Políticas Culturais no Município do Rio de Janeiro: uma análise orçamentária (2008-2020)

Cultural Policy in the Municipality of Rio de Janeiro: a budget analysis (2008-2020)

Manoel Silvestre Friques
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro/RJ, Brasil
E-mail: manoel.friques@gmail.com

Roberta Oliveira Gonçalves
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro/RJ, Brasil
E-mail: roberta.goncalves@edu.unirio.br

Resumo

Neste artigo, realizamos uma análise orçamentária da Cultura no Município do Rio de Janeiro entre os anos de 2008 e 2020 baseados nos Planos Plurianuais das gestões do período e nas informações dos programas e ações que tiveram valores disponibilizados pelo portal de transparência do município. Através deste estudo, conseguimos: ter uma clara visão do comportamento do orçamento destinado à pasta; mapear os principais programas por gestão; verificar sua execução; identificar a representatividade da Cultura em relação ao orçamento total; identificar a relevância da Lei de Fomento (Lei do ISS) para a pasta; e, por fim, realizar uma análise comparativa sobre o tema entre os diferentes Planos Plurianuais das gestões para o período estudado.

Palavras-chave

Cultura. Orçamento Público. Políticas Culturais.

Abstract

In this article, we carry out a budgetary comparative analysis of Rio de Janeiro City's Cultural Policy between the years 2008 and 2020. It considers the Pluriannual Plans of the administrations of the period as well as the information of the programs, actions and values available by the city's transparency's portal. Through this study we were able to have a clear view of: the trajectory of the budget destined to the Cultural Department; the management and the execution of the main programs related to Cultural Policy; the representativeness of Culture in relation to the total budget; the relevance of the Tax Incentive Law (ISS's Law) to the Department; the differences between the cultural policies respective to each cycle of management in the period.

Keywords

Culture. Public Budget. Cultural Policy.

1 Introdução

Nas últimas décadas, as políticas públicas para a cultura no Brasil têm experimentado um protagonismo singular, seja pelas intermitências e inconstâncias de sua trajetória (RUBIM, 2007), seja pela exemplaridade de alguns esforços institucionais mais recentes envolvendo gestões mais democráticas e participativas (CALABRE, 2019), ou, ainda, pelas tentativas reativas de desmonte institucional observadas recentemente em políticas culturais canhestras[1] (CALABRE, 2020).

Como avaliar, contudo, as conquistas e as perdas? O que está em jogo quando pensamos em políticas culturais? De fato, o problema da avaliação e do monitoramento não é exclusivo à cultura. Conforme ressalta Paulo Jannuzzi (2011, p. 253) a propósito das políticas sociais brasileiras,

> Não é tão comum encontrar, nos gabinetes e nos escritórios de gestores e técnicos do setor público, especialmente em nível estadual e nos grandes municípios, sistemas de monitoramento que permitam acompanhar, por meio de um conjunto consistente e atualizado de indicadores, a ação governamental, da alocação do gasto público ao impacto junto aos públicos.

A bem da verdade, as dificuldades relativas à avaliação e ao monitoramento das políticas públicas se devem justamente por estas estarem sob condições de ambiguidade, em que os modos distintos de pensamento dos diversos agentes aí implicados se entrecruzam, levando a diversas interpretações e significados. Some-se a isto a especificidade cultural, que requer não apenas avaliações quantitativas de indicadores, mas também pesquisas qualitativas referentes ao impacto sociocultural das políticas. No caso dos gastos culturais, os sistemas municipais de monitoramento são raros e/ou pouco disseminados, dificultando um debate à altura de sua complexidade. Visando fomentar este debate, a presente investigação propõe uma análise do orçamento público do munícipio do Rio de Janeiro, especificamente em relação à Secretaria Municipal da Cultura, entre os anos de 2008 e 2020. Nosso objetivo é compreender sistematicamente, por meio dos gastos públicos, as políticas municipais culturais realizadas na cidade. Por meio de uma pesquisa quantitativa, realizamos uma análise orçamentária da pasta da Cultura ao longo dos anos por ciclo de gestão, identificando também os principais programas e o impacto do fomento indireto à cultura por meio da Lei do ISS (isto é, a lei municipal de incentivo à cultura, que incide sobre o Imposto sobre Serviços de qualquer natureza). Através dessas análises, objetivamos responder as seguintes questões:

- Qual a representatividade do orçamento da Cultura em relação ao orçamento municipal geral?
- Qual a evolução do orçamento municipal da Cultura ao longo dos anos e das gestões municipais?
- Qual o impacto da Lei do ISS no orçamento municipal da Cultura?
- Quais os principais programas culturais por gestão municipal? Eles foram executados?

O período estudado abrange três ciclos, sendo eles o final da gestão de César Maia, duas gestões consecutivas de Eduardo Paes e a gestão de Marcelo Crivella.[2] Neste período, onze Secretários da Cultura assumiram a pasta conforme pode ser verificado na tabela abaixo:

1 Em sua fala no painel “A situação atual das políticas culturais no Brasil” da 72ª Anual Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, em outubro de 2020, a ensaísta Flora Sussekind convidou todos a pensar “uma formulação de política cultural no governo Bolsonaro”, mesmo que de maneira canhestra, bufa ou surda. Para isso, destacou dois eixos de observação: a lógica das nomeações dos dirigentes institucionais (pautada pela ausência de qualquer vínculo com a pasta, a exemplo do policial André Porciuncula na Secretaria Especial de Cultura) e as performances institucionais, de onde podem ser retirados os valores ali em jogo: censura, heroico, nacional, emocional, pátria, família, povo, coragem, ligação com Deus, luta contra o mal, identidade nacional homogênea, forte e consolidada. A articulação entre os dois eixos produz as asfixias institucionais que deram a tônica da política cultural bolsonarista. Fonte: https://www.youtube.com/watch?v=QCDJCDxLy6Y&list=PLVigrCJ_g6LdkU5BaJOHpYLU-BB60xHmJ&index=16, acessado em 07 de março de 2023.

2 O fato de apenas o último ano da gestão César Maia ser abordado se dá pela ausência, no momento de elaboração deste estudo, de informações completas dos anos anteriores no portal de transparência do município.

Tabela 1: Prefeitos e secretários da Cultura do município do Rio de Janeiro entre 2008-2020.

Ano	Gestão Municipal	Secretário da Cultura
2008	César Maia	Ricardo Macieira
2009	Eduardo Paes	Jandira Feghali
2010		Jandira Feghali/Ana Luísa Lima/Emílio Kalil
2011		Emílio Kalil
2012		Emílio Kalil /Sérgio Sá Leitão
2013		Sérgio Sá Leitão
2014		
2015		Sérgio Sá Leitão/Marcelo Calero
2016		Marcelo Calero/Júnior Perim
2017	Marcelo Crivella	Nilcemar Nogueira
2018		
2019		Nilcemar Nogueira/Mariana Ribas
2020		Adolpho Konder

Fonte: Secretaria da Cultura do Município do Rio de Janeiro. Elaborado pelas autoras.

Para a realização deste estudo, é necessário primeiramente compreender alguns documentos legais que estruturam o processo de planejamento orçamentário no Brasil: o Plano Plurianual (PPA), as Leis das Diretrizes Orçamentária (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei do ISS e a Lei Orgânica Municipal (LOM). Tendo em vista estes documentos, a pesquisa foi organizada do seguinte modo: detalhamento da metodologia e dos documentos utilizados; exposição do Marco de Referência para o município do Rio de Janeiro e seu tripé orçamentário. Após esta etapa, é então realizada a análise e a discussão dos dados coletados. Por fim, na conclusão retomamos as questões acima expostas, elencando suas respostas. Esperamos, com isso, fomentar o debate a respeito das políticas culturais no município do Rio de Janeiro a partir da análise de sua série histórica ao longo do período focalizado.

2 Metodologia

Para a realização deste exercício, tomamos como principal referência a metodologia de apuração para Estados e Municípios concebida por Sol Garson (2018), sendo este passo fundamental para a elaboração de um sistema de avaliação das políticas culturais municipais cariocas. Nas palavras da autora, "para compreender a trajetória de uma política, desde sua concepção até sua efetiva implementação, estudamos o sistema de planejamento e orçamento brasileiro, com destaque para o Plano Plurianual – PPA e para o Orçamento anual – LOA" (GARSON, 2018, p. 160).

O Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, ao lado da Lei de Diretrizes Orçamentárias representam o tripé do sistema orçamentário brasileiro definido pela Constituição Federal de 1988. Souza (2015, p. 106) destaca a importância do desenho constitucional para uma compreensão mais detida do federalismo brasileiro. Garson (2018, p. 77), por sua vez, afirma que

> a Constituição de 1988 elenca planos nacionais e regionais de desenvolvimento e planos setoriais de caráter plurianual – Educação, Cultura, Reforma Agrária, que, norteando as políticas de âmbito nacional, devem ser elaborados de acordo com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

É exatamente esse o caso de nosso trabalho: a partir da análise dos Planos Plurianuais do município do Rio de Janeiro para o período proposto, propomos perscrutar o sistema orçamentário relativo ao setor cultural sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Cultura. Após avançarmos na compreensão do orçamento público e de sua composição estrutural composta pelo Plano Plurianual, pela Lei das Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual, buscamos esses documentos no portal da transparência do município do Rio de Janeiro, procedendo então a sua leitura. Nesta etapa, também definimos a restrição temporal da análise tendo em vista os documentos disponíveis, bem como aqueles que seriam peças chave para a narrativa desejada.

Após esta definição dos documentos chave para análise, prosseguimos para as etapas de levantamento das informações e de consolidação dos dados dos valores empenhados e liquidados em planilhas no Excel. Aqui, encontramos certas barreiras iniciais na compreensão dos códigos e na própria organização das informações, visto que os documentos sofrem alterações estruturais ano a ano, principalmente no que tange aos Planos Plurianuais por ciclo de gestão. Superada esta etapa, efetuamos uma leitura comparativa entre os Planos Plurianuais

por ciclo de gestão e identificamos os principais programas de cada governo na pasta da Cultura. Após o estudo detalhado dos Planos Plurianuais por ciclo gestão, e com o auxílio do Excel, analisamos os dados e traçamos nossa narrativa analítica sobre o assunto a fim de responder as questões expostas anteriormente.

3 Marco de Referência

Conforme nos esclarece Garson (2018, p. 162-3),

> o quadro de referência é composto por leis, decretos, planos e programas setoriais que apresentam interface direta com o tema da política pública [...] A delimitação do marco de referência de uma política pública fornecera os elementos para a pesquisa de Programas para sua implantação, a partir da análise do conteúdo do PPA.

Nosso marco de referência é a Lei Orgânica do Município (LOM) do Rio de Janeiro, promulgada originalmente pela Assembleia Municipal Constituinte em 05 de abril de 1990 e publicada no Diário Oficial no dia seguinte. Conforme nos esclarece Souza (2005, p. 116), "com a Constituição de 1988, os municípios passaram a ser regidos por leis orgânicas próprias, elaboradas pelos seus respectivos legislativos." Por ser considerada como a "lei maior" ou a "Constituição do Município", registrando as normas, competências e regras da administração pública municipal, buscamos verificar quais são as políticas culturais asseguradas por este documento basilar. O documento que nos serve de base é a edição publicada em 2010 pela Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, contendo alterações e revogações atualizadas até a Emenda n. 20/2009.

As primeiras menções à Cultura encontram-se no trigésimo artigo da LOM-RJ, que enumera as competências municipais, dentre as quais se destacam aquelas relativas ao incentivo, ao acesso, à proteção e à promoção no contexto cultural. Dentre as competências legalmente registradas para o município, destacam-se a concessão de incentivos às atividades culturais e artísticas, a promoção cultural bem como a oferta de meios de acesso à cultura.

Sob a perspectiva estrita do incentivo às atividades artístico-culturais, a Prefeitura do Rio de Janeiro promulgou, em 14 de janeiro de 2013, a Lei n. 5.553, também conhecida como "Lei do ISS", substituindo a Lei n. 1.940, de 31 de dezembro de 1992 e instituindo o incentivo fiscal em benefício da criação e da produção cultural realizada no município. No âmbito do Sistema Tributário Nacional (STN), o Imposto sobre Serviços (ISS) é um tributo que incide sobre a produção e a circulação, cabendo ao município sua arrecadação (GARSON, 2021). A "Lei do ISS" concede incentivos a pessoas jurídicas que contribuem com o Imposto sobre Serviços do Município, batizadas de "Contribuintes Incentivadores", no teto máximo correspondendo a 20% de sua contribuição do ano anterior. O montante total concedido pelo Município para a isenção fiscal deve corresponder, na Lei Orçamentária Anual, a 1% (um por cento) do total arrecadado no ano anterior. O Contribuinte Incentivador pode se inscrever com valor de até 5% (cinco por cento) deste valor total registrado na LOA.[3] Ao Prefeito, cabe emitir as Autorizações de Transferência, de modo a facilitar o controle financeiro deste mecanismo. Os incentivos devem ser aplicados em projetos culturais – de livre escolha por parte do Contribuinte Incentivador ou indicados pela Comissão – que disponham de Certificados de Enquadramento obtidos a partir do cadastro das iniciativas pelo produtor cultural em formato de pessoa jurídica de natureza cultural, sendo contempladas diversas áreas, sem dirigismos temáticos.

Mais à frente, na LOM-RJ, no quarto capítulo dedicado ao Desenvolvimento Social, encontra-se a terceira seção intitulada "Da Cultura", onde lemos, de modo detalhado, quatorze artigos referentes à área. Nesta seção, fica bastante evidente o conjunto de atribuições municipais no âmbito cultural, sobretudo: o estímulo à valorização, à produção e à difusão cultural no território municipal; os direitos culturais, em especial, a liberdade de expressão, o acesso à produção cultural, ao patrimônio cultural e à educação artística; o estímulo à produção, à difusão e ao intercâmbio cultural. Para isso, o município se predispõe a manter uma infraestrutura institucional que contemple: animadores culturais, bibliotecas e museus municipais, cadastros de grupos e patrimônios culturais, espaços culturais multiuso, instituições de pesquisa, dentre outros mecanismos institucionais.

3 Cabe destacar ainda que, para contemplar todos os interessados, foi estabelecido um critério de proporcionalidade – a ser obedecido por cada Contribuinte Incentivador – entre o montante total disponibilizado pelo conjunto de Contribuintes Incentivadores e o valor total da renúncia estabelecido pela lei. O calendário fixo é o seguinte: em maio, há a inscrição dos projetos culturais; em julho, são divulgados os resultados; em agosto, há o cadastro dos Contribuintes Incentivadores, e os resultados são divulgados no mês seguinte.

Note-se ainda que o *campo* da *Cultura Municipal* compõe-se das mais diversas linguagens artísticas (produção cênica, audiovisual, plástica, musical, fonográfica, literária etc.) em suas variadas formas (populares, eruditas, universais, regionais etc.) e valores (artístico, ambiental, paisagístico, científico, histórico, documental, etnográfico, arquitetônico, arqueológico etc.). Note-se, por fim, que é nesta seção onde encontramos três pontuais menções à Secretaria Municipal de Cultura, com destaque para o que lhe compete em relação à coordenação das ações culturais realizadas pelas bibliotecas e também para o vínculo funcional com os animadores culturais. Em complemento ao exposto, encontramos também neste dispositivo legal, especificamente no artigo 293, algumas considerações referentes ao Patrimônio Artístico e Cultural do município sob a perspectiva do Turismo, com destaque para a proteção e a preservação do patrimônio e para os convênios para a recuperação e manutenção de monumentos e demais locais de interesse turístico (RJ, 2010, p. 107). Todas estas informações oferecem o marco de referência para o estudo das políticas culturais municipais no Rio de Janeiro.

4 O tripé orçamentário no Rio de Janeiro

Para o estudo do orçamento público, é necessária a compreensão dos instrumentos utilizados para o planejamento e a gestão orçamentária, instrumentos esses estruturados em três leis garantidas pelas Constituição Federal de 1988, sendo elas: o Plano Plurianual, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Juntos, estes três documentos podem ser considerados como ferramentas de Planejamento Estratégico das esferas públicas. Vejamos porquê.

O processo orçamentário começa no primeiro ano de mandato de cada governo com a elaboração, pelo Poder Executivo, do projeto de lei do Plano Plurianual, que define as metas e os objetivos para os próximos quatro anos organizados em programas estratégicos e ações. Importante destacar que o PPA apenas entra em vigor no segundo ano do atual governante, sendo o primeiro ano regido pelo PPA da gestão anterior. Segundo Garson (2018, p. 81), "o PPA deve compreender o planejamento da continuidade da prestação de serviços (de duração continuada) e, se for o caso, o aperfeiçoamento e/ou a expansão do patrimônio público, bem como da oferta de novos serviços, resultantes de investimentos."

Na tabela 02, podemos verificar com mais exatidão a relação de cada ciclo de gestão com o PPA vigente no Município do Rio de Janeiro entre os anos de 2008 e 2020. O ano de 2008, por exemplo, foi o último do governo de César Maia, porém o PPA de sua gestão permanece vigente até o final de 2009. Assim, durante seu primeiro ano de governo, Eduardo Paes deve assegurar o comprometimento do PPA vigente que corresponde à gestão anterior. O PPA funciona, portanto, como um elo de continuidade entre as descontinuidades respectivas à cada mudança de gestão municipal.

Tabela 2: Prefeitos versus PPA vigente do Município do Rio de Janeiro entre 2008-2020.

Ano	Gestão Municipal	PPA Vigente
2008	César Maia	César Maia
2009	Eduardo Paes	
2010		Eduardo Paes
2011		
2012		
2013		
2014		
2015		
2016		
2017	Marcelo Crivella	
2018		Marcelo Crivella
2019		
2020		

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são, por sua vez, elaboradas anualmente. Elas são alinhadas ao PPA apresentado no primeiro ano de gestão do ciclo em questão, atualizando as intenções registradas no primeiro documento. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, como o próprio nome já diz, serve para detalhar e organizar as diretrizes a fim de alcançar os objetivos e as metas que constam no PPA a curto prazo (próximo ano). Já a Lei Orçamentária Anual tem como objetivo fixar quanto pode ser gasto em cada ação e a origem dos recursos. A LOA consiste em um documento que estima as receitas para o próximo ano, com base no histórico de arrecadação e em uma previsão de crescimento (ou redução) de acordo com o compor-

tamento macroeconômico do país.

5 Análise orçamentária e discussão

A partir da exploração da base de dados, consolidada em uma planilha Excel, das Despesas Municipais referente ao período 2008-2020 e, e em paralelo com as informações da LOA e do PPA respectivas a cada ciclo de gestão, propomos as seguintes análises:

- Análise comparativa entre as informações disponibilizadas na LOA e na base de dados Despesas Municipais.
- Análise do orçamento direto e indireto (Lei do ISS).
- Análise dos programas estratégicos e suas principais ações conforme indicado na PPA de cada gestão.
- Análise do orçamento da Cultura por gestão com os valores corrigidos.

1.1 Análise comparativa LOA e Despesas Municipais

O primeiro passo na análise de dados foi a compreensão dos códigos indicados nos documentos para que as informações entre eles fossem cruzadas. A pasta Cultura é sinalizada com o número 13 na LOA e no PPA. Porém, este número não é compatível com as informações que constavam na base de dados Despesas Municipais. Após uma revisita aos documentos, foi possível verificar que o código indicado na base de dados das Despesas Municipais correspondia às secretarias e, neste contexto, o código da Secretaria da Cultura é o 30, na coluna "órgão".

A Secretaria da Cultura, de código 30 no banco de dados Despesas Municipais, abrange o orçamento empenhado, liquidado e pago de vários setores dentro da pasta. Esta relação pode variar de ano a ano, sendo indicada na LOA. A fim de exemplificar, tome-se a LOA 2020. Como podemos perceber, no ano de 2020, o orçamento da Secretaria Municipal da Cultura abrangia recursos para o Gabinete da Secretaria Municipal de Cultura, Administração Setorial, Atividades das Subsecretarias, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, IHCAB, Fundação Planetário, Cidade das Artes e Rio Filme conforme figura abaixo:

Figura 1: Demonstrativo da despesa por órgão LOA 2020 do Município do Rio de Janeiro.

RIO PREFEITURA

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR ÓRGÃO / UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

R$ 1

SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	ESFERA	TOTAL	RECURSOS DO TESOURO	RECURSOS DE OUTRAS FONTES
3001	GABINETE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA	F	62.681.011	62.681.011	
3002	ADMINISTRACAO SETORIAL	F	54.648.161	54.648.161	
3010	ATIVIDADES DAS SUBSECRETARIAS	F	5.265.842	5.265.842	
3011	ARQUIVO GERAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	F	2.088.649	2.088.649	
3012	INSTITUTO DA HISTORIA E DA CULTURA AFRO-BRASILEIRA - IHCAB	F	1.130.535	1.130.535	
3041	FUNDACAO PLANETARIO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - PLANETARIO	F	9.189.106	6.036.359	3.152.747
3042	FUNDACAO CIDADE DAS ARTES	F	14.308.591	5.552.968	8.755.623
3051	DISTRIBUIDORA DE FILMES S/A - RIOFILME	F	6.763.512	4.718.512	2.045.000
	TOTAL GERAL		156.075.407	142.122.037	13.953.370
	TOTAL FISCAL		156.075.407	142.122.037	13.953.370
	TOTAL SEGURIDADE SOCIAL				

Fonte: Rio, 2020.

Códigos compreendidos, o segundo ponto de atenção diz respeito às divergências de valores indicados na LOA e na base de dados Despesas Municipais em cada ano. Além disso, os valores empenhados não correspondiam aos valores liquidados, apresentando, na maioria das vezes, valores menores. Isto ocorre pois cada gestão possui uma margem de vetos e de alterações no orçamento e pelo fato de a LOA ser uma projeção anual. Sendo assim, o valor dotado sofre impacto negativo direto caso as receitas projetadas da arrecadação de impostos do município como o IPTU, Royalties do Petróleo ou fomento do ISS não atinjam ou não superem a projeção realizada.

A fim de ilustrar as divergências bem como mostrar a representatividade orçamentária da pasta da Cultura em relação ao orçamento total, fizemos inicialmente uma análise do valor total anual liquidado para todas as pastas versus o liquidado para a Cultura. Esta análise foi realizada na base de dados Despesas Municipais, visto a mesma representar o real valor liquidado, diferentemente da LOA. Nesta análise, podemos perceber que o orçamento da Cultura nunca ultrapassou a representatividade de 1,7% em relação ao orçamento total liquidado anual, tendo índices de representatividade gradativamente menores a cada ano. É digno de nota que os quatro menores índices se referem à mais recente gestão analisada, de Marcelo Crivella, conforme demonstrado na tabela abaixo:

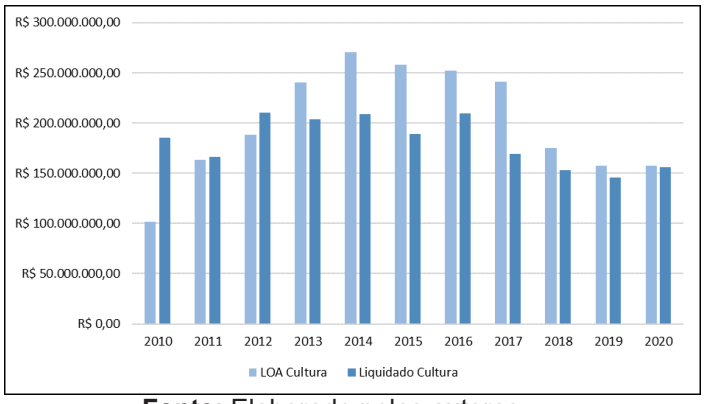
Tabela 3: Total Liquidado anual versus total liquidado Cultura entre 2008-2020.

Ano	Total Liquidado Pastas (a)	Total Liquidado Cultura (b)	b/a
2008	R$ 10.091.858.536,00	R$ 171.746.060,90	1,70%
2009	R$ 10.036.853.123,00	R$ 133.691.519,30	1,33%
2010	R$ 13.417.577.909,00	R$ 185.766.021,00	1,38%
2011	R$ 17.719.650.160,00	R$ 166.413.522,20	0,94%
2012	R$ 19.901.711.361,00	R$ 210.099.083,10	1,06%
2013	R$ 20.552.704.013,00	R$ 203.605.041,70	0,99%
2014	R$ 23.136.341.599,00	R$ 208.740.826,70	0,90%
2015	R$ 26.113.318.176,00	R$ 188.815.790,20	0,72%
2016	R$ 27.913.666.280,00	R$ 209.613.597,40	0,75%
2017	R$ 25.156.860.648,00	R$ 169.589.228,60	0,67%
2018	R$ 26.319.757.784,00	R$ 153.371.304,00	0,58%
2019	R$ 28.591.837.030,00	R$ 145.433.139,90	0,51%
2020	R$ 27.506.849.479,00	R$ 156.277.152,40	0,57%

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelas autoras.

Utilizando as informações disponíveis na Lei Orçamentária Anual entre os anos de 2010 e 2020 (LOA 2008 e 2009 indisponíveis), realizamos uma análise comparativa entre o valor dotado indicado na Lei Orçamentária Anual para a pasta da Cultura versus o real liquidado disponível no arquivo consolidado das Despesas Municipais. A partir desta análise, identificamos um comportamento interessante entre os anos 2010 e 2012, quando o valor indicado pela LOA foi menor do que o liquidado. Porém, nos anos posteriores, o valor projetado na LOA não foi atingido, tendo o menor índice de execução nos anos de 2017 e 2015, representando 70% e 73%, respectivamente, conforme informações no gráfico e na tabela a seguir:

Gráfico 1: Valor empenhado LOA x valor liquidado real para a Cultura 2010-2020.



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Tabela 4: Dotação LOA x valor liquidado real para a Cultura 2010-2020.

Ano	LOA Cultura	Liquidado Cultura	b/a
2010	R$ 101.769.873,00	R$ 185.766.021,00	183%
2011	R$ 163.588.733,00	R$ 166.413.522,20	102%
2012	R$ 188.156.187,00	R$ 210.099.083,10	112%
2013	R$ 240.764.728,00	R$ 203.605.041,70	85%
2014	R$ 270.658.250,00	R$ 208.740.826,70	77%
2015	R$ 258.410.108,00	R$ 188.815.790,20	73%
2016	R$ 252.056.719,00	R$ 209.613.597,40	83%
2017	R$ 241.314.970,00	R$ 169.589.228,60	70%
2018	R$ 175.056.728,00	R$ 153.371.304,00	88%
2019	R$ 157.203.690,00	R$ 145.433.139,90	93%
2020	R$ 157.153.067,00	R$ 156.277.152,40	99%

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelas autoras.

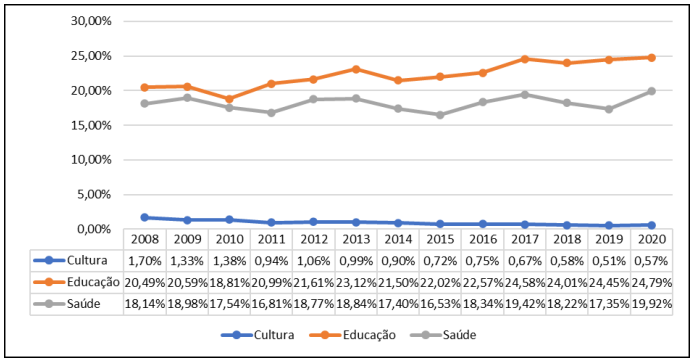
Na tabela 4, podemos observar que, nos anos de 2018, 2019 e 2020, os valores liquidados foram bem próximos da dotação da LOA. Estes anos representam o ciclo da execução do plano de governo de Marcelo Crivella, pois, conforme já destacado, o primeiro ano de uma gestão é sob o plano da gestão anterior. Este fato pode se dar por alguns motivos: como vimos na tabela 3, os três anos são caracterizados pelos menores valores liquidados da pasta, o que pode nos sinalizar que houve um valor mínimo a ser destinado para que os equipamentos e projetos essenciais fossem mantidos e realizados; pode, ainda, representar uma maior coerência na gestão

orçamentária apesar do baixo investimento; por fim, pode estar alinhada à acuracidade que veremos posteriormente ao analisarmos o orçamento direto e indireto (Lei do ISS).

1.2 Análise comparativa entre Cultura, Saúde e Educação

Concentremos agora nossas análises no banco de dados consolidado das Despesas Municipais, onde nos é possível verificar os reais valores empenhados e liquidados. Após identificarmos uma representatividade percentual tímida da pasta da Cultura no orçamento, realizamos uma análise comparativa com outras duas pastas associadas, como a Cultura, ao regime de Bem-Estar dos cidadãos – Educação (código 16) e Saúde (código 18) – em relação aos valores liquidados conforme indicado no gráfico 2:

Gráfico 2: Análise anual comparativa entre os valores liquidados das pastas Cultura, Educação e Saúde.



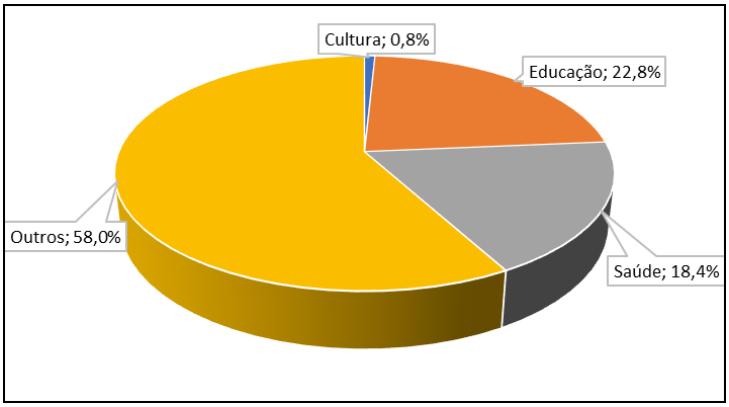
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cultura	1,70%	1,33%	1,38%	0,94%	1,06%	0,99%	0,90%	0,72%	0,75%	0,67%	0,58%	0,51%	0,57%
Educação	20,49%	20,59%	18,81%	20,99%	21,61%	23,12%	21,50%	22,02%	22,57%	24,58%	24,01%	24,45%	24,79%
Saúde	18,14%	18,98%	17,54%	16,81%	18,77%	18,84%	17,40%	16,53%	18,34%	19,42%	18,22%	17,35%	19,92%

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Podemos verificar um abismo entre os valores liquidados da Cultura em relação às pastas de Educação e Saúde, que correspondem, respectivamente, às duas primeiras no ranking do orçamento. Como se sabe, as dotações orçamentárias para a Educação e para a Saúde são garantidas constitucionalmente. No caso da Cultura, apesar de haver um marco de referência relativamente robusto no que concerne os direitos culturais e o acesso à cultura, não há uma tradução destas garantias em termos orçamentários. Caberia indagar as razões para este enorme hiato entre três pastas importantes para o Bem-Estar dos cidadãos.

Prosseguimos para uma análise abrangendo as outras pastas – 43 no total entre 2008 e 2020 – que foram nomeadas como "Outros" e as pastas Cultura, Educação e Saúde em relação ao valor liquidado acumulado. Verificamos que as 43 pastas apresentam um percentual de 58,0%, seguidas das pastas da Educação e Saúde que representam respectivamente 22,8% e 18,4%. A pasta da Cultura representa 0,8%, conforme gráfico 3:

Gráfico 3: Análise do acumulado liquidado entre os anos de 2008 e 2020 das 43 pastas (outros), Cultura, Educação e Saúde.



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Como podemos notar, o valor liquidado entre os anos de 2008 e 2020 para a pasta da Cultura no município do Rio de Janeiro não chegou a 1% do liquidado total. Um paralelo interessante a ser analisado é em relação à Educação, que corresponde a 22,8% do total liquidado. Neste ponto, a problemática não é o alto percentual da pasta Educação, mas sim a representatividade tão pequena da Cultura já que, em regimes de bem-estar social, educação e cultura caminham juntas na construção do cidadão e das relações sociais. Mas esta premissa não se traduz em termos orçamentários.

1.3 Análise do orçamento direto (fomento) e indireto (ISS)

De acordo com o Marco de Referência, analisamos a representatividade das Leis de Incentivo no orçamento da Cultura. Para rastrearmos estas informações nos dados consolidados das Despesas Municipais entre 2008-2020, verificamos a Lei de Projetos Culturais (Lei nº 1940/92) e a Lei do ISS (Lei nº 5553/2013), sendo que esta última substituiu

a primeira em 2013.

Através desta análise, mapeamos a representatividade anual do incentivo indireto no total liquidado da Cultura. Podemos verificar que o incentivo indireto representava um percentual tímido entre os anos de 2008 e 2011, sofrendo aumentos gradativos, mas sem grande impacto. No ano de 2012, ele sofre um aumento de mais de 4% em relação a 2011, manteve-se relativamente constante em 2013 e, entre 2014 e 2017, apresentou saltos significativos, mantendo-se, desde então, no patamar acima dos 30% até 2020 conforme tabela 5:

Tabela 5: Valores liquidados indiretos versus valores liquidados diretos entre 2008-2020.

Ano	Indireto (ISS)	Direto	Total	% Indireto
2008	R$ 4.459.618,69	R$ 167.264.063,20	R$ 171.723.681,89	2,6%
2009	R$ 4.100.804,26	R$ 129.590.715,00	R$ 133.691.519,26	3,1%
2010	R$ 7.540.852,23	R$ 178.225.168,80	R$ 185.766.021,03	4,1%
2011	R$ 10.114.195,70	R$ 156.299.326,50	R$ 166.413.522,20	6,1%
2012	R$ 21.834.115,15	R$ 188.287.346,60	R$ 210.121.461,75	10,4%
2013	R$ 21.834.115,15	R$ 181.770.926,50	R$ 203.605.041,65	10,7%
2014	R$ 32.732.550,56	R$ 176.008.276,10	R$ 208.740.826,66	15,7%
2015	R$ 35.820.174,77	R$ 152.995.615,40	R$ 188.815.790,17	19,0%
2016	R$ 48.420.566,12	R$ 161.193.031,30	R$ 209.613.597,42	23,1%
2017	R$ 53.323.279,16	R$ 116.265.949,50	R$ 169.589.228,66	31,4%
2018	R$ 51.177.035,10	R$ 102.194.268,90	R$ 153.371.304,00	33,4%
2019	R$ 50.003.983,07	R$ 95.429.156,84	R$ 145.433.139,91	34,4%
2020	R$ 51.763.659,80	R$ 104.513.492,60	R$ 156.277.152,40	33,1%
Total	**R$393.124.949,76**	**R$ 1.910.037.337,24**	**R$ 2.303.162.287,00**	**17,1%**

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelas autoras.

Na tabela 6, fazendo um recorte apenas do orçamento indireto com relação aos valores empenhados e liquidados, podemos verificar um comportamento interessante em relação ao comprometimento para com o valor empenhado previsto e oriundo da Lei de Incentivo e à sua realização ao decorrer dos anos. Podemos verificar que, entre os anos de 2017 e 2020 – da gestão de Marcelo Crivella –, os valores chegaram próximo a 100%. Conforme analisamos na tabela 3, foram os anos em que a Cultura teve menor representatividade no orçamento liquidado total do período estudado. Assim, em um paralelo entre as tabelas 5 e 6, podemos verificar a importância da Lei do ISS no orçamento da Cultura. Pontuamos também que, apesar de uma gestão em que a pasta da Cultura teve a menor representatividade em relação às demais, a acuracidade com o empenhado x liquidado no quesito orçamento indireto ficou superior a 99% em todos os anos de sua gestão, índice muito superior das gestões anteriores.

Tabela 6: Valores empenhados versus liquidados do orçamento indireto entre 2008-2020.

Ano	Empenhado	Liquidado	%
2008	R$ 9.838.540,67	R$ 4.459.618,69	45,33%
2009	R$ 7.524.900,96	R$ 4.100.804,26	54,50%
2010	R$ 11.497.958,43	R$ 7.540.852,23	65,58%
2011	R$ 13.151.725,09	R$ 10.114.195,70	76,90%
2012	R$ 29.592.250,00	R$ 21.834.115,15	73,78%
2013	R$ 34.568.325,88	R$ 21.834.115,15	63,16%
2014	R$ 43.665.989,72	R$ 32.732.550,56	74,96%
2015	R$ 45.767.077,60	R$ 35.820.174,77	78,27%
2016	R$ 50.498.550,43	R$ 48.420.566,12	95,89%
2017	R$ 53.536.878,12	R$ 53.323.279,16	99,60%
2018	R$ 51.270.738,49	R$ 51.177.035,10	99,82%
2019	R$ 50.055.085,11	R$ 50.003.983,07	99,90%
2020	R$ 51.926.227,30	R$ 51.763.659,80	99,69%
Total	**R$ 452.894.247,80**	**R$ 393.124.949,76**	**86,80%**

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelas autoras.

Através da Lei do ISS, diversos projetos culturais se materializaram. No portal de transparência do munícipio, é possível ter acesso ao número total de projetos realizados patrocinados pelo orçamento indireto entre os anos de 2014 e 2020, segmentados em 19 áreas culturais. A demonstração do resultado nos anos de 2019 e 2020 é compilada. Concluímos que esta junção se explica pelo início da pandemia em março de 2020, que impactou diretamente a realização de projetos culturais em virtude do isolamento social. A tabela 7 fornece estes dados:

Tabela 7: Quantidade de projetos patrocinados pela Lei do ISS entre os anos de 2014 e 2020.

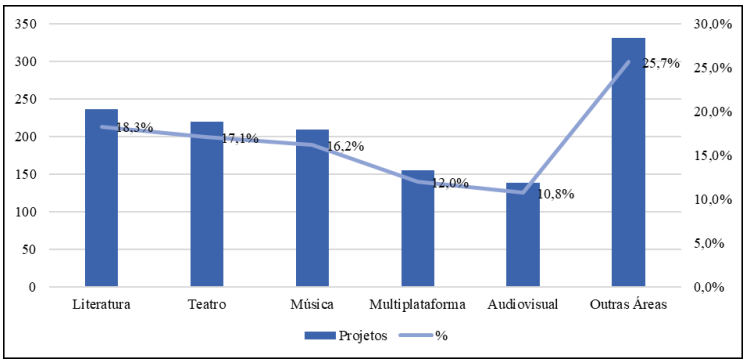
Área	2014	2015	2016	2017	2018	2019/ 2020
Artes Visuais	10	11	13	14	19	13
Artesanato	0	1	3	3	1	2
Audiovisual	26	27	22	18	25	21
Bibliotecas	4	3	4	3	5	5
Centros Culturais	2	5	2	6	6	11
Cinema	11	10	12	8	3	12
Circo	3	3	3	2	2	2
Dança	8	10	6	6	6	4
Design	0	0	1	0	0	0
Folclore	0	0	1	2	2	2
Fotografia	4	1	1	3	2	0
Literatura	51	45	35	41	40	24
Moda	0	1	0	0	1	0
Multiplata-forma	6	12	22	35	46	34
Museus	1	2	3	1	5	6
Música	24	26	36	40	43	40
Pres. e Rest. do Patrimônio	4	5	3	2	3	5
Teatro	32	45	39	35	36	33
Transmídia	0	1	3	1	2	6
Total Geral	**186**	**208**	**209**	**220**	**247**	**220**

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pela autora.

Podemos perceber que, em termos quantitativos, não há grandes oscilações entre o número de projetos beneficiados pela Lei do ISS entre os anos de 2014 e 2020, havendo um crescimento de 11,8% em 2015 em relação a 2014; alteração de apenas um projeto entre 2015 e 2016; 5,3% de crescimento entre 2016 e 2017; 12,3% de crescimento entre 2017 e 2018; e queda de 10,9% no biênio 2019/2020 em relação a 2018. Este decréscimo nos anos de 2019/2020 é, em grande parte, justificado por conta do isolamento social ocasionado pela pandemia do coronavírus que ocorreu a partir do mês de março de 2020 em todo o Brasil. Porém, de toda forma, este declínio ocorreria em 2019 visto que o acumulado dos dois anos é menor que aquele apresentado em 2018.

Direcionando o olhar para as áreas beneficiadas de acordo com o critério metodológico de classificação da Secretaria Municipal da Cultura, projetos no campo da Literatura lideram o ranking, representando 18,3% dos 1290 projetos realizados entre 2014 e 2020, seguidos por projetos no campo do Teatro e da Música, que representam, respectivamente, 17,1% e 16,2%. As três áreas portanto podem ser consideradas as principais já que representam 51,6% do total de projetos realizados conforme podemos verificar no gráfico 4:

Gráfico 4: Principais áreas dos projetos patrocinados pela Lei do ISS entre os anos de 2014 e 2020.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelas autoras.

1.4 Análise dos principais programas e ações

Através da base de dados Despesas Municipais mapeamos os principais programas por gestão de acordo com a análise do PPA e consolidamos suas respectivas ações em uma tabela no Excel, com as devidas dotações empenhadas e liquidadas. Para facilitar nossa análise, as ações e os programas que não foram contemplados financeiramente foram removidos. Através destes dados, mapeamos primeiramente os programas que não foram realizados. Na gestão Eduardo Paes, os programas "Revisão da Rede de Equipamentos Culturais" (0417), "Polo Cultural da Zona Portuária" (0419) e "Rio Patrimônio Centro" (0420), com destinação monetária de R$11 milhões, R$3 milhões e R$2,8 milhões, respectivamente, no PPA 2010-2013, não tiveram nenhuma ação liquidada, isto é, não foram realizados. Cabe ressaltar ainda que os três programas estão identificados como estratégicos na Área de Resultado "Cultura, Esporte e Lazer" no PPA onde constam o total de cinco programas nesta categoria. Ou seja, três dos cinco programas estratégicos da pasta Cultura não tiveram nenhuma ação realizada pois não há histórico de valores liquidados.

Porém, apesar do programa 0417 não ter sido realizado, temos a realização do Programa 0154, que substituiu o 0417 na segunda gestão de Eduardo Paes. Revendo as definições dos programas, é possível identificar similaridades em seus objetivos gerais. Afinal, rever, adaptar e modernizar equipamentos culturais (0417) pode ser entendido como manutenção e revitalização dos mesmos (0154):

> 0417 - **Rever toda a rede de equipamentos culturais** da prefeitura com o objetivo de **melhorar** a oferta, **adequar** vocações dos equipamentos, **aperfeiçoar** seu modelo de gestão e **adaptá-los e modernizá-los** para o devido fim. [...]
> 0154 – **Manutenção e gestão dos equipamentos culturais**, expansão da estrutura pública de equipamentos culturais e atividades culturais da cidade, democratização das manifestações culturais, visando seu acesso a todas as regiões do município e promoção e **revitalização patrimonial** e da diversidade cultural. (RIO, 2010, p.120-189, grifo nosso).

Na gestão Marcelo Crivella (2017-2020), os programas "Museu da Escravidão e Liberdade" (506) e "Cultura Cidadã" (508), com destinação monetária de aproximadamente R$52,5 milhões e R$13,5 milhões, respectivamente, no PPA 2018-2021, não tiveram nenhuma ação liquidada. Cabe ressaltar que "Cultura Cidadã" era o programa que tinha como objetivo a implantação do Vale Cultura para atender prioritariamente às famílias cujos filhos estivessem matriculados em escolas da rede pública municipal em áreas com baixo índice de desenvolvimento social, sendo um programa social que abrangia interesses da pasta da Cultura e Educação e uma das principais promessas do referente governo. Já o programa "Museu da Escravidão e Liberdade"[4] tinha como foco a construção do equipamento em benefício da cultura afrodescendente e da região central do Rio. Logo, assim como a gestão de Paes, mais um programa planejado para região no plano de governo não foi executado. No caso de Crivella, uma reportagem de 2020 informava que o prefeito havia cumprido apenas 20% de suas promessas de campanha. Neste contexto, as promessas não cumpridas incluem também a cultura, já que o início do governo Crivella, a então Secretária de Cultura, Nilcemar Nogueira, iria apresentar um cronograma para implementar o Vale Cultura. O Programa, no entanto, não foi lançado. No orçamento municipal de 2017, aprovado no final de 2016 (ainda na gestão de Eduardo Paes), há a previsão de destinar exatos R$ 2.017 para a rubrica. Contudo, no ano seguinte, a proposta de orçamento já não fazia qualquer menção ao programa (AFONSO & MARES, 2020).

Vistas estas observações sobre programas não realizados, passemos agora ao ranking, por gestão, das ações que obtiveram a maior concentração de recursos, conforme tabelas 8, 9 e 10:

Tabela 8: Ranking gestão César Maia das principais ações na pasta Cultura.

César Maia (2008)				
Top 10	**Liquidado**	**Ação**	**Nome**	**Prog.**
1	R$ 60.772.415,81	1460	Construção, reforma, ampl. e rest. de und. culturais	154
2	R$ 19.984.608,47	2239	Manutenção da rede de teatros do Rio	154
3	R$ 5.183.885,05	2494	Apoio a projetos especiais na área cultural	154
4	R$ 4.459.618,69	5016	Projetos culturais - lei n. 1940/92	9000
5	R$ 3.024.244,93	2323	Gestão das lonas culturais	154
6	R$ 2.932.867,62	2263	Manutenção dos equipamentos e espaços culturais	154
7	R$ 1.831.500,00	2235	Apoio a ativ. de espetáculos nos teatros da rede	154
8	R$ 652.400,00	8301	Comemorações do bicentenário da chegada da família real ao Brasil	154
9	R$ 359.016,97	2427	Atividades do dpto. geral de ação cultural	154
10	R$ 172.444,16	2147	Programa de manut. e recup. dos prédios da SMC	154

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelas autoras.

Tabela 9: Ranking gestão Eduardo Paes das principais

4 Apenas no final de 2021 que foi inaugurado, já na gestão de Eduardo Paes, o Museu da História e da Cultura Afro-Brasileira na Região Portuária.

ações na pasta Cultura.

Eduardo Paes (2009-2012 e 2013-2016)				
Top 10	Liquidado	Ação	Nome	
1	R$ 218.731.073,60	2263	Manutenção dos equipamentos e espaços culturais	154
2	R$ 116.973.291,50	5703	Lei no 5.553	418
3	R$ 111.225.608,40	2739	Apoio e fomento a produção cultural	418
4	R$ 110.046.986,40	2235	Apoio a ativ. de espetáculos nos teatros da rede	154
5	R$ 97.357.050,32	2494	Apoio a projetos especiais na área cultural	154
6	R$ 39.466.784,40	5016	Lei n. 1940/92	9000
7	R$ 36.526.730,27	1460	Construção, reforma, ampl. e rest. de und. culturais	154
8	R$ 23.014.773,19	1738	Cidade da Música	154
9	R$ 21.834.115,15	5702	Lei 1940/92	418
10	R$ 17.789.166,66	2056	Gestão das lonas culturais e arenas cariocas	154

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelas autoras.

Tabela 10: Ranking gestão Marcelo Crivella das principais ações na pasta Cultura.

Marcelo Crivella (2017-2020)				
Top 10	Liquidado	Ação	Nome	Prog.
1	R$ 206.267.957,10	5703	Lei no 5.553	418
2	R$ 82.441.852,47	3551	Projeto carnaval	45
3	R$ 77.961.125,11	2263	Gestão e expansão da rede de espaços culturais	154
4	R$ 54.528.296,67	2180	Gestão do Museu do Amanhã e MAR	154
5	R$ 46.443.597,99	3005	Eventos especiais e empreendimentos turísticos	45
6	R$ 41.609.663,26	2739	Apoio e fomento a produção cultural	418
7	R$ 35.816.420,15	4013	Gestão e manutenção de espaços culturais	154
8	R$ 19.255.559,15	2056	Gestão das lonas culturais e arenas cariocas	154
9	R$ 10.951.500,34	4233	Marketing do produto turístico rio	45
10	R$ 4.686.480,00	1807	Apoio a cultura através de parcerias	418

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelas autoras.

Cotejando as tabelas, verificamos primeiramente o surgimento de um novo programa não direcionado para a pasta da Cultura em si – o programa "Gestão de Operações Especiais" (9000) –, onde há ações de características diversas, dentre elas a Lei nº 1940/92 de Fomento à Cultura que foi substituída pela Lei nº 5553/2013 ou Lei do ISS em 2013. Podemos identificar a Lei nº 1940/92 representando a quarta posição na gestão de César Maia e coexistindo na gestão de Eduardo Paes em dois programas diferentes na sexta e nona posição, com a Lei do ISS na segunda posição. Já na gestão de Marcelo Crivella, podemos notar que ocorreu a transição definitiva das leis, com grande destaque para a Lei do ISS, que representa a principal ação da pasta. Podemos perceber também que os dois principais programas da pasta da Cultura são, em ordem decrescente: 154 e 418.

1.5 Análise do orçamento real por gestão

Até o presente momento, as análises efetuadas foram baseadas nos valores nominais, visto os estudos anteriores se basearem no impacto percentual do orçamento da Cultura ou demais pastas a cada ano e sua representatividade naquele momento. Porém, com o objetivo de verificarmos o real comportamento do orçamento da Cultura ao longo das gestões, é necessário trabalharmos com valores reais, isto é, corrigir os valores de acordo com a inflação para uma análise real dos investimentos e verificar se houve aumento ou diminuição ao longo das gestões. Para isso, corrigimos os valores liquidados da pasta da Cultura anualmente segundo a metodologia utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e utilizando o índice IPCA. O preço real é igual à divisão do IPCA do mês-base (considerado o último disponibilizado pelo IBGE que consiste em dezembro de 2021), dividido pelo IPCA do mês corrente, que corresponde a janeiro de cada ano estudado, multiplicado pelo preço nominal corrente, que consiste no total liquidado da cultura de cada ano estudado. A tabela 11 indica os valores corrigidos:

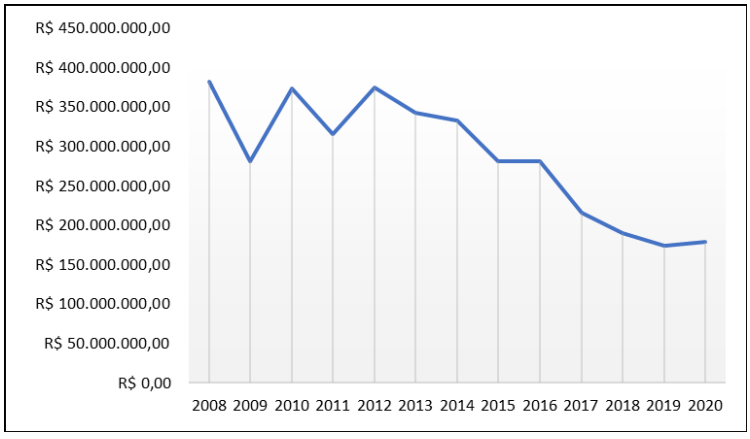
Tabela 11: Valores anuais liquidados da Cultura corrigidos pelo IPCA.

Ano	Total Liquidado Cultura Nominal	IPCA mês corrente	IPCA mês base	Total Liquidado Cultura Real
2008	R$ 171.746.060,90	2746,37	6120,04	R$ 382.720.741,40
2009	R$ 133.691.519,30	2906,74	6120,04	R$ 281.482.845,31
2010	R$ 185.766.021,00	3040,22	6120,04	R$ 373.951.713,74
2011	R$ 166.413.522,20	3222,42	6120,04	R$ 316.053.590,91
2012	R$ 210.099.083,10	3422,79	6120,04	R$ 375.662.775,85
2013	R$ 203.605.041,70	3633,44	6120,04	R$ 342.945.252,82
2014	R$ 208.740.826,70	3836,37	6120,04	R$ 332.997.653,78
2015	R$ 188.815.790,20	4110,2	6120,04	R$ 281.144.515,75
2016	R$ 209.613.597,40	4550,23	6120,04	R$ 281.929.397,11
2017	R$ 169.589.228,60	4793,85	6120,04	R$ 216.505.076,84
2018	R$ 153.371.304,00	4930,72	6120,04	R$ 190.365.406,13
2019	R$ 145.433.139,90	5116,93	6120,04	R$ 173.943.484,38
2020	R$ 156.277.152,40	5331,42	6120,04	R$ 179.393.561,90

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelas autoras.

A tabela acima nos mostra uma inconstância entre os anos 2008 e 2012 nos valores liquidados na pasta da Cultura, chegando, por exemplo, a um declínio de mais de R$100 milhões entre o ano de 2008 e 2009. Trata-se da mudança de gestão do governo César Maia para a primeira gestão de Eduardo Paes. Também é possível verificarmos o constante declínio dos valores liquidados reais a partir do ano de 2013, conforme gráfico 5:

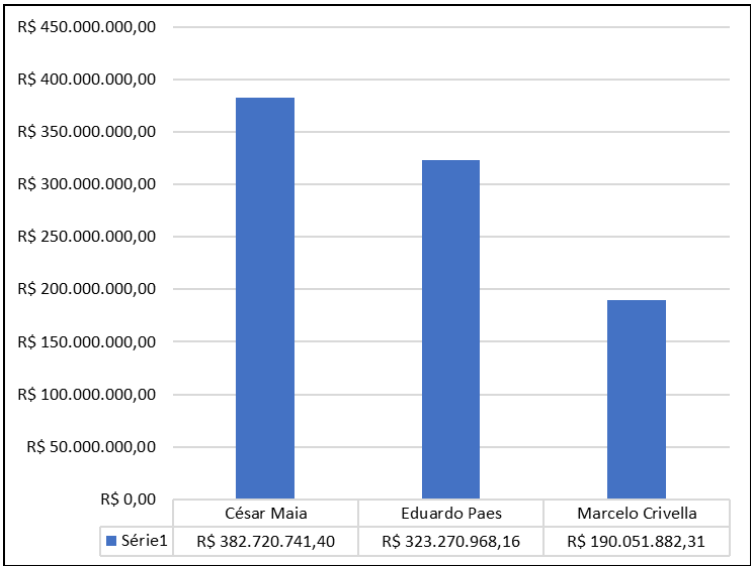
Gráfico 5: Valores liquidados da Cultura ao longo dos anos entre 2008-2020.



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Também realizamos uma análise por gestão. Em virtude de apenas termos acesso a um ano de gestão de César Maia, a análise deste ciclo fica comprometida. Porém, é possível perceber uma grande diferença de valores liquidados na pasta da Cultura nas gestões de Eduardo Paes e Marcelo Crivella. No gráfico 06, visualizamos a média anual de valores liquidados da Cultura por gestão. Nele, podemos perceber que a média anual da gestão Crivella corresponde a 58,8% da média anual da gestão Paes, evidenciando ainda mais o declínio da representatividade da Cultura no orçamento por governo conforme podemos visualizar abaixo:

Gráfico 6: Média anual por gestão dos valores liquidados da Cultura entre 2008-2020.



Fonte: Elaborado pelas autoras.

5 Considerações Finais

Análises e reflexões sobre o orçamento público são importantes para todo cidadão, pois são estas as ferramentas que nos ajudam a monitorar as finanças públicas a partir das promessas políticas feitas pelas gestões em suas campanhas eleitorais. É verdade que há transparência no processo de aprovação orçamentária e todas as gestões cumprem as regras neste processo. Porém, também é fato que o mesmo processo e a maneira com que é documentado não são acessíveis e de fácil compreensão ao cidadão comum, nem mesmo incentivados pelo próprio governo.

Além disso, a ausência de uma metodologia na organização das informações dentro de documentos como o PPA também é uma barreira nas au-

ditorias externas das informações. Algumas normas deveriam ser obrigatórias na documentação para todas as gestões como, por exemplo, as Áreas de Resultado serem campos centrais fixados, com nomenclaturas baseadas em áreas essenciais como Educação, Transportes, Cultura, Desenvolvimento Social etc. Assim, não haveria maiores dificuldades na identificação das informações de determinada pasta, como ocorrido neste estudo na gestão de Marcelo Crivella. A simples ausência de padronização deste aspecto dificultou a visualização de quanto foi destinado para pasta da Cultura, foco central deste trabalho, o que não ocorreu nas outras gestões analisadas. Seria auspicioso também haver a padronização dos códigos dos programas essenciais, garantindo a continuidade das pastas, pois a alteração destes códigos dificulta a transparência das informações conforme verificamos no programa 0154 na gestão de Eduardo Paes.

Outro ponto de atenção sobre o orçamento público é compreender que o Plano Plurianual de uma gestão deve ser considerado como uma espécie de "carta de intenções", pois não necessariamente todos os programas e ações documentados serão realizadas. Este fato ocorre pois tanto o Plano Plurianual como as Lei Orçamentária Anual são baseados em projeções de arrecadação que podem sofrer variações. Visto isso, a gestão tem margem para a realização de alterações. Neste contexto, como reforçado por Azevedo (2014), há pouca transparência para essas alterações se comparadas à transparência dada ao orçamento inicial amplamente divulgado, documentado e apresentado em audiências públicas. Já estas alterações posteriores de orçamento acabam sendo realizadas por meio de leis específicas ou decretos, que não possuem regras gerais que determinem a sua ampla divulgação.

Nas análises direcionadas para a execução orçamentária da pasta Cultura, observamos a pouca representatividade dada para a pasta em relação às demais, que teve os percentuais máximo de 1,7% em 2008 – em relação ao valor liquidado total na gestão de César Maia – e mínimo em 2019, representando apenas 0,5% do orçamento total na gestão de Marcelo Crivella. Este abismo se torna ainda mais tangível quando analisamos comparativamente a Cultura com as demais pastas. Entre 2008 e 2020, a Cultura representou 0,8% do orçamento total liquidado acumulado, com a Educação dominando o ranking com uma representatividade de 22,8% no mesmo período. Importante ressaltar que estes valores não correspondem exclusivamente a investimentos, mas também à manutenção dos equipamentos existentes em termos de recursos físicos e humanos.

Outro ponto relevante que identificamos neste estudo é a importância da Lei do ISS para a pasta em detrimento do orçamento direto. Ao longo dos anos, verificamos o crescimento da representatividade desta ferramenta para a composição do orçamento, que saltou de 2,6% do valor liquidado total em 2008 para 33,1% em 2020. Estes números resultaram, de acordo com as informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Cultura, em 1290 projetos entre os anos de 2014 e 2020, sendo os principais segmentos beneficiados os da literatura, teatro e música. Caberia indagar se esta mudança na balança simbolizaria uma tendência neoliberal a afastar das diretrizes expostas na LOM-RJ.

Através da leitura e da análise comparativa dos Planos Plurianuais por gestão de César Maia, Eduardo Paes e Marcelo Crivella, conseguimos identificar os principais programas de cada gestão no âmbito da Cultura e rastrear o que foi ou não realizado. Reforçando a tese que o Plano Plurianual deve ser tratado como uma "carta de intenções", identificamos que os programas identificados como estratégicos na pasta da Cultura na gestão de Eduardo Paes: "Polo Cultural da Zona Portuária" (419) e "Rio Patrimônio Centro" (420), com destinação monetária de R$ 3 milhões e R$ 2,8 milhões, respectivamente, no PPA 2010-2013 não tiveram nenhuma ação liquidada, isto é, não foram realizados nem sequer parcialmente. O mesmo acontece na gestão de Marcelo Crivella (2017-2020) com os programas "Museu da Escravidão e Liberdade" (506) e "Cultura Cidadã" (508), com destinação monetária de, aproximadamente, R$ 52,5 milhões e R$ 13,5 milhões, respectivamente, no PPA 2018-2021.

Por fim, corrigindo os valores liquidados na pasta da Cultura anualmente, fizemos uma comparação dos valores reais por gestão e identificamos o constante declínio do orçamento destinado à Cultura a cada ano, a tal ponto que, ao fazermos uma média anual entre as gestões de Eduardo Paes e Marcelo Crivella, esta última representa um pouco mais da metade (58,8%) da gestão anterior. Este declínio indica, infelizmente, que estamos ainda distantes de fazer valer os desígnios constitucionais garantidos no artigo 215 da Constituição Federal Brasileira. Nesse sentido, impera o desafio diagnosticado por Lia Calabre (2019, p. 17). "o direito à cultura está garantido na Constituição Federal, nas constituições estaduais e em muitas das leis orgânicas munici-

pais. O desafio que se coloca é o de transformar a lei em realidade." Tal desafio desdobra-se também nos obstáculos ao processo contínuo de avaliação e de monitoramento das políticas públicas brasileiras, obstáculos estes que a presente análise orçamentária para a cultura no município do Rio de Janeiro buscou reduzir.

Referências

AFONSO, Nathalia. MARÉS, Chico. Verificamos: as promessas de Crivella em áreas variadas. Disponível em https://vejario.abril.com.br/cidade/promessas-crivella-carnaval-saneamento-previdencia/, acessado em 10 de março de 2022.

Assembleia Geral da ONU. 10 de dezembro de 1948. "Declaração Universal dos Direitos Humanos" (217 [III] A). Paris. Disponível em: < https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 3 jan. 2022.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros. 2014. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014. doi:10.11606/D.96.2014.tde-17032014-110156. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 3 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8313cons.htm>. Acesso em: 08 jan. 2022.

CALABRE, Lia. "A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam" In: Revista Extraprensa, v. 13, n. 2, 2020.

CALABRE, Lia. Escritos sobre políticas culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2019.

GARSON, Sol. Planejamento, Orçamento e Gasto com Políticas Públicas: Uma metodologia de apuração para estados e municípios. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. Disponível em: <https://www.editorafi.org/315solgarson>. Acesso em: 27 set. 2021.

GARSON, Sol. Sistema Tributário Brasileiro e Transferências Intergovernamentais, 2021, mimeografado.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e estatística: Inflação. Página inicial. Disponível em: < https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 01 de jan. de 2022.

JANNUZZI, Paulo. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. Planejamento E Políticas Públicas, 36, 2011.

Lei Municipal de Incentivo à Cultura tem 1.908 projetos aprovados. Prefeitura do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 17 de agosto de 2021. Disponível em: < https://prefeitura.rio/cultura/lei-municipal-de-incentivo-a-cultura-tem-1-908-projetos-aprovados-confira-as-proximas-etapas/>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 4.271, de 16 de janeiro de 2006. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 5.147, de 21 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 5553/2013, de 14 de janeiro de 2013. Disponível em:< http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/4ecaed88fc225893032579d600620cce/e92622ad94d853e603257af5006c6bbd?OpenDocument>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 5.686, de 10 janeiro de 2014. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 6.317, de 16 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 5.148, de janeiro de 2010. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 5.247, de janeiro de 2011. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 5.362, de 18 de janeiro de 2012. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 5.551, de 10 de janeiro de 2013. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 5.687, de 10 de janeiro de 2014. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 5.836, de 9 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 6.045, de 14 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 6.122, de 29 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 6.318, de 16 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 6.481, de 14 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei nº 6.707, de 15 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei Orgânica do Município (1990). Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010.

RUBIM, A. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. Revista Galáxia, n. 13, 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pó s-1988. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

Decretos

Decreto Municipal do Rio de Janeiro n° 5.649, de janeiro de 1986.
Decreto Municipal do Rio de Janeiro nº 11.951, de 17 de fevereiro de 1993.
Decreto Municipal do Rio de Janeiro nº 30.855, de 30 de Junho de 2009.
Decreto Municipal do Rio de Janeiro nº 34.381, de 1 de setembro de 2011.
Decreto Municipal do Rio de Janeiro nº 6024, de 11 de Agosto de 1986.
Decreto Municipal do Rio de Janeiro nº 8348, de 18 de Janeiro, de 1989.

Recebido: 31/01/2023
Aceito: 08/03/2023
Aprovado para publicação: 06/04/2023

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos de uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Disponível em: http://creativecommons.org/licenses/by/4.0.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International. Available at: http://creativecommons.org/licenses/by/4.0.

Ce texte en libre accès est placé sous licence Creative Commons Attribution 4.0 International. Disponible sur: http://creativecommons.org/licenses/by/4.0.