

DIREITO FINANCEIRO E GASTOS COM CULTURA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Nelson Seiji Matsuzawa¹

FINANCIAL LAW AND EXPENDITURES ON CULTURE IN THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO

Resumo: Neste artigo, busca-se analisar os gastos com cultura dos últimos governos no Município de São Paulo, com base nas leis orçamentárias e de planejamento municipais e nos relatórios anuais de fiscalização do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, num panorama geral sobre sua evolução e numa comparação com outros gastos, sob a consideração da previsão constitucional de garantia a todos pelo Estado do pleno exercício dos direitos culturais. O artigo tem como objetivo mais analisar os meios existentes de controle sobre as decisões governamentais de gastos com cultura do que fazer uma análise de tais gastos. Busca-se, também, analisar dois

¹ Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas. Ex-Auditor Fiscal de Previdência Social (atual Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil), ex-Procurador Federal, ex-Advogado da União e Procurador do Município de São Paulo e advogado.

exemplos de gastos com cultura questionáveis, originários de decisões de agentes públicos e políticos influenciadas por interesses pessoais e de grupos, não abrangentes dos interesses da maioria da população do Município de São Paulo.

Palavras-chave: Gastos com cultura; leis orçamentárias e de planejamento governamental; controle interno, externo e social de gastos públicos; Município de São Paulo

Abstract: In this article, we seek to analyze the spending on culture of the last governments in the Municipality of São Paulo, based on the municipal budget and planning laws and on the annual inspection reports of the Court of Accounts of the Municipality of São Paulo, in an overview of their developments and in comparison with other expenditures, taking into account the provision of the Federal Constitution to guarantee to all by the State the full exercise of cultural rights. The article aims more at analyzing the existing means of control over government spending decisions on culture than at analyzing these expenditures. It also seeks to analyze two examples of questionable cultural expenses, originating from the decisions of public and political agents influenced by personal and groups interests, which do not encompass the interests on the majority of the population of the Municipality of São Paulo.

Keywords: Expenses on culture; budgetary and governmental planning laws; internal, external and social control of public expenses; Municipality of São Paulo

Introdução

No presente artigo, propomos análise sobre os gastos públicos com cultura no Município de São Paulo, em que consideramos a legislação municipal, as fiscalizações do Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM/SP e os dados disponíveis sobre os Programas de Metas municipais.

Escolhemos tratar dos gastos com cultura no Município de São Paulo por suas características de cidade de maior população do país,

de origem multiétnica e diversa, com um dos seus maiores orçamentos, de quase de sessenta e nove bilhões de reais², e com complexos e difíceis desafios em sua administração, muito relacionados ao acesso desigual a bens e serviços públicos pelos paulistanos, o que só aumenta a percepção de desigualdades extremas.

Em panorama geral, abordamos esses gastos municipais nos últimos três governos, já sob a ressalva de que não buscamos análise ampla e profunda sobre as políticas e ações municipais relativas à cultura, mas uma abordagem em que se busque relacioná-las aos gastos com a função cultura e com as leis que os prevejam, buscando-se um enfoque relacionado ao direito financeiro.

Abordamos, realmente, os gastos com a indicada função cultura de governo nas leis orçamentárias e de planejamento dos últimos dois governos, respectivamente, dos prefeitos Gilberto Kassab e Fernando Haddad, e do atual governo, dos prefeitos João Doria e Bruno Covas³

Em nossa proposta de análise de gastos com cultura, analisamos os últimos Programas de Metas 2009-2012, 2013-2016 e 2017-2020 e os relatórios anuais de fiscalização do TCM/SP que se encontravam disponíveis em seu *site*, dos exercícios de 2009 a 2011 e 2014 a 2018.

Abordamos, em um tópico prévio, as leis orçamentárias e o Programa de Metas, existente no âmbito do Município de São Paulo, como importantes instrumentos de planejamento municipal, destacando-se a relevância desse último até para a qualificação do debate eleitoral e o aumento do controle social das políticas públicas municipais.

E esta nossa análise envolve a comparação dos gastos durante os citados três governos e com outras funções governamentais, em busca de se ter como enfoque o atendimento à previsão constitucional de garantia a todos pelo Estado do pleno exercício dos direitos culturais⁴, e de se são propiciados meios para tanto.

² Lei Municipal nº 17.253/2019 (Lei Orçamentária Anual vigente).

³ O Prefeito João Dória renunciou ao mandato em 6 de abril de 2018, para posteriormente se candidatar como governador do Estado de Paulo, tendo sido eleito na eleição do ano de 2018. Como prefeito, assumiu o seu vice, Bruno Covas.

⁴ Constituição Federal, art. 215.

Outra proposta deste pequeno trabalho é a de analisar dois casos de gastos públicos questionáveis (despesas do Theatro Municipal e gastos com agremiações carnavalescas), considerados até desviantes, como forma de abordarmos, como sempre ressaltado por Régis Fernandes de Oliveira, professor titular aposentado de direito financeiro da Universidade de São Paulo – USP, a influência das paixões nas tomadas de decisões pelos agentes públicos quanto aos gastos e a necessidade de analisarmos o direito à luz dos sentimentos humanos (OLIVEIRA, 2017, 104), à semelhança de como vemos a arte e cultura, que nunca devem ser desconsiderados em nossas análises, sob o risco de não apreendermos a realidade.

Destacamos, ainda, que o trabalho baseou-se nas obras do professor Régis de Oliveira, *Gastos públicos e Direito e Arte*, dentre outras, em que há uma nítida preocupação de análise dos gastos públicos em relação aos seus mandantes e destinatários e de que os gastos sejam voltados àqueles que mais deles necessitam.

1 Análise geral dos gastos públicos com cultura no Município de São Paulo

1.1 Planos governamentais: as leis orçamentárias e o Programa de Metas no Município de São Paulo

De há um tempo, o orçamento público deixou de ser entendido como mera peça contábil, simplesmente para previsão de receitas e fixação de despesas, sem que representasse preocupação com planos governamentais e com os interesses da população (OLIVEIRA, 2019, 536-541).

Na Constituição Federal, de seus detalhamentos, verifica-se que as leis orçamentárias, plano plurianual – PPA, lei de diretrizes orçamentárias – LDO e lei orçamentária anual – LOA, são instrumentos fundamentais de planejamento estatal.

Realmente, o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada⁵. A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orientará a elaboração da lei orçamentária anual⁶. E a Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá guardar compatibilidade com o PPA e a LDO⁷.

No âmbito do Município de São Paulo, há previsão de outro importantíssimo instrumento de planejamento municipal, instituído pela Emenda nº 30, de 26 de fevereiro de 2008, à sua Lei Orgânica, que acrescentou a ela o artigo 69-A, com esta redação:

Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o “caput” deste artigo.

§ 2º O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras.

§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas.

§ 4º O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano

⁵ Constituição Federal, art. 165, § 1º.

⁶ Constituição Federal, art. 165, § 2º.

⁷ Constituição Federal, art. 165, §§ 2º e 7º.

Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

§ 5º Os indicadores de desempenho serão elaborados e fixados conforme os seguintes critérios: a) promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável; b) inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais; c) atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana; d) promoção do cumprimento da função social da propriedade; e) promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana; f) promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas; g) universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população.

§ 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

E a mesma Emenda nº 30 acrescentou os §§ 9º e 10 ao art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, de modo a tornar obrigatórias as incorporações (i) das prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas nas leis orçamentárias e (ii) das diretrizes do Programa de Metas nos planos plurianuais⁸. O que revela a preocupação de que o Programa de Metas guarde compatibilidade com as leis orçamentárias.

⁸ Art. 2º Ficam acrescentados ao art. 137 da Lei Orgânica Municipal os §§ 9º e 10, com as seguintes redações:

“§ 9º As leis orçamentárias a que se refere este artigo deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 10. As diretrizes do Programa de Metas serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal.»

Como se constata de suas disposições na Lei Orgânica do Município de São Paulo, o Programa de Metas deve prever ações estratégicas governamentais e, também, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade.

Essas previsões favorecem o controle social em relação às metas e aos gastos a elas associados, pela verificação de seus resultados inclusive quantitativos, que devem ser divulgados periodicamente (semestral e anualmente). O propósito de fortalecimento do controle social também se constata pelas previsões de divulgação do Programa de Metas não apenas pelo veículo oficial (*Diário Oficial da Cidade de São Paulo*), mas, ainda, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva.

A participação popular também é prevista, mediante obrigação de o Poder Executivo promover o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras.

Há preocupação de que ações e políticas municipais considerem cada uma das Subprefeituras e cada um dos Distritos da imensa cidade que é São Paulo, com grandes desigualdades sociais e econômicas⁹, visando a suas reduções, como devem ser mesmo reduzidas¹⁰.

Outra importante e até inovadora preocupação com o Programa de Metas é a de qualificar o debate eleitoral, na medida em que ele deve ser apresentado no início do primeiro ano de mandato do

⁹ A Rede Nossa São Paulo, organização da sociedade civil, em estudo denominado Mapa Desigualdade da Cidade, divulgou chocante dado de que a média de idade com que as pessoas morreram, em 2018, era de 80,57 anos em Moema e de 57,31 em Cidade Tiradentes, correspondendo a mais de vinte anos de diferença entre os dois distritos da Cidade. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapa_Desigualdade_2019_tabelas.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2020.

¹⁰ Constituição Federal, art. 3º, III: “Constituem-se objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (...) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

prefeito eleito, com observância das diretrizes de sua anterior campanha eleitoral. Se essas previsões fossem realmente observadas, causariam, ou deveriam causar, certo constrangimento aos políticos de conhecidos discursos e promessas eleitoreiras.

Destaca-se, realmente, no Município de São Paulo, o Programa de Metas como importante instrumento de planejamento municipal e de fortalecimento do controle social sobre políticas e ações municipais. O presente trabalho, na análise geral dos gastos com cultura no Município de São Paulo, viu-se, realmente, facilitado pela divulgação do Programa de Metas e de seus resultados.

Desde a implantação do Programa de Metas no Município de São Paulo, mais de cinquenta municípios brasileiros e de outros países da América do Sul aprovaram previsões legais semelhantes, tramitando no Congresso Nacional proposta de emenda constitucional (PEC 10/2011) para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do programa de metas pelo Poder Executivo municipal, estadual e federal, com base nas propostas da campanha eleitoral¹¹.

1.2 Análise dos Programas de Metas:

1.2.1 Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2009-2012 – Prefeito Gilberto Kassab:

Após a introdução do Programa de Metas na legislação municipal, o primeiro governo obrigado ao seu cumprimento foi o do prefeito Gilberto Kassab.

No relatório final da execução do Programa de Metas 2009-2012¹², em dezembro de 2012, foram divulgados os denominados

¹¹ Divulgação do *site* da Rede Nossa São Paulo. Disponíveis em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/campanhas/#1>> Acesso em: 26 mar. 2020.

¹² Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/gestao/2009-2012.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

índices de eficácia (de cumprimento) das metas, que são estes em relação à cultura:

Meta	Ação	Índice
Meta 123	Implantar a Praça das Artes	69%
Meta 124	Recuperar o Theatro Municipal	100%
Meta 125	Modernizar a Biblioteca Mário de Andrade	100%
Meta 127	Restaurar o Solar da Marquesa	100%
Meta 128	Restaurar a Casa nº 1	100%
Meta 129	Restaurar a Chácara Lane	100%
Meta 133	Novo Centro Cultural – Cidade Tiradentes	100%
Meta 134	Novo Centro Cultural – Itaquera/Penha	67%
Meta 135	Novo Centro Cultural – M’Boi Mirim	0%
Meta 136	Novo Teatro – Santo Amaro:	100%
Meta 137	Novo Teatro – Vila Prudente	29%
Meta 138	Implantar 4 bibliotecas temáticas	100%
Meta 139	12 ônibus-biblioteca em circulação	100%
Meta 140	Implantar mais 200 Telecentros para atingir 500 unidades em funcionamento	100%
Meta 141	Implantar o Pavilhão das Culturas Brasileiras	100%
Meta 142	Construir a Praça do Circo	33%
Meta 143	Implantar a Galeria de Arte da Cidade	100%
Meta 144	Reformar o Centro Cultural da Penha	100%
Meta 145	Reformar o Teatro Cacilda Becker	100%
Meta 146	Reformar equipamento cultural da Mooca	75%
Meta 147	Reformar equipamento cultural de Santo Amaro	75%
Meta 148	Reformar equipamento cultural de Cangaíba	88%
Meta 149	Reformar o Teatro Alfredo Mesquita	100%
Meta 150	16 novos pontos Programa Pontos de Leitura	38%
Meta 151	16 equipamentos públicos com Programa de Iniciação Artística	100%
Meta 152	8 novos parques com Bosque da Leitura	100%
Meta 164	Construir a “Fábrica do Samba”	69%
Meta 170	4 Viradas Culturais	100%

Da divulgação dos resultados do Programa de Metas 2009-2012, constata-se que as ações municipais foram predominantemente voltadas à reforma, modernização e construção de equipamentos

culturais. Embora que, com esses novos equipamentos, possa se concluir por um aumento da programação cultural da cidade, não se constata ações com declarada preocupação de ampliar o acesso à cultura para os diversos segmentos da população e regiões da Cidade.

1.2.2 Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016 – Prefeito Fernando Haddad:

Em balanço final da gestão quanto ao Programa de Metas 2013-2016¹³, em dezembro de 2016, foram divulgadas os índices de cumprimento das metas, que são estes relativos à cultura:

Meta	Ação	Índice
Meta 27	Construir, requalificar ou reformar 16 equipamentos culturais	87%
Meta 28	Alcançar um calendário anual de programação cultural que inclua uma virada cultural no centro, duas descentralizadas e outros pequenos e médios eventos em diferentes e temáticas e regiões da cidade	100%
Meta 29	Viabilizar três Centros Culturais de Referência	53%
Meta 30	Criar Programa Cultura Viva Municipal com ativação de 300 Pontos de Cultura	28%
Meta 31	Adaptar e consolidar o Fundo Municipal de Cultura:	100%
Meta 32	Conceder 300 Bolsas Cultura para agentes culturais da cidade	73%
Meta 33	Atingir 160 projetos anuais de fomento às linguagens artísticas	171%
Meta 34	Atingir 500 projetos fomentados pelo Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais (VAI), nas modalidades 1 e 2	129%

Também nesse balanço final da gestão, foram indicadas outras ações, além dessas oito metas, com o objetivo de ampliar o acesso da população à cultura: isenção de IPTU para teatros e espaços culturais – Lei Municipal nº 16.173/2015; Circular Turismo Sighseeing; Circui-

to SP/Cultura/Aldeias/Jovem Monitor; Jornada do Patrimônio Paulistano; regulamentação de Zonas Especiais de Preservação Cultural – Área de Proteção Cultural – ZEPEC/APC; regulamentação do Carnaval de Rua pelo Decreto nº 56.690/2015; regularização dos artistas de rua pela Lei Municipal nº 15.776/2013; Virada Cultural; Programa de Ludicidade; Plano Municipal de Cultura; Plataforma SPCultura; Pro-Mac – Lei Municipal nº 15.984/2013; Sistema Municipal de Cultura; Política para Artistas de Ruas e Artesãos – Lei nº 15.776/2013; Prêmio Zé Renato – Lei Municipal nº 15.591/2014; reabertura do Cine Belas Artes; São Paulo Film Commission; Cinemas nos CEUs – Circuito SP Cine; SPCine – Lei Municipal nº 15.929/2013; Clube do Choro (no Theatro Arthur Azevedo); reconhecimento do Samba urbano como patrimônio imaterial; Biblioteca Mário de Andrade aberta 24h; transferência das Casas de Cultura – Decreto nº 55.547/2014; e 23 de Maio (grafite)/projeto “Raízes e Identidade da Freguesia do Ó”.

Talvez por uma melhor divulgação de suas ações municipais, o governo Fernando Haddad destacou-se por uma atuação aparentemente mais ampla no campo da cultura do que o governo anterior e, digno de nota, foi a expressa referência como um dos objetivos de seu Programa de Metas o de ampliar o acesso da população à cultura, por meio de equipamentos e ações, a partir da sua descentralização no território. (Objetivo 4 do Programa de Metas).

1.2.3 Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020 – Prefeitos João Doria e Bruno Covas

No Programa de Metas inicialmente apresentado pela atual gestão, havia as metas, relacionadas à cultura, de aumentar em 15% o público frequentador dos equipamentos culturais e do sistema municipal de bibliotecas¹⁴.

¹⁴ Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/pmsp_programa_me

No ano de 2019, porém, de acordo com a previsão do § 4º do art. 69-A da Lei Orgânica do Município, o Poder Executivo municipal apresentou o Programa de Metas Revisado 2019/2020¹⁵.

O Programa de Metas 2017-2020, inicialmente apresentado (Prefeito João Dória), continha 53 metas. Por sua vez, o Programa de Metas Revisado 2019-2020 (Prefeito Bruno Covas), passou a ter 3 eixos, 36 objetivos estratégicos e 71 metas. Relativamente à cultura passou-se a ter como metas: dentro do objetivo estratégico de “implantar ruas, parques e praças de lazer e cultura”, a de “realizar 320 edições do Projeto Ruas de Lazer Itinerantes”; e dentro do objetivo estratégico de “revitalizar unidades escolares, de saúde, de cultura e esportes e lazer”, a de “revitalizar 44 equipamentos de cultura”.

Pode-se até se indagar sobre uma alteração de enfoque pela sucessão de um prefeito pelo outro, dentro do mesmo mandato de quatro anos, que, talvez, seria ainda maior numa sucessão de prefeitos de eleições distintas.

1.3 Análise dos Relatórios Anuais de Fiscalização do TCM/SP

Em nosso trabalho, foram objetos de análise os Relatórios Anuais de Fiscalização do TCM/SP que se encontram disponíveis em seu *site*¹⁶, dos exercícios de 2009 a 2011, relativos ao governo Gilberto Kassab, de 2014 a 2016, ao governo Fernando Haddad, e de 2017 a 2018, aos governos João Dória e Bruno Covas (os relatórios dos exercícios de 2012, 2013 e 2019 ainda não se encontravam disponíveis).

Nas elaborações dos Relatórios Anuais de Fiscalização, tem-se

tas_2017_2020.pdf/view> Acesso em: 9 fev. 2020.

¹⁵ Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/arquivos/pdf/plano-de-metas/metas_novo.pdf/view> Acesso em: 9 fev. 2020.

¹⁶ Disponíveis em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

como objetivo demonstrar e avaliar o desenvolvimento da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e desempenho operacional, tendo por base os demonstrativos contábeis do encerramento do exercício e as auditorias realizadas pela Fiscalização do Tribunal de Contas.

Na análise dos Relatórios Anuais de Fiscalização, buscamos verificar a evolução dos gastos com cultura no Município de São Paulo e se houve, pelo TCM/SP, recomendações ou indicações de infrações quanto a elas.

Nos Relatórios dos exercícios de 2009, 2010 e 2011 (governo Gilberto Kassab), é possível extrair os valores de despesas empenhadas com a função cultura de governo: em 2009, R\$ 263.386.000,00, numa diminuição nominal de 2,7% em relação a 2008; em 2010, R\$ 326.754.000,00, num aumento nominal de 24,10% em relação a 2009; e, em 2011, R\$ 392.482.000,00, num aumento nominal de 20,10% em relação a 2010.

O significativo aumento dos gastos com a função cultura em valores nominais pode ser reflexo, como já abordado na análise do Programa de Metas de 2009-2012, de uma priorização do governo Gilberto Kassab por gastos com construção, reforma e modernização de equipamentos públicos culturais, que, por suas naturezas, são elevados. E é o Estado, realmente, que detém recursos para construção de grandes obras e, também, produção de grandes eventos (OLIVEIRA, 2017, 100).

Nos Relatórios dos exercícios 2014, 2015 e 2016 (governo Fernando Haddad), há a possibilidade de também se verificar a proporção de gastos com a função cultura (valores empenhados mais transferências financeiras) em relação aos gastos totais do Município: em 2014, R\$ 438.126.000,00, 1,10% dos gastos totais; em 2015, R\$ 483.000.000,00, 1,10% dos gastos totais, num aumento nominal de 10,2% em relação a 2014; em 2016, R\$ 591.000.000,00, 1,30% dos gastos totais, num aumento nominal de 22,50% em relação a 2015.

Durante esses exercícios de 2014, 2015 e 2016, houve expressi-

vo aumento dos gastos em valores nominais, mas que sempre representaram montante em torno de um por cento dos gastos totais do Município de São Paulo.

Nos Relatórios dos exercícios de 2015 e 2016, há interessantes apontamentos em relação ao cumprimento do Programa de Metas. No de 2015: “quanto maior o custo estimado da meta, menor seu grau de realização (...). A disparidade dos valores das metas também explica por que as funções saúde (com 34%) e habitação (com 20%) são as que apresentam os piores índices de execução, ao passo que a cultura (com 83%) e urbanismo (com 86%) são as que apresentam os melhores: suas metas são as que demandam menos recursos.” (MUNICÍPIO, Tribunal, 2016, 18-19). E, no de 2016: “(...) Em algumas funções de governo (...), a média ponderada por valor é maior que a média simples. É o caso da Cultura que vai de 85% para 117%. A explicação para a discrepância entre o resultado das duas medidas está no fato de as metas de maior custo terem percentuais de execução inferiores aos das metas de menor custo estimado.” (MUNICÍPIO, Tribunal, 2017, 33).

Assim, visando ao cumprimento de um maior número de metas, a Administração Municipal privilegia aquelas que demandam menores recursos, o que, de certo modo, como apontado pela Fiscalização do TCM/SP, favorece os gastos com cultura. De modo aparentemente inesperado, o advento do Programa de Metas estimulou os gastos com cultura.

No Relatório do exercício de 2017 (Prefeito João Dória), verificamos que houve uma diminuição dos gastos (despesas empenhadas) com a função de governo cultura naquele exercício, num decréscimo aproximado de seis por cento em relação ao exercício de 2016, o que se distingue dos exercícios anteriores, que vinham numa sucessão de aumentos. No Relatório do exercício de 2018 (Prefeito João Dória e, posteriormente, Bruno Covas), não há discriminação dos gastos especificamente para a função cultura, mas comparando-

-se as despesas previstas para a Secretaria Municipal da Cultura nos exercícios de 2017 e 2018, nas Leis Orçamentárias Anuais¹⁷, verifica-se uma diminuição de R\$ 518.728.834,00 para R\$ 478.216.840,00 do exercício de 2017 para o de 2018, o que pode ter correspondido a uma diminuição das despesas com cultura nos dois primeiros anos do governo João Dória e Bruno Covas.

2 Análise de casos específicos de gastos cultura no Município de São Paulo

2.1 Theatro Municipal

No já citado Relatório Anual de Fiscalização do TCM/SP do exercício de 2016, há tópico próprio sobre a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do Theatro Municipal, constituída na Câmara Municipal de São Paulo – CMSP (MUNICÍPIO, Tribunal, 2017, 512-514).

A CPI foi constituída com o objetivo de investigar todos os contratos e convênios celebrados pela Fundação Theatro Municipal de São Paulo – FTMSP nos exercícios 2013, 2014 e 2015 e, em seus trabalhos, verificaram-se irregularidades em relação ao principal ajuste, o contrato de gestão celebrado com a organização social Instituto Brasileiro de Gestão Cultural – IBGC.

Na CPI, verificou-se que, no contrato de gestão, inexistiam contrapartidas claramente definidas do IBGC em relação aos repasses efetuados pela FTMSP. E, conforme verificado em diversas análises, houve sucessão de aditamentos contratuais de vultosos valores, sem que houvesse justificativas quanto a eles e sem que a programação que deveria ser realizada por tais ajustes estivesse claramente

¹⁷ Leis Municipais nºs 16.608/2016 e 16.772/2017, respectivamente, LOA de 2017 e LOA de 2018.

definida. E, nos últimos exercícios, os gastos do IBGC superaram os valores repassados, geraram repasses adicionais e passaram, assim, a comprometer os recursos destinados em continuidade, agravando o descontrole financeiro.

O TCM/SP constatou que a falta de fiscalização da execução do contrato de gestão também ocorreu pela não atuação da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização e da Comissão de Avaliação previstas para o contrato, cujas atuações deveriam ter sido acompanhadas pela Secretaria Municipal de Cultura. E isso permitiu ao IBGC celebrar contratos irregulares, ou por não se encontrarem justificados, ou pelos valores exorbitantes, ou porque foram pagos sem que os serviços contratados tivessem sido realizados. A auditoria externa manifestou-se pela não conformidade dos balanços do IBGC e o Conselho Fiscal não aprovou as contas do FMTSP.

O TCM/SP continuamente alertou a FMTSP sobre a ausência de fiscalização do contrato de gestão com o IBGC e de análises sobre o descumprimento de suas metas. O Tribunal de Contas verificou que quanto mais recursos eram repassados, menos metas eram cumpridas e mais frágeis se tornavam os controles – a partir de 2015, houve redução das metas e menor nível de exigência do IBGC quanto à audiência e qualidade dos espetáculos.

O TCM/SP constatou irregularidades também na direção artística da FTMSp. Ano após ano, a Auditoria do Tribunal apontou a necessidade de se regularizar a ocupação do cargo de diretor artístico da Fundação e de se rescindir o contrato celebrado com empresa da qual renomado maestro era sócio quotista, juntamente com sua esposa, visando à prestação de serviços de direção artística. O Tribunal de Contas indicou que tal contrato possibilitou ao maestro definir sozinho a programação do Teatro e, assim, em razão de cláusulas contratuais, seus próprios ganhos. E, também pelo fato da programação artística promovida pelo IBGC não ter sido claramente estipulada, nem definidos seus parâmetros de qualidade e custo, o resultado

foi a celebração de contratos, agora de cunho artístico, que causaram prejuízos ao Erário.

Por sua vez, a FTMSP ignorou reiteradas determinações do TCM/SP para que: i) procedesse a conciliação bancária e corrigisse as distorções verificadas, tornando compatíveis, entre si, seus saldos bancários e contábeis; ii) registrasse seus bens patrimoniais, no âmbito próprio de seu sistema contábil, para que as demonstrações relativas ao patrimônio da entidade representassem a realidade daquele momento; iii) aferisse, com instrumentos próprios, a consecução das metas relativas à “Ocupação pública dos espetáculos” e ao “Índice de qualidade na apresentação dos espetáculos”; iv) implantasse controles que aferissem os relatórios de bilheteria e de arrecadação; v) ocupasse, mediante nomeação, o cargo de diretor artístico; vi) implantasse controles para avaliação das despesas e dos contratos; e vii) acompanhasse a execução de suas metas e das metas estabelecidas aos seus contratados.

O TCM-SP, no Processo TC nº 72.002.407/15-40, julgou, por unanimidade, irregulares as contas da Fundação do Theatro Municipal de São Paulo relativas ao exercício de 2014.

Segundo o relatório final da CPI do Theatro Municipal, o IBGC deixou de captar 69% do valor previsto, concluindo que o não atingimento de diversas metas demandaria análise, diagnóstico e adoção de providências cabíveis pela FTMSP.

A celebração de contratos de gestão com organizações sociais¹⁸, como forma de se transferir serviços sociais, que atendem necessidades coletivas, mas que podem ser prestados por particulares, inclusive os da cultura¹⁹, sempre foram justificados como modo de aumentar a eficiência das ações e qualidade dos serviços prestados. E a transferência de serviços públicos sociais a entidades do denomi-

¹⁸ Previstos na Lei nº 9.637/1998.

¹⁹ Constituição Federal, arts. 215 e 216.

nado terceiro setor tem como pressuposto um enfoque do controle de contas em resultado e feito *a posteriori*, mais do que um controle realizado *a priori* e focado em processos, como é tradicional na Administração Pública.

No presente caso, porém, há relato de falhas nos controle de contas, com prejuízos ao Erário, envolvendo até denúncia de cometimento de crimes. E isso supostamente aconteceu mesmo com a participação na gestão de conhecido maestro, prestigiado no meio artístico e com histórico anterior de sucesso de condução de direção artística de orquestra.

De um lado, os artistas, quando assumem papel relevante, passam a interessar à classe política; de outro, o Estado explicita suas ações por seus agentes – surge daí, muitas vezes, espaço a corrupção ou eventual acerto (OLIVEIRA, 2017, 78-98).

2.2 Gastos com agremiações carnavalescas

No Município de São Paulo, há gastos questionáveis e até desconhecidos da população com as agremiações carnavalescas. Em verdade, gastos com o pequeno número de 14 escolas de samba do Grupo Especial.

Os gastos são relativos à construção da denominada Fábrica do Samba, que corresponde a prédios, em imóvel único, destinados a construções de carros alegóricos para o desfile de Carnaval do Grupo Especial. Em 2018, a Prefeitura noticiou dispêndio de gastos já da ordem de 167 milhões de reais, sendo 80 milhões de reais do Governo Federal e o restante da Prefeitura, aos quais se acrescentariam 40 milhões de reais até o término das obras²⁰.

²⁰ “Fábrica do Samba receberá R\$ 40 milhões do Governo Federal para conclusão de obras”. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/fabrica-do-samba-recebera-r-40-milhoes-do-governo-federal-para-conclusao-de-obras>> Acesso

Embora seja um equipamento municipal, a sua utilização é predominantemente voltada aos interesses das escolas de samba do Grupo Especial, que o utilizam mediante cessão de uso à Liga Independente das Escolas de Samba dos Grupos Especial e Acesso do Carnaval de São Paulo – Liga SP, com subcessões a elas. Já se encontra concluída a construção de parte do equipamento, em uso por 7 das 14 escolas do Grupo Especial, havendo outorga de permissão de uso do imóvel municipal pelo Decreto Municipal nº 57.948/2017.

Nesse Decreto, não são previstas contrapartidas financeiras pelo uso do equipamento municipal – as escolas de samba não pagam por sua utilização. Há somente as obrigações de participarem do evento carnavalesco, a conservação de vias e logradouros do entorno da Fábrica do Samba, a instalação de um ponto turístico para que o público possa conhecer os bastidores do Carnaval e o oferecimento de cursos e oficinas gratuitas, no decorrer de cada ano, sobre a construção de cenários e figurinos de Carnaval²¹.

E é ainda muito incerto que a Fábrica do Samba se firme como um destino turístico, na medida em que não há nenhuma divulgação, pela Administração Municipal, de seu equipamento público, ou como um polo de qualificação profissional.

Historicamente, as agremiações carnavalescas sempre tiveram grande influência nas decisões dos agentes do Poder Executivo municipal e nas proposições dos integrantes da Câmara Municipal de São Paulo. Talvez pela proximidade delas com os governantes e representantes do Poder Legislativo de então, talvez pela força eleitoral de seus agremiados.

Na Lei Orgânica do Município de São Paulo, é previsto que os imóveis públicos municipais só poderão ser utilizados por terceiros se o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir (art. 114, *caput*). E, por meio de sua Emenda nº 27, passaram a ser

em: 26 mar. 2020.

²¹ Decreto Municipal nº 57.948/2017, art. 3º, II, III, V e VI.

expressamente consideradas como de interesse social as atividades das entidades carnavalescas, equiparando-as à prestação de serviços, exercida sem fins lucrativos, voltados ao atendimento das necessidades básicas da população em saúde, educação, cultura, esportes e segurança pública, em comparação com a Emenda nº 26, ambas que sucessivamente alteraram a redação do § 3º do art. 114 da Lei Orgânica do Município.

Outrossim, a legislação municipal prevê que as cessões de uso de imóveis municipais que – em regra, quanto a elas, exige-se o pagamento de remuneração mensal, fixada por critérios do Executivo – são gratuitas para as entidades carnavalescas. Elas apenas se obrigam à participação em evento carnavalesco e à execução de conservação das vias, logradouros e equipamentos públicos do entorno de sua localização²². Ainda, há previsão legal de remissão de valores eventualmente devidos pelas entidades carnavalescas pelo uso pretérito de áreas públicas municipais²³.

Tamanhos gastos, de centenas de milhões de reais, e benefícios são concedidos, assim, a escolas de samba, sem que haja discussão pela população, até porque os desconhecem. E é a grande maioria dessa população que não tem condições econômicas de pagar os caros ingressos para assistir aos desfiles dessas escolas de samba, só os vendo pela televisão, que cada vez mais festeja e se diverte no carnaval das ruas do Município de São Paulo (com público de milhões de pessoas).

Extremamente duras e verdadeiras as palavras do professor Regis de Oliveira (2017, 88):

As manifestações – artísticas e jurídicas – decorrem da subjetividade. A produção da norma é fruto dos embates parlamentares.

²² Lei Municipal nº 14.652/2007, art. 1º, *caput* e § 1º, na redação dada pela Lei nº 16.373/2016.

²³ Lei Municipal nº 14.652/2007, art. 1º, §§ 2º e 3º, na redação dada pela Lei nº 16.373/2016.

Através deles, cada grupo ou facção intenta fazer prevalecer seus interesses. O resultado será, sempre, não o interesse popular, o bem-estar do povo, mas simplesmente a prevalência do interesse do grupo dominante (seja a maior, seja aquele que se conjuga com outros – coligação – para fazer aprovar determinada ideia ou comportamento).

E os interesses podem ser bons ou maus; depende da óptica de quem os olha (OLIVEIRA, 77) – ou de quem os defende.

Conclusões

Numa análise dos gastos públicos no Município de São Paulo, de acordo com dados obtidos em relação às execuções dos Programas de Metas e leis orçamentárias, tivemos visão geral das políticas e ações dos três últimos governos com cultura.

Introduzido na legislação municipal pela Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, o Programa de Metas evidencia-se, conjuntamente com as leis orçamentárias, importante instrumento de planejamento estatal, destacando-se, também, como instrumento que fortalece o controle social e até qualifica o debate eleitoral.

Das estipulações e previsões do Programa de Metas, verificamos que, relativamente à garantia constitucional de pleno acesso aos direitos culturais (art. 215), há governos que privilegiam a reforma, modernização e construção de equipamentos culturais e outros que se voltam ao aumento do público frequentador de equipamentos culturais ou que expressam, ao menos em palavras, o seu objetivo de ampliar o acesso da população à cultura, por meio de equipamentos e ações, a partir da sua descentralização no território.

Aspecto do Programa de Metas, constatado pela Fiscalização do TCM/SP em alguns exercícios financeiros, é o de que a Adminis-

tração Municipal, visando ao cumprimento quantitativo das metas, privilegia aquelas que demandam menores recursos, o que favorece de certa maneira os gastos com cultura. De modo aparentemente inesperado, o advento do Programa de Metas estimulou os gastos com cultura em alguns exercícios analisados.

Numa análise dos relatórios anuais de fiscalização do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, verificamos que os gastos (despesas empenhadas) com a função cultura de governo, felizmente, no Município de São Paulo, foram crescentes em muitos exercícios. E que, nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, representaram montante em torno de um por cento dos gastos totais do Município de São Paulo. Sem estudos adicionais, é difícil concluir se representam muito ou não, mesmo correspondendo os gastos com cultura a centenas de milhões de reais, diante do enorme tamanho da cidade de São Paulo.

Porém, sem dúvida que os gastos com cultura, independentemente de seus montantes, serão sempre passíveis de questionamento, diante da escassez de recursos e de outras grandes necessidades públicas. Porém, a cultura é essencial, seja como forma de despertar a imaginação por outras vidas (e melhores), seja como modo de tornar as pessoas menos suscetíveis à ilusão (OLIVEIRA, 2017, 134).

Realmente, as pessoas, ao “saberem quem são seus governantes, ao estarem instruídas sobre as formas de acesso ao poder, ao conhecerem os mecanismos de produção das leis e da tomada de resoluções administrativas, estão mais aparelhadas para a defesa de seus interesses e dos coletivos e públicos” (OLIVEIRA, 134). E isso é realmente importante para entendermos casos de gastos públicos questionáveis como os abordados no presente trabalho, com o Teatro Municipal e escolas de samba e, de modo geral, para entendermos como e sob quais parâmetros os governantes decidem sobre os gastos com cultura – e as leis orçamentárias e o direito financeiro mostram-se importantes instrumentos de controle e aperfeiçoamento desses gastos.

E em nosso embate com as ilusões, muitas vezes queridas por nós, fica o (auto)incentivo de Freud (2014, 297): “(...) a voz do intelecto (*da razão*) pode ser baixa, mas não descansa até ser ouvida. E afinal o consegue, após inumeráveis, repetidas rejeições (...)”.

Referências

FREUD, Sigmund, 1856-1939. **Obras completas, volume 17: Inibição, sintoma e angústia, O futuro de uma ilusão e outros textos (1926-1929)**. Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 231-301.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. **Agenda 2012 – Programa de Metas da Cidade de São Paulo**. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/gestao/2009-2012.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. **Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016 – versão final participativa**. São Paulo, 2016. Disponível em:<<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/gestao/arquivos/Balanco%20final%20de%20gestao%20-%20Haddad.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. **Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020**. São Paulo, 2017. Disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/pmsp_programa_metas_2017_2020.pdf/view>. Acesso em: 9 fev. 2020.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Pau-

lo. **Programa de Mesas – Revisão Programática 2019-2020**. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/arquivos/pdf/plano-de-metas/metas_novo.pdf/view>. Acesso em: 9 fev. 2020.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Relatório Anual de Fiscalização – Exercício 2009**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Relatório Anual de Fiscalização – 2010**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Relatório Anual de Fiscalização – 2011**. São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Relatório Anual de Fiscalização – 2014**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Relatório Anual de Fiscalização – 2015**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Relatório Anual de Fiscalização – 2016**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município

de São Paulo. **Relatório Anual de Fiscalização – 2017**. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

Relatório Anual de Fiscalização – 2018. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Direito e Arte**. São Paulo: Malheiros, 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Gastos públicos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.