

A TRANSPARÊNCIA E A LEGITIMAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL

Lízea Magnavita Maia¹

RESUMO

O artigo demonstra a necessidade de conferir maior transparência e simplificação das políticas e de seus processos, para fortalecer a legitimação dos direitos culturais, considerando o cenário de crescentes batalhas políticas sobre temas morais e que não se defende, e não se controla, o que não se conhece. A disponibilização de dados pelo Governo Digital aliada a uma prestação de contas com foco no controle de resultados são alguns dos exemplos de mudanças necessárias para neutralizar as guerras culturais.

*

O cancelamento antecipado da exposição “Queer museu – cartografias da diferença na arte brasileira” no museu de Porto Alegre, em setembro de 2017², e da peça teatral “O Evangelho Segundo Jesus, Rainha do Céu” na Mostra de Teatro Alternativa do Festival de Inverno de Garanhuns de 2018³ são apenas dois exemplos de como, no campo da cultura, estão sendo travadas batalhas políticas sobre temas morais. A pretexto da proteção dos direitos das crianças ou da crença religiosa, expressões artísticas, exposições, shows, filmes estão sendo cancelados, deixando visível a existência de uma crítica ao próprio financiamento público para a política cultural ou, no mínimo, um cenário de muita incompreensão sobre esse tema.

Em uma época na qual a desinformação alcança multidões cada

1 Procuradora do Estado da Bahia. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia-UFBA. Pós-graduada em Direito de Infraestrutura pela Fundação Getúlio Vargas-FGV e Pós-Graduanda em Políticas Públicas pela USP. E-mail: lizeamm@gmail.com

2 Veja imagens da exposição cancelada no Santander, no RS. Autoria de Paula Sperb. VEJA, 2017. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/coluna/rio-grande-do-sul/veja-imagens-da-exposicao-cancelada-pelo-santander-no-rs/>>. Acesso em: 31 out. 2022.

3 Peça “O Evangelho Segundo Jesus, Rainha do Céu” é cancelada no Festival de Inverno de Garanhuns. G1, 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/peca-o-evangelho-segundo-jesus-rainha-do-ceu-e-cancelada-no-festival-de-inverno-de-garanhuns.ghtml>>. Acesso em: 31 out. 2022.

vez maiores e cada vez mais rápido com sua disseminação pelas diversas redes sociais, que são usadas para potencializar o debate da agenda de costumes na política, com o aprofundamento de tensões, o maior desafio da institucionalidade da cultura parece ser a discussão sobre a sua própria legitimidade, em que pese sua inquestionável legalidade, haja vista sua robusta previsão na Constituição Federal de 1988.

Não se pretende aqui avançar na compreensão acerca das causas desse momento histórico, mas sim de, a partir da constatação desse cenário, enfatizar a necessidade de garantir maior transparência e simplificação das políticas e de seus processos, para, com isso, fortalecer a sua legitimidade. Afinal, o cenário atual permite questionar: será que a sociedade compreende o que são direitos culturais e o avanço histórico e político de considerá-los um direito fundamental, previsto na Constituição Federal de 1988?

Nesse ponto é importante compreender o conceito de transparência, que não se confunde com o conceito de acesso à informação, que significa a sua disponibilização pelo ente público. Assim, a transparência abrange o conceito de acesso à informação que implica em tornar a informação disponível, mas vai além e alcança o seu conteúdo que precisa ser compreensível para o público. Dessa forma, o ente pode até ter disponibilizado a informação, mas se ela não estiver compreensível para o público, ela não estará transparente e o controle social restará comprometido. Não se controla e, também, não se defende o que não se conhece, de onde se extrai a dimensão democrática desse princípio (TAVARES, 2021).

Para garantir a transparência é preciso garantir o acesso à informação, permitindo que qualquer cidadão possa ter acesso a determinada informação ou documento produzido pela Administração Pública, seja por meio de canais físicos ou digitais, seja por meio de solicitação formal. Mas, também, é preciso garantir a intenção comunicativa que envolve os aspectos de compreensibilidade, objetividade e responsabilidade, cumprindo, ainda, os princípios constitucionais da moralidade, participação e igualdade. Portanto, a política cultural para ser transparente precisa disponibilizar o acesso à informação e usar uma linguagem clara e compreensível a qualquer cidadão, sendo inclusiva na sua comunicação, com vistas a servir ao Estado Democrático de Direito.

Vale lembrar que a transparência é um dos princípios do Sistema Nacional de Cultura, conforme previsto no art. 216-A, §1º, inciso IX da Constituição Federal e, também, na Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021), no seu art. 3º, IV, sendo previsto no seu art. 25 que as Plataformas de Governo Digital devem dispor de ferramentas de transparência que sejam claras e facilmente acessíveis e que permitam ao cidadão o exercício dos direitos previstos na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Importante esclarecer que, embora seja uma Lei de âmbito federal, os entes federados poderão adotar seus comandos por meio de atos normativos próprios.

Também na Agenda 2030, adotada pelo Brasil em 2015 junto de outros países membros da Organização das Nações Unidas – ONU, ressalta-se o objetivo de número 16 que visa “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”; e o de número 17, que visa “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” (IPEA, 2021).

Conforme pontua Tavares (2021) tais objetivos também sintetizam a necessidade de intensificar a utilização da tecnologia no âmbito governamental para, entre outras finalidades, realizar a melhoria da transparência pública e dos canais de participação cidadã.

Vale pontuar que a transparência deve ser observada em todo o ciclo da política cultural, devendo estar presente em todas as suas etapas: planejamento, execução e controle.

Assim, para garantir a transparência da política cultural, nos tempos atuais, é preciso considerar as alternativas disponibilizadas pelos portais governamentais acessíveis a quase todos através da internet, mas, também, desenvolver estratégias de inclusão de parcela da sociedade que ainda tem dificuldades com esse acesso.

Para Tavares (2021), em síntese, para garantir a transparência em um Governo Digital a Administração precisa tornar sua comunicação mais inclusiva, abrir os dados públicos, criar plataformas que estimulem o exercício da cidadania, além de atualizar, periodicamente, os dados disponibilizados e manter os links informados sempre operantes.

E a transparência precisa ser observada em todas as etapas da política cultural, com ênfase na fase do planejamento, pois a verdadeira participação social pressupõe a compreensão e a liberdade de escolha, sendo este o maior antídoto contra campanhas de desinformação e o uso da cultura para fins políticos não republicanos. Afinal, não se pode defender o que não se conhece.

Mas, além de garantir maior transparência, faz-se necessário garantir maior simplificação nos processos, em especial nos procedimentos de prestação de contas, o que contribuirá para a redução da morosidade na sua tramitação, além de evitar possíveis fraudes, garantindo maior eficiência, efetividade e legitimidade para a política cultural.

Não há dúvidas de que o dever de prestar contas de recursos públicos decorre da obrigação constitucional de toda e qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, conforme prescreve o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, e que a sua não apresentação implica em ato de improbidade, conforme se depreende da leitura do art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92. Mas a forma como essa prestação de contas será operacionalizada e analisada dependerá do regime jurídico previsto e das condições materiais disponibilizadas pela Administração.

Aqui se faz importante atualizar a noção de controle público que migrou do modelo da administração burocrática para o modelo gerencial, deixando de ser um controle meramente formal, de processos, para ser um controle finalístico, de resultado, conforme citação abaixo extraída de trecho do artigo “Controle Externo Prospectivo”, de Inaldo da Paixão Santos Araújo e Luciano Chaves de Farias (2019):

Em verdade, o controle público geralmente se apresenta de modo harmônico às características da administração pública. Por exemplo, quando vigorava o modelo burocrático, o controle se mostrava meramente formal e prévio, voltado internamente para a própria gestão. Com a sucessão para o modelo gerencial de gestão pública, que primava pela busca da eficiência e qualidade na prestação dos serviços, o controle público passou a ser um controle finalístico, de resultado. (ARAÚJO; FARIAS, 2019)

Na prática, quem melhor explica os passos para essa mudança é a advogada Érika Gavinho D'Icarahy que enfatiza a necessidade de existir um controle financeiro prévio antes da aprovação e execução do projeto cultural, só sendo necessária a realização da análise financeira se houver

descumprimento total ou parcial do objeto, daí se falar em priorização do controle de resultados. Segundo ela, o modelo deve contemplar, pelo menos, esses aspectos: 1) prestação de contas simplificada, pautada na aferição de resultados; 2) só se passa à análise financeira em caso de descumprimento total ou parcial do objeto; 3) deve haver, necessariamente, controle financeiro prévio, antes de se aprovar e executar o projeto cultural; 4) maior exigência dos órgãos fomentadores para que produtores culturais detalhem melhor seus planos de trabalho, de forma a não haver dúvidas quanto ao objeto a ser executado; e 5) possibilidade de sugestão de medida compensatória caso haja a reprovação total ou parcial das contas, quando, obviamente, não estejam presentes o dolo ou a má-fé no cometimento das impropriedades que gerarem a censura das contas (ICARAHY, 2022).

A dificuldade na atualização dessa noção de controle público tem sido sentida nos processos de prestação de contas dos recursos disponibilizados para a execução da política cultural pelo Fundo de Cultura do Estado da Bahia, o que tem provocado engarrafamento na análise desses processos.

Um dos problemas que vêm sendo apontados pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia há alguns anos é o alto estoque de prestações de contas de Convênios/TAC, resultante de processos sem início ou conclusão de análise pela equipe do Fundo de Cultura do Estado da Bahia - FCBA, morosidade na análise de processos, ausência de formalização de tomadas de contas e déficit de quadro de pessoal (TCE, 2019).

Entre uma das possíveis causas que podem ajudar a compreender esse engarrafamento está a institucionalidade prevista no Regulamento do Fundo de Cultura da Bahia (art. 2º, IV do Decreto nº 14.845/2013), que prevê a necessidade de que todos os Convênios/TACs tenham suas prestações de contas relatadas e avaliadas pela Comissão Gerenciadora, o que causa morosidade na tramitação dos processos, pois demanda que essa análise e aprovação ocorram em reuniões desse órgão colegiado.

Vale citar que os Estados de São Paulo (Decreto nº 65.351/2020), Ceará (Decreto nº 33.611/2020) e o Distrito Federal (Lei Complementar nº 934/2017) possuem órgãos colegiados com competências relacionadas à administração do Fundo de Cultura, não havendo qualquer previsão de sua competência para avaliação em processos de prestação de contas dos proponentes.

Assim, mostra-se recomendável proceder à revisão do Decreto estadual nº 14.845/2013, visando garantir maior celeridade ao trâmite processual das prestações de contas, reavaliando as competências da Comissão Gerenciadora para que, como órgão colegiado, não precise mais analisar e aprovar a prestação de contas das parcerias celebradas, o que cabe ao órgão técnico e à Secretaria, respectivamente, e passe a participar das funções de administração, elaboração e avaliação das linhas de fomento financiadas pelo FCBA, contribuindo para uma construção eficiente dos seus indicadores.

Outra norma que merece atualização é o Decreto estadual nº 9.266/04 que aprova o Regulamento para celebração de convênios ou instrumentos congêneres que requeiram liberação de recursos estaduais, posto que privilegia o controle formal voltado para a comprovação financeira dos gastos realizados e não prevê procedimentos simplificados voltados para a comprovação do resultado.

Para além de ser um problema meramente administrativo, a perpetuação de tal cenário tem sido combustível para a narrativa política que visa deslegitimar o financiamento público da política cultural, acusando-a de ser balcão para a prática de fraudes e desvios.

Dessa forma, a busca de soluções para as dificuldades encontradas pela máquina pública na tramitação dos processos de prestação de contas, além de buscar atender às recomendações dos órgãos de controle, em última análise, visa garantir maior legitimidade para a própria política cultural.

Muitos são os exemplos que podem ser citados de normas recentes que já trazem essa alteração de paradigma de um controle público formal para um controle público finalístico, a exemplo da Lei nº 13.019/14, que estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil e que prevê no seu art. 6º, I a priorização do controle de resultado e no art. 66, II, a necessidade de análise do relatório de execução financeira apenas na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho.

Também a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21) que no seu art. 170 prevê que os órgãos de controle adotarão, na fiscalização, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação.

A Lei nº 13.655/2018 que modificou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/42) prevê no seu art. 20 que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão e, no art. 21, prevê que a decisão de invalidação deverá indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais.

E o Decreto nº 33.611, de 03 de junho de 2020, que regula o Fundo Estadual da Cultura do Estado do Ceará previu, no seu art. 42, que os projetos apoiados com recursos do Sistema Estadual da Cultura – SIEC serão acompanhados e avaliados pela Secretaria da Cultura, com foco na mensuração dos seus resultados e impacto social na economia da cultura.

Essa mudança foi especialmente sentida no Estado da Bahia a partir da Lei nº 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc) que regulamentou o repasse de recursos aos entes federados para mitigar as severas repercussões da crise provocada pela pandemia do Covid-19, junto ao setor cultural e à economia criativa.

Para a sua implementação se fez necessária a regulamentação do uso desses recursos pelos entes federados, sendo publicado pelo Estado da Bahia o Decreto estadual nº 20.005/2020 que prevê, para a execução do Programa Aldir Blanc Bahia, além dos procedimentos previstos em legislação específica, a possibilidade de premiações Aldir Blanc Bahia e de seleções emergenciais simplificadas, sendo previstos procedimentos simplificados de prestação de contas, com foco na comprovação do cumprimento do objeto e adoção de providências para a reparação do dano, em caso de não comprovação.

Art. 38 - Poderão ser adotados, cujo rito, forma e disciplina serão especificados nos respectivos editais, contendo a comprovação da realização do objeto, através do Relatório Simplificado de Atividades elaborado pelo proponente e validado pela Secretaria de Cultura, com fundamento nos pareceres de cumprimento do objeto, conforme previsto no § 3º do art. 9º do Decreto Federal nº 10.464, de 17 de agosto de 2020.

Art. 39 - Em caso de não comprovação da execução do objeto deverão ser tomadas providências para a apuração de responsabilidade, na forma da lei, e para a reparação de dano ao erário.

A Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, conforme notícia veiculada no site da Revista Museu⁴ (2021), informou que, em 29 de agosto de 2021, já haviam sido executados R\$ 100 milhões dos R\$ 110 milhões recebidos e que, com a prorrogação do prazo, seria possível executar o valor restante, sendo razoável deduzir que a simplificação dos processos foi um elemento que contribuiu para essa execução.

Ainda é cedo para atestar a eficiência do modelo, que precisa encerrar a etapa de aprovação do Relatório de Gestão pelo Ministério do Turismo, mas é possível concluir que a experiência deve ter ampliado as possibilidades para a execução e o controle das políticas culturais no Estado da Bahia.

A mudança da noção de controle público formal para um controle de resultado exige uma mudança de postura não apenas dos órgãos de controle, mas também da Administração, que precisa aprimorar sua política pública de forma a definir com objetividade os resultados, os impactos almejados e os indicadores que irão ajudar na avaliação dessa política.

Vale observar que essa mudança deve abranger tanto o planejamento da política pública cultural, que precisa focar com clareza nos objetivos e resultados pretendidos, como os procedimentos escolhidos para a sua execução, seja através de seleções públicas, como de prestação de contas mais simplificadas.

No caso da política de cultura esse desafio é ainda maior, considerando a sua dimensão imaterial e intangível, o que justifica maiores esforços para delimitação do que se pretende alcançar e, com isso, pode contar com mais participação da sociedade, como poderá ser demonstrado e avaliado.

Esse alerta foi feito ao Fundo Setorial Audiovisual – FSA pelo Tribunal de Contas da União – TCU, no Acórdão 1896/2021, para que passe a divulgar os resultados obtidos com a política pública, defina as metas e indicadores próprios, promova a atuação mais eficiente do seu Comitê Gestor, além de sanar as deficiências no monitoramento e avaliação da efetividade da política.

4 Secult-BA lança novo edital com recursos remanescentes da Lei Aldir Blanc na Bahia. Revistamuseu.com.br. 2021. Disponível em <<https://revistamuseu.com.br/site/br/noticias/nacionais/12195-29-08-2021-secultba-lanca-novo-edital-com-recursos-remanescentes-da-lei-aldir-blanc-na-bahia.html#99>> Acesso em: 31 out. 2022.

ACÓRDÃO 1896/2021 - PLENÁRIO

9. Cuidam-se de proposições com o objetivo de corrigir, mitigar ou aprimorar falhas e impropriedades verificadas no gerenciamento do FSA, relacionadas a: a) indefinição de metas e indicadores próprios do FSA; b) deficiências no monitoramento do FSA e na avaliação de sua efetividade; c) atuação pouco eficiente do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual; d) insuficiência de informações na lista divulgada de projetos em espera para análise complementar e contratação; e) ausência de divulgação dos resultados obtidos com a política pública para o setor audiovisual; f) comprometimento com obrigações financeiras acima da capacidade de desembolso do FSA; g) necessidade de se combater a evasão fiscal decorrente da falta de recolhimento dos valores previstos na legislação (art. 39, X, da MP 2.228-1/2001); h) fim da vigência Regulamento Geral do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro, com ausência de regramento que garanta o alcance dos objetivos estratégicos do Programa e, principalmente, que assegure o alinhamento entre os termos dos editais para utilização dos recursos do FSA e as orientações e estratégias definidas para a política pública no setor de audiovisual.

O aprimoramento do controle público da política cultural demanda a definição dos indicadores para a sua avaliação, considerando sua simplificação e comunicabilidade com os indicadores previstos no Plano Plurianual – PPA, para que possa ter o seu desdobramento acompanhado, ao longo do tempo, nas linhas de fomento e os respectivos resultados alcançados, garantindo a transparência e o controle social.

Faz-se necessário avançar para um controle que busque a contínua retroalimentação do aprendizado daquilo que deu e, também, do que não deu certo, para que se possa fazer entregas cada vez mais próximas dos anseios e necessidades da sociedade e, assim, garantir sua legitimidade.

Enfim, uma política planejada com mais transparência e participação social, e com normas mais simplificadas de prestação de contas, estará mais apta a defender a sua própria legitimidade, sendo este o maior desafio da institucionalidade da cultura em tempos confusos como este em que vivemos.

O esforço é no sentido de incluir uma parcela da população que, ainda hoje, se mantém alheia acerca da importância de se garantir o próprio exercício dos direitos culturais e do seu financiamento público, e de como isso é intrínseco ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Afinal, a gente não quer só comida.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo da Paixão; FARIAS, Luciano Chaves de. Controle Externo Prospectivo In: **Tribunal de Contas do século XXI** / Edilberto Carlos Pontes Lima (Coord.), Belo Horizonte: Fórum, 2019. 432p.; Coleção Fórum IRB, v. 3, p. 142.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE/BA. **Relatório de Auditoria da 6ª Coordenação de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**, 2019. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/relatorio_11499_2019.pdf>. Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União TCU. **Acórdão 1896/2021**. Plenário, Relator Marcos Bemquerer. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1896%2520ANOACORDAO%253A2021/%2520>. Acesso em: 23 out. 2022.

ICARAHY, Ericka Gavinho D. **Fomento à Cultura no Brasil**: perspectivas para a prestação de contas pelo objeto. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2021.

ICARAHY, Ericka Gavinho D. **Advogada Ericka Gavinho propõe revolução na análise da prestação de contas do fomento à cultura no Brasil em livro**. Mídia Ninja. Disponível em: <<https://midianinja.org/news/advogada-ericka-gavinho-propoe-revolucao-na-analise-da-prestacao-de-contas-do-fomento-a-cultura-no-brasil-em-livro/>>. Acesso em: 24 out. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Agenda 2030**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/>> Acesso em: 02 jul. 2021.

TAVARES, A. A.; MÜLLER BITENCOURT, C.; DA SILVA CRISTÓVAM, J. S. (2021). **A Lei do Governo Digital no Brasil**: análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. *Novos Estudos Jurídicos*, 26(3), 788–813. Disponível em <<https://doi.org/10.14210/nej.v26n3.p788-814>>. Acesso em: 24 out. 2022.