

Cultura: Arte ou Mercadoria?

“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.”

Art. 215 da Constituição Federal

Não há dúvidas sobre a importância da cultura ao se tratar do desenvolvimento de uma nação. Assim como em outras áreas sociais, como saúde e educação, a cultura também é garantida pela Constituição, mostrando que é papel do Estado proporcionar aos indivíduos o direito de se beneficiar e exercer a cultura.

Neste espaço, propomos a reflexão e o debate sobre o tema através da disponibilização dos dados orçamentários referentes dos municípios do Rio e de Niterói.

A primeira questão que surge no debate sobre políticas culturais é como o Estado pode agir no sentido do fomento à cultura se esta é uma expressão que nasce espontaneamente do povo. Afinal, a resposta para a pergunta sugerida no título vai muito além de simplesmente arte ou mercadoria; cultura é a identidade de um povo (Eduardo Tornaghi), que passeia pelos hábitos cotidianos até as mais excêntricas formas artísticas. Desta forma, a subjetividade está sempre presente.

Nesse sentido, o papel do Estado é garantir que seu terreno seja um espaço aberto e livre para as manifestações do povo, apoiando política e financeiramente tais movimentos, assim como democratizar o acesso àquilo que é um patrimônio público. Ele deve agir como reflexo da sua nação e, assim, atender seus anseios e o imaginário popular, suas demandas e próprias produções, sempre considerando a diversidade que ela abraça. Com o devido apoio, as demonstrações culturais acabam sendo estimuladas, ao invés de serem abafadas pela falta de espaço e incentivo. A iniciativa é popular, mas o Estado pode e deve oferecer as condições para sua realização.

Indicadores de Cultura

É necessário destacar a dificuldade de se reduzir cultura a números, apesar do objetivo do Fórum ser o de tratar o aspecto orçamentário das políticas públicas. Isso se deve ao caráter intangível e imaterial do assunto e a consequente dificuldade de mensuração. Não há orçamento suficiente para a cultura – é muito mais uma questão política do que orçamentária. Os índices e números podem não retratar fielmente realidade alguma; qualquer análise clama por estudos qualitativos que devem considerar o tipo da produção cultural financiada, as pessoas que ela atinge, entre outros aspectos muito mais complexos que números e medidas. Tão importante quanto discutir o que está no orçamento é atentar para as expressões culturais que não são contempladas pela política oficial (Maurício Siqueira).

Entretanto, a nossa intenção é fornecer os dados para fundamentar na realidade institucional qualquer tipo de debate e ponderação. *A priori*, destacamos os equipamentos culturais (tabela 1) sob responsabilidade da prefeitura carioca nos anos de 2004 e 2008.

Equipamentos Culturais			
	2004	2008	Varição
Total	508	513	5
Museus	89	81	-8
Bibliotecas Populares e Especializadas	72	78	6
Escolas e Sociedades Musicais	33	33	0
Espaços e Centros Culturais	76	82	6
Galerias de Arte	105	106	1
Teatros e Salas de Espetáculo	133	133	0

Fonte: Instituto Pereira Passos/ Armazém de Dados

Os números refletem uma evolução pouco expressiva, mas sem estagnação. Há de se considerar que construir um novo aparato cultural nem sempre significa efetivamente um estímulo à cultura. É preciso considerar se os já existentes alcançam os objetivos almejados pela política cultural.

Alarmante é o fato de que as regiões administrativas do Jacarezinho, Complexo do Alemão, Maré e Cidade de Deus, não possuíam nenhum equipamento cultural até 2008. Essa informação representa uma dificuldade a mais dessa população considerada de baixa renda no acesso às fontes culturais.

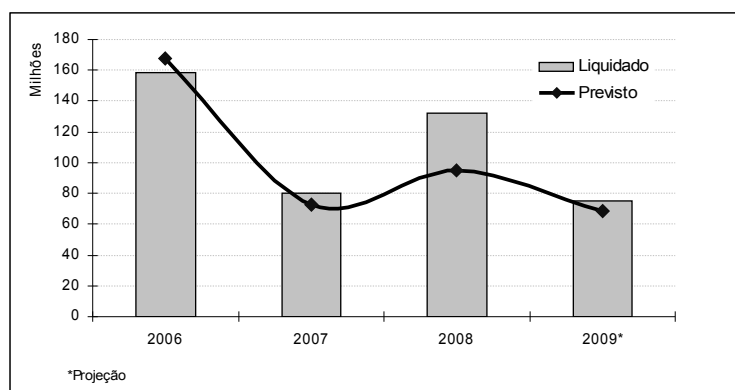
Ainda, é interessante o destaque para a concentração geográfica dos equipamentos culturais na cidade. Verifica-se que 82% dessas instalações estão localizadas no Centro da cidade, na Zona Sul e na Grande Tijuca (19% da população ¹), demonstrando o desequilíbrio na distribuição dos aparelhos culturais.

Observados os equipamentos culturais que a cidade do Rio abriga, analisamos a estrutura da destinação de gastos com cultura nesse município e em Niterói.

A Cultura no Orçamento

No Rio de Janeiro, a Função Cultura aponta uma tendência de queda, tanto na previsão, quanto em sua execução de fato (Gráfico 1). A projeção para o valor liquidado de 2009, baseada no ritmo de execução da função no período analisado (2006 a 2009), aponta um montante de R\$74,9 milhões, superando em quase R\$6 milhões a previsão – no entanto, representando menos da metade do valor executado em 2006. Salientamos que a Função Cultura se encontra entre as beneficiadas por remanejamentos, uma vez que seu valor liquidado habitualmente supera a previsão.

Gráfico 1 – Função Cultura



Fonte: Prestação de Contas e CGM - 2006 a 2009

Em Niterói, apesar do movimento de aumento contínuo na previsão, nota-se a mesma tendência de queda na execução, o que acaba por inflar o orçamento niteroiense. O valor projetado de R\$ 6,9 milhões (pouco acima da metade daquele executado em 2006) fica muito abaixo da previsão da Prefeitura, de mais de R\$ 17 milhões, um disparate orçamentário constante nas contas niteroienses.

A subdivisão da Função explicita gastos majoritariamente com Difusão Cultural no Rio de Janeiro (86%), deixando as despesas com Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico com pouco mais de 1% da função, sendo o restante composto por gastos administrativos. Já em Niterói, os gastos com cultura são principalmente com Administração. No entanto, a subfunção Difusão Cultural vem representando uma parcela cada vez maior chegando a ultrapassar os gastos administrativos em 2008.

Para melhor dimensionar a ação da Prefeitura do Rio na área cultural foram desconsiderados os gastos da RIOTUR, órgão responsável pelas despesas do carnaval² carioca, pois distorceria proporcionalmente os demais projetos culturais. Assim sendo, observamos que as despesas encontram-se concentradas na própria Secretaria Municipal de Cultura e não nos órgãos da administração indireta (RioFilme e Planetário). Optamos então por elencar as ações cujas atividades ou projetos fossem, de certa forma, finalísticos. Foram também desconsideradas as ações cujos objetivos estivessem relacionados com a manutenção da estrutura da administração pública, direta e indireta.

Isso não quer dizer que os gastos com as atividades meio tenham sido completamente esterilizados – e não seria esta a nossa intenção – já que sabemos que a cada ação correspondem diversos modos de despesa³, como gastos com manutenção de pessoal e material de consumo. Além disso, dentre as ações selecionadas estão, por exemplo, as atividades de divulgação de programação cultural e manutenção dos espaços culturais, ou seja, atividades que não se referem ao espetáculo em si, mas que colaboram para a sustentação das diversas manifestações culturais registradas.

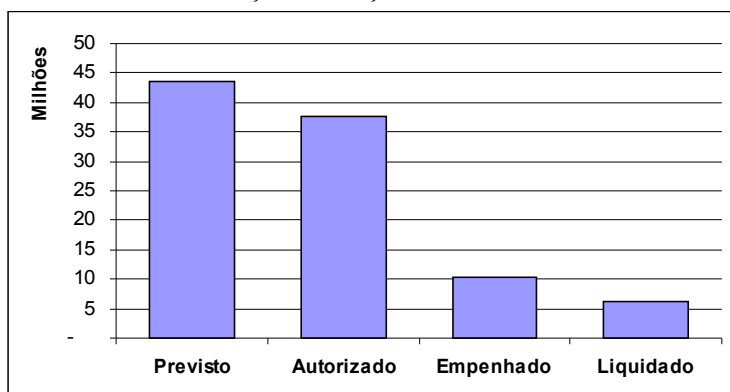
¹ População: Total projetado (2007). Estatística obtida no “Rio Como Vamos: Indicadores da Cidade” (2008)

² Evidentemente o carnaval é uma expressão cultural, porém o trato governamental é turístico.

³ Classificação por “elemento de despesa”, que tem por finalidade identificar o objeto de gasto que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins (a concretização da ação). Essa classificação de despesa, assim como a classificação funcional-programática da ação, são duas codificações orçamentárias.

O Gráfico 2 mostra o processo de execução orçamentária (previsão, autorização, empenho e liquidação) para o subconjunto de ações selecionadas até 18 de agosto.

Gráfico 2 – Execução das ações culturais



Fonte: FINCON/acesso em 18/08/2009

Até a data do estudo foram cancelados R\$ 5,9 milhões do total das ações. Devemos destacar o cancelamento de quase R\$ 2 milhões (33% do total de cancelamentos) em um único programa de trabalho. Trata-se da atividade intitulada “Expressões Culturais da Cidade” que tem por objetivo “promover espetáculos musicais, teatrais e de artes em geral em espaços públicos”, com previsão de realização de 36 destes eventos na cidade. Detalhe: a dotação resultante é de apenas R\$ 1,00. Em consequência foram reforçados outros quatro programas de trabalho de cunho administrativo, tais como: manutenção do Palácio da Cidade e Cerimonial do Palácio. Discordamos da prioridade dada pela prefeitura. A Secretaria luta dentro do governo pelo aumento de seu orçamento (Randal Farah).

Outro destaque é a realização de Projetos Culturais com base na renúncia fiscal, Lei nº 1940/1992. Esta lei identifica a cultura como segmento estratégico, e propõe estímulo tributário às pessoas jurídicas que apoiem projetos culturais, de forma a canalizar recursos públicos indiretamente para essa área. Por essa via identificamos 22% do total previsto de todos os programas de trabalho selecionados. Se os incentivos fiscais injetam fortes recursos à área cultural é discutível o seu alcance em termos de política pública.

Em 2007 foi regulamentado, em Niterói, o Conselho Municipal de Cultura que conta hoje com 11 câmaras setoriais, organizadas por agentes culturais para elaboração de políticas específicas e o fomento do debate com a sociedade. Ainda este ano se realizará a II Conferência de Cultura de Niterói que definirá as diretrizes que deverão nortear a construção do Plano Municipal de Cultura e a atuação do Conselho.

No Rio de Janeiro, em 2007, foi aprovada a criação do Conselho Municipal de Cultura, mas ainda não instalado esse importante espaço democrático entre Estado e Sociedade para a efetivação de uma política pública à altura da criatividade carioca.

Como diria Yacoff Sarkovas⁴, “instituições, processos e projetos culturais não nascem, nem existem, para serem canais de comunicação de marcas (...) precisam, sim, é fazer *sentido cultural*, independentemente de patrocínio.” Nesse sentido se torna urgente pensar nos processos municipais das políticas culturais.

Obs.: Eduardo Tornaghi, ator e agitador cultural, Maurício Siqueira, pesquisador da Casa Ruy Barbosa, e Randal Farah, subsecretário da Secretaria Municipal de Cultura, citados no texto participaram como debatedores em nossa apresentação mensal.

BOX

Coordenação: Cons. Ruth Espínola Soriano de Mello, Cons. Luiz Mario Behnken e Econ. Bruno Lopes.

Assistentes do FPO-RJ/Corecon-RJ: Estudantes de Economia: Camila Callegario, Izabel Barbosa Lima e João Paulo de Oliveira

Correio eletrônico: fporiodejaneiro@gmail.com

- O FPO promove reuniões mensais para apresentação de seus estudos, no auditório do Corecon-RJ. O assunto e a data podem ser confirmados em nosso portal:

http://www.coreconrj.org.br/fporj_principal.asp

Próxima apresentação: 24 de setembro, às 18h. Tema: Orçamento Criança e Adolescente

⁴ Yacoff Sarkovas é especialista em patrocínio empresarial e escreveu o artigo *O incentivo fiscal à cultura no Brasil* em 2005. O artigo está disponível no site: <http://www.canalcontemporaneo.art.br/blog/archives/000355.html> (acesso em 06 de agosto de 2009)