

**Política e economia da cultura: a alocação dos recursos públicos municipais**

Política y economía de la cultura: el destino de los recursos públicos municipales

Political and cultural economy: allocation of public resources municipal

**Tiago Costa Martins**

Professor Adjunto do curso de Relações Públicas, com ênfase em produção cultural da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja\

Email: tiago.martins@pq.cnpq.br

**Victor Silva Oliveira**

Doutorando, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Pernambuco,

Email: victorsoliveira@hotmail.com

**Joel Felipe Guindani**

Professor Adjunto do curso de Relações Públicas, com ênfase em produção cultural da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja.

Email: joelguindani@unipampa.edu.br

**Marcela Guimarães Silva**

Professora Adjunta do curso de Relações Públicas, com ênfase em produção cultural da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja.

Email: marcelasilva@unipampa.edu.br

Artigo recebido em: 10/03/2015 e aprovado em 10/05/2015.

### **Resumo:**

O relato da pesquisa procura articular política e economia da cultura ao perceber que o gasto público de um município expressará as preferências alocativas em termos de política cultural. O recorte do estudo foi a região das Missões - RS, formada por 27 municípios no noroeste do estado e reconhecida pela dinâmica cultural da formação das Reduções de índios guaranis "reunidos" por padres espanhóis a partir do século XVII. Metodologicamente foram utilizados dados primários coligidos do Tribunal de Contas para os anos de 2011 até 2013. A partir de uma gama de indicadores concluiu-se que: os municípios apresentaram uma queda acentuada nos investimentos em cultura.

Palavras-chave: Cadeia produtiva; Cultura Regional; Investimentos em cultura.

### **Resumen**

El relato de la investigación busca articular política y economía de la cultura al percibir que el gasto público de un municipio expresará las preferencias asociadas en términos de política cultural. El recorte del estudio fue la región de las Missões - RS, formada por 27 municipios en el noroeste del estado y reconocida por la dinámica cultural de la formación de las Reducciones de indios guaraníes "reunidos" por padres jesuitas españoles a partir del siglo XVII. Metodológicamente fueron utilizados datos primarios compilados del Tribunal de Cuentas para los años de 2011 hasta 2013. A partir de una gama de indicadores se concluyó que: los municipios presentaron una fuerte caída de las inversiones en cultura.

Palabras-clave: Cadena productiva; Cultura Regional; Inversiones en cultura.

### **Abstract**

The research report seeks to articulate political and cultural economy to realize that the expenditure by the municipality express the allocative preferences in terms of cultural policy. The study was in Missoes region in RS, made up of 27 municipalities in the northwest of the state and recognized by the cultural dynamics of the formation of the Guarani Indians Reductions "gathered" by Spanish priests from the seventeenth century. Methodologically were used primary data collected from Court of Auditors for the years 2011 to 2013. From a range of indicators it was concluded that: the towns showed a sharp drop in culture investment..

Keywords: Chain Production; Regional Culture; Investments in Culture.

## Introdução

O presente texto é o relato da pesquisa intitulada “A alocação de recursos públicos e a possibilidade de configuração de um arranjo produtivo da cultura regional: a ‘Rota Missões’ no Rio Grande do Sul”, desenvolvida em 2014 pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja, com o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – e Ministério da Cultura.

1- A região não é reconhecida por uma única divisão política. Optou-se, no estudo, em reconhecer a regionalização da Rota Missões, composta pelos municípios de: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Itacurubi, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Borja, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama, Vitória das Missões.

A pesquisa foi baseada na reconfiguração entre economia e cultura, tendo por base a transversalidade da cultura a partir da e a presença de diferentes instituições na dinâmica da produção, distribuição, uso, apropriação e consumo. Partiu-se da característica de que as práticas sociais estão ligadas por agentes e instituições do mercado e do Estado, constituindo um sistema cultural com ações e movimentos por vezes concomitante, de mãos visíveis e invisíveis. Assim, tem-se um entrelaçamento constante entre política e economia no campo institucionalizado da cultura, especialmente ao se perceber a atribuição organizadora das prefeituras municipais, instituições que podem realizar determinadas intervenções no campo cultural alocando determinados recursos à cultura. O recorte do estudo foi a região das Missões no Rio Grande do Sul, formada por 27 municípios no noroeste do estado, e reconhecida pela dinâmica cultural em torno da formação do conjunto de povoados de índios guaranis “reunidos” por padres espanhóis da Companhia de Jesus a partir do século XVII<sup>1</sup>.

Para a elaboração da pesquisa foram estabelecidas algumas perguntas: é possível entender a alocação de recursos públicos e a economia da/cultura? Quais relações são possíveis estabelecer com a oferta do mercado privado e o consumo público cultural? Esses questionamentos tomados dentro de uma escala territorial como a configuração da região das Missões levaram a uma problemática única: se há uma “especialização produtiva” em torno da cultura missioneira que engloba diferentes setores culturais, como se configura o papel das prefeituras por meio da alocação dos recursos públicos na alavancagem de um arranjo produtivo da cultura regional?

Tal problema apontou o objetivo: verificar, por meio das ações realizadas pelas prefeituras municipais na região das Missões, o papel das políticas públicas na alavancagem de um arranjo produtivo da/cultura regional. Este objetivo procurou ser apontado na caracterização do perfil dos gastos públicos; na apresentação dos principais setores culturais fomentados pelas prefeituras; no tipo de atividade econômica que concentrou o maior volume de recursos em cultura; dentre outras leituras realizadas.

Desta forma, este relato procura sistematizar os resultados alcançados com a pesquisa. O mesmo apresenta a estrutura teórica, a metodologia empreendida, os aspectos específicos do objeto de estudo, os resultados finais e as principais sugestões para continuação do estudo.

### **Economia da cultura e políticas públicas**

2- Durand (2013) dirá que no Brasil a presença do governo na cultura é marcada pela controversa, especialmente no ambiente totalitarista do século XX quando voltado ao "dirigismo cultural" e o exercício da censura. Já nas recentes democracias a atuação é marcada nas funções de animação, "apoio material e coordenação operacional das formas de expressão originárias da sociedade, sendo o poder coercitivo limitado apenas, quando necessário, à preservação do patrimônio" (DURAND, 2013, p. 148).

O processo intervencionista do Estado exerce inúmeras ações no campo da produção cultural. Segundo Yúdice (2004), pode-se falar em ações com fins estritamente cognitivos, tais como aquelas que procuram enfatizar elementos identitários e de pertencimento, ou aquelas estratégicas dentro da ordem material da vida social, que articulam o simbólico e o material, procurando evidenciar a transversalidade da cultura. Sob a tutela do Estado como ente de valorização da diversidade cultural, de novos eixos de inovação e criatividade, circuitos distintos de desenvolvimento podem ser fomentados. Assim, é possível falar em políticas públicas para os setores e as regiões, tal como se configura a política cultural em relação à diversidade cultural<sup>2</sup>.

No contexto latino-americano, Canclini (1987) entende as políticas culturais como um conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, as instituições civis e os grupos comunitários organizados. Na mesma linha de pensamento Brunner (1987, p. 178) entende que as políticas culturais possuem como terreno e objetivo "la combinación típica de agentes y de instancias institucionales de organización" que formarão a matriz básica dos circuitos culturais. As políticas culturais atuam nos circuitos culturais, sendo que tais circuitos combinam uma série de agentes e instâncias institucionais que abarcam e estão contidas nas diferentes fases de produção, circulação e consumo de formas e práticas culturais.

Os circuitos seriam os resultados estabelecidos dentro de um conjunto específico de práticas culturais, como o patrimônio, o artesanato, etc. e as instituições estatais que organizam e estruturam essa prática. Os mecanismos institucionais da administração pública estariam direcionados à criação, produção, circulação/distribuição e, até mesmo, no consumo.

Nesse ínterim, a conexão com a economia deve ser compreendida em todo o processo de produção cultural, pois esta produção é, simultaneamente, material e simbólica (CANCLINI, 1983). Ou seja, em algum momento do processo, incluído a criação, haverá processos de troca que não serão simplesmente simbólicos. Trata-se, por exemplo, daquilo que Canclini (1979, p. 57) denominou de "organização material do campo artístico": os meios de produção (materiais, procedimentos, produtos, serviços auxiliares, etc.) e as relações de produção estabe-

lecionadas com o público, as instituições do Estado e do mercado, os críticos, etc. A associação entre produção cultural e economia é pautada por “modos análogos de formação da demanda, desigualdades de públicos (...) e, no outro extremo do processo, no início da cadeia de produção dos bens culturais, o trabalho de um criador, elemento central da formação de valor” (BEHAMOU, 2007, p.19).

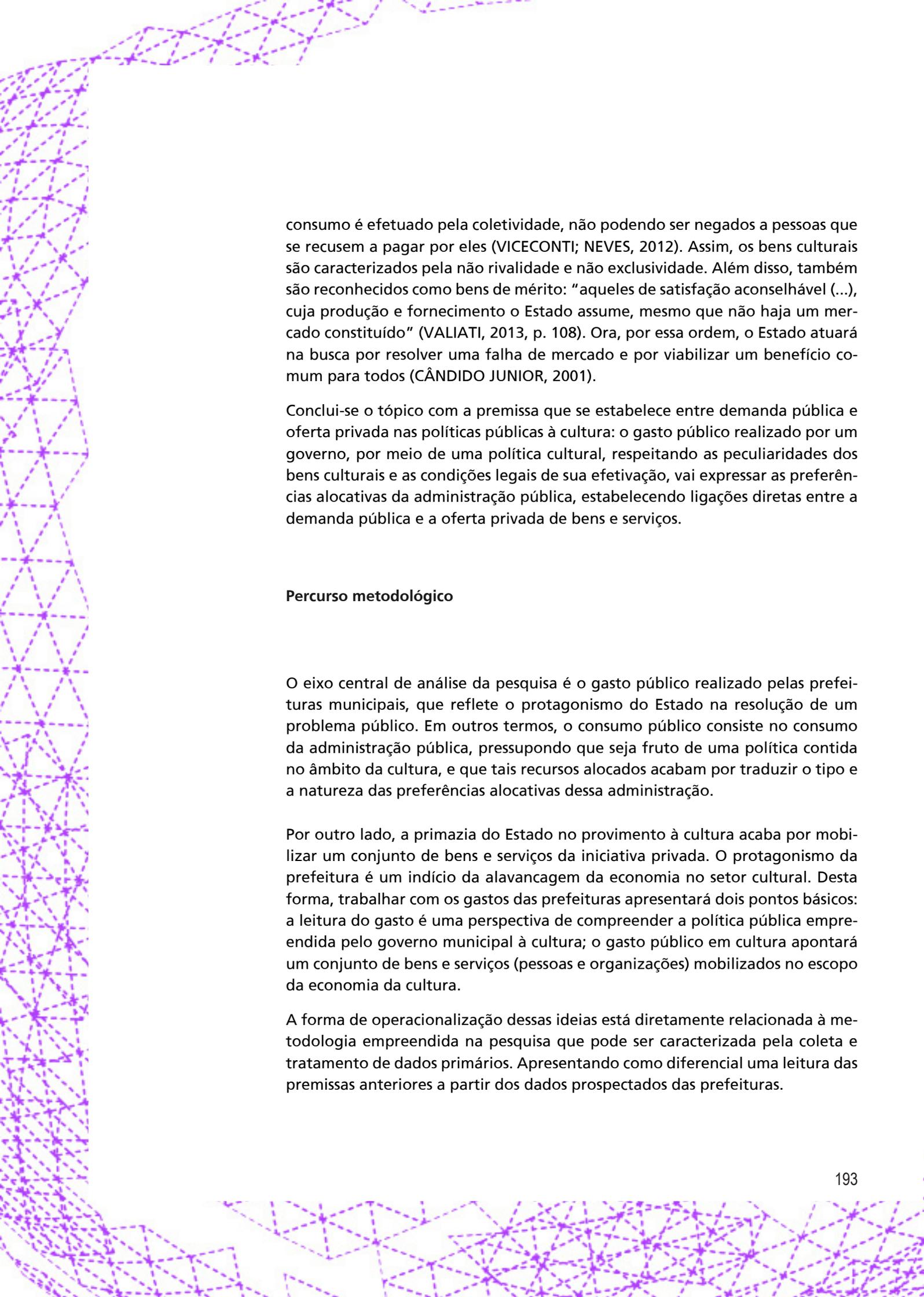
As práticas do Estado na cultura podem ser vistas como ações intervencionistas em diferentes domínios culturais cujo objetivo é reparar determinadas falhas ao longo do processo de produção, distribuição e consumo de bens e serviços culturais. Ao propor ações nos circuitos culturais o Estado, além de buscar a resolução dessas “falhas”, realiza um mecanismo de fomento econômico através das “alocações de recursos dirigidos” (TOLILA, 2007, p. 71). Trata-se do orçamento cultural que se materializa com o gasto público no setor, gerando emprego e renda. Paul Tolila (2007) elenca aspectos que situam a cultura (despesa pública no setor) e sua contribuição à economia: gera consequências positivas para a economia e o desenvolvimento local; estabelece relações com a oferta privada e o consumo público do mercado da cultura; exerce um efeito de alavancagem sobre as coletividades territoriais. Nota-se que a relação entre gastos públicos, enquanto materialização de uma política do setor, e a economia possuem conexões diretas e intensas em termos de articulação e efeitos. Sentencia Tolila que a compreensão dessa abordagem terá uma contribuição determinante para o valor e a condição do debate democrático sobre a cultura.

A relação entre política cultural e economia da cultura foi um dos elementos fundamentais desta pesquisa. Há, neste ponto, duas situações: a política pública que se converte em gasto público e que vai estabelecer preferências alocativas; e, a peculiaridade dessa proposição no campo das políticas que envolvem os bens culturais.

No primeiro ponto recorre-se ao orçamento público como um dos principais mecanismos de gestão aplicados pelos governos para viabilizar determinadas políticas públicas (outros podem ser fundos, renúncias fiscais, etc.). Na execução do orçamento o protagonismo está na atuação do Estado como agente de intervenção na resolução de um problema público. Entende-se assim que o consumo público consiste no consumo da administração pública, pressupondo que seja fruto de uma política contida no âmbito dos setores de atuação (educação, saúde, cultura, esporte, etc.), e que tais recursos acabam por traduzir o tipo e a natureza das preferências alocativas dessa administração<sup>3</sup>. Ao prover uma política pública à cultura, a demanda pública irá (i) apoiar diretamente os bens e serviços culturais já existentes no mercado; (ii) mobilizar a oferta dos que não estão consolidados no mercado; e (iii) apoiar bens e serviços não culturais, mas que se relacionam e apoiam as atividades nucleares da cultura.

O segundo aspecto trata da peculiaridade da demanda/oferta que envolve os bens culturais. A cultura é um bem público. Bens públicos são bens em que o

3- A perspectiva fundamental da pesquisa se traduz na noção de que “o gasto público realizado por uma dada escala de governo, em um conjunto fixo de políticas públicas, em um dado ano fiscal, expressa com relativa precisão as preferências alocativas dos atores sociais” (REZENDE, 1997, p. 01).



consumo é efetuado pela coletividade, não podendo ser negados a pessoas que se recusem a pagar por eles (VICECONTI; NEVES, 2012). Assim, os bens culturais são caracterizados pela não rivalidade e não exclusividade. Além disso, também são reconhecidos como bens de mérito: “aqueles de satisfação aconselhável (...), cuja produção e fornecimento o Estado assume, mesmo que não haja um mercado constituído” (VALIATI, 2013, p. 108). Ora, por essa ordem, o Estado atuará na busca por resolver uma falha de mercado e por viabilizar um benefício comum para todos (CÂNDIDO JUNIOR, 2001).

Conclui-se o tópico com a premissa que se estabelece entre demanda pública e oferta privada nas políticas públicas à cultura: o gasto público realizado por um governo, por meio de uma política cultural, respeitando as peculiaridades dos bens culturais e as condições legais de sua efetivação, vai expressar as preferências alocativas da administração pública, estabelecendo ligações diretas entre a demanda pública e a oferta privada de bens e serviços.

### **Percurso metodológico**

O eixo central de análise da pesquisa é o gasto público realizado pelas prefeituras municipais, que reflete o protagonismo do Estado na resolução de um problema público. Em outros termos, o consumo público consiste no consumo da administração pública, pressupondo que seja fruto de uma política contida no âmbito da cultura, e que tais recursos alocados acabam por traduzir o tipo e a natureza das preferências alocativas dessa administração.

Por outro lado, a primazia do Estado no provimento à cultura acaba por mobilizar um conjunto de bens e serviços da iniciativa privada. O protagonismo da prefeitura é um indício da alavancagem da economia no setor cultural. Desta forma, trabalhar com os gastos das prefeituras apresentará dois pontos básicos: a leitura do gasto é uma perspectiva de compreender a política pública empreendida pelo governo municipal à cultura; o gasto público em cultura apontará um conjunto de bens e serviços (pessoas e organizações) mobilizados no escopo da economia da cultura.

A forma de operacionalização dessas ideias está diretamente relacionada à metodologia empreendida na pesquisa que pode ser caracterizada pela coleta e tratamento de dados primários. Apresentando como diferencial uma leitura das premissas anteriores a partir dos dados prospectados das prefeituras.

## Os dados primários das prefeituras

Existem inúmeros instrumentos legais de fiscalização das despesas públicas, especialmente as municipais. Com a informatização dos processos de fiscalização o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE) criou um sistema de “Controle Social” das despesas realizadas pelos municípios gaúchos, oriundas do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC. O site do Tribunal oferece acesso livre às despesas (e receitas) dos municípios através dos empenhos liquidados e/ou pagos pelas prefeituras por ano de exercício orçamentário.

O sistema possibilita verificar o órgão (as unidades, as funções, as subfunções, projetos, atividades e recursos vinculados a outras instâncias de governo), o credor (com o número do Cadastro de Pessoa física – CPF – ou jurídica – CNPJ), a rubrica (de acordo com o que foi estipulado no orçamento do município) e a função (como saúde, educação, transporte, cultura, etc). Para acompanhar os gastos públicos na cultura é possível optar por escolher o “órgão” da prefeitura municipal responsável pelas atividades do setor.

Ao escolher um ano de execução orçamentária é possível visualizar todos os empenhos realizados pela prefeitura. Os dados dispõem do número do empenho, tipo (empenho, liquidação ou pagamento), credor, data, valor e histórico. Na descrição do histórico a prefeitura informa o motivo da realização da despesa, tal como o exemplo: “Valor que se empenha para pagamento referente a locação de sala na Avenida Presidente Vargas, nº 2095, para Exposição dos Trabalhos de conclusão da Oficina de Pintura” (TCE-RS, 2013). Nota-se que nessas descrições há referência ao produto ou serviço (locação) e ao domínio cultural (Artes visuais, como a pintura). Já ao consultar o link “credor” há uma lista dos credores do ano escolhido. O sistema apresenta o número do cadastro como pessoa física ou jurídica e ainda informa se o empenho foi liquidado e, finalmente, pago ao credor.

Por fim, os dados disponíveis ainda possibilitam verificar, para os casos referentes à pessoa jurídica, qual a atividade principal e o local (município) do credor. Para consultar essas informações é preciso acessar o site da Receita Federal do Brasil e buscar pelo serviço de “Emissão de Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral”, um serviço de domínio público que requer somente o número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, disponível pelo Sistema do TCE.

Nesse sentido, vale dizer, a metodologia da pesquisa versa sobre o tratamento das informações das despesas orçamentárias dos municípios. Se para os indicadores culturais do IBGE a análise dos gastos governamentais com a cultura apresenta o padrão de alocação destas despesas, na presente pesquisa procura-

4- "A captação dos dados da administração pública difere dos outros setores da economia, tendo em vista que a função principal do governo na economia é a produção de bens e serviços não mercantis. A produção não mercantil da administração pública é, por convenção, medida pelos custos de produção por não ser objeto de transação no mercado" (IBGE, 2013, p. 68).

5- "A função cultura representa (...) 'o conjunto de ações que visam o desenvolvimento, a difusão e a preservação do conhecimento adquirido e acumulado pela humanidade (BRASIL, 1999b)'" (IBGE, 2013, p. 27).

-se apontar o perfil desses gastos e os desdobramentos que estes resultam ao atuarem na difusão, preservação e promoção da cultura no que versa aos custos de produção de cada atividade cultural<sup>4</sup>.

Assim, para a relação entre política e economia da cultura as informações disponíveis e o cruzamento destas oferece uma gama razoável de dados públicos sobre as despesas em cultura sintetizados na tabela abaixo.

Quadro 01 – Informações públicas para a pesquisa em cultura (TCE e Receita Federal).

Item	Dados diretos	Dados indiretos
	Tribunal de Contas	Receita Federal
Credor	- Pessoa jurídica	- Atividade principal
	- Pessoa física	- Município
Valor	- R\$	-
Histórico	- Descrição despesa	-

Fonte: próprios autores (2013).

O ordenamento e a organização dessas informações possibilita a criação de variáveis numéricas e nominais que puderam receber tratamento estatístico oportuno para a consecução dos objetivos estabelecidos na pesquisa. Para os fins metodológicos é preciso ater-se em alguns pontos: (1) A alocação de recursos públicos está descrita no empenho em moeda corrente, tendo por premissa o uso daqueles empenhos que efetivamente foram pagos pela prefeitura; (2) A atividade principal e o município estão associados ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, portanto obedeceu este registro na localização territorial da empresa e na definição da Classificação Nacional de Atividades Econômicas-Fiscal, CNAE-Fiscal; e (3) Para analisar as despesas públicas na cultura nos municípios foram ordenados os empenhos referentes ao tópico "Cultura", código "13", do Tribunal de Contas do Estado<sup>5</sup>.

Ainda na perspectiva metodológica a pesquisa estabeleceu duas premissas de análise: a articulação entre as atividades econômicas e as cadeias produtivas na cultura; e a articulação entre as atividades econômicas e as categorias culturais. No primeiro caso parte-se dos estudos realizados na economia criativa, especialmente da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan – em 2008 e da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul – FEE – em 2013 (VALIATI, 2013), para se chegar numa articulação das seguintes atividades:

**Atividades nucleares** – segmentos de bens e serviços que no curso de seu processo produtivo acabam por gerar atividades criativas/culturais. São consideradas

as geradoras de produção intelectual ou manifestações culturais.

**Atividades relacionadas** – segmentos produtivos reconhecidos como fornecedores de bens e serviços às atividades nucleares. Proveem diretamente o núcleo criativo/cultural.

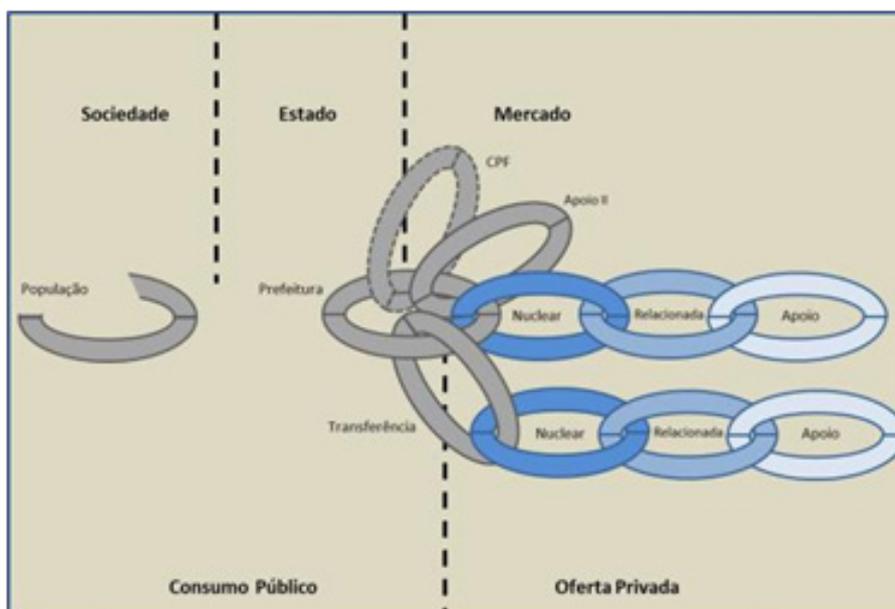
**Atividades de apoio** – segmentos produtivos que de maneira indireta podem contribuir com a provisão de bens e serviços às atividades nucleares.

**Atividades de apoio II** – segmentos produtivos amplos que indiretamente contribuem para a provisão e fomento de bens e serviços às atividades culturais, especialmente ao se perceber o papel fomentador e provedor do Estado.

**Transferências governamentais** – o provimento da atividade criativa e cultural empreendida pelo Estado também mobiliza um conjunto de entidades, sindicatos, associações e instituições, por meio da transferência de recursos a estas organizações.

Nessa perspectiva, a metodologia proposta percebe o gasto em cultura, resultante de uma política cultural, como mobilizador de diferentes elos na cadeia produtiva do setor. Elos que variam significativamente de especialização produtiva no contexto da economia da cultura, mas que não deixam de, pela demanda pública, mobilizar a oferta privada de bens e serviços. O esquema a seguir sintetiza a proposta.

Figura 01 – Esquema cadeia produtiva e gastos públicos (sociedade, Estado e mercado).



Fonte: próprio autores (2014).

O segundo ponto está na articulação entre as atividades econômicas e as categorias culturais. Assim, o estudo categorizou os códigos CNAE com os setores culturais (patrimônio, expressões culturais, artes de espetáculo, audiovisual, livro e afins, e criações funcionais) conforme estabelecido pela Secretaria de Economia Criativa do Ministério da Cultura (2011). O quadro abaixo exemplifica a metodologia.

**Quadro 02 – Exemplo categorização setor cultural x cadeia produtiva x código CNAE.**

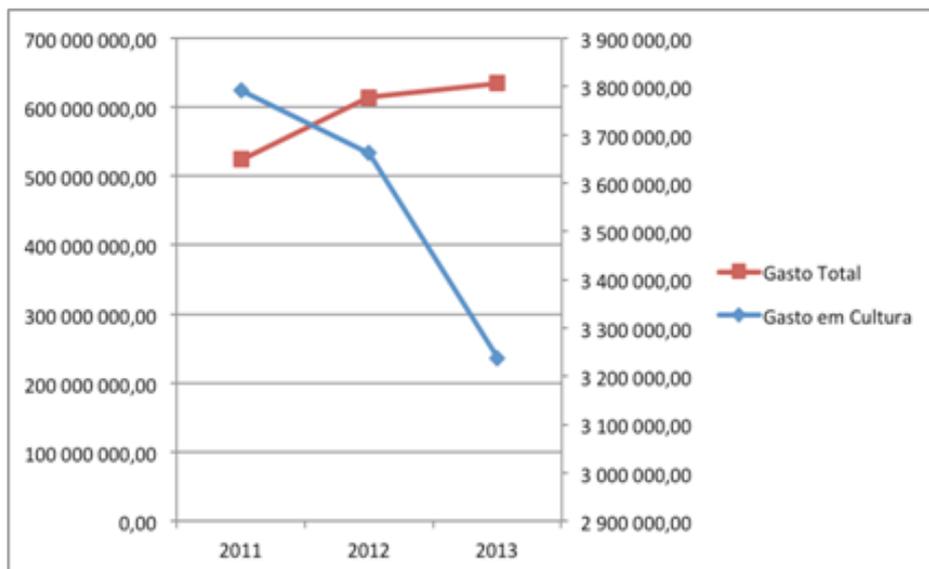
Categoria cultural	Posição na cadeia produtiva	Código CNAE (subclasse)
Campo do Patrimônio	Nuclear	8130300
		9101500
		9102301
		9102302
		9103100
		9321200

**Fonte: próprios autores (2014).**

### **Resultados da análise: a leitura do perfil dos gastos municipais**

As despesas efetuadas pelos municípios em cada ano contábil podem ser percebidas no demonstrativo da despesa das prefeituras a partir da função 13 “cultural”. Optou-se por fazer uma apresentação dos empenhos efetivamente pagos dentro do ano contábil em que a despesa foi empenhada (por vezes o que é empenhado não é necessariamente pago). O gráfico abaixo que demonstra as despesas totais e as despesas em cultura realizada pelos municípios das Missões para os anos de 2011, 2012 e 2013.

Figura 02 – Gráfico gasto total e gasto cultura “Rota Missões” (2011 a 2013).



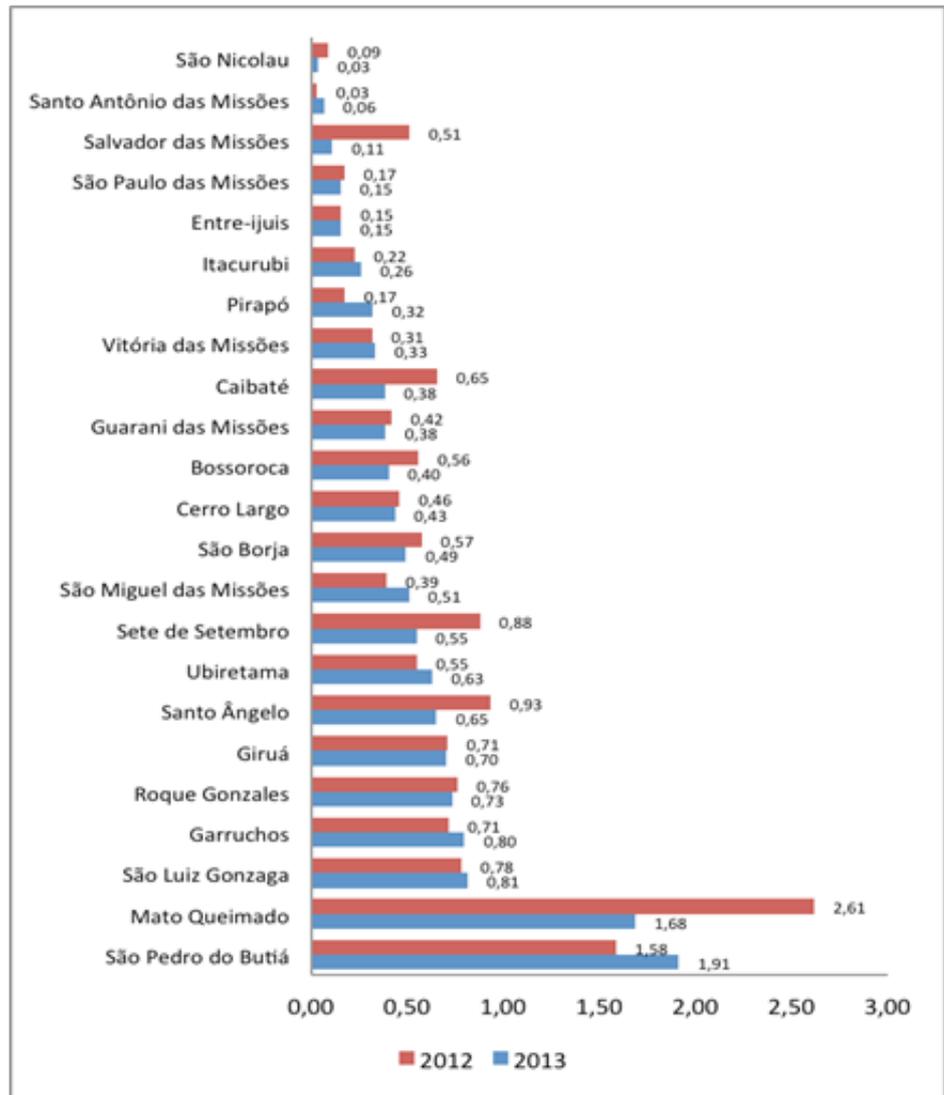
Fonte: os autores (2015), baseado em TCE (2014).

Nota-se que no cômputo geral há uma significativa queda nas despesas em cultura realizadas no percurso dos três anos. Em percentuais percebe-se que em 2011 as despesas em cultura correspondiam a 0,72%, mas em 2013 esse valor foi reduzido para 0,51%. O que é mais significativo é que 2012 e 2013 representam a troca de gestão municipal. Mesmo assim, supõem-se que a conjuntura econômica e política não foram oportunas para uma ampliação do fomento à cultura na região (em 2012 tem-se 0,6% em cultura contra 0,51% em 2013). Pode-se dizer, assim, que se os gastos municipais aumentaram entre 2011 e 2013 (mesmo com a correção da inflação), à cultura o dispêndio de recursos foi inversamente proporcional.

6- A bem da verdade, o Plano Plurianual (e a própria Lei de Diretrizes Orçamentária) estabelecido em cada município contempla o primeiro ano da gestão seguinte. Mesmo assim, sabe-se que isso não é, via de regra, um impeditivo para ampliar ou reduzir os gastos nas funções orçamentárias da prefeitura.

No entanto acredita-se que o desdobramento dos dados de 2012 e 2013 possam ser esclarecedores em alguns pontos. O primeiro ponto é salientar que a região (resultado de uma média) pode ser falseadora para o perfil dos municípios em relação à cultura. O segundo, que a comparação entre as diferentes administrações também pode ser melhor percebida a partir desses anos<sup>6</sup>. Com essa intenção, o gráfico a seguir procura elucidar os gastos por município nos respectivos anos, considerando o percentual de gasto em cultura.

Figura 03 – Gráfico gastos cultura municípios “Rota Missões” (%) (2012 e 2013).



Fonte: os autores (2014), baseado em TCE (2014).

7- Os municípios de Rolador e Porto Xavier não contabilizaram despesas em cultura em 2012 e 2013.

O gráfico revela que dos 25 municípios da região<sup>7</sup>, 15 diminuíram os gastos em cultura entre os anos mencionados, 09 aumentaram o percentual de gastos em cultura e 01 manteve o mesmo percentual. Destaca-se ainda o aumento no percentual em cultura para os municípios de Mato Queimado e São Pedro do Butiá (municípios que desde 2011 detinham significativos percentuais em gasto na área). No entanto, em números absolutos (R\$) não representam um dispêndio significativo de recursos financeiros. Vale dizer, por exemplo, que a soma dos municípios não se aproxima ao que foi gasto pelo município de São Borja em

2013.

Em que pese esta variação negativa por município percebe-se que a troca de administração pública impactou nas políticas culturais das prefeituras. Essa reflexão aliada com a queda dos valores absolutos (e propriamente os valores que são aplicados em cultura) levam a constatação de que a região possui uma discrepância entre a oferta e presença da dimensão simbólica da cultura e o real investimento financeiro-material em termos de políticas públicas no setor.

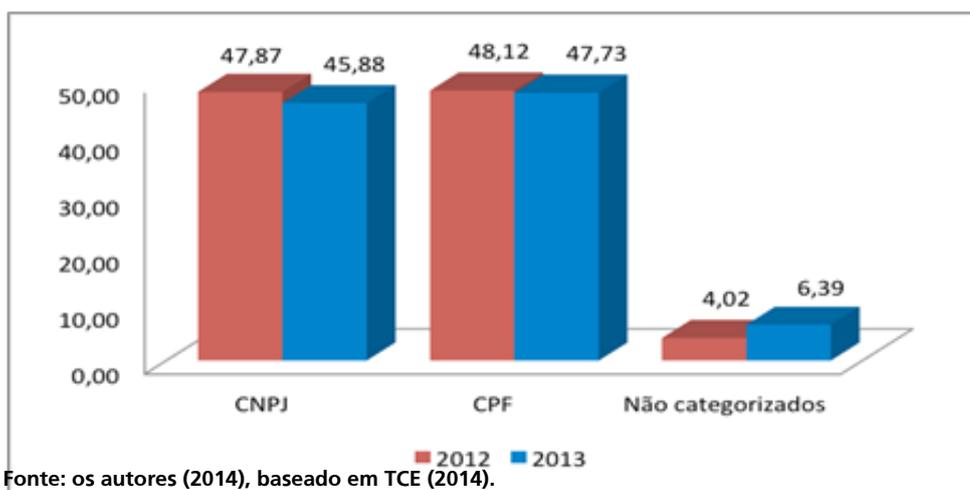
### O recurso da cultura e o tipo de “pessoa”

O estudo dos recursos à cultura na região das Missões, assim, foi marcado pelo reconhecimento de que os gastos em cultura não ultrapassaram mais do que três milhões de reais como soma total da região (em 2012 foram gastos R\$3.661.782,39 e em 2013 R\$3.237.421,37). Como esses valores é que o estudo prosseguiu com a análise do dispêndio público em cultura.

O segundo ponto foi perceber se os recursos foram destinados para pessoas físicas ou jurídicas. Em outros termos, o gasto foi para a contratação de serviço ou a aquisição de bens que estão disponíveis pelas empresas (CNPJ) ou por pessoas físicas (CPF). Acredita-se que nesse ponto já é possível perceber o perfil do gasto público e como isso se traduz nas políticas culturais aplicadas pelas prefeituras da região.

Ao utilizar os dados de 2012 e 2013 notou-se que não houve diferenças significativas nas amostras. O gráfico abaixo apresenta o gasto em CNPJ e CPF<sup>8</sup>

Figura 04 - Gráfico gastos em CNPJ e CPF municípios Missões (%) (2012 e 2013).



8- Consta no gráfico a presença do item “Não categorizados”. Este item surgiu a partir da constatação do não enquadramento de alguns elementos como previdência social, fundos municipais e outros encargos.

9- Vale dizer que a maioria dos municípios conta com a cultura ligada à outra pasta administrativa. Assim, não há como, por exemplo, definir pelos recursos os servidores públicos da educação que atuam na cultura, já que ambos podem estar lotados somente na educação. E vale dizer também que há municípios que prevalecem como o gasto centrado somente no pagamento da folha dos servidores públicos.

Há uma pequena diferença para a destinação de recursos aos CPFs nos dois anos. Aqui se destaca a destinação dos recursos à folha de pagamento dos servidores enquadrados na cultura<sup>9</sup>, assim como para pagamentos de diárias de deslocamento para estes mesmo servidores. Por outro lado, uma fatia de recursos atribuída ao cadastro de pessoa física está ligada ao tipo de atividade cultural desenvolvida pelas prefeituras. Notou-se que o percentual às pessoas físicas também está relacionado com as festividades, festas, festivais promovidos pelas prefeituras. Explica-se: não é possível mensurar o quanto isso está atrelado, mas a realização de eventos como festivais de música em Santo Ângelo (Canto Missionário da música nativa) contemplam a premiação aos artistas, o que justifica alguns empenhos no CPF. No entanto, frisa-se que o significativo percentual em pessoas físicas aponta um alto custo na manutenção do pessoal a serviço da cultura nos municípios, informação importante que cabe outros estudos a partir dos dados disponíveis.

### O recurso da cultura e as categorias culturais

10- A partir desse ponto optou-se pela utilização dos dados de 2013 para a definição do perfil dos gastos. Tal medida se justifica pela posição similar encontrada para o ano de 2012. Mesmo considerando a troca de administrações as variações desses índices foram as mesmas para os pontos que se pretende apresentar.

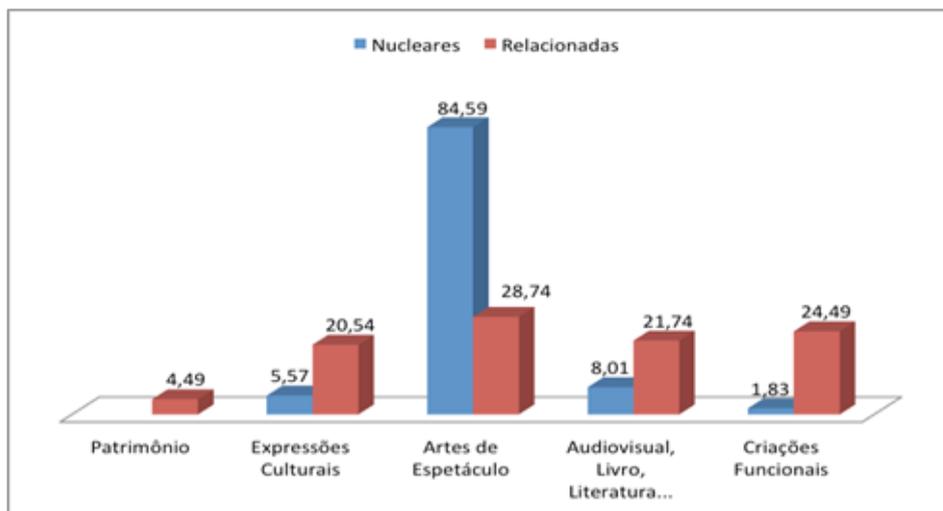
A sequência do estudo propôs a apresentação dos gastos no contexto do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica. Desta forma, do montante de recursos em 2013 (R\$3.237.421,37), o valor gasto com CNPJ esteve em torno de um milhão e 400 mil reais<sup>10</sup>. Para a conjuntura de 27 municípios já se percebe que a cultura, por meio das políticas públicas, não mobiliza significativos recursos na economia por meio das pessoas jurídicas.

A temática da cadeia produtiva mobilizada pelo gasto público dos municípios da região das Missões, como esse gasto se desloca no espaço e como é possível perceber uma cidade-polo das atividades na cultura será visto a seguir. No entanto, uma reflexão a partir dos dados disponíveis sugere a configuração de um indicador cultural. Explica-se: a partir do CNPJ identificou-se o código CNAE. Este código foi lido a partir da cadeia produtiva da cultura e, especificamente, nesse estudo foi associada com as categorias culturais. Assim, o dispêndio de recursos em cultura vai expressar as preferências alocativas da administração pública, estabelecendo ligações diretas entre a demanda pública e a oferta privada de bens e serviços. Consequentemente, esse gasto aponta qual o tipo de manifestação cultural recebe os maiores investimentos públicos.

Desta forma, trabalhando somente com os CNPJs enquadrados na categorização da cadeia produtiva (nucleares e relacionadas) e das categorias culturais tem-se o perfil do gasto público por atividade cultural para a região das Missões. Importa dizer que do montante gasto em 2013 (R\$3.237.421,37) o enqua-

dramento dessas atividades nucleares/relacionadas com as categorias culturais representou 18,6%.

Figura 5 – Gráfico gastos em cultura nucleares/relacionadas por categoria cultural (%) (2013).



Fonte: os autores (2014), baseado em TCE (2014) e Receita Federal (2014).

Acredita-se que o gráfico é um significativo indicador das políticas públicas em cultura. A expressividade do campo das Artes de espetáculo (dança, música) é um indicador do tipo de manifestação cultural apoiada pelos municípios da região. Tal constatação foi percebida qualitativamente com as visitas e entrevistas realizadas nos municípios durante a pesquisa. A realização de shows musicais, eventos festivos em datas comemorativas e a realização de festivais de arte e cultura acabam por retratar que as políticas públicas dos municípios da região estão centradas nas artes de espetáculo.

Os dados também indicam que nos outros campos culturais as prefeituras desenvolvem ações que podem ser vistas como de apoio a estas atividades. Por exemplo, no campo do patrimônio não há gastos em atividades nucleares, mas há em atividades relacionadas a esta categoria. Isso não quer dizer que não existam atividades nesse campo. As atividades existem, mas o que mobiliza são recursos em bens e serviços que estão relacionados a ele. Assim como o campo das expressões culturais, a prefeitura não compra uma tela de um artista plástico, mas pode dar apoio na sua produção.

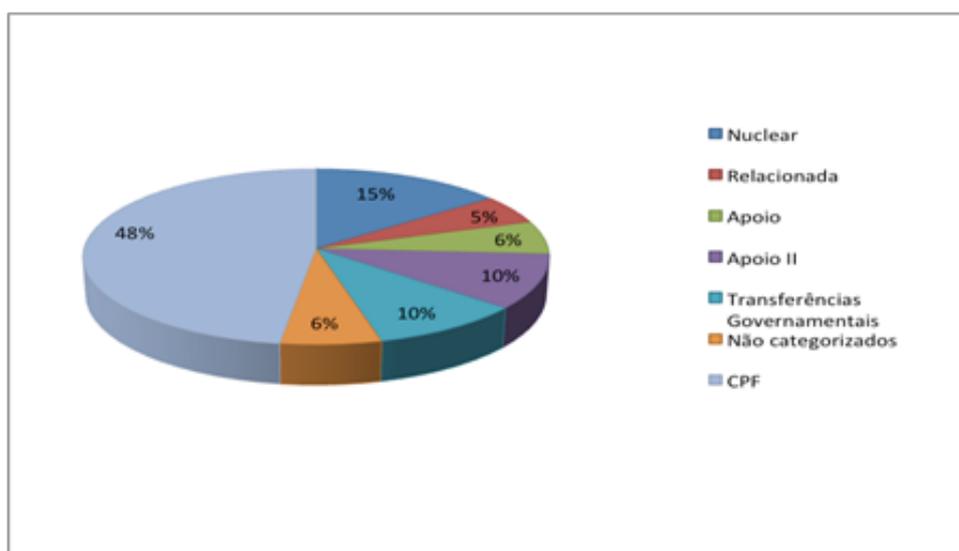
Portanto, a partir da metodologia empregada caracterizou-se o perfil da região para os gastos em cultura, tendo como fim último demonstrar como são aplicados os recursos e qual a atividade cultural mais mobilizada enquanto política

pública. A região das Missões, nesse sentido, tende a mobilizar atividades culturais no campo das artes de espetáculo. Isso está posto desde os indícios apresentados com o CPF e mais salientes com a categorização a partir dos campos culturais.

### Gastos municipais e cadeia produtiva

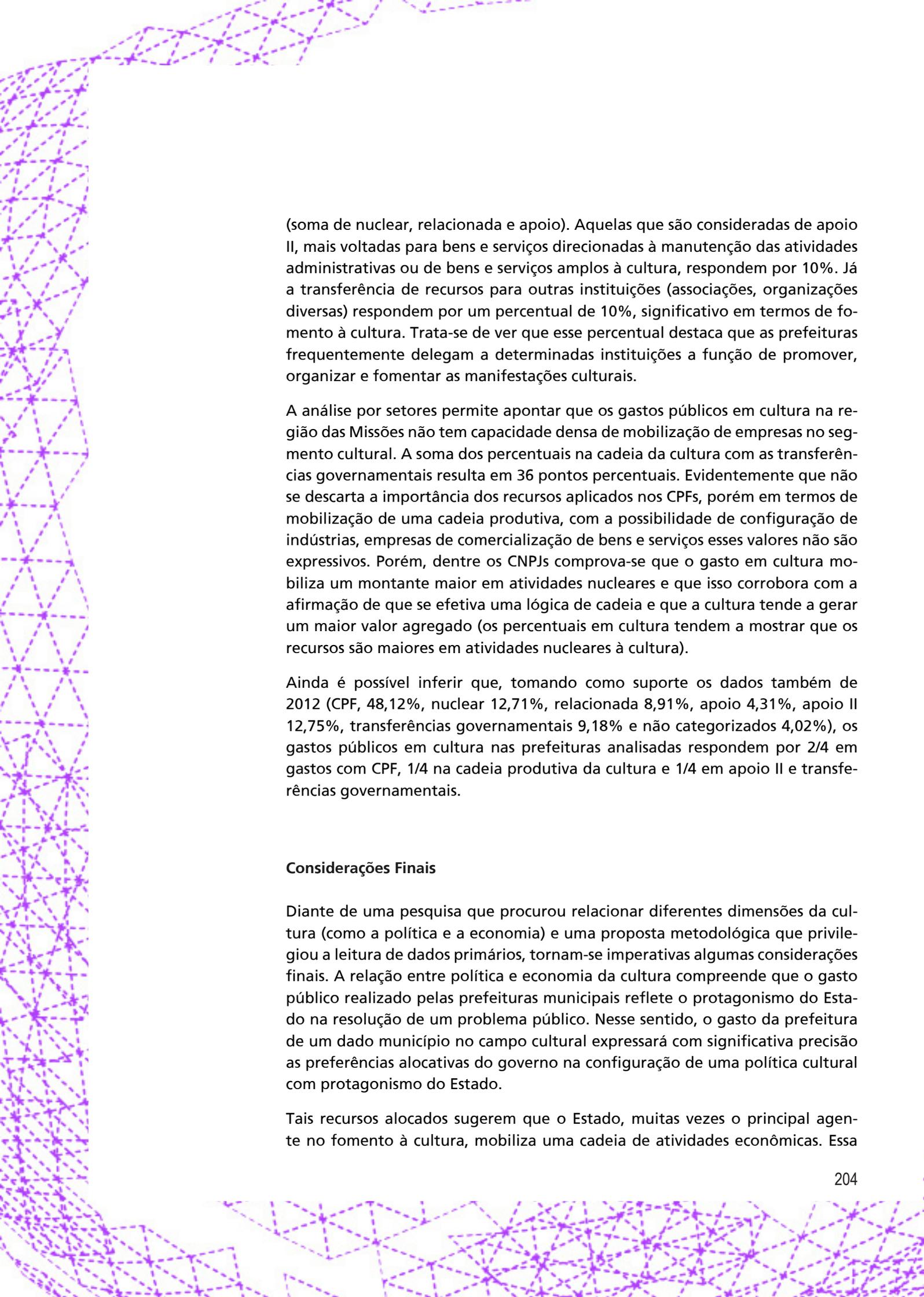
Outro ponto de reflexão do estudo foi perceber se os gastos públicos em cultura seriam capazes de mobilizar uma cadeia produtiva da cultura. Para isso, a proposta fundamental foi perceber a setorização dos gastos com CNPJ. Assim, seguindo os parâmetros metodológicos, o dispêndio de recursos com pessoas jurídicas foi categorizado em nuclear; relacionada; apoio; apoio II; e transferências governamentais (que podem, ao receber e executarem os recursos, mobilizarem da mesma forma a cadeia produtiva da cultura). O gráfico a seguir expõe a categorização do CNPJ em conjunto com o percentual do CPF.

Figura 6 – Gráfico gastos CPF e CNPJ com setores cadeia produtiva, “Rota Missões” (%) (2013).



Fonte: os autores (2014), baseado em TCE (2014) e Receita Federal (2014).

O gráfico reafirma a preponderância em gastos com CPF realizado pelas prefeituras dos municípios. As empresas prestadoras de serviços ou fornecedoras de bens ligados diretamente à cultura respondem por um percentual de 26%



(soma de nuclear, relacionada e apoio). Aquelas que são consideradas de apoio II, mais voltadas para bens e serviços direcionadas à manutenção das atividades administrativas ou de bens e serviços amplos à cultura, respondem por 10%. Já a transferência de recursos para outras instituições (associações, organizações diversas) respondem por um percentual de 10%, significativo em termos de fomento à cultura. Trata-se de ver que esse percentual destaca que as prefeituras frequentemente delegam a determinadas instituições a função de promover, organizar e fomentar as manifestações culturais.

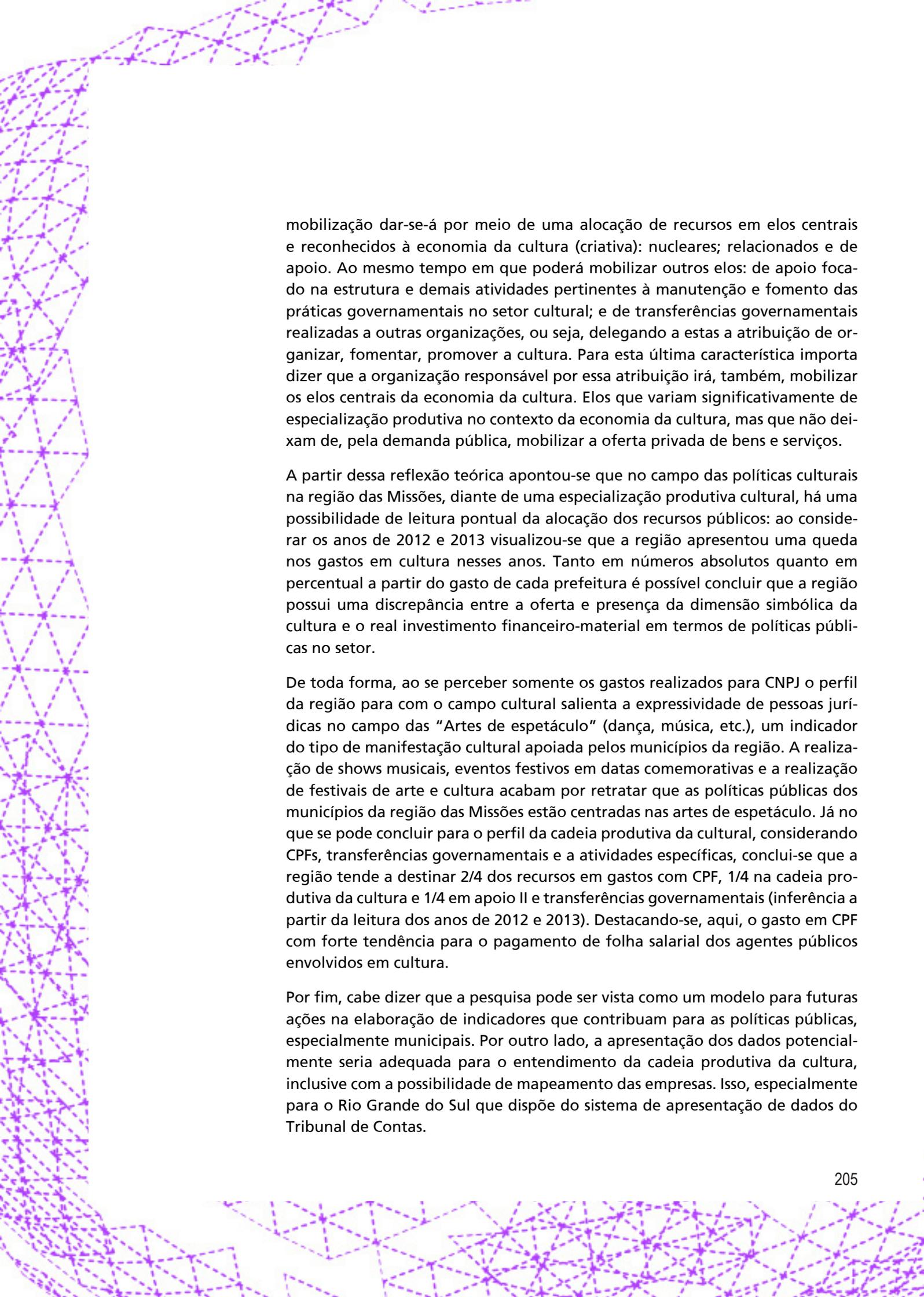
A análise por setores permite apontar que os gastos públicos em cultura na região das Missões não tem capacidade densa de mobilização de empresas no segmento cultural. A soma dos percentuais na cadeia da cultura com as transferências governamentais resulta em 36 pontos percentuais. Evidentemente que não se descarta a importância dos recursos aplicados nos CPFs, porém em termos de mobilização de uma cadeia produtiva, com a possibilidade de configuração de indústrias, empresas de comercialização de bens e serviços esses valores não são expressivos. Porém, dentre os CNPJs comprova-se que o gasto em cultura mobiliza um montante maior em atividades nucleares e que isso corrobora com a afirmação de que se efetiva uma lógica de cadeia e que a cultura tende a gerar um maior valor agregado (os percentuais em cultura tendem a mostrar que os recursos são maiores em atividades nucleares à cultura).

Ainda é possível inferir que, tomando como suporte os dados também de 2012 (CPF, 48,12%, nuclear 12,71%, relacionada 8,91%, apoio 4,31%, apoio II 12,75%, transferências governamentais 9,18% e não categorizados 4,02%), os gastos públicos em cultura nas prefeituras analisadas respondem por 2/4 em gastos com CPF, 1/4 na cadeia produtiva da cultura e 1/4 em apoio II e transferências governamentais.

### **Considerações Finais**

Diante de uma pesquisa que procurou relacionar diferentes dimensões da cultura (como a política e a economia) e uma proposta metodológica que privilegiou a leitura de dados primários, tornam-se imperativas algumas considerações finais. A relação entre política e economia da cultura compreende que o gasto público realizado pelas prefeituras municipais reflete o protagonismo do Estado na resolução de um problema público. Nesse sentido, o gasto da prefeitura de um dado município no campo cultural expressará com significativa precisão as preferências alocativas do governo na configuração de uma política cultural com protagonismo do Estado.

Tais recursos alocados sugerem que o Estado, muitas vezes o principal agente no fomento à cultura, mobiliza uma cadeia de atividades econômicas. Essa



mobilização dar-se-á por meio de uma alocação de recursos em elos centrais e reconhecidos à economia da cultura (criativa): nucleares; relacionados e de apoio. Ao mesmo tempo em que poderá mobilizar outros elos: de apoio focado na estrutura e demais atividades pertinentes à manutenção e fomento das práticas governamentais no setor cultural; e de transferências governamentais realizadas a outras organizações, ou seja, delegando a estas a atribuição de organizar, fomentar, promover a cultura. Para esta última característica importa dizer que a organização responsável por essa atribuição irá, também, mobilizar os elos centrais da economia da cultura. Elos que variam significativamente de especialização produtiva no contexto da economia da cultura, mas que não deixam de, pela demanda pública, mobilizar a oferta privada de bens e serviços.

A partir dessa reflexão teórica apontou-se que no campo das políticas culturais na região das Missões, diante de uma especialização produtiva cultural, há uma possibilidade de leitura pontual da alocação dos recursos públicos: ao considerar os anos de 2012 e 2013 visualizou-se que a região apresentou uma queda nos gastos em cultura nesses anos. Tanto em números absolutos quanto em percentual a partir do gasto de cada prefeitura é possível concluir que a região possui uma discrepância entre a oferta e presença da dimensão simbólica da cultura e o real investimento financeiro-material em termos de políticas públicas no setor.

De toda forma, ao se perceber somente os gastos realizados para CNPJ o perfil da região para com o campo cultural salienta a expressividade de pessoas jurídicas no campo das "Artes de espetáculo" (dança, música, etc.), um indicador do tipo de manifestação cultural apoiada pelos municípios da região. A realização de shows musicais, eventos festivos em datas comemorativas e a realização de festivais de arte e cultura acabam por retratar que as políticas públicas dos municípios da região das Missões estão centradas nas artes de espetáculo. Já no que se pode concluir para o perfil da cadeia produtiva da cultural, considerando CPFs, transferências governamentais e a atividades específicas, conclui-se que a região tende a destinar 2/4 dos recursos em gastos com CPF, 1/4 na cadeia produtiva da cultura e 1/4 em apoio II e transferências governamentais (inferência a partir da leitura dos anos de 2012 e 2013). Destacando-se, aqui, o gasto em CPF com forte tendência para o pagamento de folha salarial dos agentes públicos envolvidos em cultura.

Por fim, cabe dizer que a pesquisa pode ser vista como um modelo para futuras ações na elaboração de indicadores que contribuam para as políticas públicas, especialmente municipais. Por outro lado, a apresentação dos dados potencialmente seria adequada para o entendimento da cadeia produtiva da cultura, inclusive com a possibilidade de mapeamento das empresas. Isso, especialmente para o Rio Grande do Sul que dispõe do sistema de apresentação de dados do Tribunal de Contas.

## Referências

BRUNNER, José Joaquín. Políticas culturales y democracia: hacia una teoría de las oportunidades. IN: CANCLINI, Néstor García (ed.). **Políticas culturales en América Latina**. Ciudad de México: Editorial Grijalbo, 1987. 175-203p.

CANCLINI, Néstor García. **A produção simbólica: teoria e metodologia em sociologia da arte**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

\_\_\_\_\_. **As culturas populares no capitalismo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

\_\_\_\_\_. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. IN: CANCLINI, Néstor García (ed.). **Políticas culturales en América Latina**. Ciudad de México: Editorial Grijalbo, 1987. 175-203p.

CANDIDO JUNIOR, José Oswaldo. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Revista planejamento e políticas públicas**, IPEA, n. 23, jun., 2001.

DURAND, José Carlos. **Política Cultural e Economia da Cultura**. Cotia, SP: Ateliê Cultural, 2013.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE. **Sistema de Informações e Indicadores Culturais (2007-2010)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Emissão de Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 23 março 2013.

REZENDE, Flávio da Cunha. Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil: (1980-1994). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300005&lng=en&nrm=iso). Acesso em 24/10/2014.

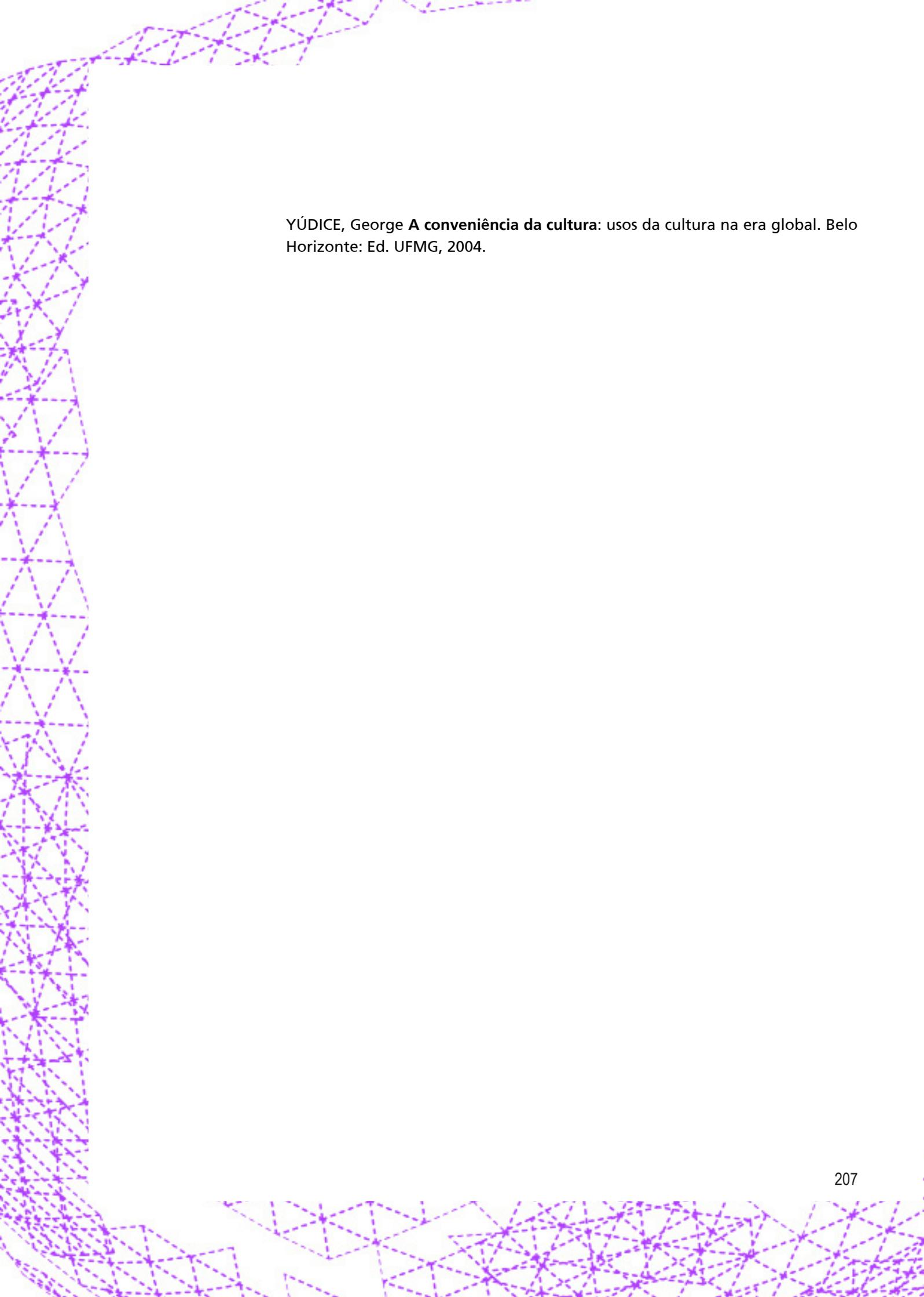
Rota Missões. Site institucional. Disponível em <<http://www.rotamissoes.com.br>>. Acesso em: 13 julho 2014.

TOLILA, Paul. **Cultura e economia: problemas, hipóteses, pistas**. São Paulo: Iluminuras/Itaú Cultural, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Controle social. Disponível em <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 06 março 2013.

VALIATI, Leandro. **Indústria criativa no Rio Grande do Sul: síntese teórica e evidências empíricas**. Porto Alegre: FEE, 2013.

VICECONTI, Paulo; NEVES, Silvério das. **Introdução à economia**. São Paulo: Saraiva, 2012.



YÚDICE, George **A conveniência da cultura**: usos da cultura na era global. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.