

DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO FOMENTO DIRETO À CULTURA: CASO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO ENTRE 2014 E 2018

Veronica Diaz Rocha¹

Resumo: o artigo é parte de uma pesquisa já concluída sobre as políticas culturais na cidade do Rio de Janeiro e apresenta uma metodologia de análise, sob enfoque orçamentário, da distribuição territorial do fomento direto. O estudo baseia-se nas peças que ordenam o orçamento do setor e nos registros oficiais de despesas do *site* Contas Rio; utiliza os cadastros das empresas junto à Receita Federal e tem como resultado a elaboração de mapas relativos aos valores do fomento direto agrupados por bairro. As representações gráficas permitem comparar os investimentos das duas gestões envolvidas no período de análise, levando a uma reflexão sobre as desigualdades, o perfil das populações e o racismo presente nas políticas culturais.

Palavras-chave: Políticas Culturais, Desigualdades Territoriais, Orçamento Público.

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa sobre políticas culturais do município do Rio de Janeiro, finalizada pela autora em dezembro de 2020, tinha como objetivo geral investigar a relação das políticas culturais municipais com a redução das desigualdades. Este artigo visa compartilhar os resultados relativos à modalidade de financiamento cultural constituída pelo fomento direto a proponentes formalizados (Pessoa Jurídica - PJ), que compreende o apoio a projetos apresentados para seleção pública por artistas e produtores, e inclui também o apoio discricionário a projetos por parte da secretaria municipal.

Ao contrário do que há muito se vem apontando em relação ao chamado fomento indireto, ou seja, o financiamento via lei de renúncia fiscal e seu caráter excludente, a seleção do fomento direto parecia suscitar ainda, entre alguns agentes culturais, esperanças firmadas na crença de um processo justo e democrático.

Os resultados a que se chegou nesta investigação desmentem tais expectativas ao responder às questões: quais os territórios que, entre 2014 e 2018, receberam apoio público por fomento direto e quais os que não? Por quê? A pergunta, que se procurou responder através do mapeamento dos proponentes e valores recebidos, abriu a pesquisa para o histórico da ocupação territorial do município, a relação entre os distintos grupos sociais e as arcaicas correntes que ainda estruturam nossa sociedade.

¹ Centro Latino Americano de Estudos em Cultura (CLAEC). veronicadia@gmail.com.

2 METODOLOGIA

A investigação é de cunho bibliográfico e documental, com base no estudo das peças orçamentárias, nos registros do *site* Contas Rio quanto aos valores executados em apoio a projetos culturais e na localização dos proponentes apoiados. A base cartográfica utilizada provém do Instituto Pereira Passos (IPP), da Prefeitura do Rio de Janeiro (PCRJ), e os dados demográficos, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os mapas foram elaborados utilizando o programa QGIS.

Analizamos neste trabalho apenas o apoio público por fomento direto à Pessoa Jurídica entre 2014 e 2018, cujos valores foram corrigidos para agosto de 2019 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E). A localização das produtoras, levantada em 2020 a partir do *site* da Receita Federal, inclui uma fonte de erro pelas possíveis alterações ao longo do tempo. Os apoios concedidos às empresas fechadas ou não localizadas no município foram excluídos do presente estudo.

A escolha por fazer o mapeamento por bairro, agrupando os valores recebidos pelos proponentes, constitui uma tentativa de aproximação com a realidade. Apesar disso, sabemos que há uma tradicional concentração de produtoras no Centro da cidade, o que significa que os dados podem aportar desvios e mascarar parcialmente a real distribuição do apoio cultural nos bairros. Além disso, eleger o bairro como unidade de análise implica considerá-lo como um todo homogêneo, o que muitas vezes não condiz com a realidade, ainda mais em uma cidade com tantas contradições como o Rio de Janeiro.

Cientes dessas limitações, acreditamos que ainda assim as contribuições aqui apresentadas podem ser úteis.

3 REVISÃO TEÓRICA

3.1 Fomento Direto

Até o início dos anos 2000², podemos dizer que o apoio por parte do poder público à produção cultural na cidade do Rio de Janeiro se realizava por meio de contatos diretos entre os interessados, artistas e produtores, e os gestores responsáveis pela cultura. A chamada “prática do balcão” era o procedimento normal, baseado nos conhecimentos pessoais, sem convocação aberta nem qualquer tipo de controle ou transparência.

² O primeiro edital municipal, o FATE (Fundo de Apoio ao Teatro), foi criado em 2003 pela Rioarte como resultado das pressões da classe teatral. (CARVALHO, 2013).

Com o processo de redemocratização por que passou o país a partir de 1988 e as pressões por inclusão, começaram a ser criados mecanismos que organizaram e ampliaram a participação dos agentes culturais. De lá pra cá houve o lançamento de uma série de processos de seleção pública de projetos, a criação do Conselho Municipal de Cultura, em 2009, e a realização de três Conferências Municipais (2009, 2013 e 2018). No entanto, a segunda maior cidade do país não tem até hoje um Plano Municipal e só no ano de 2020 foi aprovada a lei que institui o Fundo Municipal de Cultura.

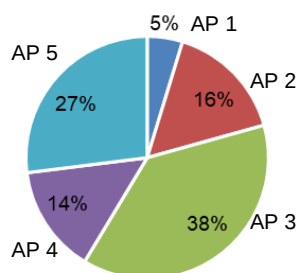
No período que aqui abordamos, o apoio direto às atividades culturais com verbas públicas dava-se por meio de editais para seleção de projetos lançados a cada ano, em paralelo com escolhas discricionárias feitas pela própria secretaria – geralmente, com valores superiores aos dos editais. Em 2018 a mobilização política conseguiu a separação, nas peças orçamentárias, dos projetos apoiados por atos discricionários daqueles selecionados via edital. No entanto, esse nível de separação não aparece no *site* Contas Rio, onde a Prefeitura lança o registro das despesas, entre as quais as do fomento direto - contabilizadas principalmente na ação número 2.739 - “Apoio e Fomento à Produção Cultural” (PCRJ - Planos Plurianuais 2014-2017 e 2018-2021). Num caso como no outro, os projetos podiam ser apresentados por Pessoa Jurídica (PJ) ou por Pessoa Física (PF), embora esta seja uma conquista relativamente recente e seus valores, geralmente muito inferiores àqueles para PJ.

Uma das grandes insatisfações entre artistas e produtores dizia respeito à pequena quantidade de projetos selecionados, remetendo ao baixo orçamento e ao desprestígio do setor. Mas há muitas outras críticas a esses processos seletivos, que reproduzem uma lógica competitiva e uma visão de curto prazo, impondo à criação artística e cultural uma formatação como produto, mais afeita ao mercado. A frágil institucionalidade, que se revela na ausência de leis e calendários fixos e impede o planejamento e a manutenção dos grupos; a falta de transparência nas curadorias e critérios de seleção, o que repercute em reincidências e injustiças nas premiações; os entraves burocráticos e as dificuldades de acesso à informação, bem como a exclusão invisível que, como lembram Aguiar & Passos (2013), está implícita na própria dificuldade da linguagem e na estrutura dos editais, são desafios que solicitam reflexão e mudanças.

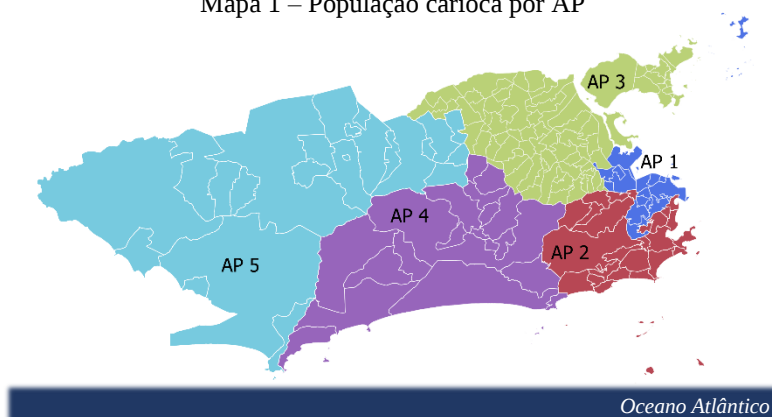
3.2 População

A cidade do Rio de Janeiro tem hoje cerca de 7 milhões de habitantes, de acordo com a estimativa do IBGE para 2019. A maior parte dessa população, cerca de 80% dos cidadãos cariocas, reside nas regiões Norte e Oeste, correspondentes às áreas de planejamento (AP) 3, 4 e 5, enquanto os 20% restantes ocupam as regiões historicamente mais privilegiadas, Sul e Centro, que correspondem às AP 1 e 2. O gráfico 1 a seguir mostra os percentuais por AP e o mapa 1, ao lado, permite visualizar essa distribuição:

Gráfico 1 - População carioca por AP - percentual



Mapa 1 – População carioca por AP



Fonte: IBGE 2010 e 2019. Fonte: IPP 2020. Base cartográfica IPP (2020). Elaboração própria, 2021.

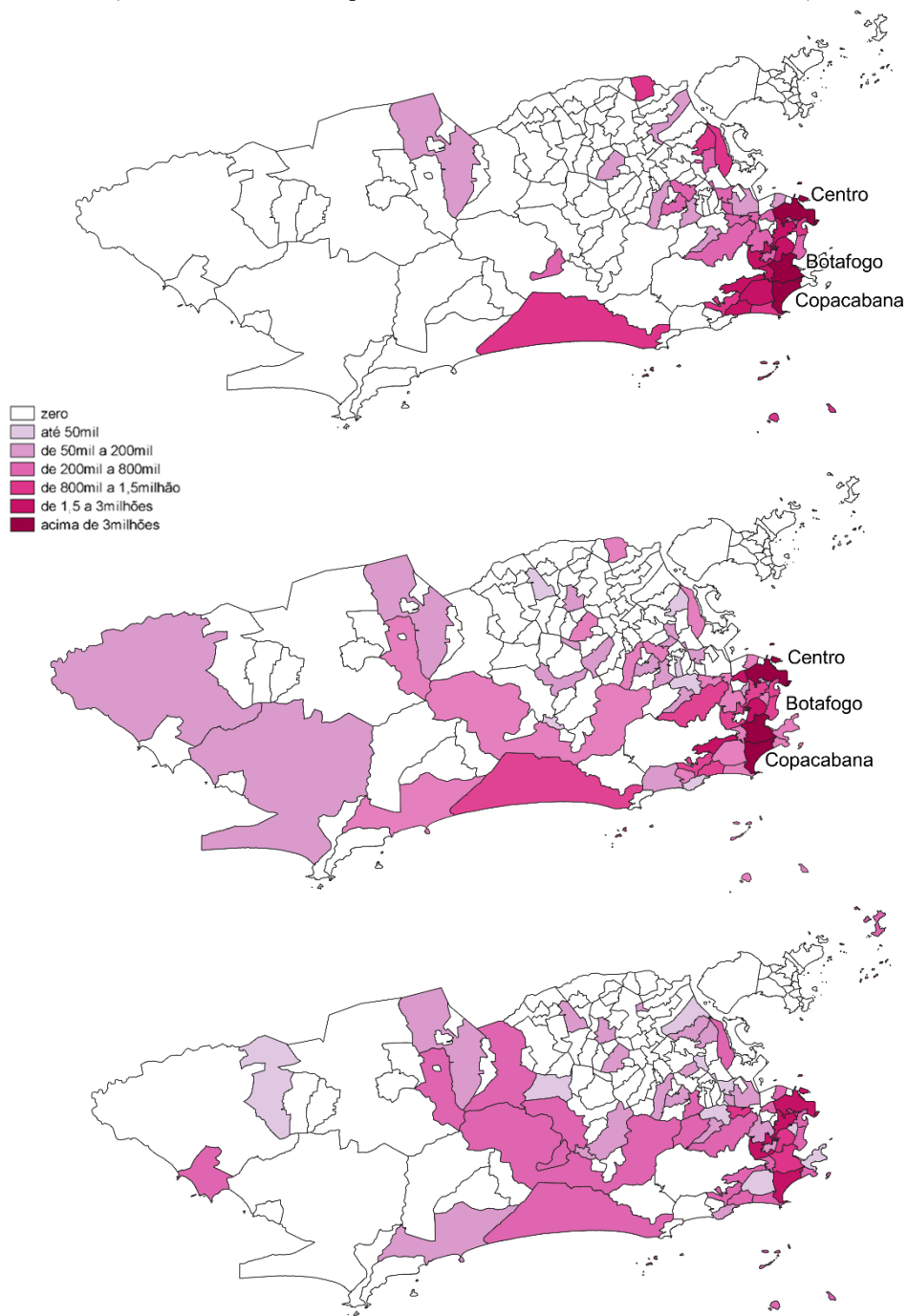
O histórico de ocupação urbana pelos grupos de maior poder aquisitivo, iniciado pelo Centro, deslocou-se para os bairros da AP 2 – grande Tijuca e bairros litorâneos da Zona Sul –, e, posteriormente, chegou à Barra da Tijuca e ao Recreio dos Bandeirantes, bairros litorâneos da AP 4 urbanizados a partir dos anos 1980. (ENDERS, 2008). Ao longo dos séculos XIX e XX, as pessoas que haviam sido escravizadas e os demais grupos de menor poder aquisitivo foram ocupando os locais restantes, disponíveis nas regiões Norte e Oeste, distantes do Centro, ou nas encostas dos morros, no cais do porto, em regiões pantanosas e outros locais insalubres e/ou de difícil acesso. (SODRÉ, 2002).

4 RESULTADOS

Os mapas 2 a 6 a seguir representam a distribuição territorial dos proponentes apoiados e os valores executados, acumulados por bairro, para o fomento direto à PJ nos anos de 2014 a 2018, considerando-se as limitações apontadas na seção 2. Pelo total de valores atingidos e por abranger editais, a ação número 2.739 constitui a principal via

orçamentária para esta despesa, mas não é a única. Entre 2014 e 2018, valores menores saíram por outras ações, não analisadas aqui.

Mapas 2, 3 e 4 - Distribuição territorial dos proponentes apoiados – Ação 2.739 PJ
(valores executados respectivamente nos anos de 2014, 2015 e 2016)

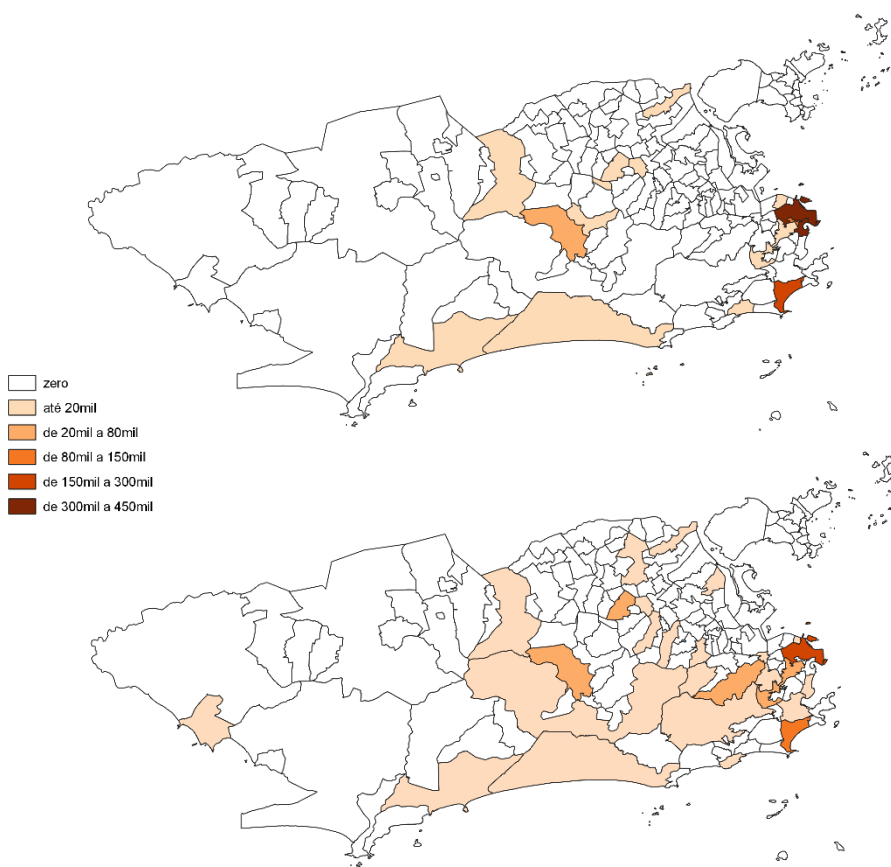


Fonte: Contas Rio e Receita Federal. Valores corrigidos pelo IPCA-E ago/2019
Base cartográfica: IPP (2020). Elaboração própria, 2020.

Os mapas 2, 3 e 4 correspondem aos últimos anos da gestão de Eduardo Paes que terminou em 2016. Usamos para eles uma mesma legenda, pois os valores executados encontravam-se na mesma ordem de grandeza. Os bairros aqui nomeados são apenas os que receberam valor total acima de três milhões.

Já para os mapas 5 e 6, correspondentes aos dois primeiros anos da gestão Crivella (2017-2020), há uma outra legenda. Como os apoios são muito mais baixos do que os dos mapas anteriores, foi necessário mudar as faixas de valores e, por isso, alteramos a paleta de cores.

Mapas 5 e 6 - Distribuição territorial dos proponentes apoiados – Ação 2.739 PJ
(valores executados respectivamente em 2017 e 2018)



Fonte: Contas Rio e Receita Federal. Valores corrigidos pelo IPCA-E ago/2019
Base cartográfica: IPP (2020). Elaboração própria, 2020.

Cabe recordar que os mapas 2 a 6 não informam o local onde os projetos foram realizados, mas apenas a soma dos valores pagos, por bairro. É preciso também lembrar que a escolha da equipe e as decisões sobre a distribuição das verbas dentro de um projeto,

uma vez atendidos os critérios dos editais, ficam a cargo do proponente. A equipe pode, claro, contar com profissionais de outros bairros, mas uma parcela significativa dos recursos fica para a produtora.

Por outro lado, na comparação entre os mapas, importa lembrar que há um erro referente à localização das empresas, como mencionado na seção 2. Parte desse erro³, relativo aos valores recebidos por produtoras hoje fechadas ou que saíram da cidade, consta do quadro 1:

Quadro 1 – Número anual de proponentes (total e não localizado) e erro relativo

	2014	2015	2016	2017	2018
Proponentes apoiados	166	178	218	21	34
Proponentes não localizados	14	12	13	0	1
Valor total executado (R\$)	42.785.803	38.102.155	23.273.359	1.260.257	695.926
Erro relativo aos valores	0,58%	5,26%	5,45%	0%	1,62%

Fonte: Contas Rio, Receita Federal. Valores corrigidos pelo IPCA-E ago/2019 Elaboração própria, 2020.

Ao observarmos o quadro 1 acima e os dois conjuntos de mapas, lembrando que a ação representada é a principal forma de estímulo direto à produção cultural por parte da prefeitura do Rio de Janeiro, podemos comparar as duas gestões envolvidas quanto aos investimentos em cultura. A diferença é visível, tanto em relação aos valores como em relação à abrangência. Mesmo sem entrar na análise dos contextos políticos e econômicos que cercaram os períodos aqui abordados (Eduardo Paes – 2014 a 2016; Marcelo Crivella – 2017 a 2018), parece claro que, independentemente dos métodos e das finalidades, o setor cultural foi visto de maneira diferente e teve distintas prioridades. Ainda que se possa levantar questões sobre as dívidas no orçamento que o primeiro governante tenha deixado para o segundo, relacionadas ou não aos Jogos Olímpicos de 2016, não podemos deixar de refletir sobre as escolhas de cada gestão.

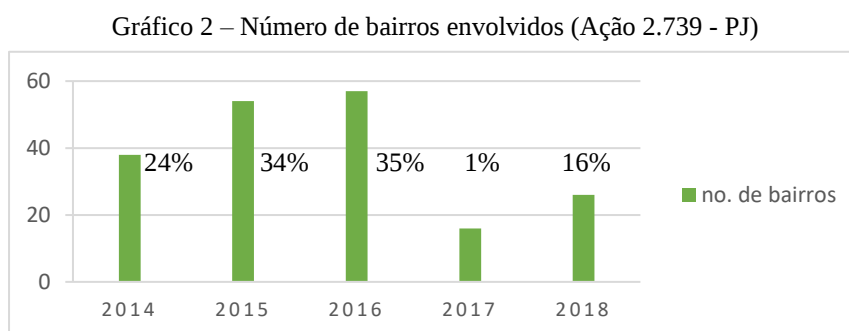
O aprofundamento dessa comparação não cabe neste artigo, mas a observação de cada um dos mapas 2 a 6, e do conjunto como um todo, revela um traço que vai além de cada gestão, que é o desequilíbrio na distribuição territorial do fomento – mesmo levando em consideração que o Centro ainda reúne grande quantidade de produtoras. Vemos a

³ Não há como mensurar aqui o erro resultante da mudança de uma empresa entre bairros da cidade.

enorme região em branco, majoritariamente nas regiões Norte e Oeste (AP 3, 4 e 5), indicando os inúmeros bairros que não receberam o tipo de apoio em questão. E essas regiões são justamente as mais populosas, conforme o gráfico 1. Notamos também a maior concentração dos valores nos bairros das regiões Centro e Sul (AP 1 e 2), além dos bairros litorâneos da AP 4.

O mapa 2 mostra em 2014 uma grande concentração dos recursos nas AP 1 e 2, com a participação de alguns bairros da AP 3, apenas dois da AP 4 e um da AP 5. Essa situação melhora bastante em 2015, com ampliação da abrangência principalmente na Zona Oeste. No ano olímpico de 2016 a distribuição tem valores menores do que no ano anterior, mas ainda alcança todas as áreas. Já no ano de 2017 a diferença é drástica, confirmando a contenção exigida pelo prefeito Crivella e seu menosprezo ao setor. Os valores foram então muito baixos e os proponentes tinham sedes concentradas basicamente nos bairros de Copacabana e Centro. Em 2018 esta ação atinge mais alguns bairros das outras AP (3, 4 e 5), mantendo, no entanto, a exiguidade de uma política de contenção e baixa abrangência. Comparando os cinco mapas, os anos de 2015 e 2016 parecem ter sido os mais democráticos no atendimento aos territórios e culturalmente mais diversificados no período estudado.

Entre 2014 e 2016 a cidade tinha 161 bairros, aos quais foi acrescido em 2017 o de Vila Kennedy, na AP 5⁴. Vemos no gráfico 2 o número e o percentual anual daqueles que receberam apoio através da modalidade abordada:

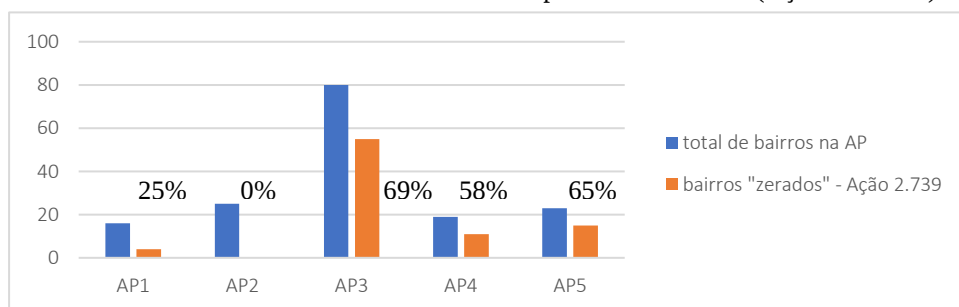


Fonte: Contas Rio. Elaboração própria, 2020.

⁴ O bairro de Jabour foi oficializado em 2019, ano que extrapola o período abarcado neste estudo.

Mais uma vez se pode constatar a diferença de atendimento por parte de cada gestão, mas também é notável que, mesmo nos anos de maior alcance, esta ação não atinge sequer metade dos bairros da cidade. E, como vimos anteriormente, envolve prioritária e reincidentemente alguns deles. De fato, mais da metade dos atuais 163 bairros da cidade não recebeu este tipo de apoio em nenhum dos cinco anos do período. São localidades que consideramos como “zeradas” para esta ação, bairros que ficam sempre em branco nos mapas 2 a 6, marcadamente nas AP 3, 4 e 5. Embora o tamanho das regiões e o número de bairros em cada uma delas seja distinto – e, claro, a população que reside em cada uma, como vimos no gráfico 1 -, a desigualdade é nítida, assim como a limitada abrangência da ação.

Gráfico 3 – Número de bairros não envolvidos por AP 2014-2018 (Ação 2.739- PJ)



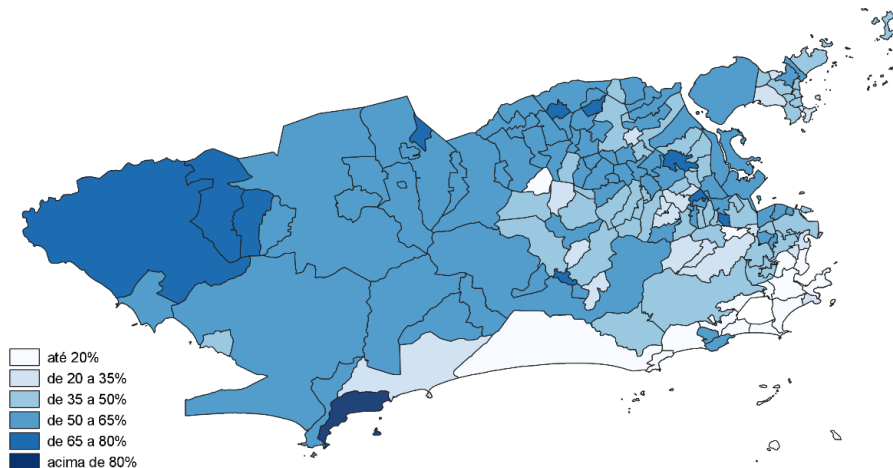
Fonte: Contas Rio. Elaboração própria, 2020.

O gráfico 3 mostra que nenhum dos 25 bairros da AP 2 deixou de receber este apoio, e na AP 1, apenas quatro, dos 16 bairros, “zeraram”. No entanto, quase 70% dos bairros da região mais populosa, a AP 3, ficaram excluídos desse apoio por todo o período em questão (2014-2018).

Entendemos que a explicação para tal desequilíbrio remete à permanência de condições históricas de desigualdade e, por isso, voltamos nossa atenção para o perfil das populações dos bairros “zerados” e dos bairros reincidentes. O mapa 7, elaborado com dados do censo de 2010, mostra a distribuição percentual de pretos e pardos por bairro⁵.

⁵ Aos bairros criados depois do censo de 2010 (Lapa, em 2012, Vila Kennedy, em 2017, e Jabour, em 2019), foi atribuído um percentual semelhante ao seu entorno.

Mapa 7 – Percentual da população de pretos e pardos na população total do município



Fonte: IBGE 2010. Elaboração própria, 2021.

No mapa 7 vemos que a região mais clara, com percentual de população negra abaixo de 20%, é uma faixa litorânea majoritariamente ocupada por brancos, e que, como vimos nos mapas anteriores, é onde se localizam os bairros mais bem atendidos pelo fomento direto à PJ. No interior do território há ainda dois bairros mais claros, Campo dos Afonsos e Maracanã. No primeiro se localiza uma base aérea, o que é revelador da segregação racial presente entre as fileiras da aeronáutica. O segundo remete a um histórico de ocupação que atraiu para essa localidade grupos de maior poder aquisitivo, o que, em nosso contexto racial, indica uma maioria de pessoas brancas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fomento direto constitui um importante instrumento pelo qual o poder público estimula e impulsiona a produção cultural na cidade. Embora os processos de seleção pelos quais o apoio se dava no período estudado sejam passíveis de diversas críticas, entre as quais o fato de não estarem institucionalizadas na forma da lei, não podemos deixar de considerar que representaram um avanço em relação à prática anteriormente corrente do “balcão”.

No entanto, pelo que foi aqui apresentado, notamos que a modalidade de apoio realizada através da ação 2.739 - PJ não é uma iniciativa que garanta à população carioca o acesso democrático ao financiamento público. Sabemos que os recursos para a pasta da cultura são, sempre, muito menores do que o necessário e desejável, o que nos fala da

visão dos governantes em torno do próprio conceito de cultura e certamente leva os gestores a fazer escolhas sobre prioridades. No que se refere ao fomento, as questões que tais escolhas colocam dizem respeito a vários níveis de decisão, que passam pelo tipo de seleção e candidaturas elegíveis, pelas linhas de apoio, exigências, prazos, valores, curadorias, formatos/linguagens do edital e dos formulários, processos de preenchimento e entrega dos projetos, recursos, etc.

Cabe então refletir sobre o modo pelo qual essa engrenagem, formada pelo conjunto das escolhas, faz com que a incidência dos apoios recaia seguida e preferencialmente nos mesmos bairros, levando à repetida exclusão de outros tantos. Apontamos neste trabalho para o perfil étnico das populações residentes nessas localidades, entendendo que constitui um elemento revelador do complexo emaranhado das desigualdades. Do processo histórico de ocupação da cidade às diferenças na atenção pelos serviços públicos e no atendimento aos direitos, os resultados indicam a presença arcaica do racismo restringindo possibilidades criativas e trocas simbólicas, o que tem impactos sobre toda a cultura que circula na cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, K., PASSOS, P. Cultura e Periferias – Uma Política (Im)Possível? In: PASSOS, P., DANTAS, A., MELLO, M. S. (Orgs). **Política cultural com as periferias: práticas e indagações de uma problemática contemporânea**. Rio de Janeiro: IFRJ, 2013. p.11-19. Disponível em <Academia.edu/5466243/Política_cultural_com_as_periferias/auto=download/>, acesso 26 fev. 2020.

BRASIL. Receita Federal. **Consulta CNPJ**. Disponível em <http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp> acesso em 20 jan. 2020.

CARVALHO, B. G. L. **Rio como fomos: políticas culturais de 2001 a 2012**. Dissertação (mestrado) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. Rio de Janeiro: FGV, 2013

ENDERS, A. **A História do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Gryphus, 2008.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>>. > acesso em 29 mar. 2021.

IBGE. **Relatório estimativa 2019**. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>>, acesso em 10 jan. 2020.

IPP. **Limites Bairros**. Disponível em <<http://www.data.rio/datasets/limite-se-bairros>>, acesso em 10 dez. 2019.

PCRJ. **Contas Rio**. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio>>, acesso em 20 fev. 2020.

_____. **Plano Plurianual 2014-2017**. Disponível em http://www.camara.rj.gov.br/controlatividadeparlamentar.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leiord&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/da65a6361caf879083257f460066ebb6/d5607fc3fc01cbc703257c5f0055b039?OpenDocument&Highlight=0,5686 acesso em 26 jul. 2017.

_____. **Plano Plurianual 2018-2021**. Disponível em http://www.camara.rj.gov.br/controlatividadeparlamentar.php?m1=materias_leg&m2=9a_Leg&m3=prolei&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/bf7d43779b305f2483258217005e38ac?OpenDocument, acesso em 20 out. 2017.

SODRÉ, M. **O Terreiro e a Cidade. A forma social negro-brasileira**. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo/Imago, 2002.