

UM OLHAR SOBRE O ORÇAMENTO: POLÍTICAS CULTURAIS MUNICIPAIS



IV SICCAL

[GT 1 - PRODUÇÃO, CIRCULAÇÃO E FRUIÇÃO DE BENS CULTURAIS]

Jenifer da Silva Botossi

Universidade de Taubaté

[RESUMO ABSTRACT RESUMEN]

O artigo aborda a identificação e a análise de políticas culturais municipais a partir da visão do orçamento público. Para tanto, foi considerado o município de Taubaté, localizado no Estado de São Paulo, as leis orçamentárias municipais e os dados do Portal da Transparência referentes ao ano de 2017. Os resultados obtidos apontam a falta de clareza na construção do orçamento de cultura, a concentração de recursos para a realização de eventos sem interface com uma política cultural constituída e para a manutenção das estruturas dos espaços gerenciados, a falta de recursos para investimentos, e a ausência de mecanismos de mensuração dos impactos e resultados alcançados com as ações realizadas. Isto dificulta o planejamento, a implementação, a avaliação e o controle social das políticas culturais municipais, pois faltam especificações nas peças orçamentárias e de transparência relativas aos objetivos, metas e detalhamento dos Programas e ações previstos e realizados.

Palavras-chave: Política cultural. Orçamento público. Taubaté.

The article addresses the identification and analysis of municipal cultural policies from the perspective of the public budget. For this purpose, the municipal budget laws and data of the Transparency Portal for the year 2017 were considered as the municipality of Taubaté, located in the State of São Paulo. The results obtained indicate the lack of clarity in the construction of the culture budget, the concentration of resources for events without interface with a constituted cultural policy and for the maintenance of the structures of the managed spaces, the lack of resources for investments, and the absence of mechanisms to measure the impacts and results achieved with the actions carried out. This hinders the planning, implementation, evaluation and social control of municipal cultural policies, since they lack specifications in the budget and transparency in the objectives, goals and details of the programs and actions planned and carried out.

Keywords: Cultural policy. Public budget. Taubaté.

El artículo aborda la identificación y el análisis de políticas culturales municipales a partir de la visión del presupuesto público. Para ello, se consideró el municipio de Taubaté, situado en el Estado de São Paulo, las leyes presupuestarias municipales y los datos del Portal de la Transparencia referentes al año 2017. Los resultados obtenidos muestran la falta de claridad en la construcción del presupuesto de la cultura, la concentración de recursos para la realización de eventos sin interfaz con una política cultural constituída y para el mantenimiento de las estructuras de los espacios administrados, la falta de recursos para inversiones, y la ausencia de mecanismos de medición de los impactos y resultados alcanzados con las acciones realizadas. Esto dificulta la planificación, la implementación, la evaluación y el control social de las políticas culturales municipales, pues faltan especificaciones en las piezas presupuestarias y de transparencia relativas a los objetivos, metas y detalle de los Programas y acciones previstos y realizados.

Palabras clave: Política cultural. Presupuesto público. Taubaté.

Introdução

O entendimento da cultura enquanto fator estratégico para a promoção do desenvolvimento local é algo que vem se consolidando com o fortalecimento da economia da cultura e economia criativa, principalmente após a segunda metade do século XX, quando se intensificaram estudos sobre a temática.

Compreender a cultura no que tange ao fortalecimento de identidades, ao sentimento de pertencimento, ao seu caráter transformador e inovador, e ao seu potencial econômico, reflete em como impactar positivamente o desenvolvimento local.

Neste contexto, as políticas culturais estabelecem conexões que demonstram qual a relevância e a visão de cultura adotada por determinado governo, o que se apresenta em como o orçamento público de determinada esfera federativa é construído e definido.

No âmbito das políticas culturais municipais, é possível, por meio da análise orçamentária, identificar as prioridades, as políticas públicas em desenvolvimento, e as ações realizadas. Para tanto, é necessário acesso as leis orçamentárias e a dados de receitas e despesas previstas e realizadas.

Com isto, tem-se como objetivo discutir as políticas culturais presentes no município de Taubaté-SP, a partir da ótica orçamentária.

Para tanto, considerou-se a Secretaria de Turismo e Cultura – SETUC como responsável pela execução das políticas culturais, a análise da LDO e da LOA de 2017, os Programas existentes, os valores orçamentários previstos

e realizados, e o quanto foi gasto com cada fornecedor na referida pasta.

Assim, quanto a metodologia, este artigo tem caráter exploratório, no que se refere ao seu objetivo, e uma abordagem qualitativa. Para a sua elaboração foi realizada uma pesquisa documental.

Foram considerados os dados do Portal da Transparência, o qual foi acessado em 02 de outubro de 2018, uma vez que expressam o que o município de fato obteve como receita e suas despesas, com a previsão e execução de cada um de seus programas, além de conter todos os fornecedores contratados pela administração pública. Também foram utilizadas a LDO e LOA de 2017 de Taubaté, a fim de verificar convergências e divergências no que tange ao planejamento das políticas culturais do município.

Política cultural e orçamento público

Ao considerar a cultura a partir de suas dimensões simbólica, econômica e cidadã (CALABRE, 2006), e sua conexão com o desenvolvimento de um território, tem-se um ambiente propício à construção de políticas culturais, sejam elas federais, estaduais e/ou municipais.

Compreender a cultura por meio dessas três dimensões significa reconhecer os valores, crenças, modos de viver e simbolismos de toda e qualquer população (dimensão simbólica), o potencial econômico e de geração de riqueza do setor cultural,

atrelado a criatividade e a inovação (dimensão econômica), e enquanto direito, sendo base de sustentação para as políticas culturais (dimensão cidadã).

Observa-se que esta abordagem, a qual será adotada neste artigo, entende cultura a partir de uma visão antropológica, a qual considera “as relações sociais e aos modos de vida material e simbólicos de uma sociedade” (CUNHA, 2010, p. 17), reforçando a importância da economia da cultura sob a perspectiva de geração de renda, emprego e diversificação econômica, e também sua relação enquanto direito inerente aos cidadãos.

Sobre este aspecto, é importante ressaltar o papel de normativas nacionais e internacionais no intuito de se definir a cultura enquanto direito do cidadão. Isto é perceptível na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que traz menção ao tema e mostra uma tendência a abordagem antropológica, por considerar aspectos relacionados a crenças, valores e condições de vida do indivíduo.

A Constituição Federal do Brasil de 1988, considerada como a constituição cidadã¹, traz os artigos 5º, 215 e 216 que tratam a cultura tanto sob a ótica antropológica, ao considerar o direito do cidadão em exercer suas crenças e valores, como sociológica, ao abordar aspectos relacionados a promoção da cultura e atividades relacionadas a sua

cadeia. Além disto, orienta o tratamento da cultura enquanto política pública em seu artigo 216-A, o qual estabelece o Sistema Nacional de Cultura, que por sua vez, expressa o viés das três dimensões da cultura a partir da visão da descentralização, no que diz respeito as esferas federativas, e participativa, ao incluir a sociedade em seus processos de construção política.

Sob a perspectiva do desenvolvimento, Knopp et al. (2010, p. 42) consideram a cultura uma “instância central dos processos econômicos e sociais”, seja na formação da economia, na promoção e ampliação da cidadania e da democracia, ou no desenvolvimento. Segundo Vecchiatti (2004, p. 94), “pensar na cultura como fator de desenvolvimento significa valorizar identidades individuais e coletivas, promover a coesão em comunidades e levar em consideração que as características da cultura podem ser um fator de crescimento em determinado território”. Para Sachs (2005, p. 159), “a formulação de um projeto nacional de desenvolvimento implica um processo de invenção do futuro, o que o torna naturalmente tributário da cultura”. A abordagem dos autores citados coloca a cultura como fator estratégico no processo de desenvolvimento.

Ao compreender a cultura a partir das suas três dimensões e como fator de desenvolvimento local, a ação do Estado na formulação e implementação de políticas culturais ganha importância na agenda pública, além de ser “oportuna e necessária para o fortalecimento da democracia, da economia e do trabalho, no combate às desigualdades sociais e na promoção da paz” (BRANT, 2009, p.108).

Para Durand (2013), a política cultural deve ter como objetivo atender a quatro

1 De acordo com Vaz, Musse e Santos (2008, p. 11) “A Constituição Federal de 1988 é um marco na construção da cidadania [...] a Lei Maior estabeleceu direitos individuais, coletivos, sociais, políticos e deu nova roupagem ao Estado brasileiro para cumprir funções variadas com objetivo de assegurar direitos, prestar serviços públicos universais, garantir o desenvolvimento nacional, combater desigualdades regionais e sociais”.

princípios, sendo eles a qualidade, referente a garantia de fluxos de bens, serviços e atividades culturais; a diversidade, no que diz respeito a opções de consumo cultural que abrangem a diversidade de cidadãos; a preservação de identidades, considerando a cultura como território para a afirmação de identidades; e a disseminação de valores, que engloba os significados expressos por meio da cultura no sentido de exprimir valores para os indivíduos. O autor reforça que não é papel do Estado ser o produtor de cultura, mas cabe a ele garantir tais princípios para uma política cultural democrática e eficiente.

De acordo com Cunha (2010, p. 81), a política cultural abrange “o conjunto de intervenções e decisões dos poderes públicos por meio de programas e de atividades artístico-intelectuais ou genericamente simbólicas de uma sociedade”. Com isto, é possível inferir que a política cultural envolve a visão de cultura posta por determinado momento político, sociedade e governo, a estrutura presente que dispõe a administração pública, a sua articulação com os atores sociais envolvidos, e o orçamento o qual dispõe.

Sobre este último ponto observa-se a importância do orçamento público, uma vez que está relacionado, conforme afirma Demarco (2014), a qualidade do planejamento, além de fornecer as ferramentas para a implementação, avaliação e controle das políticas do governo.

A Constituição Federal de 1988 definiu a estrutura do orçamento público no Brasil, presente nos artigos 165 a 169, e os princípios que devem ser observados. Assim, o Sistema Brasileiro de Orçamento é composto por três leis, sendo elas o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a

Lei Orçamentária Anual – LOA, que têm como características serem temporárias (quanto a sua duração), formais (com caráter autorizativo das despesas que nelas estão expressas), ordinárias (em função da matéria tratada e procedimento para aprovação) e especiais (referente ao processo legislativo diferenciado e temática abordada) (DEMARCO, 2014, p. 15).

O PPA é a lei orçamentária que define o planejamento de médio prazo do governo, pois tem duração de 4 anos. Ele é feito sempre no primeiro ano do mandato, e reflete o plano de governo de quem assume o poder na administração pública. É ele que estabelece as estratégias, diretrizes, objetivos e metas do governo para as despesas do orçamento público, o qual é organizado a partir de programas e ações.

A LDO, por sua vez, faz a conexão entre o PPA e a LOA, pois define as prioridades para um exercício financeiro, correspondente ao período de um ano (de 1º de janeiro a 31 de dezembro), e orienta a elaboração da LOA, estabelecendo limites para os gastos, metas fiscais, qual o enfoque para a aplicação dos recursos, e regras para a execução do orçamento.

Já a LOA, apresenta como o orçamento anual, referente a 1º de janeiro a 31 de dezembro, está estruturado e dividido, ou seja, quais são os programas e as ações existentes e como os recursos públicos serão alocados, estimando as receitas e fixando as despesas. Sobre este último ponto, Demarco (2014) reforça que caso haja dotação orçamentária, ou seja, uma rubrica que autorize determinada despesa, mas não se tenha recursos financeiros suficientes, a despesa não poderá ser realizada; e nas situações em que há recursos financeiros, porém sem

a dotação orçamentária específica, a despesa também não poderá ser realizada.

Com isto, a formulação, a implementação, o controle e o monitoramento da política cultural fazem interface com o planejamento orçamentário, sendo necessária a sua programação nas leis orçamentárias de forma específica, com programas e ações próprios, para garantia de sua realização e continuidade, tanto no curto, como médio e longo prazo.

O orçamento público de cultura no município de Taubaté

O orçamento da SETUC organiza-se a partir de 6 Programas, sendo eles:

- Bibliotecas – Livro aberto, cujo objetivo é facilitar o acesso a bibliotecas;
- Desenvolvimento do Turismo, que tem como foco a promoção e divulgação do

município, apoio a eventos e demais atividades as quais tenham interface com o turismo e a geração de empregos e inclusão social;

- Difusão Cultural, o qual visa a divulgação e difusão de atrativos culturais;
- Gestão das Políticas de Desenvolvimento, relacionado a manutenção da estrutura administrativa da SETUC;
- Museus, Memória e Cidadania, pautado na divulgação, manutenção, melhoria e preservação dos aparelhos culturais;
- Patrimônio Cultural do município, tendo como objetivo a conservação, a ampliação, e a revitalização do patrimônio municipal.

No ano de 2017, a LDO, instituída pela Lei nº 5.211, de 19 de julho de 2016, apresentou quais as ações componentes de cada Programa, e suas metas físicas.

O quadro abaixo traz as principais informações definidas pela LDO para a SETUC no período analisado:

[Tabela 1]
Programas, ações e metas físicas – LDO Taubaté – 2017

Programa	Ações	Metas físicas
Bibliotecas – Livro Aberto	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamento da biblioteca pública do município. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 unidades mantidas.
Desenvolvimento do Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação e reforma da infraestrutura turística; • Funcionamento do conselho municipal de turismo • Apoio a entidades ligadas a atividades turísticas; • Fomento do turismo local. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 unidade construída/ ampliada/ reformada • 1 conselho mantido; • 20 entidades apoiadas; • 5 eventos promovidos.
Difusão Cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação e reforma de espaços culturais; • Funcionamento de espaços culturais; • Promoção de eventos culturais. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 unidade construída/ ampliada/ reformada • 4 espaços mantidos; • 450 eventos promovidos.
Gestão das Políticas de Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção dos serviços administrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 unidades mantidas;

Continua...

[Tabela 1] Continuação

Museus, Memória e Cidadania	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação e reforma do museu municipal; • Funcionamento do museu do município e preservação de acervos museológicos; • Apoio ao museu de História Natural. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 unidades construídas/ ampliadas/ reformadas; • 9 unidades culturais mantidas; • 1 entidade mantida.
Patrimônio Cultural do município	<ul style="list-style-type: none"> • Conservação do patrimônio cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • 140 obras mantidas.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Lei nº 5.211, de 19 de julho de 2016.

A LOA, definida pela lei nº 5.235 de 22 de dezembro de 2016, apresentou as fontes dos recursos para a liquidação das despesas

da SETUC, e quais seriam. O orçamento da pasta previsto pela LOA teve a seguinte configuração:

[Tabela 2]
Orçamento SETUC Taubaté – LOA 2017

Programa	Ação	Meta física	Valor previsto por ação	Valor previsto total
Bibliotecas – Livro Aberto	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamento da biblioteca pública do município. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 uni mantidas. 	R\$437.000,00	R\$ 437.000,00
Desenvolvimento do Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação e reforma da infraestrutura turística; • Funcionamento do conselho municipal de turismo; • Apoio a entidades ligadas a atividades turísticas; • Fomento do turismo local. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 uni construída/ ampliada; • 1 conselho mantido; • 15 entidades apoiadas; • 4 eventos promovidos. 	R\$ 50.000,00 R\$ 6.000,00 R\$ 300.000,00 R\$ 1.088.685,00	R\$ 1.444.685,00
Difusão Cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação e reforma de espaços culturais; • Funcionamento de espaços culturais; • Promoção de eventos culturais. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 uni. construída/ ampliada; • 2 espaços mantidos; • 320 eventos promovidos. 	R\$ 100.000,00 R\$ 1.314.000,00 R\$ 4.465.685,00	R\$ 5.879.685,00
Gestão das Políticas de Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção dos serviços administrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 uni mantidas. 	R\$ 2.581.000,00	R\$ 2.581.000,00
Museus, Memória e Cidadania	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação e reforma do museu municipal; • Funcionamento do museu do município e preservação de acervos museológicos; • Apoio ao museu de História Natural. 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 uni construídas/ ampliadas; • 9 uni mantidas; • 1 entidade mantida. 	R\$ 50.000,00 R\$ 2.195.000,00 R\$ 100.000,00	R\$ 2.345.000,00
Patrimônio Cultural do município	<ul style="list-style-type: none"> • Conservação do patrimônio cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 obras mantidas/ unidades. 	R\$ 90.000,00	R\$ 90.000,00
			Total	R\$ 12.777.370,00

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Lei nº 5.235, de 22 de dezembro de 2016.

Percebe-se que a LOA apresentou mudanças quanto as metas físicas se comparada a LDO em algumas ações, como as relacionadas aos Programas Patrimônio Cultural do município, Desenvolvimento do Turismo e Difusão Cultural.

O Portal da Transparência do município de Taubaté foi acessado no dia 02 de outubro de 2018, data em que a autora extraiu todos os dados disponíveis referentes a SETUC durante o período analisado (de 01 de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2017). Os dados extraídos foram:

- Orçamento previsto por Programa;
- Orçamento realizado por Programa.

De acordo com orçamento previsto para cada um dos programas citados, o Portal da Transparência apresentou os seguintes valores:

[Tabela 3]

Orçamento previsto para a SETUC – Taubaté – Portal da Transparência

Programa de Governo	Quanto foi previsto
Bibliotecas - Livro Aberto	R\$ 405.233,22
Desenvolvimento do Turismo	R\$ 993.161,00
Difusão Cultural	R\$ 5.668.478,34
Gestão das Políticas de Desenvolvimento	R\$ 2.824.056,86
Museus, Memória e Cidadania	R\$ 2.185.222,60
Patrimônio Cultural do município	R\$ 50.000,00
Total	R\$ 12.126.152,02

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Portal da Transparência, referente ao ano de 2017, acessado em 02/10/2018.

Observa-se que o planejamento das despesas concentra sua maior dotação no Programa Difusão Cultural (46,75%),

seguido por Gestão das Políticas de Desenvolvimento (23,29%), e Museu, Memória e Cidadania (18,02%). Por sua vez, os Programas com a menor quantidade de recursos são Desenvolvimento do Turismo (8,19%), Biblioteca - Livro Aberto (3,34%), e Patrimônio Cultural do município (0,41%).

Ao considerar o quanto foi executado do orçamento da SETUC, percebe-se uma diferença entre os valores previstos e os valores empenhados ou pagos, de acordo com os dados a seguir:

[Tabela 4]

Orçamento realizado pela SETUC – Taubaté

Programa de Governo	Quanto já foi realizado (Empenhado ou Pago)
Bibliotecas - Livro Aberto	R\$ 292.095,93
Desenvolvimento do Turismo	R\$ 748.506,05
Difusão Cultural	R\$ 4.665.328,11
Gestão das Políticas de Desenvolvimento	R\$ 2.506.482,75
Museus, Memória e Cidadania	R\$ 2.026.744,33
Patrimônio Cultural do município	R\$ 20.000,00
Total	R\$ 10.259.157,17

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Portal da Transparência, referente ao ano de 2017, acessado em 02/10/2018.

Observa-se que os valores previstos na LOA para cada um dos Programas foi maior que os valores executados pela SETUC. Algumas inferências possíveis sobre o ocorrido são a superestimação de receitas, levando a uma previsão maior de despesas, o remanejamento orçamentário para outras pastas da prefeitura, e/ou a não execução de ações previstas. Todos estes pontos passam pela questão do planejamento da área, o que implica em suas políticas culturais.

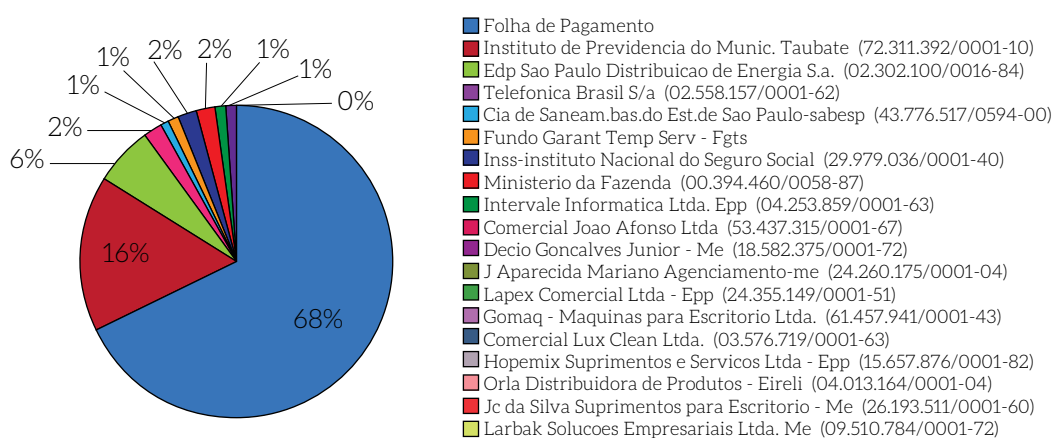
Ao considerar cada um dos Programas, percebe-se a concentração de despesas em determinadas funcionalidades, como a manutenção da estrutura da administração pública, seja pelos funcionários e servidores que compõem a pasta, ou pelas despesas fixas de cada um dos espaços geridos pela SETUC. A forma como os dados foram dispostos no Portal da Transparência não permitiu deduzir os valores executados por cada uma das ações que compõem os Programas.

O Programa Bibliotecas – Livro Aberto foi responsável pela execução de despesas com 20 fornecedores diferentes. Observando os valores pagos, 68% são referentes a folha de pagamento, 16% ao

Instituto de Previdência do Município de Taubaté - IPMT, 1% ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, e 2% ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Ou seja, 87% do orçamento executado do Programa em 2017 foram liquidados com as pessoas que trabalham na manutenção das suas atividades. Outros 7% corresponderam a despesas com energia, telefonia e água. Com isso, restou apenas 6% do orçamento para o desenvolvimento e investimento das políticas culturais relacionadas a bibliotecas. Contudo, percebe-se que os demais gastos realizados também se relacionam com a manutenção dos serviços básicos presentes no Programa. O gráfico abaixo ilustra essa relação:

[Figura 1]

Orçamento executado pelo Programa Bibliotecas – Livro Aberto em 2017



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Portal da Transparência, referente ao ano de 2017, acessado em 02/10/2018.

O Programa Desenvolvimento do Turismo executou despesas com 33 fornecedores diferentes. Desses, nenhum é relacionado a manutenção da estrutura da administração pública, como folha de pagamento e despesas fixas de espaços gerenciados pela pasta. Todo o orçamento foi executado para a realização de eventos e com os itens necessários para realizá-los. Dentre

os eventos, o carnaval foi um dos principais que recebeu aporte de recursos. No entanto, há diversos itens relacionados a estrutura para eventos, como locação de equipamentos de sonorização, tendas, banheiros químicos, segurança privada, gerador, fornecimento de alimentação, entre outros, em que os dados expressos no Portal da Transparência não especificam para qual evento foi destinado.

processo (G00324/2017), o valor foi referente a compra de passagens aéreas para a participação da fanfarra do município em campeonato internacional. Aqui não será questionada a relevância da participação no evento, todavia é importante refletir sobre o planejamento da administração pública, e a forma como se dá a construção, implementação, controle e monitoramento de políticas culturais municipais.

A LDO e a LOA mostram que não havia previsão explícita de tal ação e despesa. Essa falta de clareza das peças orçamentárias aponta deficiências no planejamento da administração pública municipal, uma vez que não é específico como e onde os recursos públicos serão empregados, de forma a avaliar os resultados posteriormente alcançados com as ações previstas e compará-las com outras, no intuito de verificar os impactos gerados no desenvolvimento local e usar estas informações para a tomada de decisões durante a elaboração das peças orçamentárias do próximo período.

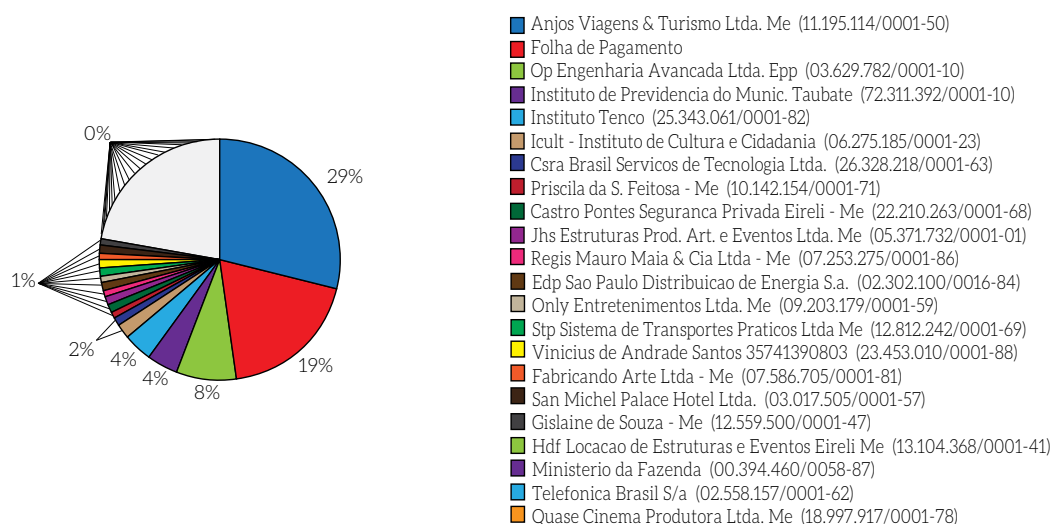
Apenas pela análise dos dados realizada para este artigo não foi possível afirmar se houve outros valores empregados na ação em questão, pois o objeto de estudo não se concentrou na verificação dos processos dos valores empenhados e executados.

Observa-se que os eventos realizados com recursos desse Programa não estão, em sua maioria, atrelados a uma política pública de médio e longo prazo, sendo que muitos se resumem na realização de apresentações artísticas pontuais, o que pode ser caracterizado como entretenimento e não como uma política cultural de fato, que gere resultados e impactos relacionados as dimensões simbólica, cidadã e econômica da cultura.

O gráfico abaixo ilustra como o orçamento do Programa Difusão Cultural foi executado. Em função do grande número de fornecedores, a legenda não contemplará a todos, mas exibirá os com maior relevância frente aos valores executados.

[Figura 3]

Orçamento executado pelo Programa Difusão Cultural em 2017



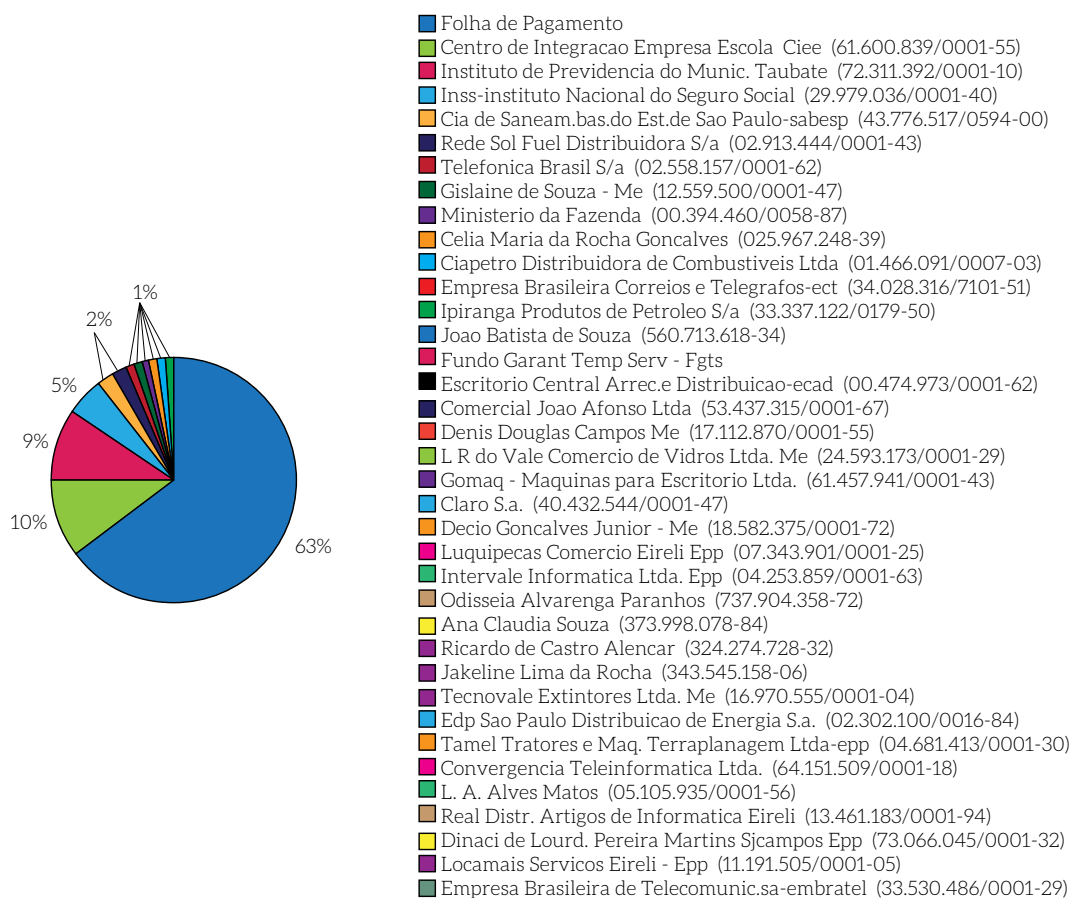
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Portal da Transparência, referente ao ano de 2017, acessado em 02/10/2018.

O Programa Gestão das Políticas de Desenvolvimento executou despesas com 37 fornecedores, sendo todos eles relacionados a manutenção da estrutura administrativa de funcionamento da SETUC. Destes, 63% foram destinados à folha de pagamento, 10% ao CIEE (referente a

estagiários), 9% ao IPMT, e 5% ao INSS, o que representa 87% destinado às pessoas que trabalham na pasta. Os 13% restantes foram divididos em despesas como água, energia, telefonia, e demais itens para a manutenção dos serviços administrativos.

[Figura 4]

Orçamento executado pelo Programa Gestão das Políticas de Desenvolvimento em 2017



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Portal da Transparência, referente ao ano de 2017, acessado em 02/10/2018.

O Programa Museus, Memória e Cidadania realizou despesas com 49 fornecedores diferentes, sendo 68% referente à folha de pagamento, 15% ao IPMT, e 1% ao INSS, o que soma 84% destinados a gastos com pessoal. Os 16% restantes foram despendidos com eventos realizados nos museus, diárias para servidores

que realizaram atividades externas, despesas com a manutenção dos espaços físicos como energia, água e telefonia, e subsídio a um museu de natureza privada, o qual é gerido via uma Fundação. Em razão do volume de fornecedores, serão apresentados os principais no gráfico a seguir.

[Figura 5]

Orçamento executado pelo Programa Museus, Memória e Cidadania



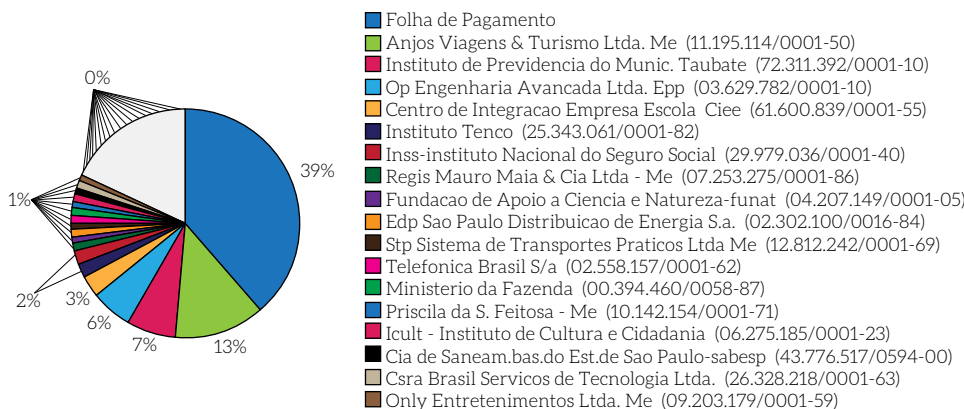
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Portal da Transparência, referente ao ano de 2017, acessado em 02/10/2018.

Por fim, o Programa Patrimônio Cultural, apesar de apresentar previsão de R\$90.000,00 na LOA, teve apenas R\$20.000,00 empenhado, referente a restauração de obras. Todavia, o valor não foi liquidado, ou seja, não houve pagamento da despesa no exercício de 2017, de acordo com os dados expressos no Portal da Transparência.

Quando analisados os fornecedores, percebe-se a concentração de despesas em alguns. O gráfico abaixo ilustra a proporção do quanto foi pago a cada fornecedor da SETUC, comparado ao seu orçamento total realizado. Em função do volume de itens, será apresentado na legenda apenas os com maiores dispêndios.

[Figura 6]

Despesas por fornecedor – SETUC 2017



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Portal da Transparência, referente ao ano de 2017, acessado em 02/10/2018.

Observa-se que 39% foram referentes à folha de pagamento, 7% ao IPMT, 3% ao CIEE, e 2% ao INSS, totalizando 51% com despesas de pessoal. Nesse valor não foram

considerados os gastos com os profissionais atuantes nos corpos artísticos do município, uma vez que a contratação dos mesmos se dá via modalidade de bolsistas.

O segundo fornecedor que mais representou despesas com a SETUC foi a agência de viagens responsável pela compra de passagens internacionais para que a fanfarra municipal se apresentasse em um campeonato mundial.

Em seguida, os fornecedores que aparecem em destaque são todos relacionados a execução de eventos e a manutenção dos espaços gerenciados pelo órgão.

A análise da LDO e da LOA mostram que a configuração do orçamento não apresenta uma política cultural de fato instituída, uma vez que as ações definidas não são claras quanto aos seus objetivos e escopos a fim de atender as diretrizes expressas em cada Programa, além de faltar especificações das metas físicas para esse direcionamento.

A ação do governo municipal centra-se na realização de eventos, no entanto, não foram apresentados quais os resultados alcançados além da execução orçamentária.

Ao considerar os dados obtidos por meio do Portal da Transparência não foi possível avaliar de forma precisa qual o valor total empregado por evento, uma vez que envolve, muitas vezes, diversos fornecedores de itens diferentes. Também não foi possível identificar se as metas físicas estabelecidas pela LOA foram atingidas.

O valor planejado na LOA para a SETUC em 2017 foi aproximadamente 24,5% maior que o valor realizado pela pasta (considerando valores empenhados e pagos). Isso indica que foi necessária uma readequação orçamentária nas ações previstas. Todavia, como não há clareza do escopo de cada ação, não é possível

mensurar o impacto que essa redução ocasionou no desenvolvimento dos Programas definidos pela LDO.

Considerações finais

A pesquisa desenvolvida buscou discutir as políticas culturais presentes no município de Taubaté no ano de 2017, a partir da análise da LDO, LOA e dados do Portal da Transparência referentes aos valores previstos e realizados pela SETUC, metodologia a qual pode ser aplicada a qualquer município do país, desde que se tenha acesso aos dados necessários.

Com isso, observou-se que a pasta se organiza por meio de 6 Programas, os quais se dividem em 13 ações. Entretanto, ao avaliar individualmente as despesas executadas por cada Programa, percebe-se que a maior parte dos recursos são empregados com o pagamento de remunerações aos servidores e funcionários, e outras despesas necessárias a manutenção das estruturas administrativa e física. Dessa forma, os objetivos dos Programas ficam comprometidos, uma vez que sobram poucos recursos para investir em seus objetivos.

Além disso, um agravante é a falta de especificidade das peças orçamentárias do município. Não é possível, por exemplo, identificar quais foram os eventos previstos e realizados, e quais as metas físicas para cada um deles, a fim de, ao final de sua execução, avaliar seus impactos enquanto política cultural e no desenvolvimento local.

Tanto os Programas como as ações que os compõem são construídos de forma genérica, o que reflete a forma como a cultura é articulada no município, dificultando o planejamento e o controle social pela sociedade, uma vez que faltam informações sobre a forma como os recursos destinados à cultura são alocados e os resultados previstos e alcançados.

A análise dos dados orçamentários expressou o direcionamento das ações culturais no município, as quais são centradas na realização de eventos, que por sua vez, muitas vezes não fazem interface com uma política cultural e com uma abordagem voltada ao desenvolvimento local.

Percebe-se, portanto, questões que dificultam o planejamento, a implementação, a avaliação e o controle social das políticas culturais municipais, pois faltam especificações nas peças orçamentárias e de transparência relativas aos objetivos, metas e detalhamento das rubricas dos Programas e ações previstas e realizadas.

A cultura, entendida a partir das suas 3 dimensões, é fundamental para a construção da identidade de uma população e estratégica ao desenvolvimento local, o que reforça a importância das políticas culturais municipais serem constituídas de forma clara, objetiva, e envolvendo as comunidades, a fim de potencializar seus resultados e impactos. ■

[JENIFER DA SILVA BOTOSSO]

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e mestranda em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté (UNITAU).
E-mail: jenifer.botossi@gmail.com

Referências

BRANT, Leonardo. **O poder da cultura**. Editora Peirópolis LTDA, 2009.

CALABRE, Lia et al. **Oficinas do Sistema Nacional de Cultura**. 2006. Disponível em: <http://rubi.casarui Barbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/6942/1/290.%20Caderno%20Oficinas%20SNC_MinC%202006.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

CUNHA, Newton. **Cultura e ação cultural**: uma contribuição a sua história e conceitos. Edições SESC SP, 2010.

DEMARCO, Diogo Joel. **Orçamento público**. Porto Alegre: Ministério da Cultura/UFRGS/EA, 2014.

DURAND, José Carlos Garcia. **Política cultural e economia da cultura**. Ateliê Editorial, 2013.

DO BRASIL, Senado Federal. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08 jul. 2018.

HUMANOS, DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em 08 jul. 2018, v. 16, 1948.

KNOPP, GDC et al. Cultura e desenvolvimento. **Cultura, mercado e desenvolvimento**. Porto Alegre: Dacasa Editora, p. 41-63, 2010.

ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social**: avanços e desafios. VAZ, FT; MUSSE, JS; SANTOS, RF dos, v. 20, p. 131-148, 2008.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento e cultura. Desenvolvimento da cultura. Cultura do desenvolvimento. **Organizações & Sociedade**, v. 12, n. 33, p. 151-165, 2005.

TAUBATÉ. Lei nº 5.211, de 19 de julho de 2016. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.camarataubate.sp.gov.br/>>. Acesso em: 02 out. 2018.

TAUBATÉ. Lei nº 5.235, de 22 de dezembro de 2016. **Estima a receita e fixa a despesa da Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal, do Instituto de Previdência do Município e da Universidade de Taubaté e suas Fundações e fixa o orçamento de investimentos da Empresa de Pesquisa, Tecnologia e Serviços para o exercício de 2017**. Disponível em: <<http://www.camarataubate.sp.gov.br/>>. Acesso em: 02 out. 2018.

TAUBATÉ. **Portal da transparência**. Disponível em: <<http://leideacesso.etransparencia.com.br/taubate.prefeitura.sp/Portal/desktop.html?410>>. Acesso em: 02 out. 2018.

VECCHIATTI, Karin. Três fases rumo ao desenvolvimento sustentável: do reducionismo à valorização da cultura. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 3, p. 90-95, 2004.