

# **A dimensão política das Emendas Parlamentares: Análise do estudo Políticas Públicas de Cultura e análise da suplementação orçamentária na cultura no período de 2013 a 2016**

**Denise Bergamo da Rosa<sup>1</sup>**

**Kézia Aparecida da Silva<sup>2</sup>**

**Professor Orientador: Mestre Danilo André Fuster**

## **Resumo**

Em 2013 São Paulo implanta seu primeiro Plano Municipal de Cultura, a incipiente Política Cultural careceu de uma prévia pesquisa que debate as dimensões da cultura e das Políticas Culturais. O estudo aponta diretrizes ao Estado para a implementação da política. Entre seus apontamentos, o orçamento aparece como um obstáculo à implementação de novas políticas e continuidade de políticas culturais já existentes. Observadas a relevância da demanda e os limites que a ela se impõe, a conjuntura política do período se mostrava favorável a uma solicitação parlamentar: a suplementação orçamentária via emendas parlamentares. O respectivo artigo analisará o estudo que embasou o Plano Municipal, evidenciando a importância de se travar um debate qualificado pelo Estado sobre a cultura. E abordaremos a temática emenda parlamentar, explicitando a sua definição e funcionalidade política. Deste modo, apresentaremos o que entendemos por dimensão política das emendas parlamentares utilizando como caso concreto o período de um mandato de governo municipal, a gestão Fernando Haddad que se inicia em 2013 e vai até 2016.

**Palavras-chave:** Orçamento. Cultura. Emendas Parlamentares. São Paulo.

## **Abstract**

In 2013, São Paulo implements its first Municipal Plan of Culture, the incipient Cultural Policy lacked a previous research that discusses the dimensions of culture and Cultural Policies. The study points out directives to the State for the implementation of the policy. Among its notes, the budget appears as an obstacle to the implementation of new policies and continuity of existing cultural policies. Given the relevance of demand and the limits imposed on it, the political conjuncture of the period was favorable to a parliamentary request: supplementary budget through parliamentary amendments. The respective article will analyze the study that based the Municipal Plan, highlighting the importance of stopping a debate qualified by the State on culture. And we will approach the issue of parliamentary amendment, explaining its definition and political functionality. In this way, we will present what we understand by political dimension of the parliamentary amendments using as a concrete case the period of a municipal government mandate, the Fernando Haddad administration that begins in 2013 and goes until 2016.

**Keywords:** Budget. Culture. Parliamentary amendments. São Paulo.

## **1. Introdução**

---

<sup>1</sup> Bacharelada em Serviço Social pela Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP, aluna do curso de Aperfeiçoamento em Controle Social de Políticas Públicas da Escola de Contas e-mail: [debergamo@yahoo.com.br](mailto:debergamo@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Bacharelada em Musicoterapia pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU, aluna do curso de Aperfeiçoamento em Controle Social de Políticas Públicas da Escola de Contas e-mail: [keziapazpaz@gmail.com](mailto:keziapazpaz@gmail.com)

O respectivo trabalho abordará a dimensão política que possui a emenda parlamentar municipal de São Paulo para a implementação de uma política cultural no município no período de 2013 a 2016.

O objetivo geral deste artigo é abordar o tema emendas parlamentares, por objetivos específicos compreender o conceito de emendas parlamentares e sua funcionalidade nas atividades políticas e também adensar o debate realizado pela gestão sobre as dimensões da cultura para a implementação do primeiro Plano Municipal de Cultura na cidade.

Em Netto (2011) extraímos o escopo metodológico da análise, partindo do pressuposto de captação do movimento da realidade para a reprodução ideal. Em outras palavras,

Em Marx, a crítica do conhecimento acumulado consiste em trazer ao exame racional, tornando-os conscientes, os seus fundamentos, os seus condicionamentos e os seus limites - ao mesmo tempo em que se faz a verificação dos conteúdos desse conhecimento a partir dos processos históricos reais. (NETTO. 2011 P. 18)

Partindo deste pressuposto, explicaremos o que são emendas parlamentares e como elas se dão na esfera municipal de poder, suas possibilidades e limites, utilizando como caso concreto o período do mandato de Fernando Haddad (2013 a 2016) onde durante o processo de discussão e debate sobre o Plano Municipal de Cultura, período em que há um gradativo aumento nas emendas parlamentares para a cultura e realizando apontamentos de seus limites, quando a gestão municipal subsequente, não só paralisa as emendas parlamentares como também congela o orçamento da secretaria municipal da cultura.

O apontamento de possibilidades e limites as quais as emendas parlamentares estão condicionadas apontam a sua dimensão política, como tentaremos evidenciar durante o desenvolvimento da pesquisa, utilizando como exemplo concreto da realidade dada, a suplementação orçamentária da cultura às políticas culturais de um governo via emenda parlamentar.

Deste modo a análise conceitual sobre emenda parlamentar é importante no sentido de explicitar a sua funcionalidade dentro do processo legislativo, uma vez que, ela possui uma duplicidade de função dentro do processo legislativo.

A conceituação do termo traz maior transparência sobre o tema. E saber os mecanismos dos processos legislativos é importante para o aperfeiçoamento do Controle Social de Políticas Públicas.

Acreditamos que este trabalho resultou no fomento ao debate sobre as emendas parlamentares municipais e a dimensão política que ela carrega, assim como a necessidade da sociedade civil se organizar para que acompanhem as atividades e articulação dos poderes

Executivo e Legislativo para que não haja a extrema dependência de vontades políticas para se fazer avançar políticas públicas e que elas possam ter continuidade, atendendo às reivindicações sociais.

## 2. O que são emendas parlamentares?

A emenda parlamentar configura-se como parte de um processo legislativo, utilizado na composição das normativas que compõem o ordenamento jurídico no Estado democrático de direito.

Quando se fala em emenda parlamentar como parte dos processos legislativos, refere-se à contribuição de um parlamentar na forma de: artigo, parágrafo, inciso, alíneas, dentro de um projeto de lei.

Como se verifica na Lei Orgânica Municipal de São Paulo em seu “Art. 271 - *Emenda é a proposição apresentada por Vereadores, por Comissão Permanente ou pela Mesa, e visa alterar parte do projeto a que se refere.*” (LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. 1990). Este tipo de emenda é parte de um processo legislativo, altera o conteúdo do texto legal.

No presente trabalho iremos abordar o tipo de contribuição parlamentar que se dá ao orçamento, como uma programação orçamentária, é no artigo 166, §9 da Constituição Federal de 1988<sup>3</sup> que achamos uma definição sobre as emendas parlamentares que tratam do orçamento.

§ 9º As **emendas individuais**<sup>4</sup> ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015). (CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1988).

O referente parágrafo é adicionado a Constituição como emenda, a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, conhecida como Emenda do orçamento impositivo. “*Em outras palavras, o poder Executivo é obrigado por lei a repassar os recursos que os parlamentares destinam nas suas emendas individuais.*” (PLATAFORMA+BRASIL. 2019)

---

<sup>3</sup> Cabe ressaltar que no processo de pesquisa analisando Lei Orgânica Municipal de São Paulo; Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo nas leis: 4.320 de 1964 e a lei Complementar 101 de 2000, não há menção sobre as emendas individuais. Apenas a Constituição Federal faz menção sobre a emenda individual, estipulando, como vimos, porcentagem sobre receita corrente líquida prevista em projeto de lei orçamentária para ser destinada ao Congresso Nacional, fixando a obrigatoriedade do gasto de metade deste valor para a saúde.

<sup>4</sup> Grifo nosso

Assim as emendas parlamentares são quantias de valores a que cada parlamentar tem o direito para utilizar sendo parte desta quantia aplicada obrigatoriamente na área da saúde, como especifica o §9 do artigo 166 da Constituição Federal.

Sendo atribuição do poder executivo a execução orçamentária, o controle e liberação do recurso é feita pelo prefeito. Este controle, na esfera municipal, é dado pelo diploma legislativo “Decreto Municipal”, uma das atribuições do prefeito, – artigo 69, inciso III da Lei Orgânica Municipal – o diploma que se utiliza para o controle e liberação das emendas parlamentares, logo, a verba destinada individualmente e aplicada em uma programação orçamentária, somente é executada se passar pelo aval do chefe do executivo municipal.

Assim compreendemos que as emendas individuais municipais, conhecidas como emendas parlamentares, se dão em um processo de interação e articulação entre os poderes legislativo e executivo.

A designação “emenda” não se dá por acaso, pois ela é uma proposição feita ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, de competência do executivo<sup>5</sup>.

O nome “emenda” não é uma coincidência.

Os Deputados e Senadores podem apresentar suas emendas ao orçamento da mesma maneira que se faz uma emenda a outros projetos em tramitação no Congresso.

Uma emenda nada mais é que uma alteração a um projeto que esteja sendo avaliado. Nesse caso, as alterações são feitas ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA). O projeto da LOA é elaborado todos os anos pelo poder Executivo e define como os recursos públicos serão gastos no ano seguinte.

A apresentação das emendas é feita na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, que, entre outras funções, é responsável por avaliar o projeto da LOA. (PLATAFORMA +BRASIL. 2019)

Neste trabalho iremos tratar destas emendas individuais, entendidas aqui como uma programação orçamentária a que cada parlamentar pode ter, dentro do orçamento público, na esfera municipal de poder que para ser executada carece ter a diplomação em decreto do prefeito para a sua execução.

---

<sup>5</sup> As planilhas com as emendas parlamentares por ano (disponível de 2009 a 2019) estão disponibilizadas no site da Secretaria Municipal da Casa Civil. Nos referentes documentos disponibilizados no site, há o logo da Secretaria das Relações Governamentais. No período de desenvolvimento desta pesquisa não encontramos um portal online desta secretaria, e no portal da Secretaria de Comunicação – acessado em 29 de maio de 2019 – não vimos constar na lista que relaciona todas as secretarias do município, a Secretaria de Relações Governamentais. A criação/extinção das secretarias dificulta a livre busca de informações sobre as emendas parlamentares via executivo.

## 2.1 Como se aplicam as emendas parlamentares na gestão municipal

Para maiores esclarecimentos sobre como se dá o processo integral das emendas parlamentares no município de São Paulo - entenda-se da proposição parlamentar à execução desta - realizamos entrevista a um ex-assessor parlamentar, com a seguinte questão: “*Como se dão as emendas parlamentares municipais em São Paulo?*”.

Abaixo transcrição da entrevista realizada nos dias oito e dez de junho de 2019.

Exemplo no Município de São Paulo:

1º - O Assessor(a) do Vereador(a) avalia onde será destinado a verba, os valores serão aplicados em espaços municipais, tais como: reforma de UBS; creche; hospitais; praças; campo de futebol, quadras, iluminação pública, semáforos, enfim, para obras no próprio municipal que podem ser variadas, normalmente um vereador tem direito de 2 a 3 milhões para obras na cidade de São Paulo, isso varia muito e depende do Prefeito a quem ele vai favorecer. Aqui faço uma observação que o Prefeito sempre atende com mais brevidade os Vereadores que compõem sua base aliada, a oposição é contemplada, porém, depende muito da articulação política de cada parlamentar.

2º - Definido o espaço onde será destinado a emenda, inicia-se todo um processo para a liberação da verba, isso varia em média 01 ano até a execução da obra. Aqui estou citando uma emenda que consegui para implantação de vestiários em um campo de futebol, localizado em uma área municipal. O Valor foi de 250 mil para construção de 04 vestiários e 01 salão social para reuniões. Até o final de cada ano os Vereadores (as) tem que apresentar suas emendas ao executivo para que sejam executadas no ano seguinte. As emendas parlamentares são publicadas no diário oficial do município na parte destinada à Câmara Municipal de São Paulo. Lembrando que o Prefeito que decide quando, quanto e como será feito a liberação de verba. Uma vez liberado, o processo vai para a Subprefeitura do bairro onde será executada a obra e lá os engenheiros são chamados a visitar o local e ver se ali é propício para aquela emenda, também no local já fazem levantamento de custos e qual será o valor da obra. (J.M. Entrevistado entre os dias 08 e 10 de junho de 2019)

Nosso entrevistado que foi assessor parlamentar na gestão de 2013 a 2016, também nos informou em entrevista que as emendas parlamentares possuem um número de processo de intervenção local e um número de Processo do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que, aliás, pode ser acompanhado pela plataforma de Sistema Eletrônico de Informações (SEI). O acesso a esta plataforma pode ser feita pelos cidadãos também.

Logo, o modo pelo o qual o cidadão pode acompanhar o trâmite das emendas é via Diário Oficial do Município, plataforma que registra os decretos municipais, que como vimos é a diplomação necessária para o controle e liberação das emendas parlamentares.

### 3. As dimensões da Cultura: Compreensão para análise

A cultura, por ser um termo polissêmico e de conceituação divergente pela abordagem a que cada área do conhecimento dá ao termo, careceu de um estudo por parte do governo municipal para compor o primeiro Plano Municipal de Cultura<sup>6</sup> (PMC).

No ano de 2015 a Escola do Parlamento realizou na Câmara dos vereadores da cidade de São Paulo o curso “Políticas Públicas de cultura<sup>7</sup>”. No respectivo ano, a gestão municipal tinha como prefeito Fernando Haddad e como secretário de cultura, Juca Ferreira<sup>8</sup>.

O documento base (VAL. et al. 2017) que embasa o PMC<sup>9</sup>, objeto do curso, explicita suas escolhas teóricas que utiliza para dimensionar a cultura, tanto no campo conceitual acadêmico como para o planejamento de políticas públicas. Deste modo, conceituar cultura e dimensioná-la é uma escolha, como esclarece o estudo.

De acordo com NIVÓN-BOLÁN (2006), é necessário ter clareza de que, no campo da política cultural, sempre haverá alguém definindo o que é cultura e onde se pretende chegar com uma determinada ação – mesmo nos casos em que se passe a falsa ideia de que não há uma escolha. Partindo daí, é necessário, em primeiro lugar, compreender que há escolhas envolvidas e, em segundo lugar, garantir que essas escolhas sejam claras. E um terceiro ponto desejável seria o de garantir que essas escolhas sejam feitas com participação de diferentes grupos da sociedade. (VAL. et al. 2017. P. 11)

A escolha para fazer o recorte conceitual acadêmico para tratar a complexidade que possui o debate acerca da definição para a cultura permeia os campos da antropologia e da sociologia.

A cultura em sua **dimensão antropológica** (...) compreende qualquer tipo de atividade sem finalidade produtiva em que o indivíduo encontra possibilidade de expressão (COULANGEON, 2005), o que inclui uma enorme diversidade de práticas, valores, costumes e crenças. (...) A já bastante conhecida ideia de que a

---

<sup>6</sup> Decreto nº 57.484, de 29 de novembro de 2016 – Institui o Sistema Municipal de Cultura da Cidade de São Paulo e o Plano Municipal de Cultura de São Paulo, bem como o Sistema Municipal de Financiamento à Cultura e o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais.

<sup>7</sup> Maiores informações sobre o curso em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/cursos/cursos-antigos/cursos-realizados-em-2015/politicas-publicas-de-cultura/>

<sup>8</sup> Substituído por Nabil Bonduk devido à ida de Juca Ferreira para o ministério da cultura no governo de Dilma Roussef.

<sup>9</sup> PMC seria uma política desenvolvida dentro do Sistema Municipal de Cultura, uma vez que, houve a adesão ao Sistema Nacional de Cultura, devido aos governos federais e municipais estar sob a gestão de uma mesma legenda partidária, o Partido dos Trabalhadores.

cultura é ordinária, formulada por Raymond Williams (...) a cultura corresponde àquilo que é comum, no sentido de compartilhado por um grupo específico. Para autores como BOTELHO (2001 e 2007), COULANGEON (2005) e FLEURY (2006), a cultura em sua **dimensão sociológica**, por sua vez, geralmente assume o recorte das manifestações mais legítimas, como as artes e seus sistemas de produção. (VAL. et al. 2017. P. 12)

Já a escolha para pensar a política cultural se dá nas dimensões: I) cidadã; II) simbólica e III) econômica.

I - Dimensão cidadã: O estudo aponta a relação intrínseca entre cidadania e Estado. Em perspectiva histórica resgata-se que *“a dimensão cidadã da cultura carrega a noção de cidadania cultural que emerge voltada para o exercício dos direitos à cultura. Esta expressão, no Brasil, surge por volta dos anos 1980, e a Constituição Brasileira de 1988 já previa o direito às expressões culturais”*. (VAL. et al. 2017. P. 33).

Apontam-se também os limites e desafios que carrega esta dimensão cidadã da cultura. Entre os limites a questão orçamentária é uma constante *“o baixo orçamento é uma reclamação perene dos gestores de cultura, e se constitui em grave obstáculo para a execução de políticas.”* (VAL. et al. 2017. P. 35).

É importante ressaltar que na dimensão cidadã da cultura o Estado reconhece e legitima a demanda da sociedade civil organizada neste pleito. O estudo contempla esta participação cidadã quando trata de *“novos atores em pauta”<sup>10</sup>*.

II - Dimensão simbólica: É nesta dimensão que se explicita o que os autores compreendem por cultura *“(...) já que o que entendemos por ‘cultura’ compreende, em si, uma série de processos de simbolização.”* (VAL. et al. 2017 P. 51).

É também nela que a questão da arte aparece *“(...) o eixo da dimensão simbólica da cultura é o guarda chuva sob o qual se tem discutido especificamente os assuntos relacionados à produção artística na política cultural recente.”* (VAL. et al. 2017 P. 52).

O debate sobre o fomento pelo Estado aos fazeres artísticos aparecem nesta dimensão, que perpassa em um campo de disputas dentro dos processos de simbolização. E a compreensão de arte é também exposta.

*Arte como parte de um sistema cultural mais amplo; arte como campo autônomo.* Para iniciar uma reflexão sobre políticas de fomento às artes, um passo fundamental é compreender a arte como sistema de produção específico e relativamente autônomo em relação às outras esferas da sociedade. (VAL. et al. 2017 P. 52).

---

<sup>10</sup> Para maiores informações sobre as manifestações da sociedade civil organizada reivindicando cultura ver: RAIMUNDO, S. L. **Território, Cultura e Política: Movimento Cultural das Periferias, Resistência e cidade desejada.** 2017. 247 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

III - Dimensão Econômica: Constitui-se na pontuação do sistema econômico vigente, que, por sua vez, constitui relações sociais e de poderes, logo, estão nos processos de simbolização. A economia aqui é abordada dialeticamente dentro do grande universo que é a cultura.

O contexto político econômico e sócio histórico são trabalhados com o conceito de globalização, neste sentido problematiza-se a homogeneização e heterogeneização das manifestações culturais na economia quando ela está apenas para servir ao eixo do mercado como um valor de troca, ou seja, como uma mercadoria.

Nessa mesma esteira, valores simbólicos e o caráter da funcionalidade se combinam, o que subordina os valores estéticos aos valores de troca. Os produtos e serviços culturais passam a ter mais êxito e reconhecimento quanto mais unirem seus valores expressivos e culturais com o valor comercial. Ou seja, a produção cultural do século XXI precisa ser bonita e útil; ter estilo e qualidade; ser inovadora e funcional. Mas não basta ter um valor expressivo, original, criativo e cultural; não basta, além disso, ser funcional e útil; é preciso que os produtos e serviços culturais sejam capazes de vender esses valores. (VAL. et al. 2017 P. 73).

Em linhas gerais não se nega a importância ao olhar de viés econômico para a cultura, ao mesmo tempo em que, se apontam os limites e os riscos dessa aproximação com a mera função mercadológica.

Ao ser absorvida no âmbito do mercado, enfraquece-se a dimensão cidadã da cultura, seu valor social é tingido pelos valores comerciais de exportação, patentes, inovação, competição. Fica diminuída, assim, a possibilidade da cultura aportar outros valores singulares, em defesa da diversidade, do pluralismo, da desconcentração, da distribuição e da democracia. (VAL. et al. 2017 P. 75).

Entre os tópicos desenvolvidos dentro desta dimensão, daremos maior atenção ao que trata da “*Economia da Cultura em números*”, pois é a que se volta à política cultural e a que nos dá maior compreensão sobre como o Estado está tratando as políticas públicas para a cultura<sup>11</sup>.

A questão sobre a falta de dados e registros no campo da cultura é apontado ao longo de todo o estudo, aqui se ressalta esta problemática.

O IBGE e o Ministério da Cultura aportaram importantes contribuições com a realização da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, especialmente do suplemento específico sobre cultura lançado em 2006, mas sua produção é instável, o que dificulta a construção de indicadores. (VAL. et al. 2017 P. 81).

---

<sup>11</sup> Os dados apresentados na pesquisa e reproduzidos por nós são do Sistema de Informações e Indicadores Culturais – SIIC com dados de 2007 a 2010. Desenvolvidos pelo IBGE e publicado em 2013.



Neste tópico são apresentados dados sobre os tipos de atividades do setor da cultura brasileira – no ano de 2010 – entre prestação de serviços e comercialização de produtos, pautando a questão da geração de emprego. Entre a prestação de serviços as “atividades de serviço do setor cultural”, também de 2010.

(...) são consideradas de serviço as atividades de edição de livros, jornais, revistas e outras atividades de edição; atividades cinematográficas, produção de vídeos e de programas de televisão; atividades de gravação de som e edição de música; atividades de rádio e de televisão; serviços de telecomunicações e atividades dos serviços de tecnologia da informação. (VAL. et al. 2017 P. 82).

Na administração pública se faz o levantamento histórico de 2007 a 2010 dos gastos públicos com cultura, apontando um aumento de recursos municipais para esta pasta.

No campo da administração pública, a pesquisa do IBGE (2013) revela um aumento no total dos gastos públicos alocados no setor cultural no período pesquisado, de 2007 a 2010. (...) Em âmbito municipal é onde identificamos uma média dos gastos públicos com cultura superior às demais, chegando a alcançar 1,1% do orçamento municipal em 2010. Vemos que é no município onde ocorre o maior gasto com cultura dentre as três esferas, chegando a quase 51% do total desses gastos em 2008. Neste ano, os governos estaduais participaram em 32% dos gastos públicos com cultura e o governo federal foi responsável por 17% do total desses gastos. Em 2010 a porcentagem variou um pouco, o governo federal ampliou sua participação para 20,5% do total dos gastos públicos com cultura no país; os governos estaduais alcançaram 35% e a esfera municipal participou em 44,5% do total desses gastos. (VAL. et al. 2017 P. 82).

E dados sobre o consumo de cultura pelas famílias nos anos de 2008 e 2009 que ocupa um lugar considerável<sup>12</sup>.

O grupo Cultura é o quarto de maior despesa familiar, com uma média mensal de R\$ 184,57 que equivale a 8,6% do total das despesas de consumo familiar. A cultura fica abaixo apenas para os três principais grupos de despesas familiares: habitação, alimentação e transporte (...) É importante fazer uma ressalva que esse dado inclui os gastos com telefonia. Se essa despesa for excluída, a cultura passa a ter uma participação de 5% nos gastos mensais das famílias. Mais uma vez vemos aqui a forte presença da comunicação na economia da cultura. . (VAL. et al. 2017 P. 83).

Em síntese, o estudo traz o debate da cultura e das políticas culturais como um tema que precisa, por parte do Estado, de maior atenção, pois em números se expressam a relevância que esta demanda vem ganhando ao passo do tempo e o quão importante é se travar este debate de forma qualificada e consistente, tanto para que haja dados e a continuidade da produção destes dados, no sentido de auxiliar o planejamento de políticas

<sup>12</sup> Os itens listados sobre consumo: habitação, alimentação, transporte, cultura, assistência à saúde, vestuário, educação. Higiene e cuidados pessoais, despesas diversas, serviços pessoais e fumo.

culturais. E se aponta que a cultura está sendo demandada por parte da sociedade e que ela precisa ser acessada por todos.

As dimensões vêm, neste sentido, sistematizar a complexidade da cultura e sugerir as formas que o Estado pode olhar sobre esta demanda, levando em conta a polissemia do termo, sua importância e relevância, tanto como os limites, se a cultura tiver o tratamento meramente econômico.

Por isso a importância de se olhar a cultura em sua complexidade e transversalidade é um passo importante que o estudo produzido trás e que possibilitou, a nosso ver, a implementação de políticas de Estado para esta demanda, amadurecendo o debate sobre a Cultura no Estado.

#### **4. O orçamento da cultura: Das Emendas Parlamentares ao Congelamento**

A adesão ao Plano Nacional de Cultura ( Lei 12.343, de 2 de dezembro de 2010) por parte do município previa a implementação do “CPF” da cultura aos entes federados que realizassem a adesão ao Plano. Logo o município teria que implementar Conferências/Conselhos, Planos e Fundos para a cultura como critério a adesão ao Plano Nacional de Cultura.

No que diz respeito ao controle e participação social, o destaque se deu na III Conferência Municipal de Cultura, a sociedade civil organizada, que compareceu em expressivo número, pleiteava a descentralização dos recursos para a cultura.

No ciclo de debates “Existe diálogo em SP”<sup>13</sup>, novamente a sociedade civil organizada ocupava o espaço pleiteando 2% para o orçamento da cultura municipal.

O pleito sobre o aumento orçamentário para a cultura, compromisso da campanha do mandato do Partido dos Trabalhadores, tem por parte do parlamentar Nabil Bonduki, da mesma legenda partidária, uma proposição, expressa em plenária no final do ano de 2013.

Sr. Presidente, Srs. Vereadores, público que nos acompanha pela TV Câmara São Paulo, quero aproveitar este momento para falar sobre a política municipal de cultura do Município de São Paulo, assim como sobre o orçamento para essa área. Nesse período da administração Fernando Haddad, tivemos uma série de iniciativas importantes, que estão reconfigurando a área cultural da cidade de São Paulo. Destaco, e isso foi assunto de reunião da Frente em Defesa da Cultura com o relator do Orçamento e também com o Presidente da Comissão de Finanças desta Casa, a necessidade de acrescentar recursos para a Secretaria de Cultura, em particular para

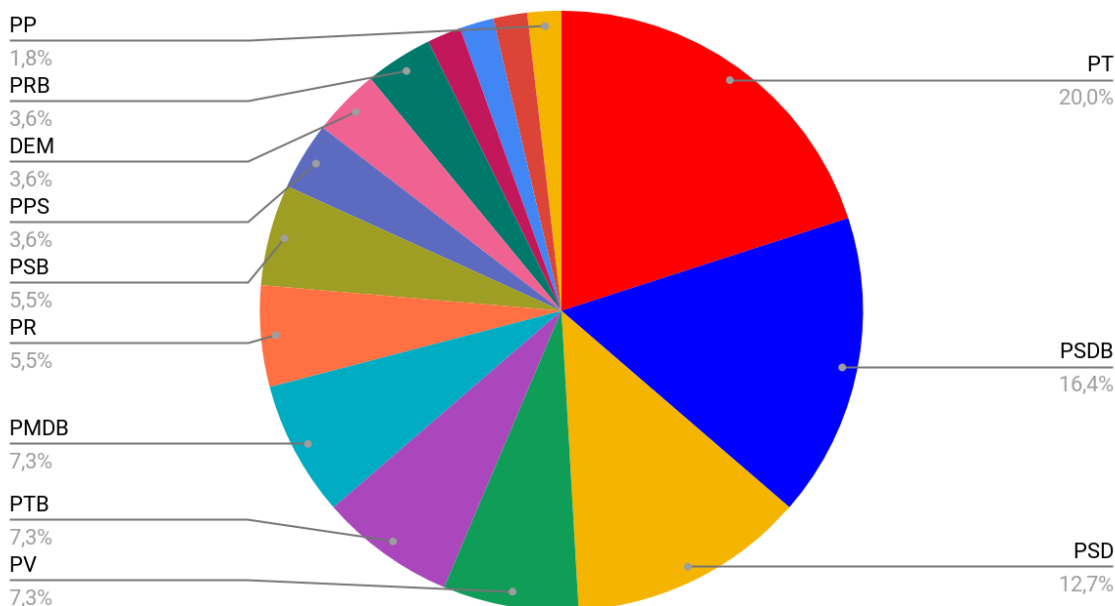
---

<sup>13</sup> Iniciativa da gestão em início de mandato, tendo por secretário da cultura Juca Ferreira. Carta Capital fez uma reportagem sobre esta iniciativa. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/existe-dialogo-em-sp/>

garantir a cidadania cultural, a atuação cultural que emerge, e é efervescente, da periferia da Cidade. (...) Destaco aqui a importância de contemplarmos, no relatório final do Orçamento que será aprovado, algum acréscimo na área da Cultura. Há um compromisso de campanha de alcançar até 2% do Orçamento municipal para a Cultura até 2016. Seria importante se pudéssemos, ao longo destes três anos, gradativamente aumentar o Orçamento, que cresceu. É importante dizer que, do ponto de vista percentual, comparando o orçado com o executado neste ano, não com o Orçamento do ano passado - que era um orçamento fictício -, já tivemos um aumento. No entanto, é importante que se garanta algum acréscimo adicional. Nesse sentido, **deixo uma solicitação aos Srs. Vereadores, principalmente aos que estão envolvidos com a área da Cultura: que possamos, por meio de nossas emendas parlamentares e de um acordo global nesta Casa, conseguir aumentar o orçamento da Cultura**<sup>14</sup>. O ideal seria acrescentar 0,25% em Cultura neste ano, porque o orçamento deste ano representa 1,26%. Se acrescentássemos 0,25% a cada ano, chegaríamos em 2% até 2016, significando 75 milhões. É um valor alto, mas algum acréscimo é necessário e importante, e espero que consigamos isso nessas duas semanas de discussão do Orçamento. Muito obrigado. (DIÁRIO OFICIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO. 2013 P. 149)

No respectivo ano do discurso supracitado a câmara municipal da cidade de São Paulo estava composta:

**Gráfico 1: Composição Câmara Municipal de São Paulo 2012**



Fonte: G1 SP

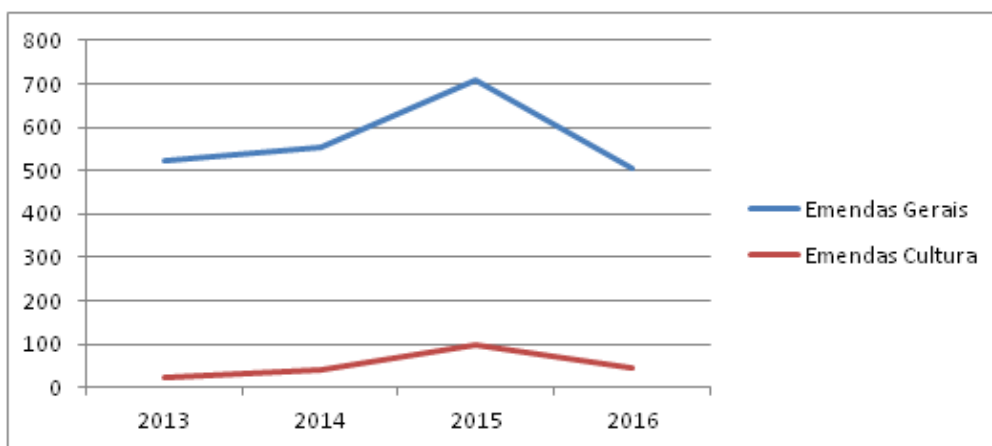
A composição do parlamento é favorável a propositura de Nabil Bonduki em relação ao aumento das emendas parlamentares, sendo o Partido dos Trabalhadores governo e com maioria na Câmara.

<sup>14</sup> Grifo Nosso

Abaixo apresentamos o gráfico das emendas parlamentares gerais e das emendas parlamentares destinadas a cultura durante o mandato de Fernando Haddad.

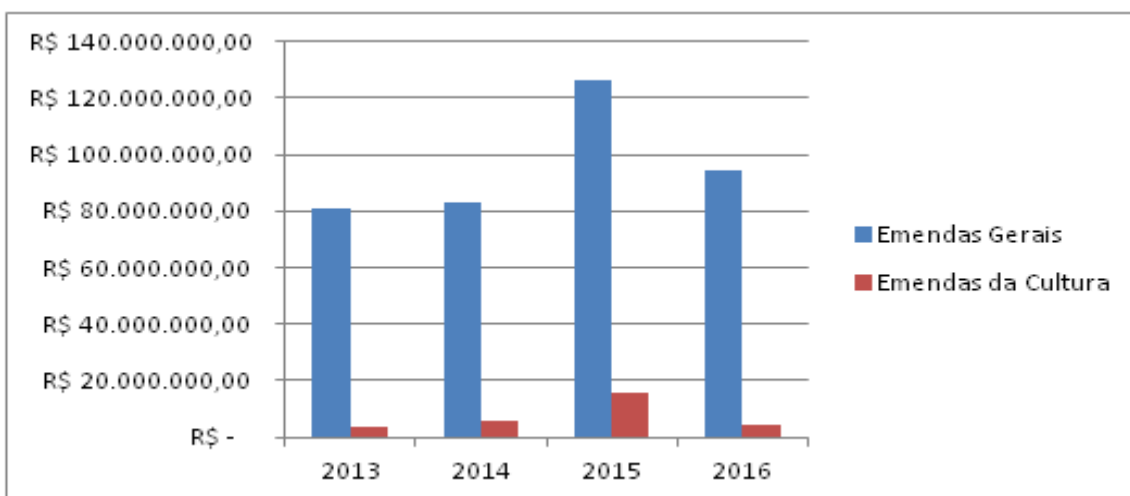
O ano de 2015 apresenta um aumento de 134,92% das emendas parlamentares gerais propostas, tendo como base a média das emendas lançadas nas planilhas da Secretaria da Casa Civil nos anos de 2013 a 2016. O aumento é ainda mais expressivo em relação às emendas destinadas a cultura, de 230%.

**Gráfico 2: Emendas Parlamentares Gerais e de Cultura na cidade de São Paulo de 2013 a 2016**



Fonte: Secretaria Municipal da Casa Civil

**Gráfico 3 : Emendas Parlamentares Gerais e da Cultura na cidade de São Paulo de 2013 a 2016**



Fonte: Secretaria Municipal da Casa Civil

No gráfico acima podemos ver que as emendas têm aumento gradativo durante o mandato tendo por ápice o ano de 2015.

No primeiro ano de mandato a porcentagem sobre o apanhado geral das emendas parlamentares foi de 4,24% para a cultura, havendo em 2014, ano seguinte, um gradual aumento.

Mas é em 2015 com uma verba de R\$ 126.493.025,86 de milhões de reais em emendas parlamentares na cidade de São Paulo, sendo R\$ 15.934.805,00 milhões de reais em emendas parlamentares para a cultura, 12,60% do total das emendas na época, que observamos o incremento orçamentário via emenda parlamentar, como solicitou o vereador Nabil Bonduki.

Após um ano de crescimento das proposituras de emendas parlamentares na cidade, observamos, ainda de acordo com o gráfico acima, uma queda expressiva nos valores no ano subsequente. Uma queda de 25,23% das verbas das emendas parlamentares gerais em 2016 e para a cultura o percentual é ainda maior, de 71,16%.

O ano de 2016 é ano eleitoral, no que pudemos analisar nas planilhas de tramitação das emendas parlamentares, disponibilizadas pelo site da Secretaria da Casa Civil, nos anos eleitorais há uma tendência de haver poucas proposituras de emendas parlamentares ao executivo.

E ainda em análise as planilhas, temos em 2017, primeiro ano do governo João Dória, 01 (uma) emenda parlamentar lançada em planilha. Neste mesmo ano houve o congelamento do orçamento para a cultura.

Sendo o PMC uma política de um decênio, o congelamento da pasta da cultura levou ao Ministério Público investigar possíveis irregularidades na continuidade de sua implementação pelo governo de João Dória<sup>15</sup>.

## **5. Considerações Finais**

Podemos concluir que o diagnóstico do estudo a que fizemos referência para pensar as dimensões da cultura acerta na questão das descontinuidade de políticas culturais.

Uma descontinuidade que se dá, sobretudo, no orçamento para a cultura, também apontado pelo estudo.

Políticas de governo podem ser simplesmente interrompidas pela gestão sucessora e isto se faz via orçamento, como o ocorrido em 2017, primeiro ano da gestão de um governo que era oposição a gestão anterior.

---

<sup>15</sup> Fato reportado em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/mp-investiga-possiveis-irregularidades-na-implementacao-do-plano-municipal-da-cultura-em-sp.ghml>

No que pese as Emendas Parlamentares municipais, como uma programação orçamentária, elas podem ser um instrumento de suplementação orçamentária, logo, um instrumento para a implementação de políticas culturais. Elas trazem essa possibilidade.

O período em que delimitamos a nossa análise, as emendas parlamentares municipais tiveram uma brusca oscilação em quantidade e valores, nos levando à interpretação de que as emendas parlamentares possuem também limites, no que concerne ser um instrumento para implementação de políticas públicas. E isso se agrava se as políticas forem de governo.

Podemos concluir que, assim como a cultura possui dimensões, as emendas parlamentares também possui, ela tem uma dimensão política que aqui em nosso sucinto estudo podemos apontar uma de suas facetas.

É um instrumento que carrega possibilidade e limites e que um e outro se dão dentro da dimensão política que as emendas parlamentares possuem, isto, importante ressaltar, em âmbito municipal.

Sobre a dimensão política das emendas parlamentares municipais, este estudo apenas introduz o tema e pode ser uma possibilidade e potência para pesquisas futuras.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasil, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 maio 2019.

BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei Complementar, nº 101, 4 maio 2000. **LRP - Lei de responsabilidade Fiscal**, Brasília, 24 p. maio 2000a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 29 maio 2019.

BRASIL. Congresso Nacional (1964). Lei, nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Contrôles dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 29 maio 2019.

BRASIL. PLATAFORMA +BRASIL. (Comp.). **O que são Emendas Parlamentares**. 2019. Disponível em: <<http://www.siconv.com.br/o-que-sao-emendas-parlamentares/>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

COUTINHO, C. **Gramsci e a sociedade civil**. Site: Gramsci e o Brasil. <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv93.htm>>. Acesso em: 28 maio.2019.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. 64 p. Disponível em: <<http://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/livros-e->

colecoes/livros-diversos/introducao-aos-estudos-do-metodo-de-marx-j-p-netto.pdf>. Acesso em: 29 maio 2019.

PEDERIVA, João Henrique. **A falácia do Orçamento autorizativo**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 8 maio 2008. Espaço aberto, p. A2 Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/95637>> Acesso em: 28 maio.2019.

SÃO PAULO (Município). **Lei Orgânica Municipal**. s.nº, de 06 de abril de 1990. . São Paulo, SP, Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2019.

SÃO PAULO (Município). **Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo**, s. nº, de 03 de abril de 2019. . São Paulo, Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/regimento-interno/>>. Acesso em: 29 maio 2019.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal da Casa Civil. **Emendas Parlamentares**. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa\\_civil/noticias/index.php?p=275104](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/noticias/index.php?p=275104)>. Acesso em: 18 abr. 2019.

VAL, A. P. et al. **Políticas públicas de cultura. São Paulo**: s.n., 2016. Disponível em: <[http://www.camara.sp.gov.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2016/06/20161006\\_LIVRO\\_DIGITAL\\_POLITICAS\\_PUBLICAS.pdf](http://www.camara.sp.gov.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2016/06/20161006_LIVRO_DIGITAL_POLITICAS_PUBLICAS.pdf)>. Acesso em: 28 maio.2019.