

CULTURA EM EXCESSO? UMA INVESTIGAÇÃO DOS DISPÊNDIOS COM CULTURA NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES

Mariana ROZENDO¹

RESUMO: Em linhas gerais, ambiciona-se por meio deste trabalho analisar as despesas culturais dos municípios fluminenses com o propósito principal de identificar se as cidades que mais recebem royalties de petróleo gastam relativamente mais nesta área comparado a outras, e quais as possíveis implicações disto para a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Royalties de petróleo. Dispêndios culturais municipais. Desenvolvimento.

Introdução

O fato recente de que os municípios brasileiros são os entes federativos que mais recursos disponibilizam de seu orçamento para o setor cultural desperta curiosidade acerca dos critérios utilizados pelos mesmos na alocação de tais recursos. Sabe-se, por exemplo, que os discursos de instituições governamentais prezam por afirmar que a cultura tem um papel extremamente importante no processo de desenvolvimento do país. O próprio debate sobre o papel da cultura no desenvolvimento das sociedades é contemporâneo, sendo mais ainda o que trata de políticas culturais para o desenvolvimento. Mas o quanto se age nesta direção e qual o planejamento em torno do setor cultural para alcançar este objetivo tão proclamado? Especialmente no que diz respeito ao Estado do Rio de Janeiro tem-se uma preocupação adicional: recursos advindos do pagamento de royalties e participações especiais, que disponibiliza para alguns municípios imensos recursos. A alocação deles na área cultural tem sido realizada de forma a auxiliar no processo de desenvolvimento? O objetivo geral desse trabalho é o oferecer uma resposta a essa questão.

¹ Graduada em Ciências Econômicas. UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 - mariana_rozendo@hotmail.com.

Políticas municipais de cultura

A partir dos dados obtidos no documento “Cultura em números” da Secretaria de Políticas Culturais do Ministério da Cultura, procura-se destacar o papel das administrações municipais de todo o país na gerência de políticas culturais e alocação de recursos nesta área. De acordo com o documento, a quantidade de municípios com Política Municipal de Cultura (PMC) é alta, apresentando percentuais superiores a 50% em quase todas as regiões. Dos 1.668 municípios da Região Sudeste, por exemplo, 1.118 apresentam Política Municipal de Cultura. Dentre os objetivos mais citados para a existência desta política, foi apontado, “tornar a cultura um dos componentes básicos para a qualidade de vida da população” (63,8%), “ampliar o grau de participação social nos projetos” (18,77%) e “dinamizar as atividades culturais no município” (13,49%). (BRASIL, 2010). A análise do quadro das ações implementadas por meio dessas políticas municipais de cultura nos permite perceber que o interesse dos municípios em atender ao público diversificado e manter as festividades locais foi os mais citados.

Outro dado interessante é sobre a legislação municipal de fomento à cultura, onde o percentual de municípios, por região administrativa, com esta legislação, ficou abaixo dos 10% em todas as regiões. Na distribuição dos Estados com legislação municipal de fomento à cultura o Estado do Rio de Janeiro é o terceiro colocado com 8,70% (proporção dos municípios com a legislação sobre o total). O que chama a atenção são os objetos da legislação municipal de fomento à cultura: incentivos fiscais por meio de renúncia fiscal (69,35%) e financiamento público (37,74%). Os tipos de renúncia fiscal para o incentivo à cultura praticados foram: desconto no pagamento do ISS (56,45%), desconto no pagamento do IPTU (42,96%) e financiamento pelo Fundo Municipal de Cultura (40,32%). A partir da análise dos dados apresentados, pode-se observar que, no que diz respeito ao conceito de política cultural e sua inserção na agenda dos governos, a visão enraizada de cultura em nosso país é a de que ter ou promover a cultura é sinônimo de disponibilizar a educação e a arte erudita para o conjunto da população, juntamente com a promoção de atividades de entretenimento e lazer, ou seja, para que se tenham políticas culturais, basta realizarem espetáculos e eventos para a população. De acordo com Calabre (2009), a análise dos resultados permite dizer também que se mantém no país uma noção simplificada de política pública de cultura e que muitas das ações realizadas são mantidas por tradições, e não porque foram planejadas e articuladas com base em objetivos específicos.

Estudos de caso no Rio de Janeiro

Esta seção é fruto da preocupação com o destino dos recursos auferidos pelos municípios fluminenses na forma de pagamento de royalties do petróleo e participações especiais, principalmente no que concerne às despesas efetuadas na rubrica cultura. Como os municípios são os entes federativos que mais recursos disponibilizam para a área cultural e, considerando a abrangência do conceito de cultura, é legítimo conhecer como são usados estes recursos e se o são de forma eficiente. Na subseção abaixo “*Gastos culturais per capita*”, priorizou-se apresentar o conjunto de dados referentes aos municípios ricos recebedores de royalties e participações especiais, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras e, para efeito de comparação, apresentam-se também dados relativos a algumas cidades da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

Em complemento, na subseção “*Investigação dos gastos culturais dos municípios selecionados*” explora-se a abertura da conta denominada cultura, que se divide em “patrimônio cultural”, “difusão cultural” e “outras despesas na função cultura” com o intuito de esclarecer a alocação dos enormes recursos que os municípios recebedores de royalties destinam a esta área. Realiza-se também uma comparação entre os gastos *per capita* com cultura dos municípios que mais recebem royalties com os gastos *per capita* com cultura daqueles que menos recebem royalties no Estado do Rio de Janeiro. Em adição, busca-se ainda avaliar a capacidade de financiamento dos gastos com cultura das cidades selecionadas e por fim, considerar os avanços na questão da capacidade de estas obterem um melhor nível de desenvolvimento.

Gastos culturais *per capita*

Nesta investigação dos dispêndios culturais são analisadas as cinco cidades que mais recebem pagamentos de royalties e participações especiais: Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras. Atentando-se para o fato de que a região que abrange estes cinco municípios corresponde a 6,15% da população total do estado do Rio de Janeiro, e sabendo-se que seus gastos culturais podem ser considerados equivalentes aos de algumas cidades da região Metropolitana do estado, analisa-se a evolução dos gastos culturais *per capita*

dos mesmos, por meio da Tabela 1, e, em seguida, à comparação dos gastos *per capita* de alguns municípios selecionados da região Metropolitana, na Tabela 2.

Tabela 1 - Evolução dos gastos *per capita* com cultura (em reais) de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras, de 2003 – 2010

	2003	2004	2005	2006
Cabo Frio	20,49	16,53	10,83	ND
Campos dos Goytacazes	ND	0,00	0,00	51,25
Macaé	33,70	21,33	21,64	39,87
Quissamã	132,23	90,90	128,03	364,74
Rio das Ostras	199,11	125,82	69,49	84,90
	2007	2008	2009	2010
Cabo Frio	30,51	12,42	7,99	ND
Campos dos Goytacazes	ND	ND	ND	ND
Macaé	35,14	27,65	39,20	17,09
Quissamã	618,29	541,93	346,35	ND
Rio das Ostras	63,99	51,08	47,43	36,22

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2003-2010).

*ND: Não Disponível.

Tabela 2 - Evolução dos gastos *per capita* com cultura (em reais) do Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Nilópolis e São Gonçalo de 2003 a 2010

	2003	2004	2005	2006
Rio de Janeiro	14,50	14,74	16,43	22,42
Niterói	15,31	14,01	19,58	23,78
Duque de Caxias	1,49	13,70	1,27	10,12
Nova Iguaçu	1,92	2,03	1,27	0,09
Nilópolis	4,85	5,78	9,24	12,14
São Gonçalo	0,51	1,07	0,46	0,08
	2007	2008	2009	2010
Rio de Janeiro	12,51	36,01	11,56	16,58
Niterói	28,70	23,87	35,83	52,22
Duque de Caxias	2,66	3,69	1,64	1,99
Nova Iguaçu	6,80	4,71	4,87	1,82
Nilópolis	12,80	12,69	12,62	20,65
São Gonçalo	0,44	1,36	2,17	1,06

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2003-2010).

Pela análise dos dados contidos nas Tabelas 1 e 2 percebe-se que, mesmo apresentando valores de gastos culturais equivalentes a algumas cidades da Região Metropolitana, as “cidades ricas dos royalties e participações especiais” distinguem-se das demais por possuírem um dos mais altos gastos *per capita* com cultura do Estado do Rio de Janeiro. Rio das Ostras nos anos de 2003 e 2004 foi o município com maior gasto *per capita* do estado, vindo a perder esta posição para o município de Quissamã pelo período de 2005 a 2009. No entanto, qual a qualidade e a capacidade de financiamento dos gastos com cultura dos municípios de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras? Como visto, em comparação com os municípios selecionados da Região Metropolitana, os gastos *per capita* com cultura das cidades citadas chegam a ser equivalentes ou maiores. Na próxima subseção procura-se explorar melhor estas questões.

Investigação dos gastos culturais dos municípios selecionados

O estudo nesta subseção se dirige principalmente às cidades de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras, que apresentaram elevados dispêndios com cultura. Explora-se primeiramente, a abertura da conta denominada “Cultura”, que se divide em “Patrimônio Cultural”, onde se destinam recursos para a conservação do patrimônio histórico do município, “Difusão Cultural” onde são alocados recursos para a produção de panfletos até grandes shows e “Outras despesas com a função cultura”, que seria originalmente uma conta do tipo “resíduo”, e que, portanto, deveria conter lançamentos em valores baixos. Por meio das Tabelas 3 e 4, pode-se observar a destinação dos recursos da rubrica cultura nos municípios selecionados.

Tabela 3 - Despesas da função Cultura de 2005 à 2007 (a preços correntes R\$)

Município	Patrimônio Cultural	Difusão Cultural	Outras Despesas
2005			
Cabo Frio	0,00	0,00	1.728.715,17
Campos dos Goytacazes	0,00	0,00	0,00
Macaé	0,00	3.385.436,05	0,00
Quissamã	207.423,00	1.427.730,00	372.674,96
Rio das Ostras	7.850,00	1.035.601,30	2.279.354,50
2006			
Cabo Frio	ND	ND	ND
Campos dos Goytacazes	260.416,94	19.898.977,57	1.859.092,42
Macaé	64.850,00	3.909.637,10	2.433.197,20
Quissamã	296.998,22	785.768,81	4.769.066,47
Rio das Ostras	132.273,60	1.968.740,40	2.132.895,80
2007			
Cabo Frio	0,00	0,00	4.947.697,07
Campos dos Goytacazes	ND	ND	ND
Macaé	67.420,00	2.541.014,20	3.338.143,30
Quissamã	2.593.721,28	1.699.913,58	6.449.752,03
Rio das Ostras	90.529,30	2.478.623,60	2.216.276,70

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2005-2007).

*ND: Não Disponível.

A análise dos dados permite observar que todos os municípios selecionados destinam uma menor quantidade de recursos para a subdivisão “Patrimônio Cultural”, sendo as outras duas, “Difusão Cultural” e “Outros despesas com a função cultura”, as rubricas que mais recebem recursos. Neste sentido, podem-se considerar como comprovada umas das conjecturas realizadas por Calabre (2009), qual seja, a idéia de que promover cultura é levar atividades de entretenimento e lazer para a população.

Tabela 4 - Detalhamento das despesas da função Cultura nos municípios selecionados de 2008 à 2010 (a preços correntes R\$)

Município	Patrimônio Cultural	Difusão Cultural	Outras Despesas
2008			
Cabo Frio	0,00	0,00	2.243.481,59
Campos dos Goytacazes	ND	ND	ND
Macaé	197.544,00	2.358.512,30	2.663.312,38
Quissamã	2.022.271,23	2.599.328,86	5.845.721,33
Rio das Ostras	28.141,80	1.981.912,20	2.642.811,40
2009			
Cabo Frio	0,00	1.485.500,00	0,00
Campos dos Goytacazes	ND	ND	ND
Macaé	176.500,00	1.883.471,00	5.561.618,39
Quissamã	584.037,40	1.835.710,90	4.465.014,00
Rio das Ostras	34.330,90	2.205.500,00	2.342.703,20
2010			
Cabo Frio	ND	ND	ND
Campos dos Goytacazes	ND	ND	ND
Macaé	7.140,00	3.526.414,06	0,00
Quissamã	ND	ND	ND
Rio das Ostras	180.500,00	1.504.600,00	2.142.100,00

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2008-2010).

*ND: Não Disponível.

Um detalhamento da gestão cultural dos cinco municípios que mais recebem royalties e participações especiais, por conta da exploração do petróleo *offshore*, é fornecido por Miranda (2011). A gestão do setor cultural de Macaé é de responsabilidade da Fundação Macaé de Cultura, que geriu um teatro, uma biblioteca, uma escola, uma galeria de artes e um centro de artesanato. Nos distritos da cidade existem pequenas bibliotecas e videotecas e as periferias não contam com equipamentos públicos de cultura. Rio das Ostras tem seu setor cultural gerido pela Fundação Rio das Ostras de Cultura que administra a “Casa da Cultura, o Sítio Arqueológico Sambaqui da Tirioba, o Teatro, a Biblioteca, a Fundação Escola de Artes e Ofícios, em bairros centrais e o Centro Ferroviário de Cultura Rocha-Leão.” (MIRANDA, 2011, p.7)

Em 2008 foi criada em Quissamã a Fundação Cultural de Quissamã, que tem dirigido o Centro Cultural Sobradinho, o Museu Casa de Quissamã e o Complexo Cultural Machadinho (com uma sala de cinema). Segundo Miranda (2011), o município destaca-se pela valorização do patrimônio histórico e já restaurou prédios dos períodos Coloniais e Imperiais brasileiros. O

Centro de Cultura Charitas, Casa dos 500 anos de História de Cabo Frio, Biblioteca Pública Municipal, Teatro Municipal, a Oficina-Escola Carlos Scliar e o Centro de Cultura Anderson Giba Bytes, todos localizados em Cabo Frio são administrados pela Secretaria Municipal de Cultura do município. Por fim, o setor cultural de Campos dos Goytacazes foi conduzido, desde 2003, por três fundações: a Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima, a Fundação Cultural Trianon e a Fundação Zumbi dos Palmares. No entanto, a partir de 2011, estas foram agrupadas na Secretaria Municipal de Cultura. De acordo com os dados obtidos, o setor cultural do município de Campos não teve expressivas melhoras, uma vez que os prédios históricos continuam deteriorados, assim como a biblioteca pública (MIRANDA, 2011, p.10).

Após este breve panorama da estrutura do setor cultural, avança-se para a avaliação da capacidade de financiamento dos gastos com cultura das cidades selecionadas. Para tanto, foram confeccionados indicadores que relacionam as despesas da rubrica cultura com as receitas orçamentárias e tributárias. A primeira é classificada pela Lei Federal nº 4.320/64, em seu artigo 11, em duas categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. As Receitas Correntes são constituídas pelas receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. As Receitas de Capital são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinado a atender despesas classificáveis em despesas de capital. As Receitas Tributárias são os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. É a receita privativa das entidades investidas do poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Secretaria da Fazenda do Estado de SP – Coordenação da Administração Financeira Contadoria Geral do Estado).

As Tabelas 5 e 6 delineiam os indicadores de capacidade de financiamento dos gastos com cultura dos municípios escolhidos.

Tabela 5 - Capacidade de financiamento dos gastos com cultura segundo a receita orçamentária dos municípios selecionados (em %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cabo Frio	1,36	1,04	0,56	ND	1,23	0,5	0,4	ND
Campos dos Goytacazes	ND	0	0	1,76	ND	ND	ND	ND
Macaé	0,95	0,57	0,51	0,8	0,67	0,45	0,68	0,26
Quissamã	1,6	1,16	1,64	4,31	5,73	4,6	4,07	ND
Rio das Ostras	2,54	1,73	0,89	0,97	1,33	0,94	1,16	0,75

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2003-2010).

*ND: Não Disponível.

Tabela 6 - Capacidade de financiamento dos gastos com cultura segundo a receita tributária dos municípios selecionados (em %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cabo Frio	12,4	9,3	5,2	ND	10,6	4,6	2,8	ND
Campos dos Goytacazes	ND	0,0	0,0	31,4	ND	ND	ND	ND
Macaé	7,2	3,5	3,0	4,6	3,1	2,1	2,4	1,0
Quissamã	57,6	34,5	53,6	160,2	191,9	127,3	146,3	ND
Rio das Ostras	52,7	20,8	16,6	15,2	15,0	9,5	10,8	8,3

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2003-2010).

*ND: Não Disponível.

Considerando a Tabela 5, apreende-se que os dispêndios com cultura variaram entre 0,26% a 7,96% da receita orçamentária dos municípios selecionados. No entanto, ao considerar-se apenas a receita tributária dos mesmos (Tabela 6), que abrange as receitas privativas derivadas do poder investido de tributar e reflete a capacidade de financiamento própria do município, a parcela alocada para os gastos com cultura chegam a ser maiores que os próprios orçamentos tributários, como é o caso de Quissamã. Analisando-se detalhadamente os indicadores propostos, com uma ressalva de que todos os dados referentes em moeda nacional citados a seguir estão a preços correntes, tem-se o seguinte.

Cabo Frio detém um dos menores índices de aplicação de recursos para a área cultural em relação à sua receita orçamentária no período: 1,36% em 2003, 1,04% em 2004, 0,56% em 2005, 1,23% em 2007, 0,5% em 2008 e 0,4% em 2009. No entanto, ao considerarmos o indicador da capacidade de financiamento segundo a receita tributária, o índice aumenta para: 12,4% em 2003,

9,4% em 2004, 5,2% em 2005, 10,6% em 2007, 4,6% em 2008 e 2,8% em 2009. No balanço consolidado do município, para o ano de 2007, por exemplo, a receita orçamentária foi de R\$403.622.373,60 (a preços correntes). Deste valor, apenas 11,54% foi equivalente às receitas tributárias, 6,78% foi relativo à cota-parte do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), 14,06% referente à Participação das Receitas dos Estados² e 44,12% derivada da cota parte dos royalties de petróleo, ou seja, a maior parte da receita orçamentária do município de Cabo Frio em 2007. Ao supormos que o gasto com cultura na cidade de Cabo Frio dependesse apenas do orçamento tributário do município, provavelmente a quantidade de recursos seria insustentável. Especialmente para o caso de Cabo Frio, percebe-se uma diminuição de ambos os índices a partir de 2008. Isto ocorreu principalmente pela diminuição de recursos reservados à cultura no município, que em 2007 designou R\$ 4.947.697,07, em 2008 R\$ 2.243.481,59 e em 2009 R\$ 1.485.500,00.

Do município de Campos dos Goytacazes é permitido apenas avaliar 2006, uma vez que os balanços consolidados dos outros anos não foram entregues pelas autoridades competentes. Em relação à receita orçamentária, Campos dos Goytacazes reservou à área cultural no ano de 2006 o equivalente a 1,76%, e em relação à receita tributária este dispêndio equivaleu a 31,4%. No balanço consolidado de 2006, da receita orçamentária de R\$1.249.186.089,00, 5,61% é referente à receita tributária auferida pelo município, 1,9% foi relativo à Cota-parte do FPM, 28,36% derivado da Cota de Royalties Excedente, 35,55% foi equivalente à Cota Royalties Participação Especial e 10,64% é referente à Participação das Receitas dos Estados. Do exposto, fica evidente que, também para o caso de Campos dos Goytacazes, a maior parte da receita orçamentária disponível advém de receitas provenientes das rendas do petróleo. Especialmente para o ano de 2006, onde foram gastos R\$22.018.486,93 na rubrica cultura, se supormos que este dispêndio fosse financiado apenas com os recursos da receita tributária, este seria insustentável, pois responderia por 31,4% do orçamento.

Os dispêndios com cultura do município de Macaé são os que apresentam melhor capacidade de financiamento, se confrontados com os dos outros municípios. A comparação dos dois indicadores nos leva à percepção de que os mesmos não variam de maneira extraordinária em relação um ao outro: no caso do indicador de capacidade de financiamento segundo a receita

² Soma da Cota ICMS, Cota IPVA, Cota IPI exportação e Cota CIDE.

orçamentária, em 2003 foi de 0,95%, em 2004 0,57%, em 2005 0,51%, em 2006 0,8%, em 2007 0,67%, em 2008 0,45%, em 2009 0,68% e em 2010 0,26%; já o outro indicador que relaciona os gastos com cultura e a receita tributária em 2003 foi 7,2%, em 2004 3,5%, em 2005 3%, em 2006 4,6%, em 2007 3,1%, em 2008 2,1% em 2009 2,4% e em 2010 1%. Os dispêndios na área cultural do município variaram, no período, de R\$3.243.699,33 em 2004 até R\$7.621.589,39 em 2009. O que condicionou o comportamento descendente do indicador da capacidade de financiamento dos gastos culturais segundo a receita tributária foi precisamente o aumento da arrecadação desta no período de 2003 a 2010: R\$67.959.931,03 em 2003, R\$91.577.337,78 em 2004, R\$112.683.616,64 em 2005, R\$ 139.278.667,80 em 2006, R\$189.473.063,00 em 2007, R\$250.308.336,20 em 2008, R\$314.559.897,82 em 2009 e R\$352.711.560,35 em 2010. Mesmo possuindo uma melhor condição de financiamento dos gastos com cultura, é fato que o município de Macaé também é extremamente dependente das rendas provenientes do petróleo e que se estas não permanecessem, o gasto cultural provavelmente não poderia ser mantido nos patamares atuais.

O município de Quissamã obteve maior índice de gasto cultural *per capita* do Estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2005 a 2009. Em relação a sua receita orçamentária os dispêndios culturais equivaleram a 1,6% em 2003, 1,16% em 2004, 1,64% em 2005, 4,31% em 2006, 5,73 em 2007, 4,6% em 2008 e 4,07% em 2009. Quantidades estas que não parecem muito altas até que se compare a participação dos gastos com cultura na receita tributária de Quissamã: 57,6% em 2003, 34,5% e, 2004, 53,6% em 2005, 160,2% em 2006, 191,9% em 2007, 127,3% em 2008 e 146,3% em 2009. Os gastos culturais do município variaram no período de R\$1.392.480,65 em 2004 a R\$10.743.386,89 em 2007. Neste último, a receita orçamentária alcançou R\$187.625.381,10, sendo a receita tributária de R\$5.597.224,16, ou seja, 2,98% da receita orçamentária, a Cota-parte do FPM 2,78%, a Cota-parte dos Royalties de Petróleo 41,47%, a Cota-parte de Participação Especial 24,11% e a Participação nas Receitas dos Estados 21,33%. Os gastos culturais *per capita* do município foram de R\$132,23 em 2003, R\$90,90 em 2004, R\$128,03 em 2005, R\$364,74 em 2006, 618,29 em 2007, R\$541,93 em 2008 e R\$346,35 em 2009. Mesmo que a partir de 2007 este índice esteja em trajetória de queda, é fato que, novamente, trata-se de um município que não teria capacidade de financiamento próprio para arcar com a manutenção dos dispêndios culturais realizados, caso cessassem as rendas provenientes do recurso finito petróleo.

Por fim, o município de Rio das Ostras apresentou valores de 2,54% em 2003, 1,73% em 2004, 0,89% em 2005, 0,97% em 2006, 1,33% em 2007, 0,94% em 2008, 1,16% em 2009 e 0,75% em 2010 para o indicador de capacidade de financiamento segundo as receitas orçamentárias. A análise do outro indicador da Tabela 6 permite ilustrar que o município tem melhorado sua capacidade de financiamento próprio dos gastos com cultura, principalmente por conta do aumento da receita tributária que variou de R\$15.865.142,57 em 2003 para R\$46.066.257,11 em 2010 e da diminuição dos recursos alocados na rubrica cultura desde 2007 a 2010: R\$4.785.429,60, R\$4.652.865,40, R\$4.582.534,10 e R\$3.827.200,00, respectivamente. O município obteve em 2010 a receita orçamentária de R\$508.942.375,77, da qual, 9,05% corresponderam à receita tributária, 3,92% foram referentes à Cota-parte do FPM, 6,97% equivaleram à Cota-parte de royalties de petróleo, 19,55% à Cota Royalties Excedente, 32,33% à Cota Royalties Participação Especial e 11,46% referentes à Participação nas Receitas dos Estados. Dos dados expostos, pode-se considerar que os gastos culturais de Rio das Ostras também não são viáveis, sobretudo por conta da enorme riqueza recebida pelo município na forma de pagamentos de royalties de petróleo.

Dos cinco municípios avaliados, pode-se considerar que as receitas provenientes de royalties permitem-lhes alocarem uma maior quantidade de recursos em cultura. Em complemento, a avaliação da qualidade da alocação destes recursos e se esta é realizada de forma a pensar o desenvolvimento local é no mínimo duvidosa, uma vez que, como já fora citado, a idéia enraizada e simplificada das políticas culturais em nosso país é a de que promover a cultura é apenas levar atividades de entretenimento e lazer para a população, como shows e festivais artísticos.

Uma das últimas propostas de análise deste artigo consiste na comparação dos gastos culturais *per capita* para o ano de 2009 dos municípios fluminenses que mais recebem royalties de petróleo com os que menos recebem royalties. A seguir propõe-se também a comparação destes gastos com os de algumas cidades selecionadas do Estado de São Paulo e por fim, uma pequena avaliação dos indicadores do PIB (Produto Interno Bruto) e IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) de cidades selecionadas no intuito de avaliar, um tanto que superficialmente, a capacidade desses municípios aproveitarem os recursos disponíveis e alocá-los de forma a viabilizarem o desenvolvimento e diminuir a dependência das rendas provenientes dos royalties.

A Tabela 7 compara os gastos *per capita* dos maiores e menores recebedores de royalties. Por meio dela fica evidente que a os maiores gastos *per capita* com cultura não pertencem apenas aos municípios que mais recebem royalties de petróleo. No entanto, alguns deles se encontram nesta categoria: Quissamã com R\$346,35, Rio das Ostras com R\$47,43, Casimiro de Abreu com R\$40,67, Macaé com R\$39,20 e Niterói com R\$35,83. Entre os menores recebedores da Cota-parte de Royalties de Petróleo, chamam a atenção os municípios de Quatis (Região do Médio Paraíba) com gasto cultural *per capita* de R\$44,41, Porto Real (Região do Médio Paraíba) com R\$37,40 e Italva (Região Noroeste Fluminense) com R\$28,16, todos com gastos *per capita* superiores à Parati e ao Rio de Janeiro.

Tabela 7 - Gastos culturais *per capita* dos maiores e menores recebedores de royalties de petróleo no ano 2009 (a preços correntes)

Município	Cota-parte Royalties Petróleo	População	Gasto cultural per capita
Macaé	294.900.819,57	194.413	39,20
Cabo Frio	95.662.504,78	186.004	7,99
Quissamã	65.997.853,12	19.878	346,35
Parati	62.914.490,61	35.730	16,62
Rio de Janeiro	41.624.777,01	6.186.710	11,56
Casimiro de Abreu	39.253.134,51	30.572	40,67
Niterói	33.202.091,38	479.384	35,83
Rio das Ostras	29.106.331,24	96.622	47,43
Carmo	3.609.757,05	18.024	0,82
Porciúncula	3.609.757,05	18.444	21,56
Sumidouro	3.459.668,37	15.313	0,71
Natividade	3.459.668,37	15.406	0,42
Porto Real	3.459.336,64	16.253	37,40
Italva	3.309.247,95	14.676	28,16
Quatis	3.092.575,39	13.137	44,41
Trajano de Moraes	3.008.738,86	9.914	14,27

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2009).

A título de curiosidade e comparação, o valor (a preços correntes) dos gastos culturais *per capita* para o ano de 2009 de algumas cidades paulistas foi: São Paulo (11.037.593 habitantes) – R\$23,86, Ribeirão Preto (563.107 habitantes) – R\$18,62, Rio Claro (191.886 habitantes) – R\$14,19, Assis (98.715 habitantes) – R\$13,10, Junqueirópolis (19.976 habitantes) – R\$5,93, Borborema (14.485 habitantes) – R\$4,10 e Roseira (9.527 habitantes) – R\$2,89. Dos municípios

selecionados, evidencia-se que os gastos culturais *per capita* das cidades fluminenses contidas na Tabela 7 são bastante superiores aos gastos paulistas.

Avançando enfim para a discussão e avaliação da qualidade do uso dos recursos advindos dos royalties nos municípios de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras, além do debate sobre a redistribuição dos recursos do pré-sal, utiliza-se alguns dados da pesquisa coordenada por PAIVA (2012). Uma das importantes conclusões da pesquisa citada é a de que os municípios não têm qualquer forma de planejamento para a alocação dos recursos advindos dos royalties de petróleo, o que pode implicar uso ineficiente das verbas públicas. A própria maneira de aplicação do dinheiro na rubrica cultura abordada por este trabalho pode servir de ilustração para essa constatação. O que falta, segundo a pesquisa, é um adequado controle social de tais recursos, a fim de evitar negligências e atos corruptos. De acordo com Paiva, em entrevista cedida à BBC Brasil, os royalties não são sinônimos de desenvolvimento em nosso país precisamente pela falta de “[...] um projeto nacional de desenvolvimento, ou seja, aquilo que o governo federal aponta como foco de investimentos.” (PAIVA, 2010). O problema em sugerir a pulverização dos recursos do pré-sal esbarra no fato do despreparo da maioria dos municípios em desenvolverem um planejamento adequado que vise à melhora da qualidade de vida dos cidadãos. Uma saída assinalada por Paiva poderia ser a criação de um fundo nacional que reunisse a maioria dos recursos provenientes dos royalties. Desta forma, se tornaria possível articular a redução das desigualdades regionais por meio do investimento em educação, infraestrutura, ciência e tecnologia, a fim de promover um salto no desenvolvimento do país.

Neste sentido, o atual debate sobre a redistribuição dos royalties e participações especiais, limita-se ainda a uma disputa entre Estados e Municípios. O projeto de lei do senador Vital do Rêgo é abrangente e, portanto, pulverizado, pois prevê que no mínimo 40% da verba do dinheiro do petróleo sejam investidos em educação, até 30% em projetos de infraestrutura social e econômica e 30% em saúde, segurança, programas de erradicação da pobreza e da miséria, cultura, esporte, pesquisa, ciência e tecnologia, defesa civil e o meio ambiente. (RITTO, 2011) O problema deste modelo de partilha está exatamente na distribuição em várias pastas e municípios. Segundo PAIVA (2012), o caso da cidade de Campos dos Goytacazes ilustra a falha deste modelo, pois muito dinheiro foi gasto com a máquina pública sem que houvesse uma melhora na qualidade de vida das pessoas.

Uma maneira simples de constatar o que foi afirmado é a análise dos indicadores do PIB e do IDH-M dos municípios fluminenses: De acordo com o IBGE, a cidade de Campos dos Goytacazes em 2008 possuía um PIB *per capita* a preços correntes de R\$67.445,76, Cabo Frio de R\$36.426,39, Macaé de R\$42.393,66, Quissamã de R\$177.851,28 e Rio das Ostras de R\$68.857,61. O IDH-M (2000) das respectivas cidades é: 0,752, 0,792, 0,79, 0,732, 0,775. A riqueza disponível nestes municípios não é sinônimo de desenvolvimento, também pelo fato de que cidades como Niterói que possuía PIB *per capita* a preços correntes em 2008 de R\$19.317,72, Nova Friburgo de R\$12.709,56 e Resende de R\$35.244,71 possuem IDH-M maiores que as cidades ricas dos royalties do petróleo: 0,886, 0,81 e 0,809, respectivamente. Guardadas as devidas ressalvas em relação a comparações, o que se pretendeu sugerir com a apresentação destes dados foi que os municípios ricos dos royalties de petróleo deveriam no mínimo apresentar um IDH-M equivalente ou superior aos das cidades citadas, por conta de sua riqueza relativamente maior.

Considerações finais

De toda a discussão exposta e especialmente para o caso dos municípios fluminenses, os recursos oriundos dos pagamentos de royalties representam uma oportunidade única e histórica no que se refere à possibilidade de viabilização da melhora da qualidade de vida da população. Por isso é extremamente útil os debates e estudos sobre a alocação de tais recursos, com o intuito de averiguar se os mesmos são distribuídos de maneira à atingir este objetivo. Ao propor a apresentação do atual debate sobre a cultura como importante fator ao desenvolvimento, intentou-se demonstrar o quão longe do plano teórico se encontra a realidade, uma vez que a forma como são alocados os recursos nas contas culturais dos municípios parece mais focar na diversão e entretenimento dos cidadãos, priorizando a realização de festas tradicionais e manifestações artísticas, como shows.

Do exposto, conclui-se que os municípios ricos dos royalties – Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras estão relacionados entre as cidades que mais alocam recursos para a cultura. No entanto, a qualidade destes gastos pode ser considerada duvidosa, já que se destinam mais recursos para as subdivisões “Difusão Cultural” e “Outras Despesas da Função Cultura”. Esta última em particular, que possui caráter residual chega à casa

dos milhões, o que reflete, entre outras coisas, a própria dificuldade de se classificar em gastos um conceito tão abstrato que é a “cultura”. É importante ressaltar que o pensamento predominante sobre a promoção da cultura em nosso país ainda está ligada à idéia da realização de shows e eventos artísticos, o que ajudaria a explicar a maior alocação nas subdivisões citadas. Outra relevante conclusão é a de que as receitas provenientes de royalties permitem aos municípios alocarem uma maior quantidade de recursos em cultura. No entanto, na ausência dessas rendas, provavelmente seus gastos com cultura atuais seriam insustentáveis. A preocupação com o desenvolvimento nos leva a questionar o atual modelo de distribuição de royalties e participações especiais. Se os municípios não possuem uma forma de planejamento para a alocação dos recursos advindos dos royalties como ilustrou este trabalho na área cultural e afirmou a pesquisa do Professor Dr. Cláudio Paiva, é tempo de se agir de maneira diferente e de se buscar articulações políticas que permitam um modelo que realmente vise a diminuição das desigualdades regionais em nosso país.

CULTURE IN EXCESS? AN INVESTIGATION ON EXPENDITURE IN CULTURE IN RIO DE JANEIRO TOWNS

ABSTRACT: *This paper analyses the expenditures on culture in the cities of Rio de Janeiro, with the main purpose of identifying if these cities that received more payments of oil royalties spend more in the cultural area compared to others cities.*

KEYWORDS: *Oil royalties. Expenditures on culture and development.*

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios**. Brasília, 2003-2010. Disponível em:

<<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sobre>>. Acesso em: 25 out. 2011.

_____. Ministério da Cultura. **Cultura em números**: anuário de estatísticas culturais. 2.ed. Brasília: Ministério da Cultura, 2010. Disponível em:

<<http://www.marketingcultural.com.br/115/pdf/cultura-em-numeros-2010.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2011.

CALABRE, L. (Org.). **Políticas culturais**: reflexões e ações. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009. Disponível em: <<http://www.itaucultural.org.br/bcodemidias/001513.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. Cidades. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=33&search=rio-de-janeiro>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. **Sistema de informações e indicadores culturais 2003-2005**. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, 2007. (Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, n.22. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_culturais/2005/indic_culturais2005.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2011.

MIRANDA, E. A. Cidades do petróleo no Brasil: royalties, cultura e planejamento. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DO ESR, 4., 2011, Campos dos Goytacazes. **Anais eletrônicos...** Campos dos Goytacazes: UFF, 2011. Disponível em: <<http://www.uff.br/ivspesr/images/Artigos/ST04/ST04.1%20Elis%20de%20Arraujo%20Miranda.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2011.

PAIVA, C. C. Petróleo trouxe pobreza ao rio e pré-sal repete modelo, revela pesquisa. [jan. 2012]. Entrevistadora: Dayanne Souza. **Terra Magazine**, 2012. Disponível em: <<http://www.dihitt.com/barra/petroleo-trouxe-pobreza-ao-rio-e-pre-sal-repete-modelo-revela-pesquisa>>. Acesso em: 25 out. 2011.

PAIVA, C.C. Royalties não melhoraram vida em municípios produtores, diz estudo. [mar. 2010]. Entrevistadora: Fabrícia Peixoto. **BBC Brasil**. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/03/100318_royalties_rc.shtml?print=1>. Acesso em: 19 out. 2011.

RITTO, C. Governos aproveitam mal royalties do petróleo. **Revista Veja**, Rio de Janeiro, nov. 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/governos-aproveitam-mal-royalties-do-petroleo>>. Acesso em: 7 nov. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. **Receita orçamentária**: conceitos, codificação e classificação. 2008. Disponível em: <https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/ArquivosLC/LC_131_Receitas.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2011.

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES. **Petróleo, Royalties e Região**. Boletim. Disponível em: <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=1>>. Acesso em: 30 out. 2011.