



A LEI DE INCENTIVO À CULTURA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

*entre a concretização do direito
à cultura e as desigualdades*

THE CULTURE INCENTIVE LAW IN THE MUNICIPALITY
OF RIO DE JANEIRO: BETWEEN THE REALIZATION OF THE RIGHT
TO CULTURA AND INEQUALITIES

Isabela Amaral¹

.....
1 Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: isabelaalmeidaamaral@gmail.com

RESUMO

A Constituição de 1988 firmou um compromisso com os direitos fundamentais que perpassa a instituição e a execução de políticas públicas em prol da concretização desses direitos. A partir dessa ideia, o presente artigo tem como intuito analisar de forma crítica a Lei de Incentivo à Cultura no Município do Rio de Janeiro, a partir do monitoramento de sua execução e de como, em seu âmbito, se dá a efetivação do direito à cultura. A ideia central é avaliar o impacto da política de incentivo fiscal à cultura no Rio de Janeiro sobre o direito fundamental à cultura e possíveis falhas na sua concretização. Ao final, conclui-se que, embora a política contribua para a concretização do direito à cultura, ainda há um caminho longo a ser percorrido para que essa concretização seja ampla e igualitária e não se concentre apenas em determinadas áreas das cidades, tradicionalmente favorecidas.

Palavras-chave: Direitos fundamentais; Direito à cultura; Políticas públicas; Monitoramento.

ABSTRACT

The 1988 Constitution established a commitment to fundamental rights that permeates the institution and execution of public policies in favor of realizing these rights. Based on this idea, this article aims to critically analyze the Culture Incentive Law in the Municipality of Rio de Janeiro, from the monitoring of its execution and how, within its scope, the right to culture. The central idea is to evaluate the impact of the fiscal incentive policy for culture in Rio de Janeiro on the fundamental right to culture and possible failures in its implementation. In the end, it is concluded that, although the policy contributes to the realization of the right to culture, there is still a long way to go. Especially for that implementation is broad and egalitarian and not just concentrated in certain traditionally favored areas of the city.

Keywords: Fundamental rights; Right to culture; Public Policies; Monitoring.

INTRODUÇÃO

A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa (Ulisses Guimarães, em discurso de Promulgação da Constituição de 1988).

Desde sua promulgação, em 1988, a Constituição brasileira promoveu uma série de transformações no cenário político e intelectual brasileiro. Como sintetiza Luís Roberto Barroso (2018, p. 21), “[a] Constituição de 1988 é o símbolo maior de uma história de sucesso”. No entanto, as formas de aferir esse sucesso e os caminhos para torná-lo real foram se alterando ao longo do tempo, em um processo de acumulação de conhecimento e de ferramentas para torná-la efetiva.

Nos primeiros anos de sua vigência, o cerne da preocupação acadêmica e prática foi o de como criar instrumentos para tornar a Constituição efetiva (LYNCH; MENDONÇA, 2017). Nesse momento histórico, preponderou uma perspectiva eminentemente processual,

preocupada com a apreensão dos sentidos constitucionais perante o Poder Judiciário (BARROSO, 2013). Dessas preocupações, uma rica doutrina acerca de instrumentos jurídicos e do papel dos Poderes se desenvolveu, frutificou e alterou de forma definitiva o modo de funcionamento do Direito Constitucional brasileiro, especialmente, no âmbito processual. “[A] doutrina jurídica brasileira dedicou-se nas últimas décadas a desenvolver uma dogmática voltada para a expansão da eficácia jurídica e da efetividade da Constituição como um todo e dos direitos fundamentais de forma específica” (BARCELLOS, 2016, p. 25).

Ao mesmo tempo que essa literatura se desenvolvia e espalhava seus frutos, o texto promulgado tinha um compromisso substancial com o desenvolvimento de uma série de políticas públicas preocupadas em transformar os direitos fundamentais em realidade. “[A] CF/1988 deu uma guinada normativa e institucional ao colocar as políticas sociais no rol dos direitos [...] ampliando as possibilidades de acesso da população a bens e serviços públicos [...]” (MENICUCCI; LOTTA, 2018, p. 74).

Essa transformação definitiva está inserida no germe original da Constituição e em seus desdobramentos no desenvolvimento da dinâmica constitucional. Em estudo paradigmático sobre a estrutura constitucional brasileira, Couto e Arantes aferiram que 30,7% do texto constitucional original, promulgado em 1988, refere-se a políticas públicas constitucionalizadas. Como colocado pelos autores, nos 30 anos seguintes, em recorte que vai até 2018, as emendas incluídas ao texto da Constituição aumentaram em 52,3% o número de dispositivos que tratam de políticas públicas constitucionalizadas. Em síntese, a Constituição de 1988 “[...] enveredou pela constitucionalização de políticas que, muitas vezes, refletem interesses setoriais bastante específicos e controversos de grupos sociais, corporações profissionais e entes governamentais” (ARANTES; COUTO, p. 33). Essa condição genética de nossa estrutura constitucional fortalece, ainda mais, o entrelaçamento permanente entre as discussões acerca

dos direitos fundamentais e os modelos de políticas públicas aptos a torná-los efetivos ou não. Ao mesmo tempo, a obsessão inicial da literatura jurídica com os instrumentos judiciais para a concretização desses direitos acabou dando origem a um cenário em que uma dimensão relevante e substancial do debate sobre a constituição e sua efetividade ficaram em um certo limbo. Em outras palavras, progressivamente foi “[...] preciso reconhecer que a edição de normas, a produção doutrinária e mesmo a prolação de decisões judiciais não garantem, por si, a realização de direitos” (BARCELLOS, 2018, p. 254).

Para além das relevantes discussões de cunho processual e dogmático acerca da efetivação do texto constitucional, é fundamental compreender os processos dilatados no tempo e de alta complexidade pelo qual os direitos fundamentais tentam sair do papel e tingir a realidade. Aqui, a relevância das políticas públicas e de seu monitoramento é evidente (FONTE, 2013). Como afirma Barcellos, “[o] processo de construção de direitos fundamentais é longo, complexo e envolve muitas etapas no plano normativo, na elaboração de planos, na sua execução, na observação de seus resultados, na revisão desses planos, etc.” (BARCELLOS, 2016, p. 35). O debate sobre políticas públicas e seu monitoramento, portanto, é um elemento essencial para o direito constitucional enquanto campo do saber (BARROSO, 2020). Isso porque na medida que “se trata de mecanismo essencial para a realização dos comandos constitucionais sobre os direitos fundamentais, a existência de sistemas de monitoramento constitui um dever geral extraído da Constituição” (BARCELLOS, 2018, p. 256).

O presente artigo se insere, justamente, nesse ponto do desenvolvimento contemporâneo da literatura constitucional: o monitoramento das políticas públicas, a partir da lente do Direito Constitucional. Antes de avançar, propriamente, na pesquisa realizada, entretanto, convém expor a metodologia utilizada para tanto. Aqui, seguiremos a proposta de monitoramento em sete etapas, proposta por Ana Paula de Barcellos: (i) coleta/exame das informações sobre o problema a ser

enfrentado pela política pública; (ii) as metas a serem atingidas pela política; (iii) *inputs* ou recursos investidos na política; (iv) *outputs* ou aquilo que já foi realizado pela política; (v) *outcomes* ou os resultados da política na promoção do direito fundamental em questão; (vi) avaliação dos dados; e, finalmente, (vii) revisão da política pública a partir da análise empreendida.

Na primeira etapa, prévia à própria política pública, trata-se de buscar informação acerca do problema que a política pública pretende enfrentar e qual o seu tamanho. A partir da definição do problema, dos sujeitos que são atingidos por ele e da sua real dimensão será possível compreender melhor o papel da política pública. Com essas informações, será possível desenvolver políticas mais igualitárias, estabelecer prioridades e avaliar, ao longo da execução da política pública, “se ela está produzindo algum efeito transformador sobre [...] [a] realidade” (BARCELLOS, 2018, p. 258).

A segunda etapa, também anterior à execução da política, relaciona-se com o estabelecimento de metas que devem ser alcançadas durante o desenvolvimento da política. Em outras palavras, trata-se de perguntar o que se pretende alcançar com a política que irá se desenvolver, diante do problema apontado. Aqui, é fundamental que tais metas possam “ser observadas e avaliadas” (BARCELLOS, 2018, p. 258). Afinal, “[s]e uma política pública não tem metas claras, observáveis e de alguma forma mensuráveis, simplesmente não será possível saber se o direito fundamental em questão está ou não sendo promovido, protegido ou respeitado” (BARCELLOS, 2018, p. 259).

Na terceira etapa, o foco são os *inputs*, que consistem nos recursos financeiros, humanos ou de qualquer natureza que estejam sendo utilizados para a realização da política pública. A partir desses dados será possível avaliar, por exemplo, se o grau de investimento, do ponto de vista territorial, é igualitário. Na quarta etapa, busca-se os *outputs* ou os serviços, as atividades e os bens que foram resultados do investimento na política pública. A quinta etapa consiste nos *outcomes* ou a avaliação do impacto real das políticas públicas

sobre os direitos fundamentais. A partir dessa etapa, será possível definir em que medida o direito fundamental encontrou efetivação pela política desenvolvida (BARCELLOS, 2018).

As duas últimas etapas “envolvem a avaliação dos dados produzidos sobre essas várias dimensões da realidade e da política pública e sua eventual revisão” (BARCELLOS, 2018, p. 260). Dessa forma, partindo dos dados produzidos acerca das várias dimensões que envolvem as políticas públicas, será possível avaliar sua capacidade de alcançar os objetivos a que se propõe e a eventual necessidade de revisar sua forma de funcionamento.

Nesse sentido, o presente artigo tem como intuito analisar, de forma crítica, a Lei de Incentivo à Cultura no Município do Rio de Janeiro, a partir do monitoramento de sua execução e de como, em seu âmbito, se dá a efetivação do direito à cultura. Em primeiro lugar, traremos uma localização do debate acerca do monitoramento de políticas públicas sob a Constituição de 1988. Em segundo lugar, faremos uma apresentação da política pública em questão, a partir das duas primeiras etapas do monitoramento, estabelecendo sua relação com a concretização do direito à cultura. Em terceiro lugar, traremos um aprofundamento da lógica de funcionamento da concessão de benefício fiscal, a partir dos *inputs* e *outputs* da política cultural. Em quarto lugar, a partir das últimas etapas do monitoramento, apresentaremos os *outcomes*, uma breve avaliação de dados obtidos e os caminhos da revisão da política. A ideia central por trás desse caminho é avaliar o impacto da política de incentivo fiscal à cultura no Rio de Janeiro sobre o direito fundamental à cultura e possíveis falhas na sua concretização.

Como enunciou Ulisses Guimarães, no discurso de promulgação da Constituição de 1988, epígrafe deste trabalho, a cidadania deriva, também, de uma infraestrutura de políticas que permita ao cidadão ter dignidade. Esse é um assunto urgente para o direito constitucional e é nele que se insere a presente pesquisa.

APRESENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA E AS DUAS PRIMEIRAS ETAPAS DO MONITORAMENTO

“A Constituição de 1988 veiculou o compromisso do novo Estado brasileiro, reorganizado naquele momento, com a promoção dos direitos fundamentais” (BARCELLOS, 2018, p. 54). Isso, como já delineado, perpassa a instituição e a execução de políticas públicas. No que se refere à concretização do direito à cultura, vale ressaltar que, no Brasil, ele foi pela primeira vez mencionado na Constituição de 1988. “Mais do que isso, [...] [há] uma seção específica dedicada à cultura” (CUNHA FILHO, 2018, p. 117). Além disso, nela, os entes federativos ganharam competências específicas que se relacionam com a concretização dos direitos culturais e, no que tange aos Municípios, no que aqui importa, com a promoção dos meios de acesso à cultura (art. 23, V, CRFB).

A partir dessas duas noções – primeira, de que o Estado precisa promover meios para concretização dos direitos fundamentais pela via de políticas públicas e segunda, de que a Constituição brasileira fez menção direta ao direito à cultura –, voltaremos nossa atenção, justamente, ao monitoramento, na cidade do Rio de Janeiro, da política cultural de incentivo fiscal. A presente seção, então, tem três objetivos: (i) apresentar a política pública monitorada; (ii) firmar o problema que levou à sua implementação e sua(s) metas centrais e; (iii) tecer breves comentários sobre o direito fundamental em jogo, qual seja, o direito à cultura.

Primeiramente, a política pública objeto do monitoramento trata-se da política municipal da cidade do Rio de Janeiro de incentivo fiscal à cultura. Seu marco normativo é composto pela Lei de Incentivo à Cultura do Município do Rio de Janeiro (Lei 5553 de 2013) e pelo Decreto nº 37.031 de 2013, que a regulamenta. No art. 1º da Lei de Incentivo à Cultura (Lei do ISS), é estabelecido seu objetivo central de instituição de incentivo fiscal em benefício do apoio, por pessoas jurídicas, à realização de projetos culturais. O incentivo, nesse caso, recai sobre o Imposto sobre Serviços (ISS) do Município.

O funcionamento da política é relativamente simples. Em seu âmbito, pessoas jurídicas que contribuam com o ISS passam a investir em projetos culturais, devidamente capacitados para o recebimento de recursos (art. 1º, §2º), no total do valor de até 20% do imposto devido (art. 1º, §3º). Assim, são beneficiadas com o abatimento no imposto do valor investido, recebendo as contrapartidas dos projetos culturais pelo patrocínio. De acordo com a justificativa de sua proposição, o benefício fiscal “se efetiva quando o Estado [...] promove uma facilidade ao particular” (DIÁRIO OFICIAL DO PODER LEGISLATIVO, 2009, p. 42). Assim, ele possui a faculdade de optar por participar do programa ou não.

Nas sete etapas que compreendem a dinâmica do monitoramento, propostas por Barcellos, as duas primeiras são prévias à execução das políticas públicas (I e II), as três intermediárias voltam-se a fenômenos derivados da própria lógica do monitoramento (III, IV e V) e as duas últimas se referem à análise de resultados (VI e VII). Embora haja uma dificuldade de se consolidar as etapas prévias à execução das políticas públicas, na medida em que, no mais das vezes, não há informações disponíveis ao público sobre a coleta e exame de informações referentes ao problema que se pretende enfrentar e sobre as metas específicas, far-se-á uma tentativa ampla de apreensão desses aspectos.

Para tanto, procedeu-se com pedido de informação à Câmara dos Vereadores, para o acesso às justificativas do Projeto de Lei 232, que deu redação à Lei do ISS. Na justificativa da proposição legislativa dois aspectos são fundamentais. Em primeiro lugar, foi apresentado o objetivo de “promover o desenvolvimento dos projetos culturais no Município do Rio de Janeiro” (DIÁRIO OFICIAL DO PODER LEGISLATIVO, 2009, p. 42). A ideia era fornecer um aparato para concretização do art. 215 da CRFB, bem como do art. 337 e ss., da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de modo a “garant[ir] o apoio e o fomento das manifestações culturais” (DIÁRIO OFICIAL DO PODER LEGISLATIVO, 2009, p. 42). Em segundo lugar, esclareceu-se que há uma reserva de lei para a matéria de incentivos fiscais

e, portanto, a lei se justificava pelos próprios ditames constitucionais (art. 150, §6º).

A partir desses pontos, há uma vagueza (BARCELLOS, 2018) que contamina tanto a definição dos problemas que a política pretendia resolver como das metas necessárias para cumprir sua finalidade. De todo modo, talvez seja razoável concluir que o problema que se pretende enfrentar é a falta de promoção do desenvolvimento de projetos culturais na cidade e a meta a se alcançar relaciona-se à garantia do exercício dos direitos culturais.

Vale mencionar que dentre os dispositivos mencionados, de um lado, o art. 215 estabelece que “[o] Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” e, de outro, o art. 337 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro dispõe que “[o] Município estimulará a produção, a valorização e a difusão da cultura em suas múltiplas manifestações”. O art. 338 lista uma série de direitos garantidos pelo município, notadamente, o apoio e incentivo à produção, difusão e circulação de bens culturais e ao intercâmbio cultural. Já a Lei do ISS, propriamente, não estabelece metas em seu bojo, limitando-se ao tratamento da concessão do benefício fiscal.

A política, portanto, volta-se à concretização do direito à cultura. Observa-se que os direitos culturais “são aqueles relacionados às artes, à memória coletiva e ao fluxo dos saberes que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão referentes ao futuro” (CUNHA FILHO, 2018, p. 28). E um dos elementos garantidores desses direitos é, justamente, a destinação dos recursos à cultura (CUNHA FILHO, 2018, p. 45), que é a função precípua da Lei em análise.

Além disso, embora não se vá adentrar no tema sobre a abrangência dos direitos culturais, que esbarra na complexidade da conceituação de cultura (VARELLA, 2014), cabe um breve comentário sobre esse direito. Em primeiro lugar, a aparição do termo “direitos culturais”

remonta, tão somente, à Constituição de 1988, como já destacado. Nela, foi destinada uma “seção específica dedicada à cultura, [...] pioneira no direito constitucional do Brasil” (CUNHA FILHO, 2018, p. 45), que, nas palavras de José Afonso da Silva, traduzem uma “ordenação constitucional da cultura” (SILVA, 2001, p. 50).

Embora os direitos culturais possam englobar uma série de direitos, aqui cuida-se, para os fins da Lei do ISS, de um direito social (VARELLA, 2014) a prestações, que “não se realiza mediante abstenções, mas sim por via de obrigações positivas por parte do Poder Público” (BARROSO, 2019, p. 501). Sem, no entanto, entrar no mérito da discussão sobre a prescindibilidade ou não da função alocativa do Estado no que diz respeito à cultura (FISS, 2005, p. 67 e ss.), fato é que a Constituição de 1988 estabeleceu o direito à cultura, demandando do Estado medidas promotoras, a fim de possibilitar a sua concretização. Cabe avaliar, portanto, se a Lei do ISS levou, de fato, a sério o direito à cultura.

Como coloca Barcellos, a primeira etapa do monitoramento de políticas públicas diz respeito à avaliação dos problemas que levaram à implementação da política. Para a autora, essa etapa está relacionada a duas razões: a provação da igualdade e da eficiência. A partir do delineamento de que o problema que levou ao estabelecimento do benefício fiscal é a falta de incentivos ao setor cultural e de meios de promoção do direito à cultura no município do Rio, parece fundamental, então, levar o monitoramento a esses dois caminhos – especialmente diante da ausência de metas específicas delineadas no marco normativo.

De um lado, procuraremos verificar se a política cultural acabou “por beneficiar sobretudo as camadas mais favorecidas da sociedade, que t[êm] mais capacidade de influenciar os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela execução da política”. De outro lado, buscaremos, com base nos dados disponibilizados, “avaliar, ao longo da execução da política pública, se ela está produzindo algum impacto transformador sobre [...] [a] realidade”. Observa-se, desde logo que, como o

problema que subjaz a política não foi bem delimitado, “há um risco alto de violação da igualdade na fase da execução, já que a política não será capaz de atingir todos aqueles que deveriam ser alcançados” (BARCELLOS, 2018, p. 257–258). Justamente a partir desse ponto centraremos a análise da política nas seções seguintes.

INPUTS E OUTPUTS: UM APROFUNDAMENTO NA LÓGICA E NO FUNCIONAMENTO DA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL EM PROL DA CULTURA NO RIO DE JANEIRO²

Como já tratado anteriormente, as três etapas intermediárias se voltam a fenômenos derivados da lógica do monitoramento: os *inputs*, os *outputs* e os *outcomes*. Partindo dessa noção, essa seção busca apresentar os dados referentes aos dois primeiros desses três aspectos, colhidos tanto nos *sites* da Prefeitura do Rio de Janeiro e da Secretaria Municipal de Cultura (SMC) e/ou acessados a partir de pedidos de informações aos órgãos responsáveis com base na Lei de Acesso à Informação. Cumpre ressaltar que o recorte adotado é de dados referentes aos anos de execução da política de 2014 a 2018 (editais respectivos de 2013 a 2018), tendo em vista a disponibilidade. Em primeiro lugar, há que se verificar quais os *inputs* da política pública. Estes englobam o aparato concreto por trás do funcionamento da política, ou seja, os recursos financeiros, humanos ou de outro caráter que são investidos nela. Em relação aos recursos financeiros estatais, observa-se que, como a Lei estabelece um mecanismo de fomento através de destinação de recursos da iniciativa privada (art. 6º, do Decreto 37.031/13) a projetos culturais, com posterior concessão de benefício fiscal, não há capital estatal diretamente voltado para o fomento de determinada atividade cultural³. Em reali-

-
- 2 Todos os gráficos e tabelas utilizados no decorrer deste trabalho foram elaborados e fornecidos pela Secretaria Municipal de Cultura do Município do Rio de Janeiro (SMC).
 - 3 Apenas indiretamente envolvido, através da concessão de benefício fiscal, que tem por base impostos que derivam de uma arrecadação governamental.

dade, há a captação por projetos habilitados de recursos que veem da iniciativa privada. Os dados⁴, consolidados são os seguintes:

Tabela 1 - Quadro dos editais da LIC/RJ

ITEM	EDITAL 2013 EXECUÇÃO 2014	EDITAL 2014 EXECUÇÃO 2015	EDITAL 2015 EXECUÇÃO 2016	EDITAL 2016 EXECUÇÃO 2017	EDITAL 2017 EXECUÇÃO 2018	EDITAL 2018 EXECUÇÃO 2019
Inscritos	740	730	991	1189	1441	1139
Aptos a captar	647	658	906	1106	1351	1014
Reprovados	93	72	85	83	90	125
Incentivados	186	208	209	224	251	-
Valor do investimento/ Renúncia fiscal (em R\$ MM)	R\$ 43,0	R\$ 48,0	R\$ 53,5	R\$ 57,3	R\$ 55,1	R\$ 51,7

Fonte: Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro.

O valor do investimento traduz, de um lado, as transferências feitas pelos Contribuintes Incentivadores em favor dos projetos (art. 6º, §1º) – que são selecionados por via de edital todos os anos. E, de outro, o valor corresponde à renúncia fiscal do Estado em relação à arrecadação do ISS. Entre 2014 e 2018, a média é de R\$ 51,4 milhões investidos em projetos culturais.

Outro aspecto relevante se trata dos recursos humanos aplicados para a execução da política. Além da atuação da SMC, a Comissão Carioca de Promoção Cultural⁵ (CCPC), a Secretaria Executiva e Comitês Setoriais atuam especificamente no âmbito da Lei do ISS, conforme regulação do Decreto 37.031/2013. Assim, a CCPC analisa e aprova os projetos (art. 10). A Secretaria Executiva acompanha o desenvolvimento dos projetos culturais que foram selecionados para o recebimento dos recursos – por via de edital – e suas prestações de

4 Dados fornecidos pela SMC, em resposta ao Pedido de Informação RIO-24114008-4.

5 Quanto à atividade da CCPC, há uma consolidação de todos as publicações feitas no Diário Oficial do Rio de Janeiro, que leva a um resultado, entre 2009 e 2019, de 22 Editais, seja de Contribuinte ou de Produtor, publicados. No intervalo do recorte temporal feito para fins do presente trabalho, há um total, entre os anos de execução de 2014 e 2019, de 17 Editais publicados.

contas (art. 12). Os Comitês Setoriais analisam os projetos culturais inscritos e subsidiam a CCPC para a certificação, após os trâmites burocráticos, dos referidos projetos (art. 13).

Embora não façam parte da engrenagem estatal para o funcionamento da política cultural, do outro lado de sua instituição há os contribuintes incentivadores e os produtores culturais, além de outros possíveis atores mobilizados para a execução dos projetos em si. Como estabelece o Decreto, o contribuinte incentivador é “a pessoa jurídica contribuinte do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS do Município do Rio de Janeiro que destina recursos a serem transferidos para a realização de projeto cultural” (art. 6º). Já o produtor cultural é “a pessoa jurídica de natureza cultural responsável pela produção dos projetos culturais, sediada no Município do Rio de Janeiro, com atividades comprovadas na área cultural por no mínimo 2 (dois) anos” (art. 7º). Ambos devem ser selecionados por via de edital, que todo ano é divulgado pela SMC. Observa-se que há, além desses dois atores, aqueles mobilizados para a execução dos projetos que, no entanto, não são mencionados na regulação e são contratados diretamente pelos produtores – não possuindo qualquer mapeamento por parte do Poder Público.

Em segundo lugar, os *outputs* consubstanciam as atividades-meio, ou seja, o que foi efetivamente feito para dar concretude à promoção cultural no âmbito da política de incentivo indireto. Sem a pretensão de completude, propomos uma divisão entre duas atividades: uma voltada a resultados de seleção de contribuintes e de produtores culturais e outra voltada ao aparato burocrático. Quanto ao aparato burocrático não há como dimensionar todas as atividades realizadas pela SMC, pela CCPC, pela Secretaria Executiva e pelos Comitês Setoriais para promoção do fomento indireto da Lei do ISS, mesmo recorrendo às suas competências. Ainda assim, pode-se estabelecer algumas informações acerca do procedimento burocrático de seleção dos contribuintes e produtores culturais.

A burocracia para cadastro dos produtores culturais envolve, além dos atos normativos, o Edital do Produtor. Esse estabelece orientações detalhadas sobre o processo de seleção, bem como os critérios objetivos de avaliação das propostas e os valores que poderão ser solicitados para o fomento indireto. Assim, o produtor envia seu projeto, através de formulário *online*, detalhando a atividade cultural a ser desempenhada com os recursos, sua área cultural, cronograma, contrapartida e orçamento.

Já para o cadastro dos patrocinadores, também é preciso aprovação por Edital do Contribuinte Incentivador. Aqui, a também inscrição é feita por formulário, mas exige-se o envio de uma série de documentos para análise da CCPC. Nesse caso, o contribuinte tem liberdade para selecionar os projetos que receberão seu patrocínio, dentro da listagem de projetos culturais selecionados.

No que tange à seleção propriamente de contribuintes e produtores, alguns dados são interessantes e revelam uma atividade de seleção de projetos, por área cultural, que visa a promoção do direito à cultura, a partir de seus diversos vieses. Conforme dados obtidos junto à SMC, há uma predominância da destinação de recursos para os projetos culturais de algumas áreas. Ao todo, são 19 segmentos contemplados: artes visuais, artesanato, audiovisual, biblioteca, centros culturais, cinema, circo, dança, design, folclore, literatura, moda, museus, música, multiplataforma, teatro, transmídia e preservação e restauração do patrimônio. Entre 2014 e 2018⁶, a literatura, o teatro, o audiovisual e a música foram as áreas mais contempladas para os incentivos. Já as menos incentivadas variaram⁷:

6 Não foi possível o acesso aos dados referentes a outros anos.

7 Todos os dados foram obtidos junto à SMC, através de pedidos de informação e do Portal do ISS.

Tabela 2 - Quantidade de projetos incentivados por área em cada ano de análise

ÁREAS	EDITAL 2013 EXECUÇÃO 2014	EDITAL 2014 EXECUÇÃO 2015	EDITAL 2015 EXECUÇÃO 2016	EDITAL 2016 EXECUÇÃO 2017	EDITAL 2017 EXECUÇÃO 2018
Literatura	51	45	35	41	40
Teatro	32	45	39	35	36
Audiovisual	26	27	22	18	25
Música	24	26	36	40	43
Cinema	11	10	12	8	3
Artes Visuais	10	11	13	14	19
Dança	8	10	6	6	6
Multiplataforma	6	12	22	35	46
Bibliotecas	4	3	4	3	5
Fotografia	4	1	1	3	2
Preservação e Restauração do patrimônio	4	5	3	2	3
Circo	3	3	3	2	2
Centros Culturais	2	5	2	6	6
Museus	1	2	3	1	5
Artesanato	0	1	3	3	1
Moda	0	1	0	0	1
Transmídia	0	1	3	1	2
Design	0	0	1	0	0
Folclore	0	0	1	2	2
Total geral	186	208	209	220	247

Fonte: Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro.

Em síntese, a atividade-meio central para a implementação da política pública é a escolha tanto dos projetos a serem incentivados como dos contribuintes que poderão dispor dos recursos. Consolidados os dados que consubstanciam essa atividade dos órgãos estatais, buscaremos, a seguir, nos voltar aos impactos da política sobre o direito à cultura, especificamente quanto aos aspectos da promoção da igualdade e da eficiência.

OUTCOMES E A AVALIAÇÃO DOS DADOS OBTIDOS SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA

Nessa seção voltamo-nos, em primeiro lugar, à última das etapas intermediárias do monitoramento de uma política pública, ou seja, o estabelecimento dos *outcomes*. Aqui, o intuito é avaliar o impacto real da política de incentivo fiscal sobre o direito à cultura. Desse modo, numa tentativa de consolidar resultados, procuramos nos ater a uma divisão feita pela SMC entre projetos selecionados por área de planejamento, ou seja, por setor territorial da cidade do Rio de Janeiro. A intenção aqui é dupla (BARCELLOS, 2018, p. 258): verificar se há alguma preocupação com a garantia da igualdade no acesso ao direito à cultural pelas mais diversas áreas e entender se há alguma preocupação com a eficiência na seleção dos projetos e contribuintes.

Em segundo lugar, trataremos das duas etapas finais do monitoramento, na classificação proposta por Barcellos. De um lado, avaliaremos os dados produzidos e seu impacto sobre algumas dimensões da realidade da política pública. De outro, nos voltaremos à questão da revisão: nos pontos em que a política vem falhando, a ideia é verificar se vêm sendo tomadas medidas reparatórias.

A priori, então, é preciso apresentar os dados referentes à distribuição de projetos por áreas de planejamento (AP) do Rio de Janeiro. A análise feita pela prefeitura parte de uma simplificação das AP: colocam-se só os bairros principais de cada uma delas. Nesse sentido, a AP 1 engloba o Centro, a AP 2 comporta a Zona Sul da cidade e Tijuca, a AP 3 corresponde a Ramos, Méier, Madureira, Inhaúma, Penha, Pavuna e Ilha do Governador, a AP 4 engloba Jacarepaguá e Barra da Tijuca e, por fim, a AP 5 corresponde à Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba. Tem-se os seguintes dados em relação aos números de projetos por AP:

Tabela 3 - Distribuição de projetos inscritos por Áreas de Planejamento

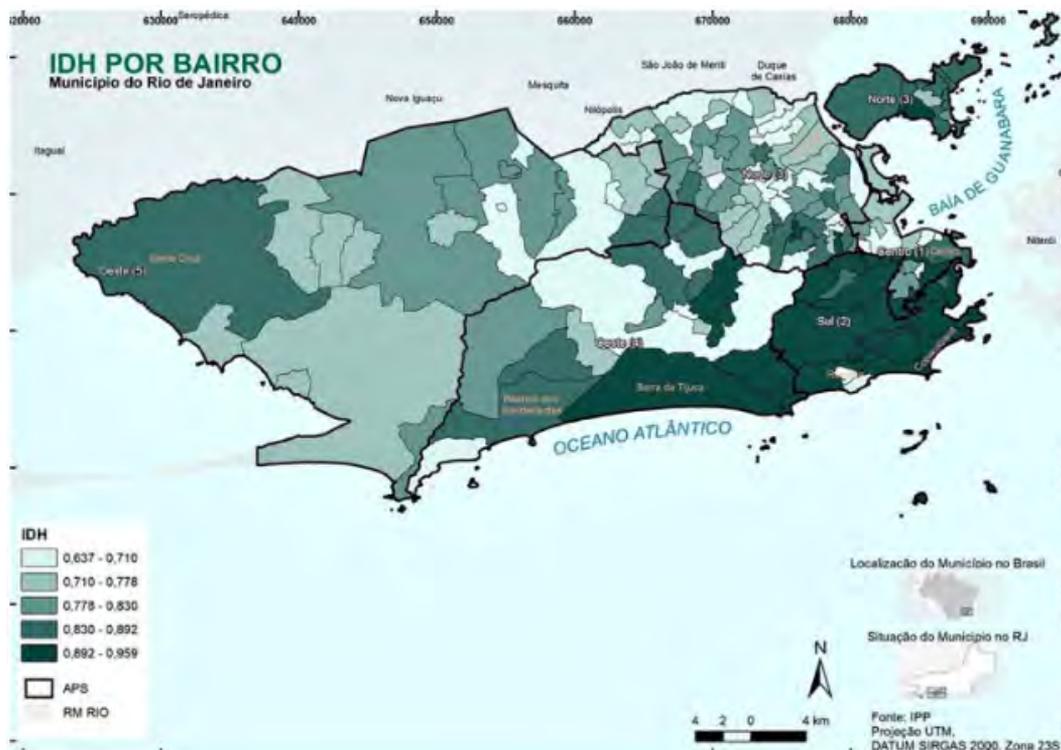
	EDITAL 2013 EXECUÇÃO 2014	EDITAL 2014 EXECUÇÃO 2015	EDITAL 2015 EXECUÇÃO 2016	EDITAL 2016 EXECUÇÃO 2017	EDITAL 2017 EXECUÇÃO 2018
AP 1	132	132	112	105	144
AP 2	128	147	123	127	145
AP 3	111	110	87	77	76
AP 4	103	97	75	62	90
AP 5	93	76	63	26	48

Fonte: Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro.

Diante disso, pode-se consolidar, no intervalo de 2014 a 2018, uma média dos percentuais de projetos por área de planejamento. A AP 1 tem, em média, a porcentagem de 25,188% dos projetos incentivados. AP 2 tem 27,416%. AP 3 tem 18,474% dos projetos. AP 4 tem 17,014%. Por fim, AP 5 possui a menor média percentual dos projetos: 11,912%.

Há, portanto, uma distribuição desigual de projetos por áreas de planejamento na territorialidade do Município. Sobre as áreas, destaca-se que uma visão geral do Índice de Desenvolvimento Humano pode colaborar para a compreensão dessa distribuição desigual. Isso porque AP 1 e AP 2 englobam a maior parte dos bairros com maior IDH e contam com a maior parte dos produtos culturais incentivados. Do lado oposto, a AP 5, que tem a menor média percentual de projetos, também congloba bairros com menor IDH. Veja-se, ilustrativamente, a tabela abaixo, com dados do IBGE e do IPP sobre o IDH no Rio de Janeiro:

Tabela 4 - IDH por bairro no Município do Rio de Janeiro



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Instituto Pereira Passos.

Em síntese, áreas tradicionalmente mais favorecidas, como é o caso do Centro, Zona Sul e Tijuca, englobam a maioria dos projetos com maior incentivo pela Lei do ISS ao longo dos anos. De outro lado, a região que engloba Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba, tradicionalmente menos favorecida, fica com o menor percentual dos projetos. A respeito, portanto, da garantia de igualdade em relação ao acesso ao direito à cultural, a política parece apresentar falhas. De modo diverso ao que se deve pretender, em decorrência das disposições constitucionais atreladas à promoção da igualdade (art. 5º, *caput* e art. 3º, III, da CRFB), há uma alta probabilidade de que a política cultural esteja beneficiando parcela da sociedade que vive em zonas mais abastadas. Do ponto de vista da eficiência, por sua vez, é difícil chegar a conclusões mais objetivas. Avaliar os impactos transformadores que a Lei

do ISS possa estar produzindo sobre o direito à cultura na cidade do Rio é uma tarefa complexa. De todo modo, não se pode ignorar que, entre 2014 e 2018, a média é de R\$ 51,4 milhões investidos em projetos culturais na cidade do Rio de Janeiro, um valor relativamente alto e que, provavelmente, o Estado não disporia para um incentivo direto. A título de comparação, o programa Fomento à Cultura Carioca (FOCA), que estabelece incentivo direto, no ano de 2021, irá disponibilizar o total de R\$ 20 milhões para apoio cultural. Embora ainda seja um valor expressivo, significa menos da metade do valor médio obtido por incentivo indireto. Além disso, a prefeitura ficou quatro anos estagnada, sem estabelecimento desse tipo de incentivo através do FOCA.

Por fim, as etapas finais do monitoramento são duas. De um lado, avaliar se os dados aqui trazidos têm algum impacto sobre as dimensões da realidade em que a política cultural está inserida. De outro, nos pontos em que a política vem falhando, especificamente quanto à garantia da igualdade no acesso à cultura por territorialidade, a ideia é verificar se vem sendo tomadas medidas reparatórias.

Para proceder à avaliação do impacto na realidade da concretização do direito à cultura, procedemos com diversos pedidos de informações que tinham como norte a tarefa de tentar cotejar a desigualdade entre bairros ou áreas de planejamento da cidade com a desigualdade cultural. No entanto, o resultado não foi satisfatório. Em resposta ao Pedido de Acesso à Informação RIO-24113970-2, a Secretaria Municipal de Assistência Social informou que “não dispõe de dados geográficos estatísticos sobre desigualdades relacionadas à renda entre os bairros ou zonas da Cidade do Rio de Janeiro”. Já em resposta ao Pedido de Acesso à Informação RIO-24053066-7, que solicitava informações específicas sobre a desigualdade cultural, “não pôde ser atendida devido ao seu extenso volume”, mesmo após alterações. Além disso, o IBGE, por exemplo, produz dados sobre o Município do Rio de Janeiro que não têm em conta a peculiaridade ou a divisão entre bairros, o que torna difícil a sua apreensão pelo estudo

aqui apreendido (IBGE, 2023). Portanto, a avaliação de impacto na realidade se tornou mais complexa.

De todo modo, alguma conclusão pode ser tirada a partir de uma análise do percentual de projetos culturais por AP em paralelo com a análise do IDH de cada área. Como ressaltado anteriormente, as APs que englobam mais bairros com alto IDH também foram as que englobavam mais projetos incentivados por via da política pública. E, do lado inverso, a AP 5, com maior área de IDH baixo, contou com o menor percentual de projetos incentivados.

Além disso, há que se ter em conta que diversas desigualdades permeiam a seara cultural no Rio. A título de exemplo, em artigo que analisa dados da distribuição de equipamentos culturais na cidade, Peres e Melo observaram que há “uma grande desigualdade na distribuição destes equipamentos, indicando que a diferenciação sociocultural se revela também espacialmente” (MELO; PERES, 2006, p. 23). Daí a necessidade de pensar em alternativas para a redistribuição e desconcentração cultural no Rio, especialmente porque a desigualdade na distribuição permanece: conforme dados mais recentes da SMC, há uma concentração visível dos estabelecimentos culturais, especialmente no Centro do Rio, Tijuca e Zona Sul (resposta ao Pedido de Informação RIO-24113979). É essa, portanto, parte da realidade em que se coloca a política pública: de desigualdade cultural.

De todo modo, a respeito da desigualdade em relação aos projetos incentivados por territorialidade, embora não haja dados mais concretos para a sua verificação, mas tão somente indicativos, como procuramos demonstrar, a Prefeitura do Rio parece, também, reconhecer a situação. No final de abril de 2021 foi divulgada notícia de que a Prefeitura financiará mais cultura nas regiões Norte e Oeste da cidade. Para isso, foi “publicado [...] decreto que atualiza, de forma mais democrática e simplificada, a Lei Municipal de Incentivo à Cultura – Lei do ISS” (RIO DE JANEIRO, 2021). Pode-se indicar, então, que há de certa forma uma tentativa de revisão – a última etapa do monitoramento.

As revisões, no caso, consistem em que “[p]arte dos patrocínios feitos pelas empresas deverá ser destinada a projetos de produtores culturais sediados na Zona Oeste e Norte da cidade, com exceção da Barra da Tijuca” (RIO DE JANEIRO, 2021). O próprio Secretário Municipal da Cultura esclareceu que “[a] mudança é para impulsionar a retomada do setor cultural e corrigir a concentração de recursos em determinadas regiões e territórios do Rio” (SMC, 2021). Embora conste a informação no *site* de que a revisão teria sido baseada em estudo da SMC, através do Pedido de Informação RIO-24075540-5 não foi esclarecido qual seria esse estudo e se estaria disponível, mas tão somente que as mudanças não foram, como a matéria do *site* divulgava, na Lei ou no Decreto em si, mas no Edital do Contribuinte.

CONCLUSÃO

A partir da ideia de que há um dever constitucional do Estado de promover a cultura e garantir os direitos culturais (art. 215, *caput*, CRFB), buscamos realizar o monitoramento de uma política cultural que agisse justamente nesse ponto. Escolhemos, assim, a política de fomento indireto a projetos culturais no Rio de Janeiro. Baseada na compreensão de Barcellos acerca das sete etapas do monitoramento, a pesquisa empreendida consolidou dados a respeito de cada uma delas, com o objetivo de verificar se, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, haveria uma política que levasse a sério o direito à cultura. Embora a ausência de alguns dados tenha sido um empecilho para resultados mais concretos acerca da efetividade da política, uma conclusão parece possível.

Diante dos dados, verifica-se uma concentração dos projetos incentivados em determinadas áreas da cidade, que comportam bairros tradicionalmente mais abastados. Ao longo do tempo, a média de projetos incentivados nessas territorialidades permanecia inalterada, com poucas oscilações. Inclusive, a própria Prefeitura confirmou que havia, no âmbito da execução da Lei, “concentração de recursos em determinadas regiões e territórios do Rio” (SMC, 2021).

Além disso, importante ressaltar que, para aperfeiçoar a pesquisa, buscamos realizar uma avaliação se os produtos culturais selecionados como participantes do programa efetivamente aconteceram no mundo real e qual o quantitativo de pessoas que frequentaram cada um dos projetos que recebeu incentivos. No entanto, ao entrar em contato com a maioria dos responsáveis pelos projetos, não se obteve um número razoável de respostas que pudesse produzir dados percentuais. Ademais, cabe observar que não havia informações disponíveis sobre o quantitativo (i) de produtos culturais existentes por categoria para serem escolhidos no âmbito da política e (ii) de produtos culturais por região independente da política pública; fato que prejudicou, também, o estabelecimento de maiores conclusões. Uma última informação relevante, que poderia conduzir a uma melhor análise final, seria referente à população das diferentes regiões da cidade. Isso porque se a população de uma das áreas fosse significativamente maior que a de outras, seria natural que houvesse nela mais produtos culturais. Do contrário, se não fosse o caso, o argumento da desigualdade, aqui levantado, seria reforçado. No entanto, não foram disponibilizadas informações sobre o contingente populacional de acordo com a divisão de áreas geográficas considerada pela política.

A pesquisa, portanto, sofreu com várias limitações quanto à existência de dados, demonstradas anteriormente. Essa questão, no entanto, é um problema geral na seara do monitoramento. Isso porque, como destaca Barcellos, “[c]oletar informações sobre as políticas [...], processá-las e colocá-las à disposição do público é uma atividade complexa, por vezes demorada e custosa” (BARCELLOS, 2018, p. 262) que nem sempre é de interesse do Poder Público. De todo modo, como foi visto, algumas conclusões gerais puderam ser produzidas. Em síntese, embora o funcionamento dos órgãos da cultura no Município se dê de forma, *a priori*, eficiente, com a continuidade dos editais ano a ano, com atividades bem delimitadas para cada órgão e com a consolidação de dados acerca da execução da política, ainda

há um longo caminho pela frente. E ele perpassa não só o direito à cultura, mas a promoção de meios que amenizem as desigualdades entre zonas da cidade, de modo geral, e as desigualdades de acesso aos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, R.; COUTO, C. G. “1988-2018: trinta anos de constitucionalização permanente”. In: MENEZES FILHO, N.; SOUZA, A. P. *A Carta: para entender a constituição brasileira*. São Paulo: Todavia, 2019.
- BARCELLOS, A. P. de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BARCELLOS, A. P. de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos à sério”. *Revista Brasileira de Política Pública*, Brasília, DF, v. 8, n. 2, p. 251-265 2018.
- BARROSO, L. R. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraivajur, 2020.
- BARROSO, L. R. O Constitucionalismo Democrático ou Neoconstitucionalismo como ideologia vitoriosa do século XX. *Revista Publicum*, [s.l.], v. 4, 2018. Edição Comemorativa.
- BARROSO, L. R. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- CUNHA FILHO, F. H. *Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades*. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.
- DIÁRIO OFICIAL DO PODER LEGISLATIVO, ano 33, n. 110, 24 jun. 2009.
- FISS, O. M. *A ironia da liberdade de expressão: estado, regulação e diversidade na esfera pública*. Tradução e prefácio de Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- FONTE, Felipe de M. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013.
- IBGE. *Cidades*. 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>. Acesso em: 6 set. 2023.

LYNCH, C. E. C.; MENDONÇA, J. V. S. de. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. *Revista Direito e Práxis*, [s. l.], v. 8, n. 2, 2017.

MELO, V. A. de; PERES, F. Espaço, lazer e política: desigualdades na distribuição de equipamentos culturais na cidade do Rio de Janeiro. *Lecturas*, [s. l.], n. 93, 2006.

MENICUCCI, T.; LOTTA, G. “A trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a Constituição de 1988”. In: HOLLANDA, C. B. de; VEIGA, L. F.; AMARAL, O. E. do. (org.). *A Constituição de 88: 30 anos depois*. Curitiba: Ed. UFPR, 2018.

RIO DE JANEIRO (RJ). Secretaria Municipal de Cultura. *Prefeitura do Rio democratiza e simplifica a Lei Municipal de Incentivo à Cultura – Lei do ISS*. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/smc/exibeconteudo?id=12761210>. Acesso em: 6 set. 2023.

VARELLA, G. *Plano Nacional da Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.