24/03/2015.

PARAÍBA. Lei 10262 de 03 de fevereiro de 2014 – LOA 2014 – Disponível em:

<<http://transparencia.pb.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias>> Acesso em 24/03/2015.

PARANÁ

PARANÁ. Lei 17013 de 14 de dezembro de 2011 – PPA 2012- 2015 – Disponível em:

<<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=9> > Acesso em 26/03/2015.

PARANÁ. Lei 16889 de 02 de agosto de 2011 – LDO 2012 – Disponível em:

<http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Orcamento/LDO/LDO2012_LEI_16889.pdf > Acesso em 26/03/2015.

PARANÁ. Lei 17219 de 09 de julho de 2012 – LDO 2013 – Disponível em:

<http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Orcamento/LDO/LDO_2013.pdf > Acesso em 26/03/2015.

PARANÁ. Lei 17631 de 22 de julho de 2013 – LDO 2014 – Disponível em:

<http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Orcamento/LDO/LDO2014_Lei17631de22julho2013.pdf > Acesso em 26/03/2015.

PARANÁ. Lei 17012 de 14 de dezembro de 2011 – LOA 2012 – Disponível em:

<http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Orcamento/LOA/LOA2012_Lei17012_de_14_12_11.pdf > Acesso em 26/03/2015.

PARANÁ. Lei 17398 de 18 de dezembro de 2012 – LOA 2013 – Disponível em:

<http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Orcamento/LOA/LOA2013_Atual.pdf > Acesso em 26/03/2015.

PARANÁ. Lei 17886 de 20 de dezembro de 2013 – LOA 2014 – Disponível em:
<http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/LOA2014_Lei17886_de20dez2013.pdf >
Acesso em 26/03/2015.

PERNAMBUCO

PERNAMBUCO. Lei 14532 de 09 de dezembro de 2011 – PPA 2012- 2015 – Disponível em:
<http://www2.transparencia.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_1_id=98322&folderId=2740907&name=DLFE-35712.pdf > Acesso em 24/03/2015.

PERNAMBUCO. Lei 14389 de 19 de setembro de 2011 – LDO 2012 – Disponível em:
<http://www2.transparencia.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_1_id=98337&folderId=278427&name=DLFE-32801.pdf > Acesso em 24/03/2015.

PERNAMBUCO. Lei 1477 de 18 de setembro de 2012 – LDO 2013 – Disponível em:
<http://www2.transparencia.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_1_id=98337&folderId=278427&name=DLFE-32729.pdf > Acesso em 24/03/2015.

PERNAMBUCO. Lei 15090 de 16 de setembro de 2013 – LDO 2014 – Disponível em:
<http://www2.transparencia.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_1_id=98337&folderId=278427&name=DLFE-34124.pdf > Acesso em 24/03/2015.

PERNAMBUCO. Lei 14540 de 15 de dezembro de 2011 – LOA 2012 – Disponível em:
<<http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/lei-orcamentaria-anual> >
Acesso em 24/03/2015.

PERNAMBUCO. Lei 14898 de 20 de dezembro de 2012 – LOA 2013 – Disponível em:
<<http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/lei-orcamentaria-anual> >
Acesso em 24/03/2015.

PERNAMBUCO. Lei 15202 de 17 de dezembro de 2013 – LOA 2014 – Disponível em:
<<http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/lei-orcamentaria-anual> >
Acesso em 24/03/2015.

PIAUI

PIAUI. Lei 6154 de 05 de janeiro de 2012 – PPA 2012- 2015 – Disponível em:
<<http://www.seplan.pi.gov.br/ppa.php> > Acesso em 24/03/2015.

PIAUI. Lei 6098 de 03 de agosto de 2011 – LDO 2012 – Disponível em:
<http://www.seplan.pi.gov.br/upe/LDO/LDO_2012/ldo-2012-lei.pdf > Acesso em
24/03/2015.

PIAUÍ. Lei 6252 de 03 de agosto de 2012 – LDO 2013 – Disponível em:
<http://www.seplan.pi.gov.br/upe/LDO/LDO_2013/lei_6252.pdf > Acesso em 24/03/2015.

PIAUÍ. Lei 6398 de 20 de agosto de 2013 – LDO 2014 – Disponível em:
<http://www.seplan.pi.gov.br/upe/LDO/LDO_2014/lei_6398.pdf > Acesso em 24/03/2015.

PIAUÍ. Lei 6155 de 05 de janeiro de 2012 – LOA 2012 – Disponível em:
<http://www.seplan.pi.gov.br/upe/Orcamento/orcamento_2012/lei-6155.pdf > Acesso em 24/03/2015.

PIAUÍ. Lei 6305 de 10 de janeiro de 2013 – LOA 2013 – Disponível em:
<http://www.seplan.pi.gov.br/upe/Orcamento/Orcamento_2013/lei-6305.pdf > Acesso em 24/03/2015.

PIAUÍ. Lei 6477 de 16 de janeiro de 2014 – LOA 2014 – Disponível em:
<http://www.seplan.pi.gov.br/upe/Orcamento/Orcamento_2014/lei-6477.pdf > Acesso em 24/03/2015.

RIO DE JANEIRO

RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei de setembro de 2011– PPA 2012- 2015 – Disponível em:
<<http://www.transparencia.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3a3030123> > Acesso em 25/03/2015.

RIO DE JANEIRO. Lei 6010 de 18 de julho de 2011– LDO 2012 – Disponível em: <
<http://www.transparencia.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3a3030122>> Acesso em 25/03/2015.

RIO DE JANEIRO. Lei 6292 de 09 de julho de 2012 – LDO 2013 – Disponível em:
<<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/tesouro/Transpar%C3%Aancia/LDO%202013.pdf> > Acesso em 25/03/2015.

RIO DE JANEIRO. Lei 6485 de 09 de julho de 2013– LDO 2014 – Disponível em:
<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/tesouro/Transpar%C3%Aancia/LDO%20Lei_6.485_09_07_2013.pdf > Acesso em 25/03/2015.

RIO DE JANEIRO. Lei 6125 de 28 de dezembro de 2011 – LOA 2012 – Disponível em:
<<http://www.transparencia.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3a3028083> > Acesso em 25/03/2015.

RIO DE JANEIRO. Lei 6380 de 09 de janeiro de 2013 – LOA 2013 – Disponível em:
<<http://www.transparencia.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3a3620082> > Acesso em 25/03/2015.

RIO DE JANEIRO. Lei 6668 de 13 de janeiro de 2014 – LOA 2014 – Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/tesouro/Transpar%C3%Aancia/LOA_2014__Vol_1.pdf > Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO NORTE

RIO GRANDE DO NORTE. Lei 9612 de 27 de janeiro de 2012 – PPA 2012- 2015 – Disponível em: <http://www.transparencia.rn.gov.br/docs/ppa2012_2015.pdf > Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei 9520 de 29 de julho de 2011 – LDO 2012 – Disponível em: <<http://www.transparencia.rn.gov.br/docs/LDO2012.pdf> > Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei 9648 de 01 de agosto de 2012 – LDO 2013 – Disponível em: <<http://www.transparencia.rn.gov.br/docs/LDO2013.pdf> > Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei 9767 de 13 de agosto de 2013 – LDO 2014 – Disponível em: <<http://www.transparencia.rn.gov.br/docs/LDO2014.pdf> > Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei 9613 de 02 de fevereiro de 2012 – LOA 2012 – Disponível em: <<http://www.transparencia.rn.gov.br/docs/LOA2012.pdf> > Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei 9692 de 18 de janeiro de 2013 – LOA 2013 – Disponível em: <<http://www.transparencia.rn.gov.br/docs/LOA2013.pdf>> Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei 9826 de 10 de janeiro de 2014 – LOA 2014 – Disponível em: <<http://www.transparencia.rn.gov.br/docs/LOA2014.pdf> > Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO SUL

RIO GRANDE DO SUL. Lei 13808 de 18 de outubro de 2011 – PPA 2012- 2015 – Disponível em: <<http://www.centraldocidadao.rs.gov.br/conteudo/929/programas-e-acoes-de-governo-e-projetos-estrategicos-monitorados/termosbusca=LEI%20OR%C3%87AMENT%C3%81RIA> > Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 13769 de 04 de agosto de 2011– LDO 2012 – Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=56471&hTexto=&Hid_IDNorma=56471 > Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 14069 de 26 de julho de 2012 – LDO 2013 – Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=58114&hTexto=&Hid_IDNorma=58114 > Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 14266 de 18 de julho de 2013 – LDO 2014 – Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=59540&hTexto=&Hid_IDNorma=59540 > Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 13844 de 07 de dezembro de 2011– LOA 2012 – Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=57072&hTexto=&Hid_IDNorma=57072 > Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 14146 de 17 de dezembro de 2012– LOA 2013 – Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=58811&hTexto=&Hid_IDNorma=58811 > Acesso em 25/03/2015.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 14375 de 19 de dezembro de 2013 – LOA 2014 – Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=60272&hTexto=&Hid_IDNorma=60272 > Acesso em 25/03/2015.

RONDONIA

RONDONIA. Lei 2623 de 04 de novembro de 2011 – PPA 2012- 2015 – Disponível em:
<<http://transparencia.ro.gov.br/arquivos/orcamento/PPA/2012-2015/Lei%20n%C2%BA%202.623%20de%2004%20de%20novembro%20de%202011..pdf> > Acesso em 25/03/2015.

RONDONIA. Lei 2507 de 04 de julho de 2011 – LDO 2012 – Disponível em:
<<http://transparencia.ro.gov.br/arquivos/orcamento/LDO/2012/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%C3%A7amentarias%202012.pdf>> Acesso em 25/03/2015.

RONDONIA. Lei 2799 de 18 de julho de 2012 – LDO 2013 – Disponível em:
<http://transparencia.ro.gov.br/arquivos/orcamento/LDO/2013/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias%20n%C2%BA%202_799%20de%2020%20de%20julho%20de%202012,%20Exerc%C3%ADcio%202013.pdf > Acesso em 25/03/2015.

RONDONIA. Lei 3140 de 17 de julho de 2013 – LDO 2014 – Disponível em:
<http://transparencia.ro.gov.br/arquivos/orcamento/LDO/2014/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias%20n%C2%BA%203_140%20de%2017%20de%20julho%20de%202013,%20Exerc%C3%ADcio%202014.pdf > Acesso em 25/03/2015.

RONDONIA. Lei 2676 de 28 de dezembro de 2011 – LOA 2012 – Disponível em:
<<http://transparencia.ro.gov.br/arquivos/orcamento/LOA/2012/LEI%20N%C2%BA%202676,%20DE%2028%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202011.pdf> > Acesso em 25/03/2015.

RONDONIA. Lei 2961 de 28 de dezembro de 2012 – LOA 2013 – Disponível em:
<<http://transparencia.ro.gov.br/arquivos/orcamento/LOA/2013/Lei%20Or%C3%A7amentaria>

%202013%20-
%20Lei%20n%C2%B0%202.961%20de%2028%20de%20dezembro%20de%202012.pdf >
Acesso em 25/03/2015.

RONDONIA. Lei 3313 de 20 de dezembro de 2013 – LOA 2014 – Disponível em:
<<http://transparencia.ro.gov.br/arquivos/orcamento/LOA/2014/Lei%20n%C2%B0%203.313%20de%2020%20dez%20de%202013%20e%20Anexos%20-%20Lei%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20Anual%20-%202014.pdf>> Acesso em
25/03/2015.

RORAIMA

RORAIMA. Lei 837 de 17 de janeiro de 2012 – PPA 2012- 2015 – Disponível em:
<http://www.transparencia.rr.gov.br/index.php/component/docman/doc_details/7163-ppa-volume-i-2012-2015?Itemid=123> Acesso em 25/03/2015.

RORAIMA. Lei 817 de 1º de agosto de 2011 – LDO 2012 – Disponível em:
<<http://www.imprensaoficial.rr.gov.br/diarios/doi-20110923.pdf>> Acesso em 25/03/2015.

RORAIMA. Lei 865 de 10 de agosto de 2012 – LDO 2013 – Disponível em:
<<http://www.transparencia.rr.gov.br/index.php/14-consultas-publicas/loa-ldo-ppa/9-loa-ldo-ppa#2013>> Acesso em 25/03/2015.

RORAIMA. Lei 920 de 30 de julho de 2013 – LDO 2014 – Disponível em:
<<http://www.imprensaoficial.rr.gov.br/diarios/doi-20130905.pdf>> Acesso em 25/03/2015.

RORAIMA. Lei 838 de 17 de janeiro de 2012 – LOA 2012 – Disponível em:
<<http://www.transparencia.rr.gov.br/index.php/14-consultas-publicas/loa-ldo-ppa/9-loa-ldo-ppa#2012>> Acesso em 25/03/2015.

RORAIMA. Lei 889 de 14 de janeiro de 2013 – LOA 2013 – Disponível em:
<<http://www.transparencia.rr.gov.br/index.php/14-consultas-publicas/loa-ldo-ppa/9-loa-ldo-ppa#2013>> Acesso em 25/03/2015.

RORAIMA. Lei 951 de 22 de janeiro de 2014 – LOA 2014 – Disponível em:
<<http://www.transparencia.rr.gov.br/index.php/14-consultas-publicas/loa-ldo-ppa/9-loa-ldo-ppa#2014>> Acesso em 25/03/2015.

SANTA CATARINA

SANTA CATARINA. Lei 15722 de 22 de dezembro de 2011 – PPA 2012- 2015 –
Disponível em:
<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/lei_n%C2%BA_15722_ppa2012_2015%5B1%5D.pdf> Acesso em 27/03/2015.

SANTA CATARINA. Lei 15530 de 08 de agosto de 2011– LDO 2012 – Disponível em:
<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/ldo_2012-lei_15.530.pdf > Acesso em 27/03/2015.

SANTA CATARINA. Lei 15857 de 02 de agosto de 2012 – LDO 2013 – Disponível em:
<<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/LDO%202013%20LEI%2015.857%2002.08.2012%20e%20Anexos.pdf> > Acesso em 27/03/2015.

SANTA CATARINA. Lei 16083 de 06 de agosto de 2013 – LDO 2014 – Disponível em:
<<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/LDO%202014%20-%20Lei%20n%C2%BA%2016%2C083%2C%20de%206%20de%20agosto%20de%202013.pdf> > Acesso em 27/03/2015.

SANTA CATARINA. Lei 15723 de 22 de dezembro de 2011 – LOA 2012 – Disponível em:
<<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/15.723%20-%20LOA%202012%20%28texto%20da%20Lei%29.pdf> > Acesso em 27/03/2015.

SANTA CATARINA. Lei 15944 de 21 de dezembro de 2012 – LOA 2013 – Disponível em:
<<http://www.sef.sc.gov.br/servicos-orientacoes/dior/lei-or%C3%A7ament%C3%A1ria-anual-loa> > Acesso em 27/03/2015.

SANTA CATARINA. Lei 16287 de 20 de dezembro de 2013 – LOA 2014– Disponível em:
<<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Loa%202014%20-%20Texto%20da%20Lei.pdf> > Acesso em 27/03/2015.

SÃO PAULO

SÃO PAULO. Lei 14676 de 28 de dezembro de 2011 – PPA 2012- 2015 – Disponível em:
<http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/ppa/PPA20122015/Lei_14676.pdf > Acesso em 26/03/2015.

SÃO PAULO. Lei 14489 de 21 de julho de 2011– LDO 2012 – Disponível em:
<http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/ldo/LDO_2012.pdf > Acesso em 26/03/2015.

SÃO PAULO. Lei 14837 de 23 de julho de 2012 – LDO 2013 – Disponível em:
<http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/ldo/LDO_2013.PDF > Acesso em 26/03/2015.

SÃO PAULO. Lei 15109 de 29 de julho de 2013 – LDO 2014 – Disponível em:
<http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/LDO%202014%20vers%C3%A3o%20final.pdf.pdf > Acesso em 26/03/2015.

SÃO PAULO. Lei 14675 de 28 de dezembro de 2011 – LOA 2012 – Disponível em:
<http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2011/Lei_14675_de_28_12_11.pdf > Acesso em 26/03/2015.

SÃO PAULO. Lei 14925 de 28 de dezembro de 2012 – LOA 2013 – Disponível em:
<http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/Lei_14925_de_28-12-12.pdf > Acesso em 26/03/2015.

SÃO PAULO. Lei 15265 de 26 de dezembro de 2013 – LOA 2014 – Disponível em:
<http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/orcamento/Orcamento_2014.pdf > Acesso em 26/03/2015.

SERGIPE

SERGIPE . Lei 7331 de 27 de dezembro de 2011 – PPA 2012- 2015 – Disponível em:
<<http://www.seplag.se.gov.br/attachments/article/1344/PPA%202012-2015%20Mensagem%20e%20Anexos.pdf> > Acesso em 26/03/2015.

SERGIPE . Lei 7180 de 13 de julho de 2011– LDO 2012 – Disponível em:
<<http://www.seplag.se.gov.br/index.php/planejamento/lei-de-diretrizes-orcamentarias1/ldo-2012> > Acesso em 26/03/2015.

SERGIPE . Lei 7466 de 20 de julho de 2012 – LDO 2013 – Disponível em:
<<http://www.seplag.se.gov.br/index.php/planejamento/lei-de-diretrizes-orcamentarias1/ldo-2013> > Acesso em 26/03/2015.

SERGIPE . Lei 7670 de 17 de julho de 2013 – LDO 2014 – Disponível em:
<<http://www.seplag.se.gov.br/index.php/planejamento/lei-de-diretrizes-orcamentarias1/ldo-2014> > Acesso em 26/03/2015.

SERGIPE . Lei 7330 de 27 de dezembro de 2011 – LOA 2012 – Disponível em:
<<http://www.seplag.se.gov.br/index.php/planejamento/orcamento1/orcamento-2012> > Acesso em 26/03/2015.

SERGIPE . Lei 7589 de 28 de dezembro de 2012 – LOA 2013 – Disponível em:
<<http://www.seplag.se.gov.br/index.php/planejamento/orcamento1/orcamento-2013> > Acesso em 26/03/2015.

SERGIPE . Lei 7800 de 03 de janeiro de 2014 – LOA 2014 – Disponível em:
<<http://www.seplag.se.gov.br/index.php/planejamento/orcamento1/ldo-2014> > Acesso em 26/03/2015.

TOCANTINS

TOCANTINS . Lei 2538 de 16 de dezembro de 2011– PPA 2012- 2015 – Disponível em:
<http://www.seplan.to.gov.br/Arquivos/download/revisaoPPA2014/Lei%202.538_16_12_2011.pdf > Acesso em 26/03/2015.

TOCANTINS . Lei 2645 de 08 de novembro de 2012– LDO 2013 – Disponível em:
<http://www.seplan.to.gov.br/Arquivos/download/orcamento_2013/LDO_2013_doe_2136.pdf> Acesso em 26/03/2015.

TOCANTINS . Lei 2778 de 22 de novembro de 2013– LDO 2014 – Disponível em:
<http://www.seplan.to.gov.br/Arquivos/download/orcamento_2014/LDO_Lei_de_Diretrizes_Orcamentarias_n_2.779_de%2022_11_13_DOE%204010.pdf> Acesso em 26/03/2015.

TOCANTINS . Lei 2547 de 22 de dezembro de 2011– LOA 2012 – Disponível em:
<http://www.seplan.to.gov.br/Arquivos/download/orcamento_2012/LOA%202012%20DOE%203531-23122011.pdf> Acesso em 26/03/2015.

TOCANTINS . Lei 2678 de 20 de dezembro de 2012 – LOA 2013 – Disponível em:
<http://www.seplan.to.gov.br/Arquivos/download/orcamento_2013/LOA_2013_doe_3780.pdf> Acesso em 26/03/2015.

TOCANTINS . Lei 2816 de 27 de dezembro de 2013 – LOA 2014 – Disponível em:
<http://www.seplan.to.gov.br/Arquivos/download/orcamento_2014/LOA%202014%20lei%202816%2027%2012%2013%20DOE%204036-30122013.pdf> Acesso em 26/03/2015.