

CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PARA INSTITUIÇÕES CULTURAIS PRIVADAS – COMPARTILHANDO A EXPERIÊNCIA DA BAHIA

Carlos Beyrodt Paiva Neto¹

RESUMO: Histórico da experiência do governo estadual do estado da Bahia na construção de uma linha de incentivo específica para apoio às despesas estruturais de instituições culturais privadas sem fins lucrativos. Cenário de insegurança jurídica até 2009 e destaque das principais inovações introduzidas pela política implementada, iniciativa até então inédita no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Instituições, Políticas Culturais, Fundo de Cultura.

Na Bahia, assim como na maioria dos estados brasileiros, existem relevantes instituições culturais privadas que desenvolvem trabalhos relevantes para sua localidade e que necessitam de apoio do poder público para sua sobrevivência. Exemplos de instituições na Bahia vão desde as tradicionais Academia de Letras da Bahia, o Instituto Geográfico Histórico até o arrojando Teatro Vila Velha, incluindo ainda instituições singulares como a Fundação Casa de Jorge Amado e o Museu Carlos Costa Pinto.

O subsídio a estas instituições é antigo, desde os anos 90 existem quatro leis autorizando “a inclusão de dotação orçamentária anual [especificamente] destinada a apoiar” quatro instituições culturais baianas: a Fundação Casa de Jorge Amado (Lei Estadual Ordinária Nº 6.574 de 30/03/94), o Instituto Geográfico e Histórico da Bahia (Lei 6.575 de mesma data), a Academia de Letras da Bahia (Lei 6.576, idem) e o Museu Carlos Costa Pinto (Lei 6.672 de 05/09/94).

Até a criação, em 2005, do Fundo de Cultura da Bahia (FCBA), o apoio a estrutura fixa de instituições culturais pela antiga Secretaria de Cultura e Turismo (SCT) era feito com recursos orçamentários, através da Bahiatursa (órgão de apoio ao turismo da SCT) ou das autarquias com atuação na área cultural vinculadas à SCT: Fundação Cultural do Estado da Bahia (FUNCEB), Fundação Pedro Calmon (FPC) ou do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC).

¹ Bacharel em Produção em Comunicação e Cultura, especialista em Educação Estética, Semiótica e Cultura. Desde 2009 atua como Superintendente de Promoção Cultural da Secretaria Estadual de Cultura da Bahia. cpaiva.cultura@gmail.com

Em 2007, na mudança de governo entre as forças políticas do estado², foram encontrados convênios de “manutenção” beneficiando um total de 17 (dezessete) instituições, com um valor total de R\$ 12.040.509,17 (ver tabela 1).

Acompanhado destes convênios o Tribunal de Contas do Estado (TCE) apresentava relatórios de auditoria apontando diversas irregularidades, em especial a criação de instituições apenas para gerir equipamentos do próprio estado, a exemplo do Museu Rodin ou do Forte da Capoeira. Reforçava esta análise as somas altas destinadas a estes equipamentos culturais, a existência de membros da SCT nos conselhos gestores das associações a quem foi delegada esta gestão.

As irregularidades apontadas pelo TCE foram:

[...] a inobservância ao princípio constitucional da impessoalidade e [...] ao disposto no inciso XI do art. 176 do Estatuto dos Servidores Públicos da Bahia (Lei nº 6.677/94), consubstanciada pelo repasse de recursos públicos a instituições criadas e administradas com ingerência do Gestor do FCBA [o ex-Secretário até 2006] e com a participação, inclusive em sua administração, de servidores públicos; a deficiência do sistema de controle na aplicação dos recursos repassados, evidenciado pela manutenção de quadros de pessoal das instituições criadas e/ou ampliados por força das relações de subvenção estabelecidas, configurando burla ao dispositivo constitucional que veda o ingresso no serviço público sem concurso; e a omissão em adotar, previamente às concessões dos subsídios, procedimentos essenciais para o alcance da economicidade, eficácia, efetividade e transparência. (Relatório TCE 12/06, p. 65)

Ressalte-se que havia no estado instrumentos para a gestão descentralizada, como a publicização, que já vinha sendo pensada para o Balé do Teatro Castro Alves pela própria SCT.

Decorrente disso, cinco organizações tiveram convênios interrompidos e não renovados:

- Associação Brasileira de Preservação da Capoeira – Forte da Capoeira, beneficiada em 2006 com R\$ 646.200,62 e instalada informalmente em propriedade da União; a Secretaria de Cultura, através do IPAC, assumiu diretamente a gestão do Forte de Santo Antônio, depois de devidamente autorizada pelo Governo Federal, e passou a apoiar sem intermediação os grupos de capoeiristas ali instalados.

² O grupo ligado a Antônio Carlos Magalhães governou a Bahia de 1967, quando ACM foi prefeito de Salvador a 2006, quando Paulo Souto, candidato ligado a seu grupo, perdeu as eleições, salvo pelo período de 2 anos (1986-1987), quando Waldir Pires se elegeu em oposição a seu candidato. Em 2007 os partidos de oposição elegeam Jaques Wagner em 1o turno.

- Associação Baiana de Arte e Cultura – ABACULT, apoiada em 2006 com R\$ 2.599.875,11 e criada com o objetivo de implantar e gerir o novo Museu Rodin; a Secretaria incorporou o museu ao IPAC que passou a administrá-lo diretamente.
- Oficina das Artes, criada, basicamente, para gerir a programação cultural no Pelourinho (R\$ 1.539.600,10) – A SECULT, também através do IPAC, passou a comandar diretamente a programação cultural do Centro Histórico e retomou o imóvel cedido àquela organização.
- Centro Brasileiro de Difusão do Livro e da Leitura – Viva o Livro (R\$ 855.572,83) – a Secretaria resolveu centralizar sua política de Livro e Leitura na Fundação Pedro Calmon – Centro de Memória da Bahia (FPC), definiu um novo programa de apoio à leitura, ao livro e à indústria editorial na Bahia e retomou o imóvel ocupado por aquela entidade no Pelourinho.
- Casa das Filarmônicas, criada para intermediar o apoio da extinta SCT a essas orquestras (R\$ 1.618.335,00). A SECULT preparou um novo programa de suporte direto às filarmônicas baianas através da FUNCEB e reocupou o imóvel cedido àquela entidade no Centro Histórico.

Em concordância com os apontamentos do TCE, foi fixado o entendimento de que essas atividades deveriam ser realizadas pelo poder público estatal ou, se descentralizadas, feitas através de processo público, a exemplo do modelo de Organizações Sociais.

A denúncia dos convênios com essas entidades e as iniciativas no sentido de implantar políticas de apoio direto em algumas áreas não significou uma política “estatizante”, mas apenas o reconhecimento do que é competência do estado e o que é fomento à produção cultural independente com a utilização de seus programas de fomento (FCBA, FAZCULTURA, Ouro Negro etc.) para o apoio a projetos e atividades culturais da sociedade civil.

Ademais, ficou evidenciado o fato de que a democratização do acesso aos produtos culturais e aos meios de produção da cultura exige uma capilaridade que seria inalcançável a partir do uso exclusivo da estrutura do Estado; daí, a importância do apoio continuado a entidades culturais de direito privado que realizem o necessário trabalho de multiplicação das ações culturais em consonância com as políticas públicas da SECULT.

Nessa perspectiva, outra decisão tomada desde 2007 foi o suporte a algumas entidades consideradas relevantes ao patrimônio cultural da Bahia. A Secretaria estabeleceu, contudo, um teto de R\$ 400 mil/ano para esse tipo de projeto, o que significou, em comparação com 2006, a redução de aporte para duas dessas instituições³. Este seria o primeiro passo para a implantação de uma nova política de fomento a ações culturais continuadas de iniciativa da sociedade.

Sanados os problemas do apoio então vigente a partir dos apontamentos do TCE, ao renovar ainda em 2007 os apoios às instituições nos termos descritos anteriormente até a formatação do novo programa, a Procuradoria Geral do Estado - PGE apontou fatores até então inéditos como restrição a despesas com pessoal e encargos, baseando esta análise no § 6 do art. 216 da Constituição Federal:

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Nessa discussão, a PGE se posicionou contrária ao apoio a projetos culturais que envolvesse despesas com esse objetivo, questionando-os com os seguintes argumentos principais:

- aparente contradição entre a “manutenção” de entidades via FCBA e o § 6º, do artigo 216, da CF, que, na interpretação da PGE, impediria o pagamento de encargos e salários nesse tipo de apoio a projeto cultural.
- ausência de aporte de recursos privados no custeio dessas instituições, o que negaria a função suplementar que deveria ser obrigatória para o apoio do Estado, sob pena da equiparação ilegal de entidades privadas a públicas.
- ausência, em certos casos, do vínculo obrigatório que deve existir entre a “manutenção” e as ações culturais concretas realizadas pelas instituições apoiadas.

³ Museu Carlos Costa Pinto era apoiado com R\$ 1,27 milhão/ano e a Fundação Casa de Jorge Amado com R\$ 943 mil/ano.

- Finalmente, a PGE questionou a inexistência de seleção pública para a celebração de convênios com entidades beneficiárias de “manutenção”.

Desde aquele momento, apesar de questionar o modelo, a PGE autorizou a conveniamento e a prorrogação, indicando à SECULT a adoção pela Secretaria de um novo modelo de “apoio continuado”. Como referenciado, esse assunto estava na pauta, mas ainda seria sujeito, seguindo a prática adotada desde 2007, a debate e consulta pública após sua formulação.

Quanto aos novos questionamento da PGE externados em 2007 a Secretaria de Cultura entendeu que:

- O citado § 6 do art. 216 da CF tem em seu cerne autorização de vinculação de receita, o que não é o caso do FCBA.

- Mesmo que o fosse, as restrições indicam que o legislador objetivou que os recursos de fundo criado para fomentar determinada atividade social (nesta caso, cultura) não fossem direcionadas para custear despesas do próprio poder público. O item ‘serviços da dívida’ é o que melhor exemplifica esta intenção do legislador.

- Desta forma, à época e no momento, o entendimento da equipe da SECULT é que a interpretação que comunicada em 2007 estava equivocada. Ressalte-se que este entendimento da SECULT prevaleceu quando foi criada as novas regras de apoio a estas instituições, em construção conjunta com a PGE a partir de 2009, comentadas a seguir.

- Quanto ao aporte suplementar, a diminuição do teto e exigência de indicação de outras receitas foram exigidas para continuidade do apoio.

- Quanto a caráter indireto da relação entre as despesas apoiadas e resultados, é uma questão estrutural da natureza deste tipo de apoio, já que não existem técnicas no meio cultural de se apropriar despesas como segurança, coordenador técnico, água, etc. para atividades tão diversas como museus, teatros e centros de memória, cada centro destes com programação, atividades e horários de funcionamento distintos.

Com este cenário de restrição pelos órgão de controle interno (PGE) e externo (TCE) ao apoio fundamental a relevantes instituições que a Secretaria de Cultura passou a desenhar uma proposta de um novo modelo de apoio. Para a equipe era fundamental que (i) houvesse segurança jurídica; (ii) que a política espelhasse o reconhecimento da importância da atuação destas instituições, (iii) que, por reconhecer esta importância, o instrumento de apoio pudesse

dar estabilidade e estimulasse planejamento de médio e longo prazo; (iv) estímulo ao desempenho, à diversificação das atividades e a ampliação do público; e (v) incentivo a ações de empreendedorismo e de sustentabilidade

Com estes objetivos foi elaborada regulamentação específica para este tipo de apoio: a Portaria SECULT nº 148/2009 que instituiu o programa de apoio a ações continuadas, única iniciativa do gênero até aquele momento como política cultural estruturada para apoio às despesas estruturais de instituições culturais privadas no Brasil.

A portaria introduziu, como principais inovações em relação às práticas anteriores.

Primeiramente, o **valor do apoio** não mais seria estabelecido pelo gestor, mas pelos **critérios do chamamento público**, agrupados em 4: (i) Perfil da instituição cultural (Tempo de funcionamento do equipamento cultural; Trajetória da instituição; Área administrada à disposição das ações culturais; e Equipamentos e/ou acervos à disposição das ações culturais); (ii) Plano de atividades (Objetividade do plano de atividades; Atividades de difusão cultural específicas do equipamento; Atividades de formação e capacitação cultural; Atividades de intercâmbio com artistas e/ou outras instituições; Outras atividades propostas; Experiência dos principais profissionais envolvidos na gestão do equipamento; e Razoabilidade dos itens de despesas e seus custos); e (iii) Abrangência da ação (Estratégia de promoção do acesso; Previsão de público beneficiado; Otimização da ocupação do espaço disponível pelas ações propostas.) Enquanto o primeiro critério é baseado em dados bem objetivos, como tamanho físico e tempo de funcionamento, nos 2 outros critérios as instituições poderiam inovar com planos de trabalhos inovadores e diversificados. O resultado destes critérios é que, equipamentos de portes similares, como por exemplo o Teatro Vila Velha e o Museu Carlos Costa Pinto, passaram a ter valores de apoio similares.

Do ponto de vista jurídico a portaria também elenca (e com isso, **autoriza**) expressamente as **despesas estruturais** que podem ser custeadas pelo programa, como segurança, água, luz, pessoal, despesas estas comuns a todas as atividades. Ao mesmo tempo solicita da instituição rol de ações e serviços que será ofertado a partir desta estrutura custeada: abertura ao público dos centros de cultura, manutenção de acervo, abrigo de exposições, espetáculos, oficinas, entre diversas outras atividades possíveis. Ressalte-se que o apoio é sempre parcial, e é cobrado da instituição o plano de atividades completo, pois foi solicitado da instituição seu plano de atividades plurianual, não o que estava sendo solicitado para custeio das atividades em si.

Neste mesmo sentido outra mudança importante é que o **apoio** deixa de ser anual e passa a ser **plurianual**: por dois anos, com possibilidade de renovação pelo mesmo período⁴. Esta mudança atende a relatos repetidos das instituições, que podiam trabalhar com certa tranquilidade no 1º semestre mas, no semestre seguinte, começavam a se preocupar se continuariam de portas abertas ou não em poucos meses. Assim, a mudança para o apoio plurianual permitiu que saíssem de um estado de eterna sobrevivência quanto ao ‘dia seguinte’ para um ambiente institucional que confere maior estabilidade na gestão e, com isso, melhores possibilidades de desenvolvimento e aperfeiçoamento.

Já praticado desde as mudanças realizadas em 2007, foi institucionalizado que o **apoio** do estado seria sempre **parcial**, mesmo que para a maioria das instituições ele seja majoritário. Com isso, cada instituição deve comprovar outras receitas (financeiras ou em serviços) equivalente a, no mínimo, 25% do valor aportado pelo estado.

Para estimular uma atuação mais dinâmica por parte das instituições, foram introduzidas duas alterações importantes: (i) parte do apoio seria concedido depois de cada trimestre, a partir do cumprimento do plano de trabalho que a própria instituição propôs, e (ii) para cada real extra captado, o estado dobraria a captação complementar, até o teto de 10% do valor original

Quanto ao primeiro mecanismo, de parte do **apoio estar vinculado ao desempenho**, observamos que as instituições passaram a ter um maior compromisso com o plano de trabalho apresentado, com a atração do público para seus eventos assim como para o devido registro da presença deste público. Com isso pudemos ressaltar que o apoio através desta linha de fomento busca, em última análise o público, artistas e demais usuários dos equipamentos culturais, não o equipamento como um fim em si mesmo.

Já o segundo mecanismo, ainda não plenamente implantado por falta de regulamentação complementar, estimulava a diversificação de fontes de apoio. O diferencial do **aporte extra** do governo estadual é de que este deveria ser dedicado exclusivamente a despesas que melhorassem a estrutura da instituição: poderia ser uma reforma, aquisição de equipamentos ou acervo, mas não para despesas correntes. Com isto, além de estimular esta captação complementar o mecanismo estava estimulando o crescimento da instituição.

⁴ Em 2012 a portaria foi ajustada e o apoio passou a ser trianual, renováveis por mais 2 anos. Os repasses também passaram a ser quadrimestrais e não mais trimestrais.

Por fim, mas não menos importante, todo o acompanhamento do apoio passou a ser feito trimestralmente por membros de uma **Comissão de Avaliação e Monitoramento**, constituída de forma **paritária** por técnicos da SECULT e especialistas da sociedade civil.

Tendo em vista a grave insegurança nas ações de apoio a instituições culturais privadas, o Estado da Bahia tem um princípio de política que poderia servir de referências para uma política nacional de apoio a espaços desta natureza, tendo em vista o efeito multiplicador que políticas desenvolvidas pelo governo federal possuem. Até que estas políticas venham a ser engendradas, acreditamos que a experiência na Bahia pode e deve servir para outras experiências Brasil afora até a consolidação de uma política nacional nesta área.

TABELA 1 – Relação de apoios concedidos entre 2006 e 2009

Instituição	1º convênio (2006)			2º convênio (2007-2009)			3º convênio (2009-2011)		
	valor	qtd meses	valor/mês	valor	qtd meses	valor/mês	valor	qtd meses	valor/mês
Academia de Letras da Bahia	300.000,00	15	19.823,79	533.111,36	25	21.127,27	499.856,00	24	20.827,33
ABACULT – Rodin*	2.599.875,11	15	171.044,42						
Balé Folclórico	716.917,62	16	44.163,30	865.527,25	26	32.785,12	700.000,00	24	28.806,58
Casa das Filarmônicas*	1.468.335,00	12	121.016,62						
Forte da Capoeira*	646.200,62	12	53.258,29						
Fund Anísio Teixeira	149.997,03	15	9.911,70	242.169,78	26	9.447,46	539.891,30	24	22.217,75
Fund Hansen Bahia	388.984,00	17	22.571,61	181.410,75	6	29.739,47	698.542,74	24	28.746,61
Fund Casa de Jorge Amado	943.928,71	15	62.374,14	899.209,27	26	35.034,13	1.100.000,00	24	45.267,49
Fund. Pierre Verger	301.560,72	15	19.926,92	655.585,71	26	25.150,35	699.999,88	24	28.806,58
IGHB	120.000,00	15	7.912,09	229.870,00	28	8.132,19	411.419,52	24	16.907,65
Museu Carlos Costa Pinto	1.295.000,00	17	75.290,70	899.999,90	26	35.064,93	1.100.000,00	24	45.267,49
Museu da Misericórdia				747.968,86	26	29.179,54	900.000,00	24	36.986,30

V SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS – 7 a 9 de maio/2014.
Setor de Políticas Culturais – Fundação Casa de Rui Barbosa – Rio de Janeiro – Brasil

NICSA	161.429,32	15	10.597,11	271.982,13	25	10.722,03			
Oficina das Artes*	1.539.600,10	12	126.890,12						
Sociedade Musical Oficina de Frevos e Dobrados	62.494,58	16	3.865,64						
Teatro Gamboa Nova				496.591,60	26	19.347,72	699.995,84	24	28.766,95
Teatro Popular de Ilhéus				356.590,00	25	14.456,35	300.000,00	24	12.328,77
Theatro XVIII	387.455,35	17	23.434,80	680.009,58	26	25.757,94	899.999,92	24	37.037,03
Teatro Vila Velha	440.250,00	17	25.695,53	644.888,59	26	25.125,53	899.727,68	24	37.025,83
Viva o Livro*	855.572,83	12	70.514,24						

* Equipamentos ou políticas assumidas pela SECULT a partir de 2007