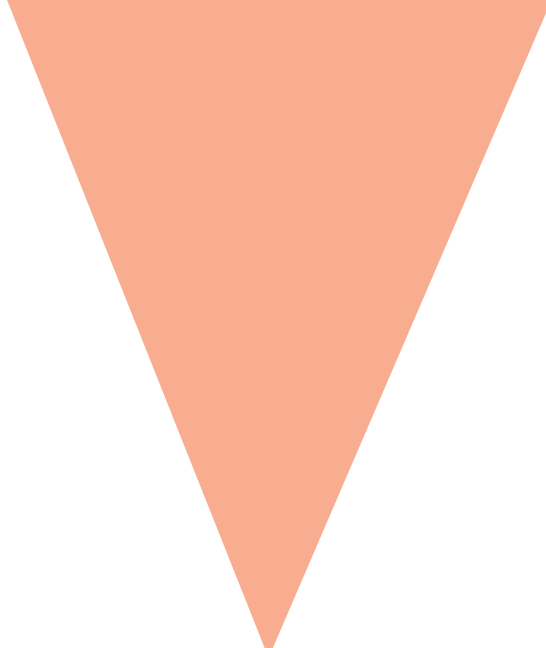




Artigos



O Fundo da Questão

*desafios institucionais do Fundo
de Cultura do Estado da Bahia*

*Ernani Coelho Neto¹
Lízea Magnavita Maia²*

-
- 1 Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas, professor associado da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, pesquisador e professor do Centro Interdisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social, Vice-Coordenador do Mestrado Interdisciplinar em Gestão e Desenvolvimento Social, ecneto@ufba.br.
 - 2 Mestre em Direito Público, procuradora do Estado da Bahia, lizeamm@gmail.com.

RESUMO

O artigo discute o Fundo de Cultura do Estado da Bahia (FCBA). O objetivo do trabalho é analisar o FCBA frente à doutrina que rege os fundos especiais, considerando premissas legais e condições objetivas que recomendam a criação e o emprego deste tipo de instrumento jurídico e contábil. A análise baseou-se em dados sobre a dimensão operacional-financeira do FCBA obtidos em relatórios financeiros, documentos oficiais e na comparação da atual legislação com a literatura especializada e a doutrina em relação aos fundos especiais. Conclui-se que alterações nos marcos legais e na sistemática de execução financeira seriam recomendáveis para ampliar as vantagens decorrentes da utilização do instrumento.

Palavras-chave: *Fundo de Cultura do Estado da Bahia. Fundos especiais, políticas culturais. Instrumentos de política pública. Financiamentos da cultura.*

ABSTRACT

This paper discusses the Bahia Culture Fund (FCBA), analyzing it against the doctrine that governs special funds, considering legal premises and objective conditions that recommend the creation and use of this type of legal and accounting instrument. Data on FCBA's operational-financial dimension was collected from financial reports, official documents and from comparing the current legislation with specialized literature and doctrine regarding special funds. Changes in the legal framework and in the financial execution process would be advisable to increase the advantages of using the instrument.

Keywords: *Bahia Fund for Culture. Specials funds, cultural policies. Public policies instruments. Culture funding.*

INTRODUÇÃO

A cultura, quando analisada sob a perspectiva da administração pública, é uma área com peculiaridades. Devemos lembrar que enquanto em setores como a saúde e a educação grande parte da produção e da prestação do serviço ao cidadão é executada diretamente pela ou sob supervisão imediata do estado, na cultura a primeira tarefa do ator governamental reside em criar as condições para que a sociedade usufrua de seus direitos culturais. Entre eles está o acesso a bens e a serviços, mas está também a possibilidade do exercício e da produção criativa de forma livre e independente de diretrizes oficiais ou orientações políticas. Gilberto Gil, artista consagrado e ex-Ministro da Cultura entre os anos de 2003 e 2008, salientou em seu discurso de posse essa característica da gestão cultural no plano governamental.³

Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, criar condições de acesso universal aos bens simbólicos. Não cabe

.....
3 Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44344.shtml>.

ao Estado fazer cultura, mas, sim, proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, sejam eles artefatos ou mentefatos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. Porque o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável. (Gilberto Gil, informação verbal, 2003)

Nem por isso a tarefa do poder público no desenvolvimento cultural é trivial. Ela reclama estrutura, método, recursos, estratégias, políticas, regramento, participação, organizações, redes de cooperação, enfim, meios institucionais que permitam o agir consistente em ambientes complexos e descentralizados. No Brasil, a constituição do Sistema Nacional de Cultura (SNC) pode ser interpretada como uma tentativa de reconfigurar a ação governamental no setor e de prover à administração pública da cultura marcos institucionais compatíveis com o alcance simbólico, econômico e cidadão da agenda e, ao mesmo tempo, prover ao setor condições concretas para a superação de seus problemas mais agudos (COELHO NETO, 2019).

Apesar disso, Dellagnelo, Salles e Silva (2019), tomando como referência a noção de campos institucionais de DiMaggio e Powell (1991), afirmam que o campo da cultura no Brasil não está completamente institucionalizado. De fato, o SNC tem experimentado turbulências políticas em mais de uma ocasião, lidado com dificuldades operacionais e enfrentado suas próprias contradições. Ainda assim, trata-se de uma importante experiência de transformação institucional da administração pública da cultura. A tarefa de compreender seu significado, os resultados alcançados, a forma como os entes federados vêm se apropriando de seus elementos e usando seus instrumentos continua relevante.

Neste artigo, pretendemos contribuir com esse esforço trazendo à discussão o Fundo de Cultura do Estado da Bahia (FCBA). Como

destaca Rubim (2017), tal qual o Brasil, o que sempre caracterizou o campo cultural na Bahia foi sua frágil organização. Não por outra razão, ainda segundo o mesmo autor, fortalecer a institucionalidade se tornou uma das prioridades dos dirigentes públicos do setor após a criação da Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (Secult). O FCBA é um dos elementos dessa institucionalidade e ocupa posição central no financiamento das políticas culturais no plano estadual. O objetivo do trabalho é analisar o FCBA frente à doutrina que rege os fundos especiais, considerando premissas legais e condições objetivas que recomendam a criação e emprego deste tipo de instrumento jurídico e contábil.

A análise foi baseada em dados sobre a dimensão orçamentária e operacional do FCBA extraídos de documentos oficiais e relatórios financeiros do Estado da Bahia e na comparação da atual legislação do Fundo com a doutrina e literatura especializada. Sanches (2002) foi utilizado como parâmetro. Em particular, sua análise a partir da legislação federal e sobre as condições que tornam a operação de um fundo especial vantajosa para a administração pública.

A estrutura do artigo contempla mais três seções. Logo após a introdução, o leitor encontrará uma exposição sobre o papel dos fundos setoriais no quadro do SNC. A seção subsequente é dedicada à análise das características do FCBA, o quadro legal associado e aspectos do seu contexto operacional em relação aos elementos destacados na literatura em exame. Por último, encerrando o trabalho, as considerações finais.

O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA E OS FUNDOS SETORIAIS

A Emenda Constitucional n° 71 de 2012 que instituiu o SNC representa um marco histórico para o setor cultural no Brasil. Numa primeira aproximação, o SNC pode ser entendido como uma estrutura legal e política que introduz no ambiente da administração pública instrumentos de governança, de financiamento, de participação social e de cooperação para a promoção e gestão das

políticas culturais. Um de seus objetivos específicos é criar instrumentos de gestão para o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas de cultura (BRASIL, 2010). A sua concepção, inspirada na experiência do Sistema Único de Saúde (SUS),⁴ privilegia a noção de compartilhamento das responsabilidades entre os entes da Federação. Esses elementos estão resumidos no art. 216-A da Constituição Federal citado a seguir:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

O quadro normativo que ordena o SNC estabelece que, ao aderir ao Sistema, os entes federados devem criar, entre outros instrumentos, instâncias de consulta e deliberação com a participação da sociedade civil, órgãos de gestão para o setor, estruturas de financiamento, planejamento de longo prazo (BRASIL, 2012). Ou seja, o SNC é, em grande medida, um arranjo indutor, que busca o compromisso do poder público com políticas culturais formuladas a partir de uma burocracia especializada, do envolvimento do cidadão, de marcos institucionais definidos, de uma visão para além do mandato do governante e de um arranjo de financiamento formal e estável, no qual foram previstas, inclusive, transferências de recursos entre os níveis de governo.

Mesmo assim, o volume e o acesso a recursos para o financiamento das políticas e para o fomento cultural segue sendo um obstáculo. Rubim (2016) denuncia os problemas do sistema de financiamento e fomento cultural que, para o pesquisador, está em desequilíbrio

.....
4 Para uma comparação entre o SNC e SUS ver Araújo e Outros (2010).

e não reflete a complexidade da cultura brasileira. Silva, Burgos e Medeiros (2018), por exemplo, examinando um conjunto de estudos, concluem que as atividades culturais contam com pouco apoio e, na maior parte das vezes, são financiadas pelos próprios artistas e suas redes de parceiros.

As abordagens de incentivo à cultura mais empregadas nas últimas décadas têm se apoiado em três tipos de origem: incentivos fiscais; fundos de investimento; e recursos orçamentários (PEDRA, 2013a). Almeida e Paiva Neto (2017) destacam ainda que, por conta da Lei Rouanet,⁵ no plano federal a renúncia fiscal segue sendo o mecanismo mais empregado no financiamento das atividades culturais. Contudo, os autores chamam a atenção para o quadro de concentração resultante na medida em que poucas propostas culturais se tornam de fato atraentes para mobilizar os interesses empresariais e o envolvimento do setor privado. Na mesma linha de argumentação, Costa, Medeiros e Bucco (2017) documentam a concentração de incentivadores e de proponentes que utilizam a Lei de Incentivo à Cultura para a obtenção de recursos na região sudeste do Brasil. Nas demais regiões, no entanto, o investimento direto de estados e municípios continuou sendo fundamental para o fomento cultural. Fundos de cultura se disseminaram depois de 2003, quando uma emenda constitucional autorizou os estados e o Distrito Federal a vincular ao fundo estadual de fomento para a cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida (PEDRA, 2013a). Acreditava-se que com a institucionalização dos fundos seria possível enfrentar o quadro de escassez e instabilidade. Fundos setoriais buscam fortalecer a institucionalidade financeira definindo fontes formais de recursos (ainda que os tesouros muitas vezes sejam os únicos responsáveis pelos aportes), estabelecendo calendários e horizontes temporais para os repasses, definindo a exclusividade do uso de seus recursos para as iniciativas do setor.

.....
5 Lei nº 8.313, sancionada pelo então presidente Fernando Collor de Mello no dia 23 de dezembro de 1991.

Os fundos de cultura podem ser enquadrados como fundos especiais, ou seja, figuras jurídicas e contábeis que ordenam e condicionam a aplicação de recursos num setor ou programa específicos e são empregados em muitas áreas de atuação da administração pública. Segundo Reis (1991), os governos contam com três categorias fundamentais de gestão de recursos financeiros: (1) por caixa única ou fundo geral de valores; (2) por fundos especiais naturais; (3) por arranjos mistos. No último caso, há uma combinação das formas de gestão por caixa único e por fundos especiais regulamentados.

O autor salienta que a gestão mista é empregada sob o amparo combinado do art. 56 (princípio de unidade de tesouraria) e os arts. 71 a 74 (normas peculiares de aplicação e prestação de contas) da Lei nº 4.320/64. A gestão por fundos regulamentados objetiva promover a descentralização dos processos decisórios e de controle. Contudo, a gestão financeira não pode, em nosso contexto legal, ser dissociada da gestão orçamentária, já que o art. 60 da lei citada veda a realização de despesas sem prévio empenho e que o art. 167, II, da Constituição impede pagamentos ou assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários.

De acordo com o Projeto de Lei nº 4.271/2016 que regulamenta o § 3º do art. 216-A arquivado em 31 de janeiro de 2019 na Câmara dos Deputados, os fundos de fomento à cultura têm por objetivo prover o financiamento das políticas culturais através da organização e articulação de esforços dos entes federativos. Um aspecto importante a destacar é a possibilidade de transferências de recursos entre os fundos de cultura, conforme critérios, valores e parâmetros estabelecidos pelas instâncias apropriadas. Os detalhes podem ser examinados na transcrição abaixo:⁶

-
- 6 Mudanças no governo federal ocorridas a partir de 2015 paralisaram o debate em torno das transferências fundo a fundo, principalmente no âmbito federal. No momento em esse artigo estava sendo escrito não havia perspectiva para a continuidade da tramitação do Projeto de Lei.

Art. 14. Os sistemas de financiamento à cultura são constituídos pelo conjunto de mecanismos diversificados e articulados de financiamento público da cultura.

§ 1º Os fundos de fomento à cultura têm por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar a execução de programas, projetos ou ações culturais.

§ 2º Os recursos dos fundos de fomento à cultura, implementados em regime de colaboração e cofinanciamento pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, serão transferidos, fundo a fundo, conforme critérios, valores e parâmetros estabelecidos pelas instâncias apropriadas para a respectiva política, na forma de regulamento.

Como esclarece Sanches (2002), os fundos setoriais são, em geral, caracterizados como especiais, pois são vinculados a programas específicos. Podem também figurar como fundos de incentivos fiscais, uma vez que operam com recursos de incentivos fiscais, além das receitas provenientes de dotações orçamentárias, como é o caso do Fundo Nacional de Cultura, criado pela Lei nº 8.313/1991, e como era o caso do FCBA, criado pela Lei nº 9.431/2005, até sua modificação pela Lei nº 14.037/2018. O processo de institucionalização da gestão pública da cultura ganhou densidade na primeira década do século 21, com um conjunto de iniciativas do Governo Federal que visava estruturar o ambiente legal, material e, principalmente, político para o SNC e, ao mesmo tempo, incentivar a adesão dos demais entes federativos. Conforme salientam Vilutis e Freire (2017), foi exatamente nesse momento que a maioria dos fundos de cultura dos estados do nordeste brasileiro foram instituídos, regulamentados e passaram a operar. Os autores registram que os fundos se tornaram rapidamente o principal mecanismo de fomento à cultura na região, sendo instaurados em todos os seus nove estados.

O FUNDO DE CULTURA DO ESTADO DA BAHIA

O Fundo de Cultura do Estado da Bahia foi criado em 2005, através da Lei nº 9.431, em cumprimento ao termo de adesão do Governo do Estado da Bahia ao SNC, contando com recursos oriundos do orçamento estadual, através da antecipação do pagamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) por empresas mantenedoras, além dos recursos provenientes de dotação orçamentária direta do Tesouro estadual e demais fontes. A partir de 2019, com o início da vigência da Lei nº 14.037/2018, houve revogação dos arts. 6º, II, e 9º, sendo suprimida a receita proveniente dos incentivos fiscais.

De acordo com seu marco legal, o FCBA se constitui como um fundo especial de natureza contábil-financeira, tendo por objetivo incentivar e estimular a produção artístico-cultural baiana, premiando ou custeando, total ou parcialmente, atividades e projetos culturais. A gestão do programa é de competência da Secult, através da Superintendência de Promoção Cultural (Suprocult), cabendo a uma Comissão Gerenciadora avaliar as prestações de contas, pedidos de remanejamentos e a pré-seleção de projetos que não tenham sido submetidos a comissões temáticas.

Santos (2014) afirma que, no momento da criação do FCBA, não houve esforço para tornar o programa conhecido. A intenção era empregar os recursos vinculados a ele no apoio de atividades do próprio Governo e garantir o funcionamento de um conjunto bem definido de instituições culturais. Isso se alterou a partir de 2007, com as políticas introduzidas pela então recém-criada Secult, que resultaram na priorização do fomento e apoio a projetos apresentados pela sociedade civil, deixando em segundo plano as iniciativas ligadas à administração direta.

O autor salienta que, quando a política cultural foi reformulada, o FCBA se tornou o principal mecanismo de financiamento da cultura no Estado e, até 2014, os recursos originados dessa fonte representaram aproximadamente dois terços do financiamento estatal da

cultura baiana, sendo superior inclusive ao investimento realizado através do programa Fazcultura.⁷

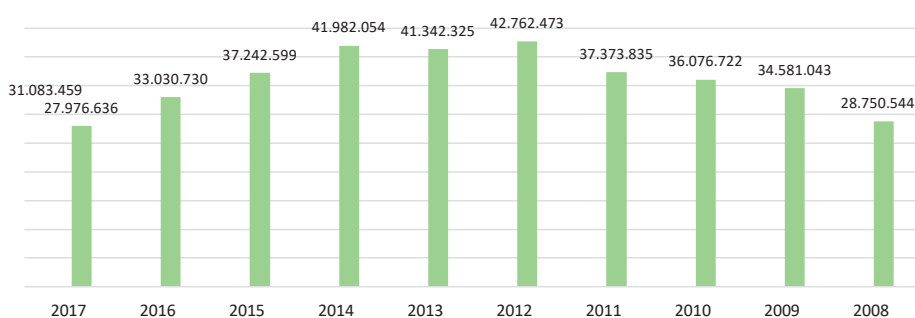
A Lei nº 9.431/2005 estabelece que o FCBA deve priorizar produções que enfrentem dificuldades de inserção no mercado de patrocínio privado. Os investimentos são feitos através de apoio não reembolsável e permitem, inclusive, o custeio total dos projetos aprovados. As áreas passíveis de apoio são: artes cênicas, artes plásticas, artes gráficas, fotografia, cinema, vídeo, artesanato, folclore e tradições populares, biblioteca, arquivo, museu, literatura, música, patrimônio cultural e saberes e fazeres. A Secult divide as formas de seleção dos projetos em cinco modalidades: demanda espontânea, seleções públicas através de editais, apoio a projetos calendariados, apoio à mobilidade artística e apoio a instituições culturais. De acordo com Pedra (2013b), entre os anos de 2005 e 2010 o FCBA apoiou 913 projetos, ultrapassando o volume de R\$ 120 milhões em recursos investidos. Ainda assim, salienta Lima (2009), mesmo com as chamadas públicas para a seleção de projetos, que se tornaram comuns após 2007, a representatividade da cultura no conjunto das despesas do setor público não chegava nem perto de 1% do orçamento do Governo baiano. Razão pela qual uma das principais reivindicações do setor é a ampliação progressiva do total de recursos para a área — medida que também consta como princípio previsto no art. 216-A, XII da Constituição Federal.

O Gráfico 1, adiante, apresenta os valores atualizados do total empenhado na rubrica Difusão Cultural no período entre 2008 e 2018. Dos tipos de desembolso do FCBA, nela se concentra o montante revertido para o financiamento e fomento da cultura. Os dados foram extraídos das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, especificamente no capítulo da gestão orçamentária dos fundos especiais, para cada ano do intervalo e, após serem organizados numa série temporal, atualizados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) para valores de julho de 2020.

.....
7 Programa Estadual de Incentivo ao Patrocínio Cultural instituído pela Lei Estadual nº 7.014/1996.

Pode-se dividir a evolução dos montantes empenhados no período em três momentos distintos. No primeiro, que vai de 2008 até 2011, observa-se um incremento ano a ano dos empenhos na rubrica em exame. O crescimento médio dos valores empenhados no intervalo, quando comparado ao ano anterior, é de 7,1%. Num segundo momento, que compreende os anos de 2012, 2013 e 2014, o padrão observado é de estabilidade, acumulando sempre montantes superiores a 41 milhões de reais. Nesse intervalo observa-se o auge da série com um total de, aproximadamente, 42,7 milhões de reais. No terceiro momento, de 2016 até o final da série, verifica-se uma mudança de tendência na trajetória dos valores empenhados que declinam ano a ano até uma discreta elevação em 2018. A variação média no período é negativa na ordem de 6,7%.

Gráfico 1 – Valores Empenhados em Difusão Cultural Atualizados



Fonte: compilado a partir de Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia 2008 – 2018.

O cenário apontado remete ao problema da incerteza no financiamento da cultura. Outro aspecto desse contexto pode ser extraído da Tabela 1, mais a frente, que foi construída segundo os mesmos procedimentos do Gráfico 1: o volume de recursos arrecadados pelo FCBA tem, no período estudado, experimentado oscilações. Conforme previsto nos arts. 5º, I, § 1º e art. 6º, I, II da Lei nº 9.431/2005, uma parte da receita efetiva do FCBA era oriunda das contribuições de entidades mantenedoras e, outra parte, provinha de transferências diretas do Tesouro do Estado. As mantenedoras, que eram empresas privadas, podiam abater seus aportes dos valores do ICMS devido ao

fisco estadual. Assim, suas transferências eram condicionadas pelos ciclos econômicos e dos negócios. No caso das transferências diretas do orçamento, os repasses também estavam sujeitos a variações, já que o desenho legal do FCBA não estabeleceu um patamar para o montante mínimo das suas receitas.

Com a promulgação da Lei nº 14.037/2018 esse modelo foi alterado, restando apenas as transferências diretas do Tesouro, não sendo possível ainda afirmar qual o impacto dessa alteração no financiamento das políticas culturais; mas, o quadro levanta questionamentos acerca da inconstância e da incerteza na definição dos montantes totais já que a alteração elimina a participação dos incentivos fiscais nas receitas do FCBA o que, em última análise, entra em conflito com a necessidade de estabilidade e de previsibilidade no fomento cultural e nas políticas de cultura que, como atesta Rubim (2007), foram historicamente constrangidas por um contexto de inconsistência e fragilidade.

Tabela 1 – Receitas (Fontes 150/151) e Resultados Orçamentários do FCBA Nominais e Atualizados pelo IPCA (R\$)

| ANO | RECEITA NOMINAL | RECEITA ATUALIZADA | SUPERÁVIT NOMINAL | SUPERÁVIT ATUALIZADO |
|------------|------------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| 2018 | 60.448.334 | 63.435.237 | 15.061.394 | 15.805.615 |
| 2017 | 30.656.712 | 33.473.163 | -3.816.608 | -4.167.242 |
| 2016 | 53.143.431 | 59.652.709 | 8.809.884 | 9.888.964 |
| 2015 | 57.278.372 | 68.786.645 | 11.153.070 | 13.393.926 |
| 2014 | 58.638.933 | 77.797.949 | 11.035.904 | 14.641.649 |
| 2013 | 51.585.000 | 72.925.792 | 7.492.881 | 10.592.697 |
| 2012 | 36.079.957 | 53.951.590 | -2.987.998 | -4.468.055 |
| 2011 | 11.894.666 | 18.770.812 | -15.182.170 | -23.958.778 |
| 2010 | 24.527.958 | 41.277.740 | -3.642.932 | -6.130.637 |
| 2009 | 36.001.567 | 64.000.817 | 7.026.508 | 12.491.186 |
| 2008 | 31.689.759 | 58.712.130 | 9.235.627 | 17.110.996 |
| Totais | 451.944.689 | 612.784.585 | 44.185.560 | 55.200.321 |

Fonte: compilado a partir de Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia 2008 – 2018.

Há, ainda, outro aspecto a considerar. A comparação entre os valores arrecadados com os valores gastos revela outra limitação do atual arranjo institucional do FCBA na perspectiva do financiamento da cultura. De acordo com Tabela 1, entre os anos de 2008 e 2018, os recursos aplicados no fomento e no apoio cultural pelo intermédio do FCBA ficaram, na maior parte dos anos estudados, aquém dos valores arrecadados. O superávit acumulado no período é de, aproximadamente, 55 milhões de reais em valores atualizados pelo IPCA. Recursos que, apesar da sua destinação legal, não estavam sendo empregados na política cultural no período compreendido pelo estudo.

Esse fato está em contradição com a principal característica dos fundos especiais, que é a vinculação dos recursos a um programa específico (art. 71). Também é necessário que haja previsão das receitas em dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais (art. 72), e que ocorra a transferência do seu superávit para o exercício seguinte, consoante previsto no art. 73 da Lei nº 4.320/1964.

A falta de autonomia na administração dos recursos vinculados ao FCBA é uma hipótese possível para explicar o problema. A questão não é recente e tem sido documentado em ocasiões diferentes. Ainda em 2014, o relatório de auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE, 2014), ao examinar os atrasos de repasses aos projetos e convênios, que “dentre as causas dessa situação destacamos a ausência de autonomia do FCBA sobre os recursos financeiros, ineficácia na busca de uma alternativa/solução definitiva para a intempetividade no repasse dos recursos e deficiência de planejamento por parte do FCBA e da Sefaz no repasse dos recursos” (p. 79).

Em 2016, a falta de autonomia é reafirmada em outro documento do TCE que, ao tratar do volume de empenhos *a posteriori* observados, registra como justificativa dos gestores do FCBA o relato sobre dificuldades na gestão financeira do FCBA decorrentes da rotina de liberação dos pagamentos adotada pela Secretaria da

Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz) que limita a capacidade de execução dos montantes.

Informou o Gestor que a sistemática adotada pela Secult é determinada pela Sefaz, tendo em vista as limitações orçamentárias resultantes da crise fiscal que se avoluma e, conseqüentemente, provoca efeitos negativos nas receitas do Estado. Entretanto, nenhuma documentação foi apresentada à Auditoria que desse suporte à solução apresentada pela Sefaz. (TCE, 2016, p. 11)

O problema da autonomia na gestão dos recursos não se restringe ao FCBA e já foi, inclusive, observado na realidade de outros fundos, à exemplo do Fundo Estadual de Saúde (Fesba), conforme demonstrou o estudo de Brito (2011, p. 18):

Em desacordo com a CF/88 e com a legislação complementar do SUS que determinam a gestão dos recursos financeiros da saúde, por fundos de saúde, e diferentemente da rotina estabelecida há mais de dezesseis anos pelo Ministério da Saúde/FNS que realiza transferências, regular e automática para o Fesba e para os fundos municipais de saúde de todo o País, no quinto dia útil de cada mês, na Bahia os recursos da contrapartida estadual para o SUS ainda permanece sob a gestão da Secretaria da Fazenda – Sefaz.

A hipótese da falta de autonomia do FCBA é compatível com problemas que têm sido apontados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE),⁸ como os atrasos nos repasses dos convênios, na execução dos projetos, nas prestações de contas, o que leva à necessidade de realização de diversos aditivos. Interessante notar que até o TCE parece reconhecer a falta de autonomia do FCBA ao eximir o Superintendente da Suprocult do ônus da

.....
8 Processo nº TCE/001128/2018.

responsabilidade pela gestão do FCBA conforme consta no Acórdão nº 000081/2020/2020.⁹

Sanches (2002) discorre em sua análise sobre as condições em que o emprego de um fundo especial pode se configurar como uma estratégia vantajosa, portanto recomendada, para a administração pública. Já que o uso desse instrumento incorre em custos de transação próprios, não faz sentido pensar que ele seja adequado a toda e qualquer situação. O trabalho citado destaca cinco aspectos a se considerar. O Quadro 1, a seguir, contém uma sistematização das dimensões apresentadas pelo autor. Também contém a indicação, na coluna intitulada *conformidade*, do atendimento ou não de cada uma das dimensões para o caso FCBA nas atuais circunstâncias, de acordo com os dados e argumentos apresentados até aqui.

Quadro 1 – Vantagens dos Fundos Especiais

| ITEM | DIMENSÃO | CONFORMIDADE |
|------|--|--------------|
| a. | Garantir a estabilidade e previsibilidade para o repasse das receitas previstas e a sua destinação à finalidade para a qual foi criado; | NÃO |
| b. | Descentralizar a execução de um programa de trabalho para um determinado gestor, com a correspondente descentralização das responsabilidades pela execução dos gastos; | NÃO |
| c. | Viabilizar melhores avaliações dos resultados obtidos com a execução da programação, bem como dos custos das atividades que lhe são relacionadas, pela possibilidade de adoção de normas peculiares de programação e controle; | SIM |
| d. | Possibilitar um controle mais sistemático e efetivo sobre as receitas geradas com a prestação de determinados serviços, realização de certas atividades ou produção de bens em contraste com os seus principais custos; | SIM |
| e. | Assegurar que os recursos financeiros destinados às finalidades do fundo e não utilizados num exercício sejam preservados para uso no exercício seguinte. | NÃO |

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Sanches (2002, p. 655), 2019.

Como pode ser verificado, das cinco dimensões utilizadas por Sanches (2002) para caracterizar o emprego vantajoso do formato do fundo especial, quando se considera o FCBA, apenas duas

.....
9 Processo nº TCE/001590/2019.

podem ser consideradas atendidas. Isso acontece porque a legislação vigente e os processos de gestão adotados acabam por erodir as condições institucionais necessárias para a produção da estabilidade, da descentralização da gestão e da garantia de uso dos recursos para sua finalidade precípua.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O FCBA é o principal instrumento de financiamento à cultura do Estado da Bahia e se integra à estrutura do SNC, conforme previsto no art. § 2º, VI do art. 216-A da Constituição Federal, criado para mitigar a fragilidade financeira do setor cultural a partir da previsão de fontes formais de financiamento, cujos repasses devem observar a regularidade e a vinculação dos recursos às iniciativas de caráter cultural.

No entanto, como se procurou demonstrar nesse trabalho, o ambiente institucional no qual o Fundo está inserido tem limitado as possibilidades de êxito no alcance desses objetivos, tanto na perspectiva de garantir maior estabilidade ao financiamento das políticas e iniciativas culturais quanto na perspectiva da melhoria da gestão pública, com a descentralização e responsabilização dos processos decisórios.

As incertezas aumentaram com a publicação da Lei nº 14.037/2018, que criou o Fundo de Atualização Tecnológica e Desenvolvimento Fazendário (Fatec), e revogou o inciso II dos art. 6º e 9º da Lei nº 9.431/2005, que autorizava a dedução do saldo devedor do ICMS dos valores arrecadados junto as mantenedoras do FCBA. Assim, não existirá mais a receita proveniente das contribuições das mantenedoras, o que, em princípio, desvincula o FCBA de qualquer expectativa na utilização dos valores repassados por estas, como ocorria anteriormente, através da celebração dos convênios. Contudo, é importante ter em mente que, apesar das dificuldades apontadas nesse artigo, não parece haver contradição entre a constituição de um fundo especial como o FCBA e o diagnóstico

da situação que se esperava mitigar com o seu emprego. Em outras palavras, um fundo especial é uma solução adequada para lidar com a falta de fontes estáveis para o financiamento da cultura. Se hoje a operação do FCBA não atende aos pré-requisitos apresentados em Sanches (2002), esse fato não se deve às características do instrumento na forma prevista pela doutrina. Antes, deve-se à inadequação de parte do arranjo legal adotado no caso específico e, provavelmente, à hipótese aqui levantada de falta de autonomia do FCBA.

O FCBA é um elemento imprescindível para o fomento e apoio cultural, para o aprimoramento das políticas de cultura e para a ampliação do acesso da população aos direitos culturais. Mesmo com suas atuais limitações, é difícil imaginar como seria o universo da cultura na Bahia na última década sem esse instrumento de política pública. É preciso reconhecer que muitos avanços só foram possíveis por conta da sua existência, mas para cumprir sua missão mais importante, o FCBA precisa de reformas. Reformas que recuperem o poder original de um conceito, que resgatem a agilidade, a flexibilidade e a tempestividade de sua gestão e, principalmente, que aprofundem o compromisso do Estado da Bahia com a importância do fazer cultural do nosso povo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A.; PAIVA NETO, C. B. Fomento à cultura no Brasil: desafios e oportunidades. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 10, n. 2, p. 35-58, 2017.

ARAÚJO, A. P.; MARTINS, N. L. A.; CÂNDIDO, N. C.; OSÓRIO, L. M. T. Sistema Nacional de Cultura (SNC): um reflexo da estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS)? *In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA*, 6., 2010, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: UFBA, 2010.

BAHIA. Governo do Estado. *Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado: exercício 2008*. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2009.

BAHIA. Governo do Estado. *Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado: exercício 2009*. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2010.

BAHIA. Governo do Estado. *Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado: exercício 2010*. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2011.

BAHIA. Governo do Estado. *Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado: exercício 2012*. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2013.

BAHIA. Governo do Estado. *Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado: exercício 2013*. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2014.

BAHIA. Governo do Estado. *Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado: exercício 2014*. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2015.

BAHIA. Governo do Estado. *Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado: exercício 2015*. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2016.

BAHIA. Governo do Estado. *Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado: exercício 2016*. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2017.

BAHIA. Governo do Estado. *Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado: exercício 2017*. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2018.

BAHIA. Governo do Estado. *Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado: exercício 2018*. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2019.

BAHIA. Governo do Estado. *Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado: exercício 2011*. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2012.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Sistema Nacional de Cultura: guia de orientações para os municípios – perguntas e respostas*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2012.

- BRITO, H. *Gestão Financeira no Sistema Único de Saúde: adequação do fluxo financeiro da conta única do tesouro para o Fundo Estadual de Saúde*. 2011. Monografia (Especialização em Administração Financeira Governamental) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.
- COELHO NETO, E. Por que jogar esse jogo? *In: BARROS, J. B.; COSTA, K. (org.). Planos municipais de cultura: reflexões e experiências*. Belo Horizonte: EdUEMG, 2019. p. 28-44.
- COSTA, C. F.; MEDEIROS, I. B. O.; BUCCO, G. B. O financiamento da cultura no Brasil no período 2003-15: um caminho para geração de renda monopolista. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 509-527, 2017.
- DELLAGNELO, E. H. L.; SALLES, H. K.; SILVA, R. C. O processo de construção do sistema nacional de cultura e a estruturação do campo das políticas culturais no Brasil. *In: BARROS, J. B.; COSTA, K. (org.). Planos municipais de cultura: reflexões e experiências*. Belo Horizonte: EdUEMG, 2019. p. 45-75.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Constructing an organizational field as a professional project: U.S. art museums, 1920-1940. *In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 267-292.
- LIMA, H. B. G. F. Financiamento e Fomento à Cultura na Bahia: análise da gestão de Jaques Wagner. *In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA*, 5., 2009, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: UFBA, 2009.
- PAIVA NETO, C. B. Modelo federal de financiamento e fomento à cultura. *In: RUBIM, A. A. C.; VASCONCELOS, F. P. (org.) Financiamento e Fomento à Cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUGBA, 2017. p. 15-62.
- PEDRA, L. S. *Democracia e fomento à cultura: uma análise do Fundo de Cultura da Bahia*. 2013. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013a.
- PEDRA, L. S. Fundo de Cultura da Bahia: participação social e acesso aos recursos. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS CULTURAIS*, 4., 2013, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013b.

REIS, H. C. Fundos especiais: nova forma de gestão de recursos públicos. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 201, p. 1-8, 1991.

RUBIM, A. A. C. Políticas Culturais no Brasil: tristes tradições. *Revista Galáxia*, São Paulo, n. 13, p. 101-113, 2007.

RUBIM, A. A. C. Teses sobre Financiamento e Fomento à Cultura no Brasil. In: VALIATI, L.; MOLLER, G. (org.). *Economia criativa, cultura e políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2016. p. 267-278.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais na Bahia 2011- 2014. In: ITAÚ CULTURAL. *Políticas culturais: conjunturas e territorialidades*. CALABRE, L.; LIMA, D. R. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2017. p. 120-129.

SANCHES, O. M. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 39, n. 154, p. 269-299, 2002.

SANTOS, V. J. R. *O fomento e a gestão dos editais do Fundo de Cultura da Bahia*. 2014. Monografia (Especialização em Gestão Cultural) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

SILVA, L. A. M.; BURGOS, F.; MEDEIROS, A. K. Orçamento público municipal da cultura: função, subfunção ou sem-função? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 376-396, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE). *Relatório de Planejamento: Auditoria Operacional – Fundo de Cultura do Estado da Bahia/SECULT*. Salvador: 6ª Coordenadoria de Controle Externo, 2014.

VILUTIS, L.; FREIRE, A. Panorama do fomento público à cultura no Nordeste. In: CONGRESSO INTERNACIONAL FOMERCO, 6., 2017, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: UFBA, 2017.