

O FUNDO DE CULTURA DA BAHIA: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ACESSO AOS RECURSOS¹

Layno Sampaio Pedra²

RESUMO: A defesa de políticas culturais democráticas tem sido uma constante nos últimos anos. Transparência, participação, e descentralização são palavras que se tornaram comuns nos discursos dos gestores públicos da cultura, tanto em nível federal quanto estadual. Diante desse cenário, este artigo busca analisar o Fundo de Cultura da Bahia durante os seis primeiros anos (2005-2010), avaliando o seu funcionamento como instrumento de uma política cultural democrática. Duas vertentes são analisadas: o acesso aos recursos e a participação social. Os resultados nos permitem afirmar que ainda há muitos pontos que precisam ser melhorados, apesar de ter havido uma significativa ampliação do acesso aos recursos.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; Fomento à Cultura; Fundo de Cultura; Participação.

As discussões acerca das políticas públicas de cultura ganharam destaque no Brasil a partir da eleição de Lula e da gestão do Ministro Gilberto Gil. Por políticas públicas entendemos aquelas nas quais o público é sujeito atuante no debate democrático e participante dos processos deliberativos (RUBIM, 2011). De acordo com Rubim, o ministério liderado por Gil assumiu o desafio de formular e implementar políticas culturais democráticas, enfrentou as três tristes tradições - ausência, autoritarismo e instabilidade - e teve como marca significativa a interlocução com a sociedade.

Em 2007, quando o petista Jaques Wagner assumiu o Governo do Estado, a Bahia passou a seguir a política adotada pelo Ministério da Cultura - MinC. Seguindo o caminho traçado pelo Ministério, a recém-criada Secretaria de Cultura da Bahia – SECULT assumiu a tarefa de descentralizar as atividades, estadualizar e territorializar a ação governamental no campo cultural e ampliar a participação popular - por compartilhar com a ideia de que políticas públicas de cultura demandam participação (ROHDE, RUBIM, 2008).

Diante dessa nova proposta de democracia e descentralização, o Secretário de Cultura da Bahia acreditava ser fundamental rever e ampliar o sistema de incentivo à cultura, modificando os programas Fazcultura³ e Fundo de Cultura - FCBA, para assegurar maior transparência, controle e democratização do acesso aos recursos e maior diversidade em sua aplicação (ROHDE, RUBIM, 2008).

¹ Artigo fruto de dissertação.

² Mestrando do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da UFBA. Graduado em Comunicação Social - Produção em Comunicação e Cultura (FACOM/UFBA). E-mail: laynosp@yahoo.com.br.

³ Programa estadual de incentivo à cultura.

Diante disso, percebemos que tanto no MinC quanto na SECULT há uma reiterada defesa das políticas culturais democráticas. E, de forma evidente, isso também se aplica aos mecanismos de fomento. Mas é importante reconhecer que há uma grande distância entre propor, defender e lutar pela implementação de tais políticas e a sua real efetivação.

Dois caminhos nortearão a análise, no primeiro tentaremos identificar se o FCBA é democrático do ponto de vista da acessibilidade, da igualdade de condições, do apoio ao pluralismo e do equilíbrio na distribuição de recursos etc. No segundo, analisaremos do ponto de vista da participação social. A definição desses caminhos tem por princípio o entendimento de que uma política cultural democrática deve compreender a cultura como um direito de todos, não apenas o direito de fruir, mas também o direito de produzir, além de permitir a todos a participação nas suas formulações e deliberações.

O Fundo de Cultura da Bahia

O Fundo de Cultura da Bahia foi criado em 2005, através da Lei nº. 9.431, atendendo a um dos objetivos do Sistema Nacional de Cultura (PEDRA, 2009). O programa destina recursos a projetos culturais com o objetivo de incentivar e estimular a produção artístico-cultural. Os investimentos são feitos através de apoio não reembolsável e permite o custeio total dos projetos aprovados. A gestão do programa é de competência da Secretaria Estadual de Cultura, através da Superintendência de Promoção Cultural.

As áreas passíveis de apoio são: artes cênicas, artes plásticas, artes gráficas, fotografia, cinema, vídeo, artesanato, folclore e tradições populares, biblioteca, arquivo, museu, literatura, música, patrimônio cultural e saberes e fazeres⁴. A Secretaria divide as formas de seleção dos projetos em cinco modalidades: Demanda Espontânea, Seleções Públicas através de Editais, Apoio a Projetos Culturais Calendarizados, Apoio a Mobilidade Artística e Apoio a Instituições Culturais. Entre os anos de 2005 e 2010 o FCBA apoiou 913 projetos com recursos de mais de R\$ 120 milhões.

⁴ Área que compreende o programa desenvolvido por pessoas naturais que tenham os conhecimentos ou as técnicas necessárias para a produção e preservação da cultura tradicional popular de determinada comunidade estabelecida no Estado da Bahia, em consonância com a Lei nº. 8.899 de 2003, que instituiu o Registro dos Mestres dos Saberes e Fazeres (Decreto nº 10.992/2008).

FCBA - Quant. de projetos e recursos por ano

Ano	Projetos Apoiados	Recursos (R\$)
2005	30	10.165.192,63
2006	40	24.715.189,91
2007	78	18.712.552,77
2008	104	10.820.376,62
2009	274	29.772.410,68
2010	387	29.810.932,96
Total	913	123.996.655,57

Fonte: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia. Elaborado pelo autor.

Desde a sua criação, o programa já passou por inúmeras alterações. Grande parte delas realizada em 2007, devido à mudança ocorrida no Governo do Estado e na consequente mudança na gestão da recém-criada Secretaria de Cultura⁵.

O Fundo de Cultura e o acesso aos recursos

Uma política cultural democrática deve entender a cultura como um direito de todos. Como parte dessa política, os programas de fomento também devem ser construídos de forma a ser acessível a todos. Como o nosso objeto de análise é um fundo de cultura cabe-nos questionar: todas as pessoas podem apresentar projetos ao programa? Há instituições privilegiadas? Há concentração de recursos em determinadas regiões? Algumas áreas culturais são mais priorizadas que outras? A resposta a essas questões é fundamental para a análise do FCBA enquanto instrumento de uma política democrática.

Entre os anos de 2005 e 2006 o repasse de recursos do FCBA era feito apenas através da inscrição dos projetos junto à Secretaria de Cultura e Turismo, no que hoje se denomina de demanda espontânea. O período para inscrição era de menos de dois meses⁶ e os projetos eram analisados e selecionados pela Comissão Gerenciadora ou Comissão Especial, a depender do tipo de proponente. Nesse período, foram apoiados 70 projetos, totalizando R\$ 34,8 milhões. Apesar de se tratar de uma seleção pública de abrangência estadual, o Fundo de Cultura ainda era bastante desconhecido da comunidade artístico-cultural do Estado. Esse desconhecimento se dava, em parte, por se tratar de um programa recente, mas, acreditamos

⁵ A Secretaria de Cultura foi recriada através da Lei nº 10.549, de 28 de dezembro de 2006.

⁶ Em 2005 o período para inscrições foi de 27 de setembro a 27 de outubro e em 2006, foi de 13 de fevereiro a 20 de março. (Resolução nº. 002/2005 e Resolução nº003/2006)

que não houve um esforço do governo em torná-lo conhecido, uma vez que seu principal objetivo, no início, foi apoiar atividades do próprio Governo do Estado e a manutenção de instituições culturais.

A partir de 2007, quando a política cultural do Estado foi reformulada, o Fundo de Cultura assumiu o papel de principal mecanismo de fomento à cultura do Estado⁷. Uma das primeiras mudanças foi o lançamento de chamadas públicas. As chamadas públicas são convocações direcionadas a determinado tipo de projeto e com recursos específicos. Segundo Carmen Lima, em entrevista concedida em 2009, a “chamada pública” foi a forma encontrada pela SECULT para abrir a concorrência, uma vez que o regulamento do FCBA não previa o lançamento de editais para a seleção de projetos (PEDRA, 2009).

Em 2008 um novo regulamento foi publicado e este já previa a concessão de apoio através da seleção pública via edital. Nesse ano foram lançados 33 editais para a seleção de projetos de diversos segmentos, além da demanda espontânea. Esses editais foram publicados pela SECULT e três vinculadas – FUNCEB, IRDEB e FPC.

Nesses quatro anos de seleções públicas (2007 - 2010), já foram lançadas 12 chamadas e 77 editais com a disponibilização de mais de R\$ 54 milhões para apoio à cultura. O edital se tornou a principal modalidade de seleção de projetos do FCBA. Não podemos esquecer que o Ministério da Cultura foi um grande incentivador do uso de editais.

O edital é um instrumento muito eficiente, mas não pode se transformar em solução generalizada. Seria este o instrumento mais adequado para uma política que se pretende inclusiva? Segundo Brant (2009), o edital pode tornar-se um instrumento burocrático de acesso ao financiamento e abrir um abismo, por sua linguagem técnica e exigências na seleção dos projetos. O custo de quem participa dos editais também é alto e exige tempo e o mínimo de conhecimento técnico em elaboração de projetos.

No entanto, no caso do FCBA, acreditamos que o problema não está apenas no instrumento “edital”, que de certa forma exclui parte dos fazedores de cultura. O problema está, também, na modalidade de acordo firmado entre proponente e Estado. Esse acordo segue as mesmas regras de um convênio público, exigindo que o beneficiado tenha plenos conhecimentos sobre como o recurso deve ser usado. E por fim, a necessidade de apresentação de prestação de contas, etapa que comprova o quanto os proponentes desconhecem as regras para utilização de recursos públicos.

⁷ Até 2006, o principal programa de fomento à cultura na Bahia era o Fazcultura.

Outros dois problemas que se atribuem aos editais são a demora em seu processo e a burocracia. Em 2008 e 2009 a Secretaria publicou portarias com a indicação de período para a publicação dos editais daqueles anos. A portaria publicada em 2008 previa o lançamento de 28 editais, destes, apenas um foi lançado no período proposto e seis não foram lançados. Em 2009, dos 40 previstos, 11 não foram lançados e 22 saíram depois do prazo previsto. Além de não cumprir os prazos estipulados para a maior parte dos editais, muitos deles nem foram lançados. As portarias, que a princípio deveriam estimular o planejamento e a elaboração prévia das propostas, acabaram por se tornar documentos sem muita credibilidade. Outros editais foram lançados sem que tivessem sido indicados nas portarias.

Mas, não é apenas o lançamento do edital que é vagaroso, o processo de seleção, conveniamento e pagamento também o são. Dos 234 projetos selecionados nos editais lançados em 2008 e que firmaram TAC com a SECULT, apenas 11 (4,7%) foram homologados ainda em 2008, 139 (59,4%) em 2009 e 84 (35,9%) em 2010. Dos editais lançados em 2009, todos os termos foram firmados em 2010. E dos editais lançados em 2010, 30 termos foram assinados naquele mesmo ano. É importante lembrar que estamos analisando apenas os termos firmados até 2010, portanto, é muito provável que projetos selecionados nos editais de 2009 e 2010 tenham sido assinados em 2011 e 2012. Não podemos deixar de citar que o uso de editais naqueles anos era uma experiência nova e que seus procedimentos ainda estavam sendo construídos.

Em abril de 2010, em matéria publicada no Caderno 2 do Jornal A Tarde, o atraso na liberação de recursos do FCBA foi destaque. Os proponentes ouvidos pelo Jornal afirmaram ter levado de quatro meses a um ano, a partir da publicação do resultado, para receber a primeira parcela do recurso. Para Márcio Meirelles, Secretário de Cultura à época, os principais motivos para o atraso foram a crise financeira mundial, que fez a arrecadação do Estado cair, a demora de alguns proponentes em enviar a documentação solicitada e a equipe reduzida da Secretaria.

A reportagem destaca ainda que os editais com maiores atrasos foram os da Fundação Pedro Calmon - FPC. Esta Fundação chegou a lançar edital sem que nenhum vencedor da seleção do ano anterior tivesse recebido o recurso. Para esse caso, o Superintendente Carlos Paiva afirmou que os atrasos decorreram da inexperiência da equipe, já que o uso de editais era uma prática bastante recente. No entanto, ressaltamos que o uso de editais era uma experiência nova para toda a SECULT e não apenas para a FPC.

Além da morosidade, o excesso de burocracia é outra característica bastante citada e criticada no programa. O entendimento de burocracia aqui não se refere àquele defendido por

Weber (1982), para quem a burocracia é a organização eficiente por excelência. Mas, àquele citado por Chiavenato.

[...] a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa, repartição ou organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo as soluções rápidas e eficientes. O termo também é empregado com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência na organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si mesmo. (1999, p. 15).

Em matéria publicada no Jornal da Faculdade de Comunicação da UFBA, a burocracia é identificada como um dos principais problemas do programa, causando atrasos na assinatura do Termo e na liberação do recurso.

[...] os projetos submetidos [...] enfrentam um longo processo burocrático de tramitação, ultrapassando muitas vezes os limites de prazos impostos pela lei, o que acaba por atrasar a disponibilização da verba pública. Cada edital segue uma tramitação específica, mas geralmente exige uma vasta documentação do proponente [...]. Quando alguma destas exigências não é cumprida o projeto volta ao proponente em forma de diligência, que tem um prazo para ser resolvida devidamente, a fim de dar continuidade ao processo (DUARTE; REIS, 2011, p. 16).

Márcio Meirelles, secretário que implantou o uso de editais no Fundo de Cultura, reconhece a existência da burocracia e atrela esse fato à necessidade de seguir a lei de licitação, que segundo ele não seria adequada ao campo cultural.

Outra mudança significativa ocorrida em 2008 foi a proibição do apoio a instituições públicas. Até 2007, instituições públicas podiam inscrever projetos e ter direito aos benefícios do FCBA⁸. Entre os anos de 2005 e 2008, o FCBA utilizou cerca de R\$ 65 milhões, dos quais um terço foi para instituições públicas. Do total dos recursos repassados a essas instituições, 97% ficou para aquelas vinculadas à SECULT, sendo que apenas o IPAC ficou com mais de 50% deste total. Os repasses às prefeituras somaram apenas 1%. Esses dados revelam que uma das principais funções do programa era financiar atividades desenvolvidas pelo próprio Estado.

Acatando o parecer da Procuradoria Geral do Estado, que entendia que os recursos deveriam ser destinados à sociedade civil, a Portaria nº 069/2008 estabeleceu que as instituições públicas não poderiam mais inscrever projetos no programa. De acordo com o

⁸ Projetos para festivais, prêmios, concursos, Bibliotecas, Museus e Arquivos Públicos só podiam ser inscritos por instituições públicas.

superintendente Carlos Paiva, em entrevista concedida em 2013, esse também era o entendimento da nova gestão da Secretaria. Essa alteração mudou de forma significativa a função do FCBA. E a partir de então todo o recurso passou a ser direcionado ao apoio de propostas apresentadas pela sociedade civil.

Concordamos que o recurso do FCBA não deve ser utilizado para apoio às atividades do próprio Estado, mas consideramos legítimo que parte desse recurso seja destinada a propostas apresentadas por instituições públicas municipais. É sabido por todos que as prefeituras destinam poucos recursos para área da cultura e algumas delas possuem equipamentos culturais, como museus, teatros, bens imóveis tombados etc., que necessitam de outros recursos para manutenção/melhorias de suas atividades.

Ao longo dos seis anos analisados, algumas instituições concentraram grande parte dos recursos repassados pelo programa. Do total de recursos utilizados, 38,8% foi destinado a apenas 13 instituições. Não podemos deixar de apontar ainda que, dentre os principais beneficiados, estão as entidades vinculadas à própria SECULT, duas, inclusive, liderando a lista dos maiores beneficiados.

Principais beneficiados

Instituição/Proponente	Total
Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia – IPAC	11.490.570,59
Fundação Cultural do Estado da Bahia – FUNCEB	5.736.365,90
Fundação Museu Carlos Costa Pinto	4.422.674,86
Fundação Casa de Jorge Amado	3.893.411,46
Oficina das Artes	2.889.600,10
Fundação Balé Folclórico	2.888.421,76
Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia – IRDEB	2.796.549,38
Sol Movimento da Cena ⁹	2.614.543,06
Associação Bahiana Arte e Cultura – ABACULT	2.599.875,11
Res Inexplicata Volans ¹⁰	2.526.471,10
Fundação Pierre Verger	2.131.358,85
Casa das Filarmônicas	2.072.651,71
Santa Casa de Misericórdia da Bahia	2.032.337,61
Total	48.094.831,49

Fonte: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia. Elaborado pelo autor.

⁹ Teatro Vila Velha.

¹⁰ Teatro XVIII.

Nas recentes discussões acerca das políticas culturais baianas um amplo espaço tem sido destinado à abordagem de como o poder público estadual tem atuado nos diversos territórios do Estado. Dessa forma, um dos pontos que abordaremos agora é a distribuição de recursos do FCBA nos territórios de identidade.

Desde que foi criado, o FCBA sofreu muitas alterações que buscavam interferir na forma de distribuição dos recursos. A última dessas alterações foi realizada em 2009, através da portaria nº 051/2009. Nessa portaria a mudança mais significativa foi a alteração nos critérios para pontuação dos projetos, levando-se em consideração o local de realização das propostas. Projetos a serem realizados em Salvador receberiam um ponto; na RMS, dois pontos; em município do interior já contemplado pelo FCBA, três pontos; e em municípios do interior ainda não contemplados, quatro pontos. A utilização desse tipo de critério para ampliar o número de projetos apoiados em todo o Estado é plausível, pois tenta fazer do FCBA um mecanismo mais democrático, no entanto, traz certa dificuldade prática, uma vez que muitos projetos são realizados em mais de uma cidade, podendo se enquadrar em mais de uma ou até mesmo em todas as categorias de pontuação.

Nos seis anos pesquisados, 913 Termos de Acordo e Compromisso foram firmados, sendo que 488 foram de projetos inscritos nas Seleções por Demanda (demanda espontânea e chamadas públicas) e 425 em seleções via editais. Optamos por não incluir na análise os dados referentes aos projetos propostos pelas unidades vinculadas à SECULT. Dois motivos nos levaram a tomar essa decisão: primeiro, porque são recursos que ficaram com a própria Secretaria; e segundo, por que são projetos que somam uma grande quantia e que poderia distorcer os dados quanto à distribuição de recursos entre as áreas culturais apoiadas e os territórios de identidade. Portanto, trabalharemos a partir de agora com 904 projetos, que somam R\$ 102.596.448,62.

Quanto à distribuição territorial, optamos por fazer a classificação levando em conta apenas o território de residência ou sede do proponente, devido à impossibilidade de se identificar o território de realização das propostas. Dentre os 26 Territórios de Identidade que compõe o Estado, apenas um não teve projeto apoiado pelo Fundo de Cultura, o Oeste Baiano.

Nesses seis anos pesquisados, grande parte dos projetos apoiados eram de proponentes da RMS. No entanto, é possível perceber que a política de descentralização adotada pela SECULT tem gerado resultados significativos. De 2005 a 2010 o percentual de projetos apoiados **que não eram** da RMS aumentou de 14,8% para 28,7%. A RMS, nesses seis anos,

concentrou 76,1% dos projetos apoiados. O processo de correção dessa distorção é lento e não depende exclusivamente das ações desenvolvidas pela SECULT. Uma maior participação nos mecanismos de fomento depende também do acesso à informação, à educação e à cultura.

Atribuímos o significativo crescimento nos percentuais de projetos oriundos de outros territórios a alguns fatores. O primeiro é que em 2009 e 2010 foram homologados grande parte dos projetos aprovados nos editais de 2008, além de todos os selecionados nos editais de 2009 e alguns de 2010. Todos os editais lançados tinham cláusulas que limitavam a quantidade de projetos apoiados de um mesmo território, permitindo que projetos de uma variedade maior de territórios fossem apoiados. Outro fator foi a publicação da portaria nº 051/2009 relativo à demanda espontânea, que concedia mais pontos para projetos a serem realizados em municípios do interior. Podemos acrescentar ainda as inúmeras oficinas de elaboração de projetos promovidas pela FUNCEB, a atuação dos representantes territoriais e os diversos encontros municipais, territoriais, setoriais, fundamentais para a promoção do programa.

Além da maior parte dos projetos serem da RMS, podemos afirmar ainda que cerca de 90% é de Salvador, o que torna a concentração ainda mais grave. O segundo território em quantidade de projetos apoiados é o Recôncavo, com 34, seguido pelo Portal do Sertão e Litoral Sul, ambos com 20 projetos. Esses últimos, mesmo estando entre os territórios com mais projetos apoiados, a diferença de quantidade entre esses e a RMS é enorme.

Se houve o crescimento na quantidade de projetos apoiados fora da RMS, isso também se deu no aporte de recursos. Nos anos de 2005 e 2006 mais de 90% dos recursos ficaram com proponentes da RMS, em 2010, esse percentual reduziu para menos de 80%. Ainda assim não é possível afirmar que há uma distribuição equilibrada. Analisando todo o período, a Região Metropolitana de Salvador concentrou mais de quatro quintos dos recursos do FCBA.

Quando comparamos a distribuição dos recursos com a distribuição populacional entre os territórios é possível observar o quanto o recurso esteve concentrado. A RMS, território que concentra 24,5% da população do Estado, abarcou aproximadamente 84% dos recursos do programa. Isso equivale a dizer que para cada habitante da RMS foram investidos R\$ 25,19 do FCBA. Apenas nesse território a participação no FCBA foi superior à participação demográfica. O território do Recôncavo foi o que mais se aproximou de uma proporção equilibrada. O Recôncavo possui 4,1% da população do Estado e ficou com aproximadamente 3,3% dos recursos. Para cada habitante foram investidos R\$ 5,86. Os demais territórios tiveram um percentual de participação no FCBA muito abaixo do que seria proporcional à sua

população. Os territórios com menor investimento por habitante foram: Oeste Baiano (R\$ 0,00), Itapetinga (R\$ 0,04), Bacia do Jacuípe (R\$ 0,11) e Piemonte Norte do Itapicuru (R\$ 0,18).

A análise desses dados nos leva a concluir que, nos anos pesquisados, o financiamento público à cultura na Bahia esteve concentrado nas mãos dos produtores da RMS, onde estão localizados os principais equipamentos culturais e a grande maioria dos bens tombados e registrados do Estado. No entanto, a política de descentralização da SECULT tem gerado mudanças nos programas de financiamento com o objetivo de gerar uma distribuição mais equânime dos recursos no Estado. E essas mudanças estão gerando resultados, embora ainda seja necessário aprimorar esses mecanismos.

Outro aspecto que devemos destacar é que a concentração de recursos não se dá apenas quando comparamos a Região Metropolitana de Salvador com os demais territórios, a concentração pode ocorrer até mesmo dentro de um único território. No território do Recôncavo, por exemplo, apenas duas instituições, Fundação Hansen Bahia e Núcleo de Incentivo Cultural de Santo Amaro – NICSA, concentraram cerca de 65% dos recursos. A Fundação Hansen teve quatro projetos apoiados e o NICSA, três projetos. Acreditamos ainda que há concentração de recursos em determinados grupos de produtores, mas não é possível apresentar dados sobre isso uma vez que a maior parte dos projetos é inscrita por diferentes pessoas físicas.

A área com mais projetos apoiados foi Artes Cênicas, com 23,2% dos projetos. Em seguida ficaram Música e Audiovisual, com 18,5% e 12,3% respectivamente. Para o apoio aos 904 projetos foram utilizados cerca de R\$ 102,5 milhões. As áreas que mais receberam recursos foram Manutenção de Instituições, 29,3%, Artes Cênicas, 16,3%, e Audiovisual 15,7%.

O Fundo de Cultura e a participação social

A participação social é condição fundamental para uma política que se pretende democrática. No entanto, a participação na gestão do Fundo de Cultura da Bahia não é um ponto que tenha recebido a atenção merecida pelos gestores do programa.

O FCBA foi criado no segundo mandato do governador Paulo Souto e o seu processo de criação não incluiu a participação ativa da sociedade. Não houve consulta, audiência pública ou qualquer outra forma que permitisse a população participar diretamente da criação e da definição das suas regras. Talvez, a explicação para isso esteja no fato de que os gestores

deram ao programa um direcionamento que, naquele momento, não era interessante que a população participasse. Nos dois primeiros anos de funcionamento, grande parte do recurso foi utilizada para a manutenção de instituições culturais e para o financiamento das ações realizadas pelas unidades vinculadas à própria SECULT. Dessa forma, não seria de interesse dos gestores que a população participasse da criação de um programa cujos recursos seriam destinados a um reduzido conjunto de instituições culturais privadas e para a própria Secretaria.

Analisando a lei de criação do programa, identificamos que a participação social está timidamente prevista através da composição das comissões para análise dos projetos inscritos. Outro ponto que destacamos é a obrigatoriedade de publicação de relatórios para controle/acompanhamento social das ações do programa. Apesar de não considerá-lo como um instrumento de participação social, a publicação dos relatórios é a materialização da transparência pública, item indispensável ao regime democrático e que serve de ferramenta de estímulo à participação social.

Até 2007, a participação da sociedade civil na Comissão Especial, aquela responsável pela análise e escolha dos projetos propostos por instituições públicas, estava restrita aos membros indicados pelo Conselho Estadual de Cultura - CEC. Cabe ressaltar que essa comissão era responsável pela análise dos projetos propostos pelas unidades vinculadas à SECULT, que estão entre as instituições que mais receberam recursos do FCBA. Se na Comissão Especial a participação da sociedade civil estava restrita aos membros do CEC, na Comissão Gerenciadora, responsável pela análise dos projetos apresentados por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, essa participação ganha mais um integrante. Dentre os seus sete membros, um era representante da sociedade civil indicado pelo Secretário.

Vimos que nas duas comissões estavam previstas a participação de membros indicados pelo Conselho de Cultura. Normalmente o CEC indicava seus próprios integrantes para compor as comissões. E como é comum aos Conselhos Estaduais de Cultura, os seus membros eram indicados pelo Poder Executivo e nomeados pelo Governador do Estado, o que nos faz questionar até que ponto eles realmente representavam os interesses da sociedade civil¹¹. A composição dessas comissões nos dá a entender que o Estado tinha total controle sobre a escolha dos projetos a serem beneficiados. Se a sociedade civil não havia participado da criação do programa, tinha participação mínima na sua gestão e destinação dos recursos.

¹¹ Em 2011, a composição do CEC foi alterada por meio da Lei nº 12.365 e passou de 20 para 30 membros, sendo dois terços da sociedade civil e um terço de representantes do Poder Público, escolhidos dentre pessoas com efetiva contribuição na área cultural, de reconhecida idoneidade e residentes no Estado da Bahia, todos nomeados pelo Governador do Estado.

Em 2008, o novo regulamento estabeleceu novas comissões: Comissões de Concurso, Comissões Temáticas e Comissão de Pré-seleção. As comissões de concurso são responsáveis pela análise de mérito dos projetos inscritos nos editais; as comissões temáticas, pela análise técnica dos projetos; e a Comissão de Pré-seleção é responsável pela análise de mérito dos projetos inscritos na demanda espontânea e nas chamadas públicas, além do exame jurídico e avaliação das prestações de contas e remanejamentos de cronogramas e orçamentos de todos os projetos do Fundo de Cultura.

A análise da composição dessas novas comissões nos leva a constatar que a participação da sociedade civil foi ampliada. A maior parte dos editais lançados teve suas comissões de concurso composta por três membros, sendo dois deles da sociedade civil. E dos nove membros da Comissão de Pré-seleção, quatro também eram da sociedade civil, indicados pelo CEC. As Comissões Temáticas eram formadas por membros da sociedade civil e do Estado. Essa mudança na composição das comissões demonstra uma nova postura na gestão do programa tentando torná-la mais participativa e compartilhando o poder de decisão com a sociedade.

No entanto, durante o período pesquisado, esta foi a única iniciativa do Estado no sentido de permitir/incentivar a participação da sociedade na gestão direta do programa. Ao todo foram lançados 77 editais e 12 chamadas públicas e em momento algum a sociedade civil participou da definição dessas seleções e do montante de recursos a ser destinado a cada uma delas. De acordo com Carlos Paiva, a escolha dos editais era feita através de um comum acordo entre o Secretário e os dirigentes das unidades vinculadas, levando em consideração o planejamento do Estado, as informações que a Secretaria dispunha e os recursos disponibilizados. Dessa forma, além de não ser uma decisão em conjunto com a sociedade, concluímos que a definição dos editais não estava embasada em estudos de demanda e nem em experiências de outros estados. Estava nas mãos do Secretário e dos dirigentes definir quais as linguagens/expressões/atividades culturais deveriam ser fomentadas pelo Estado.

Acreditamos ainda, que a escolha dos membros das Comissões de Concurso e da Comissão Pré-Seleção poderia ter a participação direta da sociedade. A internet é uma ferramenta que facilita essa participação e, inclusive, já vem sendo utilizada pelo Ministério da Cultura e pelo programa Calendário das Artes, da Fundação Cultural do Estado da Bahia - FUNCEB, para a indicação de pessoas para compor as comissões de seleção¹².

¹² Em 2012, a Secretaria de Cultura abriu consulta pública para indicação de membros para as comissões dos editais.

O segundo ponto que destacamos diz respeito à transparência pública. O acompanhamento e o controle social das ações do programa são permitidos basicamente por meio da publicação de relatórios no Diário Oficial e no site da Secretaria. A lei estabelece que a cada quadrimestre a SECULT deve divulgar em seu site e no Diário Oficial do Estado: o demonstrativo contábil do programa; relatório contendo informações sobre os projetos apoiados; a lista de projetos e proponentes com prestações de contas aprovadas; e a lista de projetos e proponentes inadimplentes com prestação de contas.

Em visita ao *site* da Secretaria, em janeiro de 2013, foi encontrada apenas a lista de projetos e proponentes inadimplentes com prestação de contas. Ainda assim, a última atualização fora feita em fev. de 2012. Os relatórios, demonstrativos contábeis e lista de prestações de contas aprovadas não estão disponibilizados no site para acompanhamento público das ações do programa. No entanto, é possível encontrar na internet os relatórios do 3º quadrimestre de 2005 até o 1º quadrimestre de 2008, estes documentos estavam publicados no antigo site da Secretaria. Os relatórios referentes ao segundo e terceiro quadrimestre de 2008 foram publicados apenas no Diário Oficial. E os referentes aos anos de 2009 e 2010 não foram publicados. Segundo Carlos Paiva (2013), os relatórios publicados tinham uma qualidade muito ruim e a Secretaria tentou qualificá-los, mas não conseguiu finalizá-los. O superintendente afirmou que esses documentos ainda devem ser publicados.

A não publicação dos relatórios nos faz remeter a um dos contrastes da democracia, identificados por Bobbio (1986): o “poder invisível”. Não queremos com isso dizer que há algo ilícito no programa, mas podemos afirmar que a SECULT está descumprindo o que estabelece a lei e privando a sociedade de um instrumento de acompanhamento e fiscalização. Falta grave ao processo democrático.

Além dessas possibilidades previstas na Lei do Fundo de Cultura, a participação social também é possível através das Conferências de Cultura e do Serviço de Informação ao Cidadão da SECULT. A Bahia já realizou quatro conferências estaduais (2005, 2007, 2009 e 2011). Em artigo publicado em 2009, as procuradoras do Estado, Alzemer Britto e Cléia Santos (2009), sugerem a criação de uma ouvidoria específica para o FCBA. Não acreditamos que isso seja necessário, o bom funcionamento Serviço de Informação ao Cidadão já seria suficiente para torná-la uma importante ferramenta de participação social. Só é preciso fazê-la funcionar. Para essa pesquisa algumas informações foram solicitadas ao Serviço de Informação ao Cidadão, através do e-mail disponibilizado no site da Secretaria. No entanto, não houve qualquer resposta. É importante lembrar que a Lei de Acesso à Informação (nº

12.527/2011) garante o acesso a todas as informações, que não são consideradas sigilosas, dentro de, no máximo, 30 dias.

Diante do que podemos constatar sobre a participação social no FCBA, concluímos que alguns passos foram dados no sentido de torná-lo mais participativo, como a realização das conferências e o aumento da quantidade de membros da sociedade civil nas comissões. Mas, os seus resultados ainda não foram suficientes. A sociedade pode ter uma participação mais ativa na escolha das comissões e deve ter conhecimento sobre quais os projetos que estão sendo apoiados. Além disso, o Serviço de Informação ao Cidadão precisa funcionar de forma adequada para que a sociedade possa solicitar informações e sugerir melhorias. É preciso ampliar a participação social na gestão do FCBA.

Considerações finais

Com a finalização desse trabalho chegamos à conclusão que alguns requisitos são necessários a um mecanismo democrático de fomento. No entanto, a ausência de alguns desses requisitos não significa que o mecanismo não seja democrático. Nesse ponto, concordamos com Bobbio (1986, p. 38) quando afirma que “[...] existem diversos graus de aproximação com o modelo ideal, mas mesmo a democracia mais distante do modelo não pode ser de modo algum confundida com um estado autocrático e menos ainda com um totalitário”.

As características que consideramos essenciais são as seguintes:

- Abrangência - As Modalidades de seleção dos projetos não podem excluir nenhum tipo de fazer cultural. É preciso haver uma variedade de formas de seleção, de modo que todo e qualquer tipo de projeto cultural possa ser selecionado através de um mecanismo que se adeque às suas características.
- Diversidade de modelos - A modalidade de celebração do apoio deve ser compatível com o tipo de projeto selecionado. Há projetos em que a celebração por convênio é o mais adequado, mas há também aqueles em que o contrato ou o prêmio são mais pertinentes.
- Descentralização - Não deve haver concentração de recursos em determinadas instituições, áreas culturais ou áreas geográficas. A distribuição equilibrada dos recursos é um ponto que merece bastante atenção.

- **Transparência** - A transparência das ações também deve ser encarada com muita seriedade. A sociedade precisa ter fácil acesso a todas as informações referentes ao programa e essas informações devem ser confiáveis.
- **Participação** - A participação social deve ser assegurada. A participação deve se dar através dos órgãos colegiados nos quais a sociedade tem representação, mas também defendemos a participação direta através das ouvidorias, consultas e debates públicos. Os espaços de participação devem ser garantidos e efetivos.

Dessa forma, a nossa conclusão acerca do FCBA, entre os anos de 2005 e 2010, é que ainda há muito que melhorar. A participação social não foi encarada com a atenção merecida. Não houve participação da sociedade na escolha dos editais, ficando apenas com o executivo a tarefa de decidir o que deveria ser fomentado e quanto cabia a cada área cultural; e não havia a participação direta na escolha dos membros das comissões responsáveis por selecionar os projetos. A ouvidoria da Secretaria de Cultura não funcionou como deveria, não se constituindo em um mecanismo de participação. Não há total transparência nas ações do programa, uma vez que os relatórios pararam de ser publicados. Apesar de o edital ser uma modalidade mais democrática, ainda é restrito, portanto, excludente. E ainda há concentração de recursos na Região Metropolitana de Salvador. Acreditamos que o equacionamento desses pontos certamente tornará o programa mais democrático.

O Fundo de Cultura da Bahia é certamente um dos principais instrumentos das políticas culturais baianas e um dos mais ativos dentre os fundos estaduais existentes no país. Essa pesquisa apresenta como foi o seu funcionamento nos seis primeiros anos e tenta identificar seus principais problemas e melhorias. Temos consciência que o período analisado é curto para ter qualquer conclusão acerca do programa. Mas não temos dúvidas que as alterações realizadas e muitas daquelas propostas no Projeto de Lei poderão aproximar o programa de um modelo ideal de mecanismo democrático, embora saibamos que sempre haverá melhorias a serem feitas.

Referências

BAHIA. **Lei nº 9.431, de 11 de fevereiro de 2005.** Cria o Fundo de Cultura da Bahia - FCBA e dá outras providências. Salvador, 2005. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acessado em: Nov. de 2012.

BAHIA. **Portaria nº 069, de 17 de abril de 2008.** Dispõe sobre os critérios para inscrição e avaliação de projetos culturais no Fundo de Cultura da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Executivo, Salvador, Ba, 18 abr. 2008. p. 08-14.

BAHIA. **Decreto nº 10.992, de 01 de abril de 2008.** Aprova o Regulamento do Fundo de Cultura da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acessado em: Nov. de 2012.

BAHIA. **Portaria nº 051 de 20 de março de 2009.** Dispõe sobre as orientações gerais e critérios para inscrição e avaliação de projetos culturais no Fundo de Cultura da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Executivo, Salvador, Ba, 21 e 22 mar. 2009. p. 09-12.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANT, Leonardo. Edital: o santo remédio. *Cultura e Mercado*, 11/06/2009. 2009b. Disponível em: <<http://www.culturaemercado.com.br/post/edital-o-santo-remedio/>>. Acesso em: Set. de 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acessado em: Mai. de 2012.

BRITTO, Alzemeris Martins Ribeiro de; SANTOS, Cléia Costa dos. **Instrumentos para concretização da democracia participativa. Fundo constitucional de cultura. Vinho novo em odre velho?** Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 19 – set. out. nov. 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-19-SETEMBRO-2009-ALZEMERIMARTINS.pdf>> Acessado em: Nov. de 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração.** 6.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DUARTE, Henrique; REIS, Natália. **Inexperiência e Burocracia dificultam o financiamento público de projetos culturais.** Jornal da FACOM, Salvador, ago./set. 2011, p. 16-17.

MENDONÇA, Tatiana. **Editais da SECULT emperram na falta de verbas.** A Tarde, Salvador, 25 abr. 2010. Caderno 2, p. 4-5.

PEDRA, Layno Sampaio. **O Financiamento Público à Cultura no Brasil: uma análise do Fazcultura e do Fundo de Cultura entre os anos de 2005 e 2008.** Monografia (graduação em Comunicação – Produção em Comunicação e Cultura) 78f. Salvador: FACOM/UFBA, 2009.

ROHDE, Bruno Faria; RUBIM, Antonio Albino Canelas (orgs.). **Políticas culturais na Bahia: Governo Jaques Wagner - 2007.** Salvador: Edufba, 2008. Cadernos CULT.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **As políticas culturais e o governo Lula.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.