Número 19 – setembro/outubro/novembro 2009 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888

INSTRUMENTOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. O FUNDO CONSTITUCIONAL DE CULTURA. VINHO NOVO EM ODRE VELHO?

Profª. Alzemeri Martins Ribeiro de Britto
Procuradora do Estado da Bahia.

Profª. Cléia Costa dos Santos
Procuradora do Estado da Bahia.

1. INTRODUÇÃO

Temos laborado em reflexões sobre a Constituição Brasileira, promulgada em 1988, com a constante interrogação coletiva: que falta para a sua efetiva realização?

"Quero meus direitos!" é expressão corrente na sociedade e não há necessidade de pergunta sobre a fonte de origem. São inerentes da condição humana os direitos, é da constituição da espécie humana, é constitucional, em uma palavra, que o ser humano defenda, almeje e diferencie um essencial direito de uma invenção perversa ou limite da condição humana. Quer um simples exemplo? Já se permitiu, por lei, que no Brasil, alguém tivesse a propriedade sobre o outro, retirando-lhe trabalho, obediência, a própria vida. Não vingou, da mesma forma que não se perpetua tal prática, ainda que haja diversas tentativas na história da humanidade, porque não era e não é constitucional da espécie humana.

É constitucional realizar o preâmbulo da Constituição Brasileira, que falta, então?

Com vinte anos de Constituição Brasileira, ao examinar instrumentos para a democracia participativa e enfocarmos no caso do fundo de cultura do Estado da Bahia, procuramos analisar o Estado previsto na Constituição Federal e a possibilidade que este possa realizar a democracia

participativa, em um administração pública societal, a partir do manejo de novos instrumentos para a atuação do Estado na sociedade e com a sociedade, até porque a democracia só se revela da interação Estado-sociedade.

Que instrumentos podem concretizar os diversos princípios inseridos no texto da Constituição Brasileira para a almejada sociedade fraterna, tendo a igualdade e justiça como valores supremos?

Procuramos nos valer de uma recente experiência profissional, da qual temos participado, no âmbito da Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, relacionada com a gestão do fundo de cultura, instrumento do aparato burocrático para a promoção da cultura, buscando, por conseguinte, refletir sobre os meios de localizar instrumentos já previstos pela Constituição Federal para concretizar o Estado Democrático e Participativo de Direito.

A experiência iniciou-se, quando, advertida pelos diversos pareceres da Auditoria Geral do Estado, a nova gestão do Estado da Bahia, iniciada em 2007, tomou conhecimento de episódios da gestão anterior, que poderiam representar condutas irregulares dos antecessores administradores públicos na aprovação de projetos culturais, o que levou aquela a exigir a revisão de alguns atos de irregularidade.

Os pareceres técnicos apontavam para vícios nas escolhas de despesas**,** custeadas pelo fundo de cultura, indícios de aumento no número de contratados pelas entidades beneficiadas com recursos públicos e participação de servidores públicos na gestão de entidades**,** que mantinham projetos aprovados pelo fundo.

Logo no primeiro momento, foi possível avaliar que os problemas apontados pelo relatório da Auditoria Geral do Estado guardavam intrínseca comunicação com a gestão do fundo, pois a utilização desse instrumento exige reflexões sobre o seu papel**,** na promoção da política cultural do Estado, como um dos instrumentos do aparato burocrático já existente, o que, mesmo num modelo administrativo indesejável, não fora levado a termo.

Os estudos iniciais provocaram o exame do modelo de fundo de cultura, previsto no ordenamento jurídico – art. 216, §6°, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 42/2003 - , reflexões sobre o desenho consagrado na Lei Estadual n. 9.431 de 11 de fevereiro de 2005 e as incongruências, antinomias e ajustes para a utilização do fundo como instrumento de fomento à cultura, através do financiamento de projetos culturais.

Resultaram, afinal, na emissão de um parecer (PGE-SECULT-CB-107/2007) que, acolhido pela nova administração, provocou significativa reflexão sobre o papel do fundo de cultura para a promoção cultural do Estado da Bahia e o marco zero na avaliação dos novos projetos**,** apresentados no ano de 2007, fase em que a Comissão Mista instituída pela Portaria nº. 001/2007

mantinha as reuniões para apontar novos ajustes, os quais precisariam ser elaborados em busca do perfil desse instrumento de política cultural.

Nesse interregno, foi convocada a II Conferência Estadual de Cultura da Bahia, centrada na pergunta "que é cultura?", quando, entre outras respostas, emergiram as que apontam para a descentralização dos recursos públicos do meio urbano e o incentivo das diversas manifestações culturais dos 26 territórios de identidade do Estado.

Tal acontecimento**,** ainda**,** acrescentou mais importância à discussão sobre o papel do fundo de cultura e a necessidade de pensar este instrumento pelo víeis da descentralização da promoção cultural e sua democratização.

O fundo de cultura passou, em 2007, a ser alvo das atenções da mídia, dos artistas e do cidadão**,** com ampla discussão sobre a exclusão das despesas de manutenção das entidades beneficiadas e concentração dos investimentos no projeto apresentado. O bombardeio a nova administração ocorreu na mídia nacional e local, além da pressão que nos bastidores os gestores tiveram que enfrentar para as explicações sobre aquela alteração na gestão dos recursos vinculados ao fundo. Nesta época**,** restou célebre a expressão de um dos gestores: "O artista não está acima da lei!", defendendo a posição de que a promoção da cultura**,** através do fundo, observaria a Constituição Federal.

O rico momento de discussão trouxe-nos a responsabilidade de meditar, com mais detença, sobre o papel do fundo de cultura na gestão do projeto cultural da Administração Pública e as implicações deste instrumento, que prevê subsídio para a promoção da cultura, em regime de colaboração com o setor privado, bem nos moldes da preferência do neoliberalismo, embora se possa reconhecer um espaço para uma incipiente participação da sociedade civil na formação da decisão sobre a escolha do projeto cultural a ser financiado.

O fundo de cultura, como um instrumento de atuação do poder público, permite observar um micro-sistema, o qual correlaciona diversos aspectos da organização do Estado, o papel que deve desenvolver, ou seja, de que Estado se fala, a quem este serve, a problemática do modelo de gestão e suas implicações de ordem político-administrativa.

Como todos esses temas apontam para conceitos sempre em construção, a análise do fundo pode oferecer pistas sobre as escolhas do Estado da Bahia, na natureza de sua gestão e na intensidade de cidadania que pretende experimentar.

O nosso questionamento reside no tipo de gestão que se pretende construir. Se é uma gestão pública "societal", no dizer de Ana Paula Paes de Paula, cuja democracia se desenha como participativa e a "cidadania de alta intensidade", na lição de Marilena Chauí, ou se é o caso de permitir o reconhecimento de um modelo de gestão gerencial, de pequeno impacto de

qualquer tentativa de participação cidadã, funcionando a comissão gerenciadora, formada pelo Estado e representantes da sociedade civil como mero disfarce da decisão isolada de poder do ente público ou, ainda mais, a revelação de um Estado ainda seduzido com o modelo patrimonialista.

Assim, iniciaremos a análise sobre o caso do fundo de cultura do Estado da Bahia com considerações sobre o Estado Democrático**,** previsto na Constituição Federal, bem assim sobre o modelo de administração previsto para este Estado, na compreensão de que a gestão de instrumentos existentes no Estado passa por questionamentos de sua adequação ao anseio da sociedade.

Para essa análise**,** fizemos escolhas de alguns autores que se contrapõem à experiência hegemônica do neoliberalismo, apesar de reconhecer que o modelo brasileiro já se encontra enxertado de diversas opções neoliberais, a exemplo do que pode ser o próprio fundo de cultura, ao mesmo tempo útil à possibilidade de experimentação de uma democracia participativa, com cidadania de alta intensidade, mas também a oportunidade de recuo para o modelo de Estado mínimo, com a recusa de afirmar a política cultural e deixar ao setor privado a tarefa de fazê-lo, a partir da economia de mercado, com baixa intensidade do exercício de participação cidadã.

É certo que autores da envergadura de Paulo Bonavides e Ana Paula Paes de Paula recusam-se aceitar a idéia de que o Estado brasileiro já se entregou ao modelo gerencial pregado pelos defensores do neoliberalismo.

Numa seqüência lógica, ainda que brevemente, analisaremos a abrangência interpretativa do dispositivo constitucional que instituiu o fundo de cultura fazendo, também, incursões comparativas entre as diversas legislações estaduais e noticiando alguns aspectos do fundo de cultura português.

Dedicaremos, ademais, especial atenção à normatização infraconstitucional do fundo de cultura baiano, fazendo breves achegas sobre a atuação da consultoria de Estado, feita pela PGE/BA na modificação de paradigmas.

O caso do fundo de cultura e a efervescência participativa que provocou, quando foi submetido a algumas mudanças, podem significar muito além de uma desavença de interesses individuais, ou até partidários, de tantos quantos recebiam recursos públicos de seu depósito.

O fundo de cultura pode e deve realmente funcionar como uma veia comunicante da sociedade com o Estado, através de uma nova gestão, mas que seja voltada para o fortalecimento da democracia participativa e do cidadão atual.

É o que procuramos demonstrar a seguir.

2. ESTADO, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL: UMA RESPOSTA DA MODERNIDADE

Oriundo do texto da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro constitui-se em um estado democrático de direito, que assegura a soberania popular**,** através do sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, exercitado, inclusive, através de plebiscito, referendo e iniciativa popular na apresentação de proposta de lei, perante o Poder Legislativo.

A opção constitucional garantiu as bases para a democracia descrita como participativa, cujo núcleo central é o poder popular – soberania popular - mesclada com a participação direta do povo, no exercício de sua cidadania e**,** a representação, a partir da seleção de seus pares, para o exercício do mister legislativo.

Para o escritor Paulo Bonavides,

> *"a democracia participativa é um direito constitucional progressivo e vanguardeiro. É direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos".1*

A despeito dessa clara disposição para a democracia participativa, com louvor ao cidadão na sua plena participação, nos destinos do seu Estado, as concessões que o texto constitucional estabelece são bases para o Estado mínimo, concebido pelo neoliberalismo e capitalismo de mercado, que diverge da escolha pela democracia participativa. Instrumentos previstos no texto original da Constituição Federal ou incluídos através de emendas posteriores, a exemplo da previsão de fundo de cultura, podem ser utilizados para uma gestão gerencial ou societal, na medida das escolhas dos gestores de plantão.

O festejado autor Paulo Bonavides2 afirma que *"a democracia participativa combate a conspiração desagregadora do neoliberalismo e forma a nova corrente de idéias que se empenham em organizar o povo para apôr um dique à penetração da ideologia colonialista (...)"***,** firmando adiante que:

> *"A chave constitucional do futuro entre nós reside, pois, na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-*

1 BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. Malheiros Editores, São Paulo, p.33.
2 Ob. Cit. p 34-35 e 40.

governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo.

O cidadão, nesse sistema, é, portanto o povo, a soberania, a nação, o governo; instância que há de romper a seqüência histórica na evolução do regime representativo, promovendo a queda dos modelos anteriores e preparando a passagem a uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular."

(...)

"No Direito Constitucional positivo do Brasil já existe um fragmento normativo de democracia participativa; um núcleo de sua irradiação, um germe com que fazê-la frutificar se os executores e operadores da Constituição forem fiéis aos mandamentos e princípios que a Carta Magna estatuiu (p.40)".

O núcleo central do projeto democrático participativo é a radicalização da democracia representativa, o que contribuiria para a abertura de maior espaço público, com participação da sociedade e desprivatização do Estado, pretensão oposta do projeto neoliberal que objetiva produzir um Estado, ajustado à economia de mercado, removendo barreiras para a expansão do capital internacional e permitindo ao mercado sua auto-regulação, sem obstáculos para transformá-lo em organizador da vida**,** em sociedade. O projeto neoliberal necessita, para sua implantação, romper com conceitos básicos do projeto democrático participativo**;** a exemplo de**:** soberania, nação etc.

Enquanto o projeto democrático participativo aponta para o fortalecimento da soberania como qualidade do poder, o projeto neoliberal, utilizando-se das mesmas palavras-chave: povo, nação, sociedade, dá-lhes novo significado para prestigiar a idéia de mercado.

Assim,

"o primado do mercado, enquanto eixo reorganizador da economia, é visto como devendo se estender ao conjunto da sociedade; a busca de eficiência e de modernização passa então a legitimar a adoção do mercado como organizador da vida social e política. A transferência da lógica do mercado para o âmbito estatal transformou os governos em "provedores de serviços" e os cidadãos em clientes, usuários, com relação aos quais é preciso sensibilidade com respeito às suas demandas e eficiência no seu atendimento".3

3 0b. cit. 55.

Sob beneplácito da Constituição Federal brasileira, transferiu-se para o interior do Estado a disputa dos dois projetos, pois o modelo vigente é permissivo para manifestações de ambos.

O modelo da Administração Pública brasileira planejada pelo constituinte pátrio para acolher a democracia participativa, de um Estado Democrático de Direito, previsto nos artigos 1º e 14, tem, franqueado, por via de emendas constitucionais, o reconhecimento de princípios e instrumentos do projeto neoliberal.

Sobrevivem, portanto, no mesmo texto constitucional, previsões que modelam o projeto neoliberal, a exemplo do sistema de saúde, cuja responsabilidade é dever do Estado, mas com ações desenvolvidas por pessoa física ou jurídica de direito privado; o sistema de educação, que será promovido com a colaboração da sociedade, além da consagração expressa do princípio da subsidiariedade, no que diz respeito ao exercício da atividade econômica pelo Estado, quando o art. 170 da CF.

O robusto estado brasileiro, nos moldes do estado de bem-estar social, previsto nos iniciais capítulos do texto constitucional de 1988, vai sofrendo, ao longo dos demais capítulos, limitações para aproximar-se do modelo neoliberal.

Segundo a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro,4 o princípio da subsidiariedade, por exemplo,

> *"opera seja como limite à intervenção do poder público nas relações com particulares, do poder central sobre os periféricos, em defesa da liberdade dos indivíduos e da coletividade, seja como impulso à ação de sustento (subsidiária) às coletividades mais fracas, exigindo a ativação de instrumentos de redistribuição social da riqueza".*

A autora continua por afirmar que a cargo do Estado devem ficar atividades que lhe são próprias como ente soberano, consideradas indelegáveis ao particular, as quais se constituem em atividades de defesa, segurança, justiça, relações exteriores, legislação e polícia, regendo-se pelo princípio da subsidiariedade as atividades sociais e econômicas.

O reflexo dessa dubiedade no modelo constitucional reflete, diretamente, na condição de administração pública brasileira, com espaço para avanço do projeto neoliberal e recrudescimento de alguns setores na defesa do modelo democrático participativo. Na década de 90, por exemplo, a vertente gerencial, base para o modelo neoliberal, tornou-se quase hegemônica com a prevalência da aliança social-liberal, capitaneada pelo governo Fernando

4 DI PIETRO, Maruá Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, terceirização e outras formas*. 4ª ed, São Paulo, Atlas, 2002, p. 29

Henrique Cardoso e seu Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, o que se refletiu em significativa alteração do Texto Constitucional, que fica bem exemplificada com a edição da Emenda n. 19/98.

O exame da vertente gerencial e da vertente alternativa, que são manejadas no interior da administração pública gerencial e na administração pública societal**,** respectivamente**,** permite compreender o alcance da democracia participativa ou do projeto neoliberal em disputa na execução de programas pelo Estado brasileiro.

Na lição de Ana Paula de Paes Paula :

> *"O Estado contemporâneo é um Estado gerencial, ou seja, um corpo político e administrativo permeado por movimentos simultâneos de descentralização e recentralização e também por relações competitivas, tanto horizontais como verticais, nas quais o poder é flexibilizado e se encontra disperso".* 5

É um estado despolitizado, de baixa intensidade democrática, com desqualificação do papel decisório do cidadão. É um estado distante dos problemas políticos e com dificuldades para reconhecer conflitos sociais.

Mesmo em sua forma mais abrangente, ou seja, o modelo gerencial orientado para o serviço público, segundo Ana Paula de Paes, a nova administração não se movimentou para a dimensão política da gestão, com dificuldades de tratamento na interação dos aspectos técnicos e políticos, tornando-se hegemônica devido a seu status de eficiência. A eficiência, entretanto, exigida da Administração Pública, centra-se no modelo privado e sua adequabilidade para o setor público é questionável.

No Brasil, a questão da reforma do Estado é muito antiga, estando sempre em debate o estado patrimonialista, ineficiente, autoritário, além do conflito entre a ideologia de não intervencionismo e privatismo defendidos por grupo da elite brasileira. Na história das reformas, porém, o que sempre ocorre é a prevalência da dimensão econômico-financeira e da institucional-administrativa sobre as dimensões sócio-econômica e sócio-política, as quais permitiriam a inclusão da participação cidadã nas decisões estatais.

Enquanto o modelo gerencial exclui o cidadão e os aspectos políticos e sociais das suas decisões administrativas, a vertente societal, na lição de Ana Paula de Paes Paula, ao se inspirar nas experiências coletivas, realizadas nos conselhos gestores e no orçamento participativo, procura captar a inserção do cidadão na administração pública. O principal desafio, entretanto, é a

5 PAES, Ana Paula de. *Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005,p.98.

identificação das ações políticas que são correlacionadas com os direitos de cidadania e os que são ações políticas necessárias às práticas burocráticas, bem assim identificar, qual o papel do cidadão e do burocrata na construção da decisão político-administrativa.

Na prática, porém, o que existe é uma administração com lacunas consideráveis e indefinição sobre o rumo a ser seguido, posto que no bojo do texto constitucional convivem instrumentos do modelo gerencial e do modelo democrático participativo, conflitantes entre si. Até agora, um desenho pouco claro, apesar do segundo mandato do mesmo presidente e o fortalecimento de algumas experiências participativas, através de fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas, em especial, as relacionadas com direitos humanos e orçamento participativo.

A experiência contemporânea brasileira tenta extrapolar os limites da democracia representativa, valorizando alguns instrumentos**,** previstos no texto constitucional e adaptando-se ao modelo vigente, assim como, o mecanismo dialógico que deve presidir uma democracia participativa.

A busca por um espaço público mais amplo, além das fronteiras da democracia, vem sendo construída por grupos populares envolvidos com as diversas demandas sociais, em marcha constante, mas lenta, no enfrentamento da elite patrimonialista nacional.

Para a autora Ana Paula Paes de Paula**:**

> *"a vertente societal ainda não definiu completamente sua visão de desenvolvimento; mas tende a partilhar de um novo conceito que enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas, redefinindo o que entendemos por privação e bem estar, além de reformular as práticas políticas que conduzem a isso"* 6.

Essa noção envolve uma nova percepção da globalização**,** a qual respeita a realidade local, preserva a diversidade cultural, além de considerar que o problema político da escolha e da decisão não se limita ao interesse de mercado e mero desenvolvimento econômico. É um parêntese qualificado na abordagem neoliberal, com respeito às diferenças das diversas realidades nacionais e locais, em prol do verdadeiro fortalecimento da condição humana.

A gestão societal, portanto, tornar-se-á visível, na medida em que a descentralização do aparelho do Estado envolver novos atores, modelando instrumentos constitucionais, que tenham por base a valorização e aperfeiçoamento do amplo diálogo entre o Estado e o cidadão.

---

6 Ob. Cit. p. 158.

Assim, necessária para a emancipação social**,** a previsão de um novo modelo de reconhecimento prático da democracia participativa,

> *"que transcende a instrumentalidade e tenta abranger a dimensão sociopolítica da gestão pública. A democracia participativa pode ser definida como um sistema piramidal ,com democracia direta na base e democracia por delegação nos outros níveis"* (Paula, 2005, p. 160).

Para essa resposta da modernidade - a administração pública societal – em plena construção e contraponto à hegemonia do modelo insculpido pelo projeto neoliberal, são necessárias experiências transformadoras das relações entre Estado e a Sociedade, com um tipo novo de gestor público e, certamente, o amadurecimento conceitual de um novo cidadão, para que possa ser enfatizada a participação social.

Assim, é insofismável que a problemática do modelo de gestão está correlacionada à dimensão democrática do Estado que se trata.

É possível antecipar que há inadequação do modelo de administração pública gerencial para a prática de uma democracia participativa. Da mesma forma**,** que o fenômeno é verdadeiro quando se está diante de uma experiência neoliberal, em relação a uma administração pública societal, pelo conjunto de valores distintos que um e outro modelo importam para a gestão dos interesses públicos.

Significativo citar que um mesmo instrumento formal, como por exemplo, uma comissão gerenciadora, pode servir ao modelo burocrático tecnocrata ou deliberativo-democrático, a depender das linhas mestras, dos princípios que orientem a atuação dos comissários e dos propósitos finalísticos do processo decisório.

Em particular, o modelo de estado brasileiro está enxertado de concepções neoliberais e do modelo da democracia participativa, para a emancipação social. Sob manto da Constituição Federal**,** é possível transitar de um modelo de administração gerencial para o modelo societal sem esforços, bastando que, nos diversos sistemas, atribua-se maior ênfase para um ou outro princípio constitucional. Não é difícil afirmar que o modelo de estado democrático brasileiro é muito imaturo, com a participação do povo ainda em construção.

É exatamente da complexidade de efetivar uma democracia participativa, manifestação mais evoluída no modelo organizacional de qualquer Estado, que analisamos o fundo de cultura e sua possibilidade de tornar-se um instrumento positivo para a concretização de uma nova relação

entre Estado (poder) e o povo (detentores do poder), na gestão do aparato burocrático.

Significa dizer que analisamos o fundo de cultura e sua possibilidade de implementar uma administração participativa, em que não se baste a si mesmo, com a decisão dos seus gestores, mas que seja reflexo dos anseios do povo, que veja por espelho o produto dali decorrente.

3. O TRATAMENTO CONSTITUCIONAL PARA A CULTURA E A PREVISÃO DO FUNDO DE CULTURA

3.1. O DIREITO CULTURAL

É na doutrina de José Afonso da Silva que encontramos a compreensão dos contornos jurídicos atualmente presentes no objeto cultural.

Na sua obra "Ordenação Constitucional da Cultura", além de variadas definições acerca do tema, vemos que ele refere a uma transformação na visão acerca de cultura, antes tida como um mero ornamento, para, agora passar a ser encarada como algo essencial, uma atividade diuturna do homem, um produto e um objeto para o seu consumo, o que acaba por gerar relações jurídicas, como os direitos autorais, por exemplo.

É esta nova complexidade relacional que reclama a ingerência estatal em todas as suas facetas, que se configuram o que chama de "serviços públicos culturais", a saber, regulamentação das relações de cultura, criação de oportunidades culturais, produção de cultura, construção de espaços culturais, oferta de ensino oficial de artes, funcionamento de museus e disciplina da proteção do patrimônio cultural. 7

No tocante ao significado da expressão cunhada de "direitos culturais", o i. constitucionalista diz que o art. 215 da Carta Política de 1988 os previu, de um lado, como *norma agendi*, que imputa ao Estado o dever de garantir aos cidadãos o seu exercício pleno e, de outro, como *facultas agendi,* quando garante que tais cidadãos os exerçam plenamente.

Assim, quando se versa sobre *direito à cultura,* fala-se tanto à faculdade individual de agir , quanto à obrigação estatal conferida em seu nome.

7 SILVA, José Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura.* São Paulo. Malheiros. 2001, p. 46-47.

Observa-se que os direitos culturais, para a sua concretização, mostram-se como um terreno de grande fertilidade para a utilização de criativo instrumental com vistas à implementação da democracia participativa.

Sim, pois da sua dupla compreensão e da sua imanência social, os direitos culturais são, por essência, talvez os mais apropriados para a experimentação de novos modelos de participação popular na Administração Pública.

Mas cultura é um conceito muito complexo e, ainda que**,** em breve pincelada, necessário conceituá-la, para possibilitar a análise do objeto desse trabalho, incorporando,neste ponto a lição da escritora Marilena Chauí.

Cultura para o dicionarista Caldas Aulete[8] *"é o sistema de atitudes e instituições e valores de uma sociedade, cultivo".*

Em recente palestra proferida na II Conferência Municipal de Cultura, a escritora Marilena Chauí, ao analisar o conceito de cultura explicita:

> "*Vinda do verbo latino colere, na origem significa o cultivo, o cuidado. (...) Como cultivo, a cultura era concebida como uma ação que conduz à plena realização das potencialidades de alguma coisa ou de alguém; era fazer brotar, frutificar, florescer e cobrir de benefícios.*
>
> *(...)*
>
> *No século XIX, sobretudo com a filosofia alemã, a idéia de cultura sofre uma mutação decisiva porque é elaborada como a diferença entre natureza e história. (...) A dimensão humana da cultura é um movimento de transcendência, que põe a existência como o poder para ultrapassar uma situação dada graças a uma ação dirigida àquilo que está ausente. (...) Pela linguagem e pelo trabalho o corpo humano deixa de aderir de pronto ao meio, como o animal adere. Ultrapassa os dados imediatos dos sinais e dos objetos de uso para recriá-los numa dimensão nova. A linguagem e o trabalho vinculam meios e fins que determinam o desenvolvimento da ação como transformação do dado em fins e destes em meios para novos fins, definindo o homem como agente histórico propriamente dito como qual se inaugura a ordem do tempo e a descoberta do possível."*[9]

Essa concepção foi incorporada pelos antropólogos europeus na segunda metade do século XX e**,** a partir de então**,** o termo**:**

---

8 Ob. Cit. p.1253.

9 CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia – palestra proferida na II Conferência de Cultura do Município de Salvador*, em 11.110.07, promovida pela Fundação Gregório de matos/SECULT-BA, p. 21, 23-24.

> "*cultura passa a ter uma abrangência que não possuía antes, sendo agora entendido como produção e criação da linguagem, da religião, da sexualidade, dos instrumentos e das formas de trabalho, dos modos da habitação, do vestuário, da culinária, das expressões de lazer, da música, da dança, dos sistemas de relações sociais – particularmente os sistemas de parentesco ou a estrutura da família – das relações de poder, da guerra e da paz, da noção de vida e morte".* [10]

3.2. O FUNDO DE CULTURA PREVISTO NO §6° DO ART. 216 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Certamente buscando caminhar na senda de efetivar os direitos culturais, o constituinte derivado, mediante edição da Emenda Constitucional n. 42 de 19.12.2003, facultou aos Estados e ao Distrito Federal vincular até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida para financiamento de programas e projetos culturais, instituindo fundos estaduais de fomento à cultura.

Cabe aqui transcrever o indigitado dispositivo, para, daí, atentarmos para os limites à utilização dos recursos do fundo impostos por sua normatização.

> *"§6°. 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 financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:*
>
> *I – despesas com pessoal e encargos sociais;*
>
> *II – serviço da dívida;*
>
> *III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados".*

O primeiro limite certamente é relacionado ao **tipo de atividade administrativa passível de custeio pelo fundo de cultura, que é o fomento.**

10 Palestra cit. p. 23-24.

Silvio Luís Ferreira da Rocha conceitua a atividade administrativa de fomento como a "*ação da Administração com vista a proteger ou promover as atividades, estabelecimentos ou riquezas* ***dos particulares*** *que satisfaçam necessidades públicas ou consideradas de utilidade coletiva sem o uso da coação e sem a prestação de serviços públicos; ou mais concretamente; a atividade administrativa que se destina a satisfazer indiretamente certas necessidades consideradas de caráter público, protegendo ou promovendo; sem empregar coação, as* ***atividades dos particulares***".11 (Grifamos).

Desta conceituação, completa, na nossa compreensão, e de contornos aceitos pela doutrina majoritária, inferimos que o fomento é atividade de Estado que, através do particular, realiza objetivos de interesse geral.

É aquele autor que ressalta, com propriedade, que **esta atividade somente se afigura legítima se a aludida finalidade do bem comum acaso se encontre nela claramente visível, sob pena de mostrar-se discriminatória e injustificável**, com o que concordamos inteiramente.12

Fica, então, evidente que o fundo estadual (ou distrital) de cultura somente pode lastrear a atividade de fomento a atividades culturais, de sorte que não pode ser utilizado para realizar **serviços públicos culturais** (na acepção clássica do termo), o que, também, implica a impossibilidade de apoiar pessoas jurídicas de direito público na realização de atividades desta natureza.

Isso não impede que, por via de cooperação administrativa, o Estado delegue a entidade descentralizada, da sua estrutura ou a município do seu território, a tarefa de fomentar, em seu lugar, as atividades culturais locais e regionais, mas nunca poderá transferir recursos do fundo de cultura para que tais entes realizem projetos culturais próprios, sob pena de violação ao preceito constitucional que estabelece o fomento como única atividade administrativa a ser custeada pelo instrumental em referência.

É bom se diga que, mesmo sendo técnica típica do estado subsidiário, o fomento pode também se prestar a desenvolver ações multiplicadoras de cidadania, podendo o Estado dele se valer para apoiar, *v.g.,* manifestações culturais de grupos excluídos ou vulneráveis socialmente, como é o caso de quilombolas e indígenas ou para reaquecer manifestações culturais regionais, em vias de extinção.

Outra característica sobressai da interpretação do §6° do art. 216 da Constituição Federal, qual seja, **a de somente poder financiar programas e projetos culturais**.

Partindo da intermitência da própria atividade criativa, o constituinte derivado buscou prestigiar o fomento de atividades cuja extensão seja limitada no tempo, demonstrando intento de incentivar mais a multiplicidade de ações,

11 *Terceiro Setor*. São Paulo: Malheiros, 1ª ed., p. 19.
12 *Op. cit,* p. 20.

do que a perpetuidade de instituições, o que também corrobora com a idéia de matizar o fundo de cultura com a democracia participativa.

Assim, implicitamente, falando de programas e projetos – que comportam início, meio e fim – o legislador constitucional fechou as portas do fundo de cultura para as atividades ininterruptas, que implicariam o pagamento de despesas permanentes, como nas hipóteses de manutenção de grupos, museus e outras ações do gênero, tão comuns ao histórico financiamento público na área cultural.

Advirta-se que o custeio permanente de instituições e grupos não é defeso ao Estado, mas é incompatível com a idéia de fomento a projetos e programas, que pressupõe apoio, suporte e estímulo a atividades específicas e transitórias, advindo da concepção de auto-sustentabilidade das organizações e dos agentes culturais.

Os incisos do §6° do art. 216 da Carta Política trazem vedações expressas de aplicação de recursos do fundo de cultura, as quais se somam àquelas acima apontadas.

É imprescindível ressaltar que estes mandamentos se dirigem, no que for pertinente, tanto ao Estado (detentor do fundo), quanto ao cidadão que institui programa e projeto cultural, pois seria um contra-senso pensar que, para o Estado, seria vedado desviar-se da proposta constitucional, enquanto ao particular seria permitido fazê-lo.

A vedação de aplicação simultânea típica é a do **inciso III, consistente na proibição de utilização da verba do fundo de cultura em qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.**

Ora, se o Estado não pode utilizar a verba do fundo em outras despesas que não sejam diretamente vinculadas a projetos e programas culturais realizados por particular, tampouco pode este valer-se dos recursos em apreço para ações diversas daquelas, custeando seu aparato administrativo com verbas que poderiam ser apenas destinadas para prover a realização do projeto propriamente dito.

Esta norma proibitiva repercute, de pronto, na inadequação, no geral, de despesas com água, luz, telefone, contadores, advogados e outras que não sejam imediatamente relacionadas com a atividade cultural.

De outra banda, dependendo da linguagem artística e do tipo do projeto, podem, de plano, ser tidas como diretamente referidas às ações culturais as despesas com produção, cenografia, roteiro, edição, estúdio de gravação etc.

Frise-se que haverá casos em que o mesmo tipo de despesa poderá ser tido como passível ou não passível de custeio pelo fundo de cultura, sendo

o termômetro o seu relacionamento direto ou não com a realização de atividade cultural.

No que concerne às **despesas de pessoal e encargos sociais (inciso I),** pensamos que esta vedação está focada nos recursos humanos não imediatamente afetados para a realização do projeto cultural, significando, em regra, servidores públicos ou mão-de-obra da área administrativa da organização cultural (ou de apoio à pessoa física) que não atua na consecução direta do projeto.

Assim entendemos, pois, do contrário, haveria vedação de pagamento a profissionais imprescindíveis à realização do programa ou projeto, ou seja, a cantores, escritores, bailarinos, diretores de teatro, atores, ou seja, pessoal (e respectivos encargos sociais) da área cultural, o que representaria um *non sense.*

Quanto à proibição de utilização para o **serviço da dívida (inciso II),** clara está a sua destinação para a Administração e a preocupação do constituinte em verter os recursos fundiários apenas para o investimento público em cultura.

4. O FUNDO DE CULTURA DO ESTADO DA BAHIA E SUA RENOVAÇÃO

Não obstante o regramento de concessão de benefício oriundo de o FCBA estar contido na sua lei instituidora e na regulamentação desta, a relação daí travada, em face das características do pacto firmado, encontra-se regida pela Lei de Licitações e Contratações do Estado da Bahia, Lei Estadual n. 9.433/2005, coincidentemente contemporânea da Lei do FCBA, Lei Estadual n. 9.431/2005.

É que o Termo de Acordo e Compromisso firmado, assim como o convênio conceituado pela Lei Licitatória Baiana, se caracteriza pelos interesses convergentes, finalidades institucionais comuns, não persecução de lucro etc. e por força do art. 183 dessa Norma Legal – que preceitua que aos instrumentos congêneres ao convênio será conferida a mesma disciplina destes - recebe o mesmo tratamento dos convênios administrativos, mesmo sendo travado com pessoa física.

Por conseguinte, as exigências documentais dos convênios se aplicam aos TACs, assim como os requisitos de prestação de contas, a necessidade de comprovação de compatibilidade de preços e remunerações com os do mercado, o controle prévio pelo órgão jurídico do Estado ou da entidade da administração indireta e o controle posterior pelo Tribunal de Contas do Estado.

Com a defesa das teses de atração aos TACs da disciplina dos convênios e a exaração do Parecer PGE-SECULT-CB-107/2007, caso líder que reviu a forma de destinação das verbas do FCBA, os projetos passaram a ser “glosados” nos aspectos que divergiam de tais orientações, havendo, até, casos de indeferimento total de pretensões antes tidas por tecnicamente viáveis.

Nós, designadas para atuar junto à Secretaria de Cultura, passamos a ter assento nas reuniões da comissão consultiva do FCBA para avaliarmos a compatibilidade das despesas com a legislação e a satisfatoriedade da motivação, feita por aquele colegiado.

Seguiu-se, daí, a revisão do próprio modelo de exame dos projetos do fundo de cultura, disto resultando nova regulamentação, que prevê um incremento numérico da participação dos representantes da sociedade civil no processo, que estabelece um procedimento que começa numa análise documental por servidores (e comporta fase de saneamento) e um assento permanente de representante da Procuradoria Geral do Estado para exercício privativo de sua função constitucional dentro de um órgão colegiado, cabendo-lhe, sozinho, votar pela (i)legalidade, moralidade e adequação da celebração do ajuste.

5. CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES

A Constituição Federal, ao garantir a todos, pelo exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional como dever do Estado incorporou ao papel deste, muito além da tarefa de promover a cultura, como produtor cultural, para entretenimento para a sociedade, o que exige uma apreciação alargada do conceito de cultura, bem nos moldes da pregação da escritora Marilena Chauí.

Nesse sentido será inteiramente incompatível imaginar o Estado atuando como produtor cultural ou atrelado ao interesse de mercado de consumo ou de grupos, sendo logicamente oposto ao modelo neoliberal.

A carência de instrumentos novos para a efetivação da democracia participativa alimenta de esperança quem examina o instrumental manejado através do fundo de cultura, ainda acanhado, mas que pode possibilitar integração Estado- sociedade, em proveito de uma nova era cultural.

Inserido em uma proposta política de ares democráticos na atual gestão, o tímido instrumento de promoção cultural, de indumentária neoliberal, pois se constitui em fomento, ainda não se apresenta claro e em condições de manifestar uma experiência de um estado democrático participativo, com intensidade cidadã.

Seus caracteres, entretanto, podem contribuir para fazer brotar um modelo participativo na construção cultural inclusiva, na medida em que as decisões adotadas sejam coletivas (Estado-sociedade), transformando-se em instrumento de exercício do direito do cidadão de intervir para a efetivação das políticas culturais, previamente definidas, com manejo de recurso público para projetos culturais desejados pela sociedade.

Do ponto de vista do aparato burocrático, o fundo de cultura do Estado da Bahia, apesar de demonstrar sinais, nos anos de 2007 e 2008, rumo à sua democratização participativa, ainda não avançou para uma gestão administrativa societal, pela falta de mecanismos que concretizem a relevância da democracia participativa. A conquista pode ser alcançada, se continuar no seu processo de construção, embasado nos princípios constitucionais.

Bem de certo, a publicação do Decreto 10.992/2008 apresenta, com maior clareza, a ampla discussão travada pelos gestores para o aprimoramento do fundo de cultura, com sinais visíveis de democracia participativa, pela ênfase oferecida à participação da Sociedade, com a ampliação de representantes oriundos do Conselho de Cultura na Comissão de Pré-seleção de projetos, a inserção de um representante da Procuradoria Geral do Estado para exame da viabilidade jurídica do projeto cultural, o que amplia a oportunidade de gestão de um instrumento mais vocacionado para a maior intensidade na participação cidadã.

O Fundo de Cultura pode alimentar a veia do experimentalismo democrático em busca de novos caminhos, posto que o Estado não se transformará em democrático, como passe de mágica. Necessita tocar novos instrumentos ou revisar os existentes dentro da lógica da participação popular nas decisões do seu aparato burocrático.

O fundo de cultura pode vir a ser esse instrumento de labor por uma sociedade justa e distributiva, um dos novos instrumentos, portanto, da concretização da Constituição Federal. A nova percepção de antigo mecanismo de fomento de projetos culturais, revisado nos procedimentos de escolha do Estado, oferece pistas para um caminho democrático. Evidente que a democracia participativa está na dependência da continuidade do aprimoramento no processo de escolha dos comissários, que revelem a independência institucional, para construção dos pareceres técnicos formação das comissões de análise e vinculem a decisão definitiva da autoridade administrativa.

Enfim, um vinho novo da democracia participativa no odre velho da Administração Brasileira.

Como proposições, para que isto seja alcançado, indicam-se:

1. Que a escolha dos representantes da Sociedade civil no colegiado gestor do fundo seja feita pela via direta, em que possam ser escolhidos, por todos os cidadãos, representantes da comunidade cultural, mediante critérios previamente fixados e divulgados amplamente;

2. Que seja reservado, por via legislativa, um percentual mínimo do fundo para apoio a projetos de comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas etc);

3. Que o planejamento público para o fomento cultural, por via do fundo de cultura, seja discutido em audiência pública antes da sua efetivação;

4. Que do colegiado gestor do fundo participe um representante da Procuradoria Geral do Estado, incumbido de zelar pela observância dos princípios constitucionais, além da legalidade substancial dos projetos, tendo em vista a sua missão constitucional, que envolve a efetivação do Estado Democrático de Direito;

5. Que se institua seleção pública obrigatória para a escolha de projetos cujo teor coincida com a política pública cultural identificada pelo Conselho de Cultura, além da vontade popular revelada através de outras vias democráticas, reconhecidas no sistema vigente (consultas públicas, audiências públicas, conferências deliberativas sobre políticas públicas culturais etc);

6. Que seja instituída a OUVIDORIA DO FUNDO DE CULTURA a ser implementada com obrigatoriedade de emissão de relatórios para a Procuradoria Geral do Estado e para o Ministério Público Estadual.

7. Que sejam claramente rechaçadas as despesas não finalísticas em relação aos projetos propostos, sob pena de ilegalidade do repasse.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. ***Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.*** Malheiros Editores Ltda.São Paulo., 2001.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia.** ***Palestra proferida na II Conferência Municipal de Cultura.*** Coleção Cultura é o quê?, Salvador, 2007.

CALDAS Aulete. ***Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa.*** Vol. III, editora Delta S.A, 1958, p.2313

DA SILVA, José Afonso. ***Ordenação Constitucional da Cultura***. São Paulo. Malheiros. 2001

PAULA, Ana Paula de Paes. ***Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.*** Editora FGV, Rio de Janeiro, 2005.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. ***Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas.*** 4ª ed., Atlas, São Paulo, 2002.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. ***Terceiro Setor***. São Paulo: Malheiros, 2003.

VIOLIN, Tarso Cabral. ***Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública. Uma análise crítica.*** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

BRITTO, Alzemeri Martins Ribeiro de, SANTOS, Cléia Costa dos. INSTRUMENTOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. O FUNDO CONSTITUCIONAL DE CULTURA. VINHO NOVO EM ODRE VELHO?. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 19, setembro, outubro, novembro, 2009. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-19-SETEMBRO-2009-ALZEMERI-MARTINS.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.

2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888

3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br

4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura

do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.

5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323

6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

Publicação Impressa / Informações adicionais:

Informação não disponível.