

**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA-UNIFOR
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**A IMPORTÂNCIA DO FUNDO NACIONAL DA CULTURA
PARA A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À CULTURA**

Fabíola Bezerra de Castro Alves Brasil

Fortaleza-CE
Março, 2010

FABÍOLA BEZERRA DE CASTRO ALVES BRASIL

**A IMPORTÂNCIA DO FUNDO NACIONAL DA CULTURA
PARA A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À CULTURA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito Constitucional, sob a orientação do Prof. Dr. Francisco Humberto Cunha Filho.

Fortaleza – Ceará
2010

FABÍOLA BEZERRA DE CASTRO ALVES BRASIL

**A IMPORTÂNCIA DO FUNDO NACIONAL DA CULTURA
PARA A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À CULTURA**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Humberto Cunha Filho
UNIFOR

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho
UNIFOR

Prof. Dr. Marcos Wachowicz
UFSC

Dissertação aprovada em:

Ao meu pai, pelo exemplo de perseverança, garra e honestidade influído na minha personalidade, e, sobretudo, por ter me proporcionado os estudos.

À minha mãe, que mesmo com sua ausência física me acompanha em todos os passos.

À minha prima Emmanuela, que teve o sonho do mestrado interrompido.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida renovado a cada dia, e a Nossa Senhora, por sempre me acalantar e abençoar com sua infinita misericórdia de mãe.

Ao meu pai que, mesmo diante de todos os obstáculos que a vida lhe impôs, nunca me deixou um só dia, e a minha mãe, que em seu pouco tempo de vida me preparou para continuar sem sua presença e assumir a missão que a mim era destinada.

Ao meu marido, Fábio, pelo companheirismo, compreensão de minha ausência, incentivo profissional e auxílio com os números.

Às minhas irmãs, Fabrícia, Fábria e Flaviana, pelo amor, apoio irrestrito e preocupação constante.

À Dóia, pela dedicação e orações contínuas, e ao Zu, que não mede esforços em ajudar.

Ao Aélcio, meu cunhado-irmão, pelo carinho, amizade e auxílio inestimável com a informática, e ao David, que sempre me ajuda com seus conhecimentos jurídicos.

À Brisa, pelo exemplo de dedicação profissional e apoio.

Às irmãs que a vida me presenteou: Andréa Vale, pela amizade incondicional, compreensão pelas ausências do escritório e incentivo à docência; Juliana Campos, pelas leituras dos meus textos, por me ouvir sempre e mostrar que não somos apenas razão.

À Milena, pela amizade e desvelo; ao Fernando pela ajuda com o inglês.

Às amigas: Ana Geórgia, que me proporcionou o ingresso na docência; Denise Almeida, pelo exemplo de profissional e dedicação à academia, e Isabel Freitas, pelo incentivo e força para a conclusão deste trabalho.

Ao meu orientador Professor Humberto Cunha, a quem devo o gosto pelos direitos culturais e pelas orientações valiosas.

A todos os profissionais que colaboraram com a construção desse trabalho: Frederico Barbosa do IPEA; Lia Calabre e Adélia Zimbrão da Fundação Casa de Rui Barbosa; Tereza Cristina de Oliveira do Ministério da Cultura; Márcia, da Secretaria de Cultura do Ceará; Professora Núbia Bastos e Suelene Oliveira.

Para todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram com a elaboração desse estudo.

RESUMO

Este trabalho analisa o Fundo Nacional da Cultura como um dos mecanismos disponibilizados pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC para o financiamento de projetos, ações e programas. Nesse sentido busca-se demonstrar seu papel na efetividade do acesso à cultura preconizado pela Constituição Federal de 1988. Para tanto, foi necessário inicialmente expor as noções fundamentais que envolvem o arcabouço jurídico-financeiro dos fundos públicos, destacando nos entremeios a existência do Estado e seu papel regulador da sociedade. Por conseguinte, foram delimitados os conceitos de cultura e direitos culturais – visto que o Fundo é dedicado a estes – destacando-se a fundamentalidade de suas normas, bem como as políticas públicas do segmento antes e depois do advento da Constituição Federal de 1988. Posteriormente, apresenta-se estudo pormenorizado acerca do Fundo Nacional da Cultura, ressaltando seu papel no Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – PROCULTURA, constante no projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional que visa substituir a atual Lei Rouanet. Apresentam-se ainda alguns números que circundam o Fundo, dentre eles os pertinentes ao financiamento cultural pelo Fundo Nacional da Cultura no Ceará, analisando-os, a fim de comprovar sua efetividade. Como resultado, conclui-se que o Fundo Nacional da Cultura é importante para a efetivação do acesso à cultura. É nesse sentido que se afirma a necessidade de adequação dos seus contornos a fim de tornar efetivo o direito de acesso à cultura.

Palavras-chave: Direitos culturais. Fundo Nacional da Cultura. Acesso à cultura.

ABSTRACT

This study analyzes the National Culture Fund as one of the mechanisms provided by the National Program of Support to Culture - PRONAC for the projects, initiatives and programs funding. In this sense, it aims to demonstrate their role in the effectiveness of culture access advocated by the 1988 Federal Constitution. Therefore, it was necessary to initially expose the fundamental concepts that involve the legal-financial public funds background, highlighting the state existence and its regulatory role in the society. Therefore, it were defined the concepts of culture and cultural rights – considering that the Fund is dedicated to them - highlighting the basic rules and public policies of the segment before and after the 1988 Federal Constitution. Subsequently, it was presented detailed study on the National Culture Fund, showing its role in the National Development and Cultural Incentive - PROCULTURA, contained in the bill being processed in Congress to replace the current Rouanet Law. It was also presented some statistics that surround the Fund, among which the specific to cultural funding by the National Culture Fund in Ceará, analyzing them in order to prove its effectiveness. As a result, it's concluded that the National Culture Fund is important for ensuring the culture access. In this sense, it's stated the need to adapt their format in order to make effective the right of culture access.

Keywords: cultural rights, culture national fund, culture access

LISTA ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Gastos culturais - Administração Direta e Indireta	134
Tabela 2 - Execução orçamentaria do FNC por Fontes, - 1995 a 2002.....	138
Tabela 3 - Aplicação da PEC 150/2003 - valores correntes	142
Tabela 4 - Mecenato e Fundo Nacional da Cultura – Comparativo por ano	146
Tabela 5 - Mecenato – Quantitativo de projetos apresentados por ano e região.....	147
Tabela 6 - Mecenato: Quantitativo de projetos aprovados por ano e região	149
Tabela 7 - Quantitativo de projetos apoiados por ano/Lei de Incentivo.....	150
Tabela 8 - Quantitativo recursos apoiados no Ceará por ano	153
Gráfico 1 - Relação entre o orçamento do MinC e receita de impostos federais	140
Gráfico 2 - Execução Orçamentária por Região (Fundo Nacional de Cultura - FNC) 1995 a 2006 – Orçamento Realizado por Região de 1995 a 2006/Fundo Nacional de Cultura – FNC	143
Gráfico 3 - Projetos apoiados no Ceará	152

ABREVIATURAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CF – Constituição Federal

CFC – Conselho Federal de Cultura

CFNC – Comissão do Fundo Nacional da Cultura

CNC – Conselho Nacional de Cultura

CNIC – Comissão Nacional de Incentivo à Cultura

CNPC – Conselho Nacional de Política Cultural

DARF – Documento de Arrecadação da Receita Federal

EC – Emenda constitucional

FCEP – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

FCO – Fundo de Investimento do Centro-Oeste

FEC – Fundo Estadual de Cultura

FICART – Fundo de Investimento Cultural e Artístico

FINAM – Fundo de Investimento da Amazônia

FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste

FNC – Fundo Nacional da Cultura

FNE – Fundo de Investimento do Nordeste

FNO – Fundo de Investimento do Norte

FPC – Fundo de Promoção Cultural

FPE – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNARTE – Fundação Nacional de Artes

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNRES – Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo

LOA – Lei Orçamentária Anual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MINC – Ministério da Cultura

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PPA – Plano Plurianual

PNC – Política Nacional de Cultura

PROCULTURA – Programam Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura

PRONAC – Programa Nacional de Apoio à Cultura

SEC/PR – Secretaria da Cultura da Presidência da República

SNC – Sistema Nacional de Cultura

TCU – Tribunal de Contas da União

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 NOÇÕES FUNDAMENTAIS.....	17
1.2 Existência do Estado.....	18
1.2.2 O Estado Moderno.....	20
1.2.2 O Estado brasileiro como Estado moderno	22
1.2.3 O Estado moderno e a intervenção na sociedade	25
1.3 O Estado e a atividade financeira	27
1.4 Receita pública	29
1.4.1 Classificação das receitas públicas	32
1.4.2 Classificação das receitas públicas conforme a Lei 4.320/64	34
1.5 Despesa pública	35
1.6 Orçamento público	42
1.6.1 Espécies de orçamentos conforme a Constituição Federal de 1988.....	48
2 CULTURA COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	51
2.2 Cultura aquém do olhar antropológico	52
2.3 Os Direitos culturais	54
2.3.1 A fundamentalidade dos direitos culturais	58
2.4 Aplicabilidade das normas jurídicas.....	65
2.4.1 O caráter programático de certas normas de direitos culturais.....	66
2.5 Direitos culturais como objeto de políticas públicas no Brasil	74
2.5.1 Políticas públicas culturais anteriores à Constituição Federal de 1988.....	75
2.5.2 Políticas públicas culturais posteriores à Constituição Federal de 1988.....	82
3 O FUNDO NACIONAL DA CULTURA COMO INSTRUMENTO PÚBLICO DE FINANCIAMENTO CULTURAL.....	90
3.1 O que é um fundo público de finanças	90
3.1.1 Natureza jurídica dos fundos públicos.....	96
3.2 O Fundo Nacional da Cultura.....	98

3.2.1 Os objetivos do Fundo Nacional da Cultura e sua relação com os Princípios Constitucionais Culturais.....	101
3.2.2 Origem dos recursos do FNC e operacionalização de apoio a projetos culturais..	104
3.2.3 Administração dos recursos do FNC	110
3.2.4 Fiscalização e prestação de contas dos recursos do FNC.....	115
3.3 O Fundo Nacional da Cultura no Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Procultura	119
3.3.1 Características do FNC no Procultura	122
3.3.1.1 Fontes de receita	123
3.3.1.2 Outras modificações do Fundo Nacional da Cultura no Procultura	125
4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS NÚMEROS DO FUNDO NACIONAL DA CULTURA	133
4.1 Panorama geral do Fundo Nacional da Cultura.....	134
4.2 Quantitativo das principais fontes de receitas do Fundo Nacional da Cultura.....	137
4.2.1 Recursos provenientes dos concursos e prognósticos	137
4.3 Relação entre o orçamento da cultura e o Fundo.....	139
4.4 Reflexos da execução orçamentária do FNC nas regiões.....	142
4.5 Comparativo entre o Mecenato e o Fundo Nacional da Cultura	145
4.5.1 Projetos apresentados para o FNC.....	147
4.5.2 Projetos aprovados pelo o FNC	148
4.5.3 Projetos apoiados pelo o FNC	150
4.5.3.1 Projetos apoiados pelo o FNC no Ceará.....	151
CONCLUSÃO.....	156
REFERÊNCIAS	162

INTRODUÇÃO

O homem enquanto ser vivo difere dos outros animais por uma gama de atributos que o distingue. Um desses emblemas distintivos surge quando determina para si mesmo normas que garantem a existência e conservação da sociedade, e, que por este motivo devem ser cumpridas sob pena de punição (CHAUI, 2005, p. 250). Outra insígnia é a possibilidade que tem de influir na natureza, agindo sobre ela ou através dela, transformando-a constantemente, na medida de seus anseios.

Assim apoderando-se desse preceito, pode-se dizer que a origem da cultura em sua acepção ampla, está na diferença existente entre o homem, os animais e a natureza, restringindo-se ao final tudo que caracteriza a população humana. Destarte, a partir desse delineamento é possível defrontar-se com vários outros sentidos do mesmo enunciado, haja vista a derivação que a ingerência humana pode acarretar.

Partindo do desdobramento da expressão, pode-se asseverar que cultura é tudo o que caracteriza a existência de um povo ou nação, nos aspectos de organização social, modos de comportamento, e que pertine a qualidade de uma coletividade como quando se refere à cultura brasileira, francesa, e outras. Outrossim, é possível falar em cultura quando há referência ao conhecimento, ideias, ritos e crenças, assim como ao aludir acerca da formação do homem pelo aprimoramento da educação escolar. Identifica-se ainda outra face ao reportar-se a todas às atividades artísticas, igualmente ao tratar da história construída pelo homem ao longo do tempo.

Por conseguinte, apenas pelos exemplos, vê-se que cultura é um termo polissêmico, que envolve tudo que pode reportar-se a qualquer intervenção do homem para modificar a natureza. Todavia é necessário restringir a definição para obter um sentido que sirva de parâmetro ao mundo jurídico, principalmente por ter a Constituição Federal acolhido a expressão “Direitos Culturais”.

Deste modo, vê-se que optou o constituinte ressaltar a cultura não em seu sentido antropológico, por dizer respeito a tudo que decorre da interferência humana, mas enquanto direito concernente “às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram a

seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referente ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana” (CUNHA FILHO, 2000, p. 34).

Pela disciplina expressa dos artigos 215 e 216 da Carta Maior acerca da cultura, vê-se que foram assentados direitos e deveres para a sociedade e Estado, a fim de tornar efetivo o direito dela decorrente, elevado à categoria de fundamental. Tal reconhecimento é possível em razão de alguns direitos culturais expressos no art. 5º, bem como os decorrentes da cláusula de abertura firmada em seu parágrafo 2º, e sua identificação com o princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, exigiu além de manifestação positiva do Estado – cuja concretização será através de implantação de política pública – a participação efetiva da comunidade. Por esse aspecto, Frederico Augusto Barbosa da Silva (2009, p. 228) aduziu que “o Estado da cultura manifesta-se, por um lado, nos direitos e nos deveres fundamentais, em que a causa é a proteção subjetiva e, por outro lado, em uma tutela objetiva, com o desenvolvimento de ações que garantam condições políticas, econômicas e culturais.”

Neste contexto, foi criada a Lei nº 8.313/91, comumente conhecida por Lei Rouanet, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, com finalidades e mecanismos próprios, sendo o Fundo Nacional da Cultura, um deles, com características de fundo público financeiro, composto por recursos provenientes de vários segmentos estatais, tendo sua utilização condicionada a uma série de exigências e adequações, competindo à administração dos valores que o compõem, ao Ministério da Cultura.

O motivo que fundamenta a criação do FNC reside na necessidade de acolher financeiramente ações, programas e projetos culturais que não interessam ao mercado, mas que por serem iniciativas harmonizadas na delimitação dos direitos culturais, estão em condições de receberem apoio do Estado. Entretanto, por vezes constata-se o desinteresse estatal no cumprimento do seu dever, seja enquanto regulador de normas que disciplinam a matéria, ou mesmo quando afasta-se da obrigação de fomentar as demandas que lhe são adstritas.

Assim, em conformidade com os preceitos acima enumerados, faz-se um estudo acerca do Fundo Nacional da Cultura e a sua obrigação de custeio aos que se enquadrarem nas suas finalidades. Logo, é averiguado enquanto mecanismo de financiamento público sujeito aos preceitos de direito financeiro. Demais disso, atenção especial é dada aos direitos culturais em

seu aspecto de fundamentalidade e o histórico das políticas públicas culturais implantadas no país antes e em seguida à Constituição Federal de 1988.

Desta forma, no decorrer deste trabalho, são respondidos determinados questionamentos, tais como: qual o sentido da expressão cultura e dos direitos decorrentes, dos quais fez uso a Constituição Federal de 1988? O que é um fundo público de finanças e qual a sua natureza jurídica? Quais as finalidades do Fundo Nacional da Cultura e sua relação com os princípios constitucionais culturais? Qual a posição ocupada pelo Fundo Nacional da Cultura no Programa Nacional de Fomento à Cultura? Quais os efeitos do apoio do Fundo Nacional da Cultura a projetos culturais, especificamente no Estado do Ceará?

A justificativa para este trabalho reside em ser a cultura um tema que vem ocupando a pauta dos debates atuais, não só por reconhecer sua fundamentalidade, mas por admitir a valorização da diversidade brasileira e o acesso à cultura. Outro vetor relevante é a constatação da cultura como parte estratégica do processo de conscientização e reconhecimento dos direitos humanos, em que privilegia-se a universalização do acesso, a inclusão social, o fomento à criatividade cultural, sem descurar do desenvolvimento econômico que acarreta.

Nesse caso, o objetivo geral é analisar o Fundo Nacional da Cultura e seus desdobramentos diante do preceito constitucional de acesso à cultura, tomado como direito fundamental da pessoa humana, com base em fundamentos doutrinários e legislativos, procurando ainda salientar o quantitativo dos recursos empregados pelo Fundo em apoio a projetos culturais para mostrar com clareza sua possível efetividade.

Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa é eminentemente bibliográfica de caráter documental, por utilizar considerável parte da legislação pátria e dados estatísticos elaborados por instituições especializadas no quarto capítulo. Quanto à abordagem é qualitativa-quantitativa, na medida em que procura aprofundar e abranger as ações e relações humanas, observando os fenômenos sociais de maneira veemente, bem como por também buscar relacionar dados com resultados derivados do Fundo Nacional da Cultura. Pode considerar-se ainda como pesquisa aplicada, no sentido de que objetiva-se com a reunião de dados aqui apresentada contribuir para que a sociedade reconheça a cultura como direito de todos, principalmente depois que foi incluída na pauta estatal como direito fundamental da pessoa humana. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva, buscando descrever fenômenos, sua

natureza e características, e exploratória, procurando aprimorar, perquirindo maiores informações sobre o tema em questão.

A ordenação do texto buscou observar o objetivo geral, sem descuidar dos objetivos específicos, que resumem-se a mostrar o histórico das políticas públicas para a cultura implantadas no Brasil, assim como os componentes legais e políticos que interferiram no setor. Por fim, são descritos e avaliados os números que rodeiam os impactos do Fundo no Estado do Ceará, que se justifica por mostrar a realidade local.

Desta feita, o primeiro capítulo discorre acerca do arcabouço jurídico-financeiro que envolve o instrumento dos fundos públicos, destacando nos entremeios a existência do Estado e seu papel regulador da sociedade, a consequente imprescindibilidade de recursos para o atendimento das necessidades e a atividade financeira como um conjunto de atos que envolve a receita pública, despesa e orçamento.

No capítulo segundo, cuida-se de investigar a cultura como direito fundamental. Para isso é necessário examinar seu conceito e delimitação do significado para a caracterização dos direitos culturais, e empós sob o prisma na fundamentalidade averiguá-los, especialmente por não terem sido por opção constitucional, inseridos no Título II, mas em seção autônoma destinada ao tema da cultura. Deste modo, analisa-se os parâmetros estabelecidos pelo legislador constituinte para enquadrar um direito como fundamental, quais sejam: a localização geográfica do direito, a possibilidade dele ter sido previsto em tratado internacional de direitos humanos em que o Brasil seja signatário, bem como por decorrer do princípio da dignidade da pessoa humana ou com a limitação do poder. Em seguida discorre-se sobre o princípio da dignidade da pessoa humana como basilar do Estado Democrático de Direito e a pertinência com a cultura.

Ainda no segundo capítulo, observa-se a aplicabilidade de algumas normas de direitos culturais, na medida em que exigem comportamento ativo do Estado, o que perpassa pela conceituação das normas denominadas de programáticas. Tendo como base algumas regras de direitos culturais com essa qualidade, impõe avaliá-los como objeto de políticas públicas obrigando a análise da trajetória das políticas culturais implementadas antes e depois do advento da CF/88.

O terceiro capítulo versa sobre a análise do Fundo Nacional da Cultura como instrumento público de financiamento cultural. Antes disso, é imprescindível discorrer sobre a

ferramenta do fundo público – seu conceito e natureza jurídica - como um dos meios disponibilizados pela CF/88 para a execução de políticas estatais específicas de determinados setores. Nesse desiderato, os objetivos do Fundo Nacional da Cultura são relacionados com os princípios culturais a fim de constatar pelo atendimento do preceito constitucional de acesso à cultura. É destacada ainda a origem dos recursos, a dinâmica da operacionalização de apoio aos projetos, a forma de administração, fiscalização e prestação de contas pelos beneficiados, tudo a fim de demonstrar sua efetividade como instrumento de políticas de financiamento da cultura.

Por fim, ainda nesse capítulo, é investigado o projeto de lei que institui o Programa Nacional de Fomento à Cultura – PROCULTURA, especificamente no que pertine ao Fundo, haja vista as várias mudanças que serão perpetradas após a eventual aprovação legislativa. No quarto capítulo, há a descrição e análise de alguns números que circundam o Fundo Nacional da Cultura, tomando como critério o período compreendido entre os anos de 1993 a 2010, que justifica-se por ser esse o disponibilizado pelo Ministério da Cultura na página virtual. Foram examinados ainda, certos dados referentes a projetos culturais apoiados pelo Fundo no Estado do Ceará.

Neste ponto alerta-se para a dificuldade de realizar uma análise esmiuçada dos números resultantes da utilização do Fundo Nacional da Cultura nos seus dezenove anos de existência, que se dá em razão da exiguidade de informações, impedindo assim a elaboração de capítulo mais consistente sobre a matéria. Por todo o exposto, constata-se o desígnio de apresentar e investigar, os aspectos históricos, legais e políticos que influenciaram na criação e utilização do Fundo Nacional da Cultura como mecanismo de financiamento público para a concretização do preceito constitucional de acesso à cultura.

1 NOÇÕES FUNDAMENTAIS

Discorrer acerca de um fundo como instrumento de financiamento público cultural impõe avaliar inicialmente o modo como o Estado atua no trato com a receita de recursos e a despesa dos mesmos para o cumprimento da norma constitucional. Assim, o presente capítulo se presta a discorrer acerca do papel do Estado na atividade financeira que lhe é peculiar, e realiza uma análise jurídica dos vários instrumentos que lhe servem de apoio, para que sua atuação atenda aos preceitos legais.

Nesse desiderato, de início, faz-se necessária uma abordagem ainda que resumida sobre a existência do Estado e seu papel regulador da sociedade, levando em conta a necessidade de existência de um ente superior, que tenha, dentre suas diversas funções, a de suprir as carências materiais da coletividade pelos serviços públicos, concretizada através de um conjunto de atos denominado de atividade financeira.

Para a satisfação dessas necessidades de interesse geral, que se tornam públicas por opção política dos governantes, é imprescindível que o Estado detenha recursos suficientes, a serem aplicados nas inúmeras áreas que merecem atenção, face à impossibilidade do indivíduo em realizar isoladamente algumas deficiências próprias, como na área da saúde, educação, segurança pública, cultura, etc. (BALEEIRO, 2000, p. 4). Para isso, o Estado arrecada dinheiro por certos modos específicos, configurando a chamada receita pública.

Por conseguinte, ao Estado cabe a função de aplicar esses recursos nos diversos setores já previamente identificados pela lei, com o intuito de satisfazer aos anseios sociais. Para isso, a própria norma dispõe como deverá ser a utilização dos recursos, caracterizando, assim, a despesa, que, por envolver dinheiro público, deve estar pautada em princípios constitucionais de modo a garantir isenção, probidade e correta aplicação das verbas.

A receita e a despesa pública devem estar previstas em documento formal conhecido por orçamento, que, por também servir à atividade financeira do Estado, possui características próprias que merecem ser objeto de estudo.

A análise de todo esse arcabouço jurídico-financeiro é importante para se delimitarem as características do Fundo Nacional da Cultura, uma vez que, antes de ser um meio de

arrecadação de recursos para a cultura, consiste numa ferramenta específica de direito financeiro, para atingir determinados fins estabelecidos pela lei.

A partir dessa perspectiva, em paralelo ao posterior exame apurado do Fundo Nacional da Cultura, será possível encarar a matéria com fundamentos sólidos, para concluir pelo reconhecimento da necessidade de existência ou não de um fundo, como uma das formas de financiamento da cultura e da consequente concretização do direito constitucional de acesso à cultura.

1.2 Existência do Estado

Ao longo da história, a vida em sociedade foi evoluindo, levando os indivíduos a se organizarem de diversas maneiras, a fim de atingirem objetivos comuns. A ordenação humana em grupos sempre foi objeto de discussões doutrinárias, que divergiram, ora levando em conta o direito natural de agrupamento, ora como produto de acordo de vontade ou contrato normativo estabelecido pelo próprio homem. Desta feita, vários são os teóricos que se ocupam de demonstrar que aquele vive em sociedade por tendência natural de se unir aos seus pares, e outros que sustentam a tese contrária, de que a sociedade resulta de um acordo de vontades entre os indivíduos, predominando atualmente a aceitação de que a sociedade resulta de necessidade natural do homem, sem, contudo, menosprezar o elemento volitivo. Na Antiguidade, Aristóteles enxergava na família a forma embrionária da *polis*, dedicando-se ao tema em sua obra a “Política”.

Nessa direção, surgiu o Estado, fruto da criação humana e com funções próprias. Dentre elas, a de gerir a convivência dos indivíduos coletivamente, buscando atender às necessidades públicas de todos, e, conseqüentemente, interferindo na vida de cada um, na incessante procura do bem comum.

Os escritos dos mais importantes filósofos dos séculos XVII e XVIII, como Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, sempre exerceram significativa influência no pensamento político, servindo-lhe de fundamento. Especificamente, sobre a origem estatal, ambos concordavam que a base residia no consentimento de todos, entretanto, atribuíram às suas teorias caracteres próprios que as distinguem, sem perder a essência e o prestígio.

Nessa perspectiva, Hobbes (1997, p. 143-144) partiu da convicção de que o homem vivia em estado de natureza nas épocas primitivas, e possuía os mesmos direitos naturais que

seus pares. Não havia nenhuma autoridade que lhe impusesse ordem, o que, conseqüentemente, acarretava a anarquia. Para conter essa desordem, os homens criaram, através de um contrato, a sociedade politicamente organizada, submetendo-se a um poder comum e soberano, que seria o Estado.

Para Locke (2005, p. 93-94), a sociedade política também foi criada por um contrato e os homens viviam no estado de natureza. Desta forma, divergia de Hobbes, ao defender que os homens não conviviam anarquicamente. Para ele, havia ordem e razão, e justificava a criação do Estado para a manutenção desse *status*.

Rousseau também confere a origem do Estado a um pacto social derivado de uma forma de associação que reúne características de defesa e proteção dos indivíduos e seus bens. E a partir dessa organização, surgiria um “corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quantas vozes a assembleia possui, a qual recebe, deste mesmo ato, sua unidade, seu *eu* comum, sua vida e sua vontade”. A denominação dessa associação, na concepção do filósofo seria:

Esta pessoa pública, que se forma assim pela união de todas as outras, tomava outrora o nome de *Cidade*, e toma agora o de *República* ou de corpo político, que é chamado, por seus membros, de *Estado*, quando é passivo, *Soberano*, quando é ativo e *Poder*, quando comparado a seus semelhantes. Em relação a seus associados, estes tomam, coletivamente, o nome de *Povo*, e se chamam, particularmente, de *cidadãos*, como participantes da autoridade soberana e *súditos*, quando submetidos às leis do Estado. Mas estes termos se confundem, muitas vezes, e são tomados uns pelos outros; basta saber distingui-los quando são empregados em toda a sua precisão. (ROUSSEAU, 2008, p. 30) (Grifo original)

Nesse Estado, Rousseau (2008, p. 30) defende que o homem cede parte de seus direitos naturais, “criando assim uma organização política com vontade própria, que é a vontade geral. Mas, dentro dessa organização, cada indivíduo possui uma parcela do poder, da soberania, e, portanto, recupera a liberdade perdida em consequência do contrato social.”

Hans Kelsen (2003, p. 39) também se manifesta acerca do fundamento da existência do Estado na Teoria Pura do Direito, atribuindo-o a um critério normativo, precisamente a ordem jurídica, o fator determinante de “vários homens” formarem uma “comunidade” humana. O fundador da Escola de Viena vê o Estado como “uma unidade especificamente normativa e, de maneira alguma, como uma formação, de certo modo compreensível, mediante a legalidade causal”. Assim, lhe percebe como uma criação jurídica sob a qual os indivíduos estão reunidos e vinculados por um poder soberano.

Para Bobbio (2007, p. 73), o problema da origem do Estado, ou seja, o de saber se ele sempre existiu ou se é um fenômeno histórico, caracteriza-se como:

[...] Uma tese recorrente percorre com extraordinária continuidade toda a história do pensamento político: o Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa). Enquanto que para alguns historiadores contemporâneos, como já se afirmou, o nascimento do Estado assinala o início da era moderna, segundo esta mais antiga e mais comum interpretação o nascimento do Estado representa o ponto de passagem da idade primitiva, gradativamente diferenciada em selvagem e bárbara, à idade civil, onde 'civil' está ao mesmo tempo para 'cidadão' e 'civilizado'.

E sobre as condições necessárias para a existência de um Estado, posiciona-se:

Do ponto de vista de uma definição formal e instrumental, condição necessária e suficiente para que exista um Estado, é que sobre um determinado território se tenha formado um poder em condições de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada. Sejam quais forem as decisões. Isto não quer dizer que o poder estatal não tenha limites. (BOBBIO, 2007, p.95)

Assim, a ideia da presença de um poder soberano, que possa interferir na organização social de modo a determinar a condução das decisões, configura-se como elemento imprescindível para o reconhecimento da existência do Estado, que em conjunto com outros, como: povo, espaço geográfico e objetivos próprios definidos, conjugam as bases fundamentais dessa sociedade política.

É imperioso dizer também que na evolução histórica a figura do Estado não surgiu com os caracteres atuais. Foram concebidos vários tipos de Estados (Estado Antigo, Estado Grego, Estado Medieval, Estado Romano, dentre outros), cada um com características próprias atinentes a cada tempo (CICCO; GONZAGA, 2009, p. 185). Entretanto, para os fins perseguidos nesse estudo, importa discorrer acerca do Estado Moderno, levando em conta as características que lhe enquadram nesse paradigma.

1.2.2 O Estado Moderno

O Estado Moderno surgiu a partir das deficiências da sociedade política medieval, que por suas fraquezas e mazelas despertou a consciência para a busca de outro tipo de organização política, que tivesse unidade territorial dotada de um poder soberano, e que

reunisse características não só políticas, mas também sociais e jurídicas. José Afonso da Silva (2006, p. 97-98) apresenta a definição de Estado Moderno como sendo:

Estado é, na justa definição de Balladore Pallieri, uma ordenação que tem por fim específico e essencial a regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada população sobre um dado território, na qual a palavra ordenação expressa a idéia de poder soberano, institucionalizado. O Estado, como se nota, constitui-se de quatro elementos essenciais: um poder soberano de um povo situado num território com certas finalidades. E a constituição, como dissemos antes, é o conjunto de normas que organizam estes elementos constitutivos do Estado: povo, território, poder e fins. (Grifo original)

Nesse aspecto, Dalmo de Abreu Dallari (2009, p. 72), por sua vez, aduz:

Em face dessa variedade de posições, sem descer aos pormenores de cada teoria, vamos proceder à análise de quatro notas características - a soberania, o território, o povo e a finalidade -, cuja síntese nos conduzirá a um conceito de Estado que nos parece realista, porque considera todas as peculiaridades verificáveis no plano da realidade social.

E, por fim, complementa apresentando o conceito de Estado Moderno:

[...] parece-nos que se poderá conceituar o Estado como *a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*. Nesse conceito se acham presentes todos os elementos que compõem o Estado, e só esses elementos. A noção de poder está implícita na de soberania, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica. A politicidade do Estado é afirmada na referência expressa ao bem comum, com a vinculação deste a um certo povo e, finalmente, a territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do Estado, está presente na menção a determinado território (DALLARI, 2009, p. 111). (Grifo original)

Portanto, o Estado Moderno possui características próprias, sendo composto pela junção de alguns elementos também individualizados, quais sejam: povo, território, soberania e fins, que, em conjunto, apresentam a noção da atual faceta do Estado.

Sem o povo não há Estado. Como parte integrante, é para o povo que o Estado é formado, conforme observa Dallari (DALLARI, 2009, p.95). É importante, ainda, por nele residirem à soberania popular e a condição de cidadão para fins de participação nas decisões do Estado.

O território é outro elemento imprescindível e só apareceu com o Estado Moderno, haja vista as incontáveis guerras por territórios ocorridas ao longo da história, mas, principalmente, no Estado Medieval. Consiste na base física, na extensão territorial sobre a qual o Estado exerce sua soberania. Sem território também não há Estado, pois é nele que se dá o exercício da soberania.

A soberania também é base do Estado Moderno, caracterizando-se como poder supremo, incontrastável, absoluto, uno, que se manifesta interna e externamente. Internamente, significa o poder do Estado de impor as leis e ordens que edita a todos que estão no seu território, sem que outro lhe impeça ou dificulte. No plano externo, soberania se expressa quando o Estado, em suas relações com outros países, põe-se em pé de igualdade com os demais, sob o ponto de vista político, jurídico e econômico. Acerca da soberania, manifestou-se Dalmo de Abreu Dallari (2009, p. 84):

[...] a soberania continua a ser concebida de duas maneiras distintas: como sinônimo de *independência*, e assim tem sido invocada pelos dirigentes dos Estados que desejam afirmar, sobretudo ao seu próprio povo, não serem mais submissos a qualquer potência estrangeira; ou como expressão de *poder jurídico mais alto*, significando que, dentro dos limites da jurisdição do Estado, este é que tem o poder de decisão em última instância, sobre a eficácia de qualquer norma jurídica. (Grifo original)

Paulo Bonavides lembra que foi a soberania “o grande princípio que inaugurou o Estado Moderno, impossível de constituir-se se lhe falecesse a sólida doutrina de um poder inabalável e inexpugnável, teorizado e concretizado na qualidade superlativa de autoridade central, unitária, monopolizadora de coerção.”(BONAVIDES, 2003, p.21)

Tal como soberania, a finalidade do Estado se reveste em elemento de grande relevância, pois através dele se alcança a ideia plena do que representa esse ente político. A compreensão da prestação do bem público à coletividade dá a certeza de que a destinação principal do Estado é a promoção do bem comum. Em síntese, Bobbio (2007, p. 95) compreende a existência do Estado como sendo:

Do ponto de vista de uma definição formal e instrumental, condição necessária e suficiente para que exista um Estado, é que sobre um determinado território se tenha formado um poder em condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada. (BOBBIO, 2007, p. 95)

Após essa breve análise das características do Estado Moderno, resta avaliar o Estado brasileiro nessa qualidade.

1.2.2 O Estado brasileiro como Estado moderno

Levando em conta as considerações acerca da caracterização do Estado Moderno, é possível dizer, desde já, que o Estado brasileiro se enquadra nesse paradigma, haja vista possuir todos os elementos, quais sejam: povo, território, soberania e finalidade, além de

adotar a Democracia como regime político, e a República como forma de governo. Acolheu ainda o princípio da independência e separação dos poderes, além de outros princípios estatuídos no artigo 1º e da Constituição da República, como abaixo se evidencia:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

As características do Estado brasileiro determinam seu enquadramento como Estado Moderno, porquanto, estão bem definidos todos os elementos essenciais na Constituição Federal de 1988. O povo é soberano, conforme artigo 1º, e detém o poder de eleger seus representantes, renovando a estrutura político-administrativa da Federação brasileira, periodicamente.

O Brasil é um país do continente sul-americano, tendo seu território delimitado por fronteiras, de modo que não se confunde com os países vizinhos, não havendo querelas acerca dos seus limites territoriais.

O poder, como elemento, determina a soberania estatal face a outros Estados, ou seja, o poder que o Estado possui frente aos demais, no sentido de ter respeitados seus preceitos e posições. Mas, além dessa consequência, ser soberano, determina também para o Estado a obrigação de ser independente no aspecto econômico-financeiro, devendo a soberania, no campo político, ser aliada ao disposto no artigo 170, inciso I da Carta Magna¹ que lhe destaca como um dos princípios da Ordem Econômica.

Os fins do Estado brasileiro em conjunto com os demais elementos enquadram-no como Estado Moderno. A CF/88 cuidou de dizer expressamente quais os objetivos da República Federativa do Brasil no artigo 3º, sendo: “construir uma sociedade livre, justa e solidária;

¹ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; [...]”

garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

O constituinte de 1988, ao estabelecer tais objetivos, não quis que fossem apenas meros indicadores das ações do Estado brasileiro. Na realidade, os fins devem ser a meta principal das ações governamentais e das políticas públicas a serem desenvolvidas em tempo razoável e sempre voltadas a atender as necessidades sociais. Se assim não for, o preceito constitucional acabará, tornando-se letra morta, sem eficácia, perdendo o sentido de sua existência. Também se vislumbra que o não atendimento a esse tipo de preceito irá torná-lo simples indicação formal da Constituição, ou até mesmo será enquadrado na qualidade de normas programáticas.

Em seus comentários à Constituição Imperial, Rui Barbosa (1934, p. 489) manifestou opinião acerca das normas constitucionais, que embora dita num passado longínquo, é muito pertinente nos dias atuais:

Não há numa Constituição, cláusulas a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm a força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos. Muitas, porém, não revestem dos meios de ação essenciais ao seu exercício os direitos, que outorgam, ou os encargos, que impõem: estabelecem competências, atribuições, poderes, cujo uso tem de aguardar que a Legislatura, segundo o seu critério, os habilite a se exercerem.²

Nesse sentido, se as finalidades do Estado brasileiro foram devidamente eleitas e objetivadas na norma constitucional, há que se buscar meios concretos de cumpri-las, ou seja, para que os fins não sejam apenas conselhos ou preceito sem valia, é necessário que o Estado saia de posição inerte e assuma posturas de cumprimento dos alvos estatais. Desta feita, é imprescindível que haja recursos, e o meio que o Estado possui é através da atividade financeira, estando incluído, aí, o poder de tributar que lhe é peculiar.

Sobre a importância da receita pública para o cumprimento das finalidades do Estado brasileiro, manifestou-se Paulo Nogueira Batista Jr. (2000, p. 269):

De uma forma geral, a receita pública é importante não só como elemento estabilizador do financiamento do Estado, mas também para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país. Todo um conjunto de serviços – educação, saúde, previdência e assistência social, transporte e comunicações, entre outros – depende e continuará a depender em larga medida da ação do Estado. Se a receita

² A consulta à obra foi feita através de informações virtuais repassadas pela Biblioteca da Casa de Rui Barbosa.

tributária for insuficiente, o risco é que esses serviços básicos não sejam prestados na medida necessária ou venham a ser financiados, em parte, por mecanismos alternativos e mais perigosos, como a inflação e o endividamento externo. É o que tem acontecido com frequência na experiência histórica brasileira, com pesados custos para o país em termos das suas perspectivas de desenvolvimento no longo prazo.

Portanto, a receita pública em suas modalidades, posteriormente analisadas, presta-se a servir de meio de efetivação das finalidades do Estado brasileiro. Para isso, a CF/88 disciplinou a estrutura do Sistema Tributário Nacional juntamente com os princípios constitucionais pertinentes à tributação e a competência tributária dos entes federativos, além da forma como os recursos serão distribuídos entre os entes políticos, através dos fundos de participação³, tudo na conformidade dos arts. 145 a 162 da Carta Magna.⁴

Desta forma, para atender as finalidades estatuídas no art. 3º, que se concretiza através de políticas públicas nas diversas áreas (educação, saúde, segurança, cultura, etc.) e manter sua estrutura administrativa, o Estado se vale do poder de tributar que lhe foi conferido constitucionalmente.

1.2.3 O Estado moderno e a intervenção na sociedade

Não há mais que duvidar da existência do Estado e de suas finalidades. Os efeitos são vistos e sentidos diuturnamente. Ao longo dos tempos, constatou-se apenas a presença estatal de várias maneiras, mas não pôs em xeque a sua presença na sociedade. Estar presente não significa assumir posição passiva. A existência determina a ingerência; é sair da inércia e mostrar para que serve efetivamente, pois se assim não fosse não haveria sentido existir.

Nesse desiderato, a intervenção estatal na sociedade, seja em maior ou menor grau, sempre foi objeto de estudo de várias teorias que, embora divergentes no modo como a mesma deva ser, concordam que a intervenção na vida social é inevitável, principalmente após o advento dos Estados modernos em que se constata a necessidade de interferência em várias atividades humanas. Mesmo nos Estados que optam por uma organização baseada na mínima intervenção, a imprescindibilidade da interferência é premente em setores que ultrapassam o raio de possibilidade do indivíduo, como, por exemplo, na área econômica.

³ FPE - Fundo de Participação dos Estados e FPM - Fundo de Participação dos Municípios, definidos pelos arts. 158 e 159 da Constituição Federal de 1988

⁴ Os arts. 145 a 162 tratam da Tributação e do Orçamento e do Sistema Tributário Nacional.

Cabe ao Estado cuidar das atividades essenciais da sociedade, sendo estas identificadas na Constituição Federal. Dentre elas estão: saúde, educação, segurança pública, moradia, emprego, cultura etc., que deverão ser objeto de políticas públicas, a fim de atingir pretensões comuns.

Além da prestação de serviços públicos, a Lei Maior determina outros fins a serem atendidos, como o exercício do poder de polícia, intervenção no domínio econômico, manutenção da estrutura do Estado, máquinas, móveis, servidores e, também, a identificação e preservação da memória e da história (OLIVEIRA, 2008, p. 94). A partir desses papéis, deve o Estado apresentar uma estrutura mínima para atingir referidos objetivos.

Especificamente, sobre a intervenção estatal na área econômica, vale salientar seu caráter limitado atualmente, haja vista a determinação constitucional expressa de impossibilidade direta do Estado de explorar a atividade econômica, consoante assevera o art. 173 da CF/88: “ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”. Assim se percebe a impossibilidade do Estado de ingressar livremente no mercado para produzir riquezas, o que, conseqüentemente, lhe impede de agir com intuito lucrativo.

A atividade econômica, portanto, é de domínio livre dos particulares, agindo o Estado apenas em caráter excepcional e em atendimento a requisitos constitucionais, inclusive quando lhe é deferido reprimir o “abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”, conforme determinação do § 4º do art. 173 da CF/88.

Sendo assim, ao Estado foi atribuída competência legal para exercer a fiscalização das atividades econômicas desenvolvidas pelos particulares, impor limitações à liberdade deferida àqueles, bem como agir incentivando e planejando o desenvolvimento da atividade econômica apropriada à realidade social.

Além da intervenção na ordem econômica, há outros setores onde se mostram imprescindível a interferência estatal, como na área social, haja vista o importante papel do Estado na distribuição da renda e na prestação de serviços que lhe são peculiares, como por exemplo, na segurança pública. Nesse desiderato, constata-se sua função na constante busca de Justiça Social e do bem comum.

Os motivos que determinam a atuação do Estado na sociedade podem ser enquadrados em grupos que levam em conta o setor da coletividade que deve sofrer a interferência. Tais grupos podem ser divididos em categorias, dependendo do papel do ente estatal, como quando age como prestador de serviços, regulador de atividades, fornecedor de bens ou, ainda, como distribuidor de riquezas e promotor de justiça social.

As razões que levam o Estado a intervir na vida social normalmente surgem das carências intrínsecas ao ser humano, decorrem de leis naturais, para após serem absorvidas pelas normas e se concretizarem como obrigações. Na verdade, o próprio Estado é quem vai determinar, na norma constitucional e demais leis, em quais setores irá intervir e de que maneira serão as políticas públicas tendentes a atender às privações sociais.

1.3 O Estado e a atividade financeira

É assente que, desde quando o homem deixou de viver no estado primitivo de isolamento e passou a conviver socialmente com seus pares, surgiram necessidades diversas das já experimentadas. No entanto, algumas, por impossibilidade de serem satisfeitas unicamente pelo indivíduo e por dizerem respeito ao aspecto social, deveriam ser providas por um ente maior que reunisse condições de organizar e encontrar meios de satisfação. Deste modo, o Estado encampou a função de regulador da vida em sociedade, prestando, dentre outros, o serviço público.

O atendimento a essas necessidades deve refletir o interesse público; as carências não são indefinidas, dependem do momento histórico e do nível de evolução social e econômico dos indivíduos. Muitas vezes alcançam apenas uma parcela da sociedade, e, a partir de uma decisão política, são inseridas numa norma jurídica, seja em nível constitucional ou mesmo infraconstitucional. Diferem, ainda, das necessidades do Estado, pois estas podem representar apenas os interesses de determinado governante em dado momento.

O interesse público que regerá as necessidades sociais, para Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 51), é o interesse do todo, do conjunto social, sendo apenas a “dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)”.

Não se pode menosprezar que o arcabouço fático das normas definidoras de necessidades públicas sofre influências de vários fatores, como: sociais, psicológicos,

religiosos, políticos, econômicos, definindo o conteúdo e servindo para a exata compreensão das mesmas.

Na CF/88 o legislador constituinte, atento às exigências sociais, estabeleceu normas que determinam a competência da União, Estados-membros e Municípios para atuar em áreas específicas, dependendo sua atuação do tipo de serviço que irá realizar ou do âmbito de ingerência que deve assumir em determinados setores, tendo sempre como parâmetro o interesse público que envolve a necessidade.

Entretanto, para fazer frente a essas faltas denominadas pela doutrina de necessidades públicas, é imprescindível a utilização de recursos arrecadados pelo próprio Estado, que deverão ser empregados no cumprimento das referidas obrigações, todas previamente definidas pela Constituição e pelas leis complementares, que formam o regime jurídico e econômico especial (BALEEIRO, 2000, p. 26).⁵

Para Aliomar Baleeiro (2000, p. 4), necessidade pública “é toda aquela de interesse geral, satisfeita pelo processo do serviço público. É a intervenção do Estado para provê-la, segundo aquele regime jurídico, que lhe dá o colorido inconfundível. A necessidade torna-se pública por uma decisão dos órgãos políticos”.

Ao Estado compete buscar meios de satisfazer essas necessidades sociais, que vão desde a defesa interna e externa, à construção de estradas, à assistência e previdência social, manutenção da ordem, educação e saúde pública, dentre outros. Desta feita, no atual modelo constitucional, essa variedade de bens e serviços sofreu considerável ampliação, haja vista o crescente intervencionismo estatal na busca do bem estar social.

Acerca do sentido de necessidade, no atual cenário constitucional, Régis Fernandes de Oliveira (2008, p. 261) entende que:

Há uma assimetria entre recursos e gastos. Nasce, por conseqüência, a perquirição pelo conceito de necessidade. Tem conteúdo econômico, em verdade. Revela a busca por um bem da vida, em determinado momento histórico. Diz respeito à correlação ente o interesse e a disponibilidade. Juridicamente, vem delimitado pela Constituição ao encampar uma série de providências que o Estado tem que curar.

⁵ Balleiro (2000, p. 4), entende que a necessidade é pública “quando, em determinado grupo social, costuma ser satisfeita pelo processo do serviço público, isto é, quando o Estado, outra pessoa de direito público, para satisfazê-la, institui ou mantém um regime jurídico e econômico especial, propício à sua obrigatoriedade, segurança, imparcialidade, regularidade ou continuidade, a cargo de seus agentes ou por delegação a pessoas sob sua supervisão.”

A partir de escolha política, e posterior determinação legal pelo próprio Estado das necessidades públicas, surge para este a obrigação de cumpri-las, através de uma cadeia de atos que envolvem a obtenção, gestão e gasto dos valores advindos por meio da tributação ou da arrecadação de recursos decorrentes da realização pelo ente estatal de atividades próprias dos particulares. Daí advém a atividade financeira do Estado, como sendo, “toda aquela marcada ou pela realização de uma receita ou pela administração do produto arrecadado ou, ainda, pela realização de um dispêndio ou investimento. É o conjunto das atividades que têm por objeto o dinheiro.”(BASTOS, 1999, p. 4). Cabe ainda àquela prever a estrutura e os meios para que as entidades prestem suas atribuições definidas constitucionalmente.

A atividade financeira estatal é precedida pela necessidade pública já previamente determinada em lei. Possui a função de captação, administração e distribuição de receitas, objetivando, assim, cumprir o dispositivo legal e satisfazer as carências da sociedade definida como pública.

As formas que os Estados possuem para cumprir as funções que lhes foram atribuídas pela sociedade são distintas em razão do tipo de atividade que irão prestar, como quando arrecada recursos por meio de prestação de serviços privativos de particulares, ou seja, atividades que atendem interesse dos cidadãos individualmente, mas que decorrem do funcionamento da máquina estatal. Outra opção para os Estados, que finda sendo a principal, é a tributação. Por ela o ente estatal está legitimado a arrecadar recursos coercitivamente dos indivíduos, que lhes entregam compulsoriamente quantias em dinheiro quando atendem a situações previamente descritas na lei.

Vale assinalar que o exercício tributário do Estado deve ter como norte o próprio indivíduo, não apenas como mero potencial de arrecadação, mas como titular de direitos e garantias conferidos constitucionalmente, face ao poder tributário, bem como na condição de destinatário das políticas públicas empreendidas, a fim de satisfazer as necessidades sociais.

A importância do tema determinou a existência do direito financeiro como sendo um ramo do direito que tem como ocupação cuidar da receita e despesa do Estado para fazer frente às atribuições legais determinadas pelas necessidades sociais. Nessa função estabelece princípios e normas regentes da atividade financeira que comporão o ordenamento jurídico das finanças do Estado.

1.4 Receita pública

A partir da obrigação estatal de tomar a frente, face às necessidades sociais, surgem as despesas e, conseqüentemente, a arrecadação de recursos como meio de atingir finalidades. Na atualidade essa arrecadação é feita comumente através da tributação ou de outras maneiras permitidas por lei.

Ocorre que nem sempre foi assim. Historicamente a arrecadação em dinheiro não foi o meio que o Estado encontrou de suprir as necessidades públicas e manter seu aparato. No passado, o patrimônio público era composto em sua grande maioria por terras, que, sendo de domínio público, serviam para suprir parte das carências estatais. Outros meios de auferir o dinheiro de que necessitavam, segundo Aliomar Baleeiro (2000, p. 125), eram realizando extorsões sobre outros povos ou deles recebendo doações voluntárias; através do recolhimento de rendas advindas dos bens e empresas estatais; imposição de tributos ou penalidades; forçando empréstimos e fabricando dinheiro metálico ou papel.⁶

Entretanto, com o passar dos tempos, a soberania dos povos e o reconhecimento dos direitos humanos, dificultaram a retirada de patrimônio e riquezas de países menos favorecidos, o que obrigou aos Estados, diante do aumento das necessidades públicas e o engrandecimento da máquina estrutural, buscar meios menos violentos e mais legítimos de arrecadar dinheiro.

Em regra, a tributação foi a forma encontrada pelos Estados modernos para proceder a arrecadação de dinheiro a fim de cumprir as exigências legais das necessidades públicas. Dessa maneira, quando o Estado age sobre os particulares coercitivamente e lhes impõe a obrigação de entregar certa quantia em dinheiro em razão ou não de alguma atividade específica, diz-se que o mesmo está tributando, ou seja, entende-se que o Estado recebeu competência constitucional, o que lhe dá, portanto, aptidão para instituir tributos.

⁶ Acerca da histórica invasão de países a fim de retirar riquezas e engrandecer seus próprios domínios, Régis Fernandes de Oliveira (2008, p. 100-101), quando se posicionou sobre a receita dos Estados aduziu que: “a história fornece-nos exemplos inúmeros de transferência de recursos através de domínio de guerras de conquista. Basta lembrar da expansão grega, do Império Romano, de Alexandre e seu Império macedônio, de todas as conquistas da Idade Média, do ciclo das Grandes Descobertas, pontificando Espanha e Portugal, com a exploração exaustiva da América Latina, das conquistas napoleônicas, em especial, do Egito, em que fortunas históricas foram transferidas para a França, das duas Grandes Guerras em que territórios foram repartidos e bens explorados e, por fim, nos conflitos contemporâneos, as sucessões de Estados (União Soviética, Iugoslávia etc). Na América Latina, os exemplos são fartos. No México, houve a matança de todo um povo, civilizações diversas que ali habitavam. O golpe final foi dado sobre Moctezuma, no festival de Tlatelolco. Cortez fê-lo prisioneiro e derreteu todo os objetos de ouro que encontrou. No Peru, houve a conquista por Pizarro, que capturou e executou Atahualpa em 1532 e depois fez o mesmo com Tupac Amaru. Com a vinda dos conquistadores, na América espanhola, Felipe II tinha necessidade de recursos e sobrecarregou seus súditos com pesadas transferências em ouro do centro mineiro de Potosí”.

Nessa direção, o constituinte, por vontade política, determina a repartição tributária, atribui a cada ente a competência para arrecadar e partilhar os recursos aptos a atender às finalidades já previamente definidas.

O tributo é gênero, do qual são espécies o imposto, a taxa, a contribuição de melhoria, o empréstimo compulsório e as contribuições especiais. Compõem a chamada receita pública tributária, ou seja, àquela decorrente do poder coercitivo do Estado face ao particular. São as obtidas em decorrência da força constrictiva do Estado. Em contrapartida, o ente estatal também auferir renda por outras receitas também públicas, mas denominadas de não tributárias ou patrimoniais (BASTOS, 1999, p. 40).⁷

Citadas receitas não decorrem do poder coercitivo do Estado sobre o particular, mas de atividades típicas de direito privado em que o ente estatal é partícipe. Na lição de Régis Fernandes de Oliveira, (2003, p. 123) receitas públicas não tributárias

[...] são entradas decorrentes de atividade do Estado submetida ao direito privado, como, por exemplo, receitas decorrentes de contratos, heranças vacante, de doações, legados etc.), ou, então, do que se rotulou direito público disponível, ou seja, advindo da exploração do patrimônio do Estado (vias públicas, mercados, espaços em aeroportos, estradas, etc. ou em decorrência de serviço público prestado por concessionário.

Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 40) coaduna com esse entendimento conceituando-as como:

[...] aquelas geradas pela exploração do patrimônio do Estado (ou mesmo pela sua disposição), feitas segundo regras de direito privado, conseqüentemente sem caráter tributário. Com efeito, os Poderes Públicos desfrutam de um patrimônio formado por terras, casas, empresas, direitos, que são passíveis de serem administrados à moda do que faria um particular, isto é, dando em locação, vendendo a produção de bens ou mesmo cedendo o imóvel ou o direito.

Dejalma de Campos (1995, p. 57) atribui à receita tributária a qualidade de mais importante, pelo volume de recursos que a representa e pela função que pode desempenhar. Por caracterizar-se como a maior das receitas, sua imposição determina os rumos da conjuntura econômica do Estado.

Nem toda quantia recebida pelos cofres públicos pode ser enquadrada nas espécies de receita pública, ou sequer, podem ser assim nominadas. Genericamente as não enquadradas nessa categoria são designadas como entradas ou ingressos. Caracterizam-se por não

⁷ O autor denominou essas receitas de patrimoniais.

constituir acréscimo ao patrimônio estatal, estão condicionadas a restituições posteriores ou representam apenas ressarcimento de valores emprestados pelo governo, não podendo, assim, ser objeto de disposição estatal em programas ou ações que visem à satisfação de necessidades públicas. (BALEEIRO, 2000, p. 126)

A atividade financeira do Estado, portanto, engloba tanto as receitas advindas da tributação como as decorrentes de outras entradas nos cofres públicos, ou seja, as que não advêm do exercício do poder coercitivo na esfera financeira do particular, denominadas de não tributárias. Dessa forma, a receita pública, seja tributária ou não, é componente imprescindível para a atividade financeira, pois sem ela não há como o ente estatal atender as necessidades públicas. É premente lembrar que a não satisfação das necessidades essenciais da sociedade compromete a própria finalidade da existência do Estado, já que sua função precípua é gerir a vida em sociedade.

1.4.1 Classificação das receitas públicas

Tendo como premissa a inafastável necessidade estatal de arrecadar dinheiro para atender aos reclamos sociais, e as várias possibilidades de receitas que pode ter a seu dispor, é importante estudar as espécies existentes, que permitem o atendimento da imposição legal, o que dará embasamento à compreensão da matéria.

A utilização do recurso pedagógico da classificação tem como finalidade mostrar as peculiaridades dos institutos jurídicos estudados, sendo estes inseridos por suas semelhanças em grupos que os distinguem.

A importância das classificações foi ressaltada por Aliomar Baleeiro (2000, p. 99), pois representam mecanismos que ensinam a distinguir, por caracteres fundamentais, as diferentes espécies de instituições do mesmo gênero, daí o empenho dos financistas ao tentarem classificar despesas, receitas e outros fatos financeiros.⁸

Normalmente, por ser resultado do ponto de vista de cada autor e do recurso metodológico escolhido numa gama de opções, a classificação jurídica, embora fundamental,

⁸ Régis Fernandes de Oliveira (2008, p. 104) também reconhece a importância da escolha do critério da classificação, ao se manifestar: “Vê-se, pois, que o fundamental, na classificação, é a escolha do critério de discriminação que será utilizado para apartar o objeto de estudo. Não haverá, nunca, a certeza da classificação. Para nós, o que vale é trazeremos uma classificação que seja, ao mesmo tempo útil e jurídica. A discriminação deve levar em conta o rigor jurídico.”

carece de perfeição e consenso, possuindo mais aceitação, algumas classificações, em detrimento de outras, dependendo dessa anuência do tipo de critério utilizado pelo doutrinador.

No que pertine às receitas públicas, a doutrina historicamente classificou-as a partir de vários critérios, que por vezes levavam em conta motivos jurídicos e até extrajurídicos, sendo os últimos de menor relevância para a análise aqui perquirida. No entanto, o enquadramento da receita pública, em determinados critérios jurídicos, é de grande proeminência para o presente estudo, haja vista a posterior análise jurídico-financeira do FNC e a sua inserção no rol das receitas públicas, sendo necessário enquadrá-lo nos critérios classificatórios.

Nesse sentido, Aliomar Baleeiro (2000, p. 99) apresenta classificação das receitas públicas enquadrando-a em dois grandes grupos: o primeiro engloba as originárias ou voluntárias - que podem ser a título gratuito - como as doações puras e simples, bens vacantes, etc.; e a título oneroso - as doações e legados sob condição, preços públicos, etc.; e no segundo grupo estão as derivadas ou coativas, do qual fazem parte tributos, multas, penalidades, reparação de guerra (BALEIRO, 2000, p. 120-121).

A receita originária advém da atividade estatal de exploração, de seus próprios bens ou quando pode exercer atividades sob o regime de direito privado. Trata-se de uma receita voluntária, espontânea e volitiva. Aqui o Estado participa da atividade econômica, atuando na exploração de atividades privadas, cobrando preço ou tarifa.

As receitas derivadas são aquelas obtidas através do *jus imperii* do Estado, ou seja, são decorrentes do exercício do poder de autoridade estatal sob os particulares. A relação jurídica é de direito público. Por ela o ente arrecada o tributo, que tem como espécies o imposto, a taxa e a contribuição de melhoria. Incluindo ainda nesse tipo de receita as contribuições sociais ou de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, consoante o art. 149 da Constituição Federal.

Régis Fernandes de Oliveira (2008, p. 105) acrescenta a essa classificação as receitas transferidas, que embora também possam ser a título de tributo - quando decorrem da coerção do Estado sobre o particular - diferem das demais, no sentido de serem arrecadadas por uma determinada entidade política, conforme competência constitucional, mas transferidas para outro ente utilizá-las. Dessa maneira, a Constituição Federal atribui competência para a União arrecadar e transferir os recursos para os Estados e os Municípios ou conferiu aos Estados,

Distrito Federal e União arrecadarem dinheiro para transferir aos Municípios, conforme disposto nos arts. 157 a 162 da Carta Magna.

Os valores ingressam nos cofres públicos dos Estados e Municípios, não por arrecadação própria ou por exploração de seus bens, mas por transferência de outros entes, que receberam competência do legislador constituinte para assim procederem.

Contribui ainda com o critério que leva em conta a periodicidade da receita, podendo ser extraordinária e ordinária. As primeiras são as decorrentes de situações de proximidade de guerra no território nacional ou conflitos externos que motivem o Estado a exigir do particular “impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação”, consoante dispõe o inciso II do art. 154 da Constituição Federal. Também podem ser chamadas de extraordinárias as receitas decorrentes de calamidade pública e até de doações recebidas pelo Estado. Referida situação redundava na entrada excepcional de dinheiro nos cofres públicos, para atender situação de absoluta anormalidade no plano institucional.

Em contrapartida, as receitas ordinárias são as decorrentes de situações perfeitamente regulares, ou seja, as que advêm do exercício normal de arrecadação do Estado, prevista constitucionalmente com o propósito de servir a satisfação de necessidades sociais que ao serem recolhidas entram na composição da atividade financeira do Estado.

Alguns autores, como Eduardo Marcial Ferreira (2000, p. 58-59), Luiz Emygdio Franco da Rosa Junior (2000, p. 53-60), Kiyishi Harada (2001, p. 56) e Luiz Celso de Barros (1991, p.141) dentre outros, utilizam diversos critérios de classificação, entretanto, por sua inexpressiva contribuição jurídica não merecem ser objeto de análise nesse estudo.

1.4.2 Classificação das receitas públicas conforme a Lei nº 4.320/64

A lei dificilmente classifica algum instituto jurídico, sendo muito mais obra da doutrina tal função. No entanto, a Lei nº 4.320/64 cuidou de classificar a receita em categorias econômicas no art. 11, distinguindo-as em receitas correntes e de capital. As receitas correntes são as constituídas de tributo - decorrentes do poder impositivo do Estado - incluem ainda as contribuições; as receitas patrimoniais, decorrentes da fruição do patrimônio por outras pessoas jurídicas de direito público ou privado que se destinam a atender despesas correntes;

receitas agropecuárias, industrial e de serviços. São exemplos, as receitas advindas pela utilização de estradas, zona azul, exploração agropecuária, etc.

Em comentários à Lei nº 4.320/64, J. Teixeira Machado Junior e Heraldo da Costa Reis (2008, p. 37) esclareceram que são correntes as operações que traduzem obtenção de recursos financeiros classificados como receitas correntes e que se destinem, dentre outras, às aplicações de manutenção e funcionamento das atividades-meio e fim, classificadas como despesas correntes.” Atividades-meio e fim para a Lei são as necessárias ao funcionamento da estrutura governamental.

As receitas de capital provêm de recursos financeiros advindos de dívidas, conversão de bens e direitos em espécie, como a alienação de um bem, e, ainda, as provenientes de recursos transferidos de outras pessoas jurídicas de direito público ou privado, destinadas a suprir as despesas de capital, como obtenção e concessão de empréstimos.

Pelo que se observa, ao Estado coube o dever de arrecadar meios financeiros para cumprir a função para a qual foi criado, como sendo a de atender às necessidades essenciais da sociedade. Nesse rumo, encontrou ao longo do tempo várias maneiras de aquisição desses meios, sendo a mais comum delas a constrição dos indivíduos ao pagamento de tributos ou à exploração dos bens pertencentes ao domínio estatal, todas elas previstas pela Constituição e pelas leis.

1.5 Despesa pública

Ao Estado não compete apenas a arrecadação. Para atender a seus objetivos, deve aplicar os recursos de modo a observar às necessidades públicas. As carências sociais são prementes, decorrem da impossibilidade de o indivíduo satisfazer, sozinho, as ausências materiais ínsitas ao ser humano, que surgem no decorrer da vida.

Aliomar Baleeiro (2004, p.65) apresenta dois conceitos de despesa pública que explicam e dão noção de seu papel, sendo o primeiro “o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos”. No segundo, diz que despesa pública é a “aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”.

Os conceitos do autor bem resumem o que é despesa pública e qual o seu papel. Como se observa, após serem determinadas as finalidades públicas as quais o Estado deve atender, passa-se à fase da arrecadação de dinheiro pelas formas já explicitadas. Finalmente cabe sanar as carências sociais conforme suas peculiaridades e os ditames constitucionais previamente estabelecidos, surgindo, daí, a despesa pública.

Na complexa missão de atender às necessidades públicas, cabe ao administrador elaborar metas, que, organizadas em plano de governo, determinam quais as áreas que devem receber recursos para o desenvolvimento ou até mesmo a manutenção. O orçamento é esse plano de governo, sendo um documento solene que reúne as áreas de execução das ações governamentais, podendo variar conforme as convicções políticas, sociais, ideológicas do administrador público.

É certo que algumas despesas, por sua importância ao desenvolvimento do país, são vinculadas constitucionalmente, como as relacionadas à educação e saúde. As demais devem ser autorizadas previamente pelo Poder Legislativo, que, em conjunto com a exigência, igualmente constitucional, de realização de licitação para construção de obras, serviços e compras, mune o administrado da presunção de seriedade do uso dos recursos públicos.

Além das exigências legais de vinculação de algumas despesas e exigência de licitação para gasto dos recursos públicos, a Lei n.º 4.320/64 em seu artigo 60, *caput*, estabeleceu que “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho”, que, conforme disposição da mesma norma no artigo 58, é “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

O empenho é uma das fases da despesa pública que ratifica a garantia do pagamento decorrente de relação contratual entre o ente estatal e seus fornecedores e prestadores de serviços. Para J. Teixeira Machado Junior e Heraldo da Costa Reis (2008, p. 137), a definição administrativa de empenho remete a uma reserva de recursos ou garantia que se dá ao fornecedor ou ao prestador que o serviço lhe será pago, desde que atendidas as exigências contratuais.

O controle rígido sobre a despesa pública é imprescindível para que não haja desvio de finalidade na utilização dos recursos. Entretanto, referido controle não deve ser apenas formal, deve abranger a despesa por inteiro, e, assim, efetivamente, servir para o fim a qual se destina.

A Lei n.º 4.320/64 ainda cuidou em distinguir, no artigo 12, as despesas públicas em correntes e de capital, sendo esses seus títulos gerais, já que foram desdobradas em outras despesas. As primeiras englobam as de custeio, que se destinam a arcar com o pagamento de pessoal civil, militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos. As segundas compreendem as de transferências correntes, que servem as subvenções sociais, econômicas, inativos, pensionistas, salário-família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições de previdência social e diversas.

As despesas de capital abrangem os investimentos, envolvendo obras, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas; abrangem, ainda, as despesas com inversões financeiras que englobam a aquisição de imóveis, participação em aumento ou constituição de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresas em funcionamento, constituição de fundos rotativos e a concessão de empréstimos diversos; por último, as despesas de capital também abrangem as despesas de transferência de capital, que servem à amortização da dívida pública, de auxílio para obras públicas, auxílios para equipamentos e instalações, auxílios para inversões financeiras e outras contribuições.

A classificação acima reflete o interesse do legislador em vincular as despesas do Estado a situações fáticas previamente definidas, a fim de evitar que a ampla e irrestrita discricionariedade do administrador enseje a utilização de verba específica para área distinta da determinada pela lei.

Na atual fase do constitucionalismo brasileiro, em que a norma constitucional não se restringiu apenas a declarar direitos, exigindo a concretização dos mesmos, que se tornam eficazes a partir de políticas públicas de inclusão social, ressalta de grande importância a reflexão acerca do modo como deverão ser priorizada a implementação das referidas exigências face à finitude dos recursos, e, principalmente, como deverão estes ser gastos.

Diante da constatação da necessidade pública e da limitação dos recursos, o administrador deve eleger as prioridades sociais. A opção por uma ou outra área se caracteriza como política, dependendo essa escolha, da ideologia adotada pelo governante. Assim é que constata-se opções governamentais por maior ou menor aplicação de recursos na área social ou em outras áreas, o que reflete a linha ideológica seguida pelo administrador.

Sobre a escolha a ser feita pelo governante, quando da aplicação dos recursos, tendo em vista a determinação de direitos pela Constituição Federal, posicionou-se Régis Fernandes de Oliveira (2008, p. 262):

A efetivação dos direitos fundamentais e democráticos pressupõe a escolha dos instrumentos e a liberação de verbas para o atendimento e realização das políticas públicas. O atendimento dos interesses básicos da sociedade pressupõe a tomada de uma decisão política do gasto. Este é, essencialmente, uma deliberação política, isto é, fundada na conveniência e oportunidade do interesse público. Como os recursos são finitos, a arte de bem administrar pressupõe a boa decisão na escolha.

O fim da atividade financeira do Estado é a satisfação das necessidades sociais, cabendo àquele provê-las com os recursos que arrecada. Entretanto, o aumento das necessidades, causado pelo agigantamento do contingente populacional, obriga o governante a fazer escolhas das áreas nas quais deverá investir, acarretando, inevitavelmente, hipertrofia de algumas em detrimento de outras.

Como exemplo, pode-se citar a previsão constitucional pátria de despesa vinculada ao ensino, conforme disposto no artigo 212, prevendo o legislador constituinte que a União tem o dever de aplicar nunca menos de dezoito por cento (18%), e os Estados, Distrito Federal e Municípios, pelo menos vinte e cinco por cento (25%), “da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Desta feita, percebe-se a opção do constituinte de 1988 de privilegiar o ensino com dotação orçamentária considerável em comparação com outras áreas. Mas não o fez apenas com o ensino, elegeu também como prioridade o serviço público de saúde, o atendimento a alguns fundos admitidos no corpo da Constituição, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, o Fundo Social de Emergência, Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, dentre outros. Ao dispor sobre a ordem social, foram escolhas essenciais do constituinte a seguridade social, a saúde, a previdência e a assistência social. Garantiu ainda a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, assim como lhe atribuiu o dever de assegurar a todos o pleno exercício dos direitos culturais, a defesa e a preservação do meio ambiente e o fomento ao desporto.⁹

A CF/88 ainda estabeleceu outras obrigações estatais, tais como a necessidade do pagamento dos débitos transitados em julgado em ações movidas contra o Poder Público, os chamados precatórios. Outras opções foram feitas pelo legislador infraconstitucional, como as

⁹ Arts. 215, 217 e 225 da CF.

da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando determinou o pagamento de obrigações legais no artigo 9º e as decorrentes do serviço da dívida.

Referidas escolhas saltam aos olhos, em razão de concorrem nas mesmas condições com as necessidades de ordem social, impondo ao governante a opção de pagar despesas decorrentes de dívida pública ou aplicar recursos na área social. Evidentemente que a pessoa humana deve ser a prioridade do Estado brasileiro, haja vista os valores encampados pela norma maior em seus artigos 1º e 3º.¹⁰

Portanto, não há que atribuir preferência à utilização de recursos para pagar dívida pública em detrimento da aplicação do dinheiro em área social, além de considerar que preceitos constitucionais estruturados nos direitos humanos devem prevalecer em face de qualquer outro regramento.

Não obstante haja o reconhecimento da superioridade de normas constitucionais embasadas nos direitos humanos, o que se constata habitualmente é a aplicação dos recursos no pagamento de dívidas, em detrimento de fomento às políticas públicas de inclusão social.

A despesa pública, também como a receita, possui previsão constitucional, sendo sustentada pelo princípio da legalidade. Além deste, regem a atividade financeira, os princípios da proporcionalidade, isonomia, anualidade, capacidade econômica, eficiência. Todos devem estar umbilicalmente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, bem como aos objetivos republicanos estatuídos no art. 3º, de construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária; erradicação da pobreza, da marginalidade e da redução das desigualdades sociais e regionais.

Os princípios, na qualidade de ditames orientadores do direito financeiro, devem ser observados pelo administrador público quando da escolha política das necessidades merecedoras de investimento. A limitação dos recursos acarreta o não atendimento a todas as carências materiais, impondo a aplicação daqueles no momento dessa escolha. Assim, o princípio da proporcionalidade deve ser observado à fim de atender a disposição

¹⁰ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.”

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

constitucional da repartição de recursos e a observância da valoração que pode ser atribuída a cada opção estatal.

Para atender ao princípio da anualidade, todas as despesas devem ser previamente autorizadas na lei orçamentária anual. Entretanto, a própria CF/88 previu a possibilidade de emendas para incluir créditos adicionais, destinados à realização de despesas não previstas ou insuficientemente previstas na Lei Orçamentária. Esses créditos podem ser suplementares, para reforçar despesas já previstas; especiais, ao atendimento de despesas não vislumbradas anteriormente; e, extraordinários, para atender despesas imprevisíveis e urgentes.¹¹

O princípio da isonomia aplicado às despesas públicas permite a escolha política de utilização de recursos às necessidades sociais dos menos favorecidos, pois se todos são iguais perante a lei, impõe que os gastos devem privilegiar àqueles que não usufruem dos bens por completa impossibilidade financeira. Desse modo, aos preceitos normativos já definidos devem ser canalizados os recursos, a fim de beneficiar as classes menos favorecidas, para que os ditames constitucionais de sociedade justa e solidária sejam atendidos.

Acerca da capacidade econômica há que primar pela distribuição dos recursos conforme a menor capacidade contributiva do indivíduo, ou seja, aqueles que possuem menos devem ser beneficiados pelo Estado com maior aplicação de recursos, atendendo, assim, ao princípio da dignidade da pessoa humana e aos objetivos fundamentais estatuídos na Carta Constitucional.

Sobre a eficiência é importante afirmar que ao escolher bem a necessidade social e direcionar a despesa pública de forma controlada, está o administrador atendendo ao referido princípio, sendo este vetor de condução correta da atividade financeira do Estado.

O princípio da eficiência também é considerado quando a utilização das receitas públicas observa as exigências constitucionais, ou seja, no momento em que são destinadas a áreas já previamente definidas na norma. Outro aspecto que deve ser considerado ao falar de eficiência é o da correta aplicação das receitas públicas, ou seja, o dinheiro público não deve ser aplicado em despesas fúteis ou inócuas, caracterizando, assim, o mau uso dos recursos. Na realidade, para que seja considerada uma gestão eficiente, deve haver uma correta aplicação dos recursos de modo a atender as reais necessidades sociais. Só assim pode-se dizer que houve uma boa alocação dos recursos públicos, conseqüentemente, as despesas atenderam aos objetivos.

¹¹ Arts. 165, § 8º; 166, caput e § 8º; 167, II, III, V, VII; 167, §§ 2º e 3º da CF.

Como se percebe, a atividade financeira do Estado, em todas as suas fases - determinação de necessidades sociais, arrecadação e aplicação de recursos - devem ser pautadas sob os princípios e fundamentos constitucionais, sempre levando em conta o caráter humano nas escolhas políticas de direcionamento de recursos. Sobre esse aspecto, entende Régis Fernandes Oliveira (2008, p. 273):

De que valeria a atividade financeira, senão para dar eficácia a tais princípios? Instituído o Estado, definem-se, através de documento solene, os direitos e deveres de cada indivíduo que sob ele estará, seja nacional ou estrangeiro. Estes direitos, frutos de longa conquista, inclusive regada pelo sangue dos mártires, não são meros pedaços de papel. Consubstanciam importante conteúdo de asseguramento da ordem jurídica. Modernamente, o direito outra coisa não pode ter em mente, senão a dimensão da pessoa humana. Não mais pode subsistir o mero aspecto sintático de conexão de normas, desprovida de conteúdo sensível. Em verdade, o conjunto normativo dirige-se a uma sociedade identificada por uma série de ideais, de cultura, de folclore, de emoções coletivas, tudo a identificar uma nação. Esta não pode ser tratada como punhado de ignorantes ou, então, como mais privilegiados de um lado e abandonados de outro. Há de se instaurar uma justa distribuição de recursos, para que possa haver a democratização da sociedade. Isto se faz com a democratização dos gastos.

Por outro ângulo de visão há de se considerar a fiscalização que deve haver sobre as despesas públicas, a fim de constatar a correta aplicação dos recursos. Hodiernamente, a legislação brasileira recebeu importante reforço na matéria, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, que determinou uma série de medidas, visando estimular o crescimento da receita e controlar o montante da despesa, exercendo, principalmente, papel fiscalizador da gestão pública.

Especificamente acerca da despesa, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe inovações consideráveis, haja vista seu caráter limitador e regulador de gastos, objetivando uma gestão planejada e transparente da administração pública.

Além da Lei de Responsabilidade Fiscal há o controle da execução orçamentária, ou seja, todas as receitas e despesas que foram incluídas no orçamento passam por um controle, que compreende a verificação da legalidade dos atos que resultem tanto na arrecadação como na realização da despesa. O controle, que pode ser externo, quando exercido pelo Congresso Nacional com a colaboração do Tribunal de Contas, ou interno, aquele exercido por cada Poder, tem previsão constitucional, submetendo-se a ele toda e qualquer despesa e receita pública.¹²

¹² “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e

Como se vê, a atividade financeira do Estado envolve uma série de atos que ao final visam atender aos interesses sociais. Dessa forma, cabe ao ente estatal empreender esforços na constante busca de recursos para o cumprimento de suas metas. Entretanto, tais recursos não devem ser gastos aleatoriamente, todas as despesas devem ser previamente escolhidas e organizadas para que atendam aos ditames legais, e, principalmente, cumpram o objetivo maior, que é a realização dos interesses sociais, sob pena de assim não fazendo estarem preterindo a própria Constituição Federal.

Especificamente no campo da cultura, os recursos, sejam advindos de transferência pelos entes estatais, sejam de outras fontes, como do Fundo Nacional da Cultura, deveriam servir a atender políticas públicas inclusivas, de modo que permitissem a todos o acesso à cultura, tanto no aspecto de financiamento de projetos culturais, quanto no direito de fruir dos bens culturais ou preservação do patrimônio cultural. No entanto, a exiguidade dos recursos impede que o direito constitucional de acesso à cultura seja exercido por todos indistintamente, sendo os obstáculos financeiros verdadeiros entraves que acabam por refletir o real interesse do Estado à área da cultura.

A pequena parcela de recursos acaba, conseqüentemente, por interferir na disponibilidade de gastos que o Estado possui, limitando o fomento e o desenvolvimento do setor cultural, hipertrofiando demandas e sufocando anseios da sociedade cada vez mais despida de conhecimentos e acesso a esses bens. Desta feita, só um olhar verdadeiramente voltado para a cultura, no sentido de a ela destinar consideráveis investimentos a projetos e ações visando à democratização dos instrumentos pertinentes importarão no cumprimento efetivo do preceito constitucional de acesso à cultura.

1.6 Orçamento público

Vale ressaltar que não bastam somente arrecadar e gastar aleatoriamente. Ao Estado também cabe a função de prever a receita e organizar a despesa, e nessa organização deve utilizar meios técnicos hábeis, para que o dinheiro público seja empregado de modo satisfatório e, principalmente, que atenda aos reais interesses sociais.

Nesse aspecto, perante a dicotomia “necessidade pública” e “atividade financeira” do Estado, que envolve a arrecadação de dinheiro, encontra-se a obrigatoriedade estatal de se

renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

organizar para fazer frente aos deveres sociais. Com esse objetivo, utiliza alguns instrumentos básicos na atividade financeira, como o orçamento, que fixa as diretrizes a serem atingidas e determina a real função estatal de intervenção no domínio econômico.

A partir do momento em que surgiu a consciência de controlar gastos e receitas, surgiu o conceito de orçamento, caracterizando-se como peça indispensável à atividade financeira do Estado em razão da função que possuía de prever as receitas e autorizar as despesas.¹³ Essa era a função clássica do orçamento, caracterizava-se como peça meramente contábil e de conteúdo financeiro, sem refletir qualquer preocupação com os reais interesses e necessidades sociais.

Entretanto, com o passar dos tempos, o orçamento deixou de ser mero documento estático de previsão de receita e autorização de despesas, passando a ser ferramenta primordial na determinação das ações do Estado para a sociedade, haja vista o caráter dinâmico que adquire nos tempos atuais.

No atual estágio de democracia em que vive o Estado social, não se concebe mais a elaboração de orçamento que não reflita a necessidade social, como ocorria no Estado antigo, quando o monarca era soberano e não havia qualquer preocupação com a coletividade. Atualmente, o orçamento deve servir de base para planos governamentais; não deve conter previsões fora da realidade ou sem importância, apenas para atender a mandamento constitucional.

O orçamento deixou de ser peça meramente financeira, passou a ter caráter político, pois deve dispor acerca das obrigações dos governantes, assumidas perante o povo. Além de político, recebeu também viés econômico, por mostrar a realidade econômica do país. Manteve seu caráter técnico, quando dispõe acerca das receitas e despesas, entretanto, passou a ser jurídico, haja vista cumprir a preceitos constitucionais e legais.

Hodiernamente o orçamento configura-se como importante vetor de participação popular nos planos governamentais. A partir do momento em que se vislumbrou ouvir a sociedade para a determinação dos rumos do orçamento do Estado, houve um grande avanço

¹³ Régis Fernandes de Oliveira (2008, p. 297) sobre o momento histórico do advento do orçamento no Estado aduz que a grande revolução ocorreu com o início do Estado Liberal clássico e término do Estado absolutista. Este controlava tudo e não prestava contas a quem quer que seja. Logo, o erário se confundia com o fisco e, pois, descipienda era a idéia de orçamento. A partir do Estado liberal e do advento da responsabilidade do Estado e de seus governantes, nasce o orçamento como noção importante para o controle dos gastos públicos.

político, pois assim foram permitidas a discussão dos problemas e a busca por soluções, concretizando-se nesse caso o exercício efetivo da democracia. Na realidade, o debate popular acerca do orçamento trouxe para o regime democrático seu verdadeiro sentido, ultrapassando a ideia de que democracia está restrita apenas ao direito de votar ou ser votado.

No Brasil, historicamente, as Constituições nem sempre fizeram referência ao orçamento. No período colonial, não se falava em orçamento nos moldes de hoje, não obstante, houvesse referência expressa a respeito de cálculos de receita e despesa. A 1ª Constituição Republicana disciplinou a obrigação estatal de orçar a receita e fixar a despesa anualmente, atribuindo à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis de impostos. Dispôs, ainda, que o Ministro da Fazenda, após receber dos outros Ministros os orçamentos das despesas de suas pastas, elaborasse a cada ano um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro (BALEEIRO, 2000, p. 417). Daí em diante, todas as outras Cartas Constitucionais previram a obrigatoriedade de elaboração de orçamento.

Por fim, a CF/88 não alterou o perfil do orçamento, mas trouxe dispositivo acerca do Município, que prevê a possibilidade da participação popular através da cooperação das associações representativas no planejamento municipal.¹⁴ Referido preceito deu margem para alguns governantes implantarem o orçamento participativo, em que a população analisa e discute os problemas locais e opina sobre a previsão de receitas e gastos para tais áreas, sendo inserido no orçamento efetivo controle social. Embora, ainda, a possibilidade de elaboração do orçamento participativo, a previsão constitucional dos Municípios autonomamente cuidarem de seus interesses, inclusive sendo-lhe permitido legislar sobre assuntos de interesse local.¹⁵

A CF/88 ainda tratou da matéria orçamentária no art. 165, ao relegar à lei a função de dispor acerca do plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais¹⁶. No parágrafo 9º estabelece que será objeto de lei complementar a disposição sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Referida lei complementar ainda não foi

¹⁴ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;”

¹⁵ “Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local.”

¹⁶ “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.”

elaborada pelo Legislativo, disciplinando a matéria a Lei n.º 4.320/64, que, embora ordinária, foi recepcionada pela atual Constituição como complementar, tendo em vista a ausência de outra lei que estabeleça normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, sendo de cumprimento obrigatório para Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei n.º 4.320/64 trouxe contornos de transparência, ao disciplinar em seu artigo 2º que a lei do orçamento deverá conter a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, desde que obedeça aos princípios da unidade, universalidade e anualidade.

Atualmente, todas as relações de direito financeiro são regidas por citada Lei. É o diploma legal que disciplina a realização da receita, despesa, exercício financeiro, orçamento e os demais aspectos que dispõe sobre a atividade financeira do Estado. O atendimento às exigências dessa lei, juntamente com o cumprimento das regras constitucionais no que diz respeito à elaboração do orçamento, demonstram o caráter moderno do instrumento, que ao atender aos reclamos populares, estará incutindo no orçamento seu verdadeiro objetivo.

O orçamento possui características próprias que permitem, a partir delas, defluir alguns princípios. Como tais, embasam as leis orçamentárias, distinguindo-as das demais. São eles, os princípios da universalidade, anualidade, exclusividade, unidade e não afetação.

O princípio da universalidade impõe que todas as receitas e despesas devem estar devidamente previstas na lei orçamentária. A CF/88, na seção relativa ao orçamento, dispõe acerca de toda a matéria que deve estar prevista no orçamento, dando novo conteúdo ao mesmo, como se insere do art. 165, § 5º:

A lei orçamentária anual, compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A Lei n.º 4.320/64 também positivou o princípio da universalidade em seus artigos 3º e 4º, ao dispor que a lei de orçamentos compreenderá todas as receitas, e que a mesma abrangerá todas as despesas próprias dos órgãos do governo e da administração.

A anualidade, que outrora era tratada como princípio, deixou de ser vista assim, em razão de ter a Constituição Federal previsto a existência de orçamento plurianual, em paralelo ao orçamento anual, bem como outros orçamentos dentro daquele, como o fiscal, de investimento, da seguridade social. Entretanto, há necessidade de ser determinado o termo inicial e final das receitas e despesas públicas. Portanto, hoje o que há não é anualidade, mas periodicidade do orçamento, não sendo possível tratá-la como princípio (OLIVEIRA, 2008, p. 335). Sobre a importância da periodicidade do orçamento, José Afonso da Silva (2006, p. 674), leciona:

[...] a) do ponto de vista político, por conceder ao Congresso Nacional a oportunidade de intervir periodicamente na atividade financeira, quer aprovando a proposta de orçamento para o período seguinte, quer fiscalizando a administração financeira do governo e tomando-lhes as contas; b) do ponto de vista financeiro, porque marca um período durante o qual se efetuam a arrecadação e a contabilização dos ingressos; c) do ponto de vista econômico, para o fim de influir nas flutuações dos ciclos econômicos.

Outro princípio aplicável é o da exclusividade, que está expresso no art. 165, § 8º da CF/88, dispondo que: “A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”. Referido ditame impõe a proibição de se incluir, no texto da lei orçamentária, matéria estranha à previsão de receita e fixação de despesas, a não ser as que a própria lei orçamentária previu.

Por unidade, entende-se o princípio que determina ser o orçamento único e um só para cada exercício financeiro, devendo conter todos os gastos e despesas estatais para determinado período. Citado preceito também foi consignado pela Lei n.º 4.320/64 em seu artigo 2º quando dispôs a necessidade da administração ter apenas um orçamento.

É importante dizer que, com o advento da CF/88, a unidade não mais compreende a existência de documento único, haja vista a previsão constitucional da existência de três leis orçamentárias (o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual), cada uma com características próprias e complementares entre si.¹⁷ Desta feita, a unidade passou a ser entendida como totalidade, em razão da necessidade de inclusão na lei orçamentária anual dos três sub-orçamentos.

¹⁷ Art. 165 da CF/88.

Por último, há o princípio da não-afetação ou não-vinculação de receita, que significa a proibição de vinculação das verbas públicas a algumas despesas, além das estipuladas no orçamento. Nesse sentido o art. 167, IV da Constituição Federal, com redação modificada pela Emenda Constitucional n.º 42/2003, determinou que são vedados:

[...] IV – a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recurso para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

Pelos artigos acima citados, observa-se que o legislador, no próprio dispositivo que veda a afetação de receita a somente impostos, abriu várias exceções à regra, permitindo que as verbas sejam afetadas para os fundos aludidos nos artigos 158 e 159 e também os recursos destinados à educação e saúde. Desse modo, aquilo que é excepcional acaba tornando-se comum, dando ensejo a utilização de verbas para vários outros segmentos que não foram previstos no orçamento e que poderiam ser objeto do desenvolvimento de políticas públicas.

Uma das exceções que merece ser citada em razão da pertinência temática é a decorrente da Emenda Constitucional n.º 42/03 que incluiu no art. 216 o parágrafo 6º, permitindo a vinculação de até cinco décimos por cento (0,5%) da receita tributária líquida dos Estados e do Distrito Federal a FUNDOS destinados ao financiamento de programas culturais, sendo vedada a aplicação dos recursos deste Fundo no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida e qualquer outra despesa corrente não-vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas pelo programa.

Com essa inovação constitucional é possível um Estado criar por lei ordinária fundo de fomento à cultura, composto por recursos oriundos em grande parte da receita de impostos. Com essa possibilidade, parte do estímulo à cultura, passa à responsabilidade indireta da sociedade, em razão de os impostos advirem desta e serem apenas transferidos para o fundo de cultura, o que certamente libera o ente estatal de financiar a cultura com recursos próprios.

Por fim, há que ressaltar a importância do orçamento para a atividade financeira do Estado, haja vista ser ferramenta indispensável à programação e aplicação das receitas e despesas aos objetivos previamente determinados pelos governantes. Deixou de ser peça

meramente financeira para orientar as ações estatais às necessidades sociais, refletindo em maior ou menor proporção a preocupação do Estado com os anseios da sociedade.

1.6.1 Espécies de orçamentos conforme a Constituição Federal de 1988

A CF/88 determinou a existência de três leis orçamentárias, a fim de viabilizar o planejamento da Administração Pública nos três níveis de atuação do Estado: o PPA - Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei Orçamentária Anual, todas de iniciativa do Poder Executivo.¹⁸

Como desdobramento do orçamento, o Plano Plurianual (PPA) compreende as diretrizes, as metas e os objetivos da administração pública, ou seja, o planejamento das atividades governamentais no que pertine às despesas de capital, que incluem os investimentos, as inversões financeiras e a transferência de capital para outras pessoas de direito público ou privado, bem como as decorrentes dela e as relativas aos programas de duração continuada. O PPA é elaborado no primeiro ano do mandato, findando no primeiro ano do mandato seguinte. O art. 165 da CF/88 dispôs:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Conforme disposição constitucional, a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO compreenderá:

Art. 165. [...]

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

¹⁸ A Lei Orçamentária Anual compreenderá três orçamentos (art. 165, § 5º, I, II, III), a saber: 1. Orçamento Fiscal referente aos poderes da União; 2. Orçamento das Estatais; 3. Orçamento da Seguridade Social.

A LDO, lei anual, tem como função definir metas e prioridades para a Administração Pública, servindo ainda para orientação da Lei Orçamentária Anual. Cabe ainda à LDO prever possíveis alterações na legislação tributária bem como mudanças na política salarial e de pessoal ou nos critérios de concessão de aumento salarial e para contratação de novos servidores por concurso público.

A Lei Orçamentária Anual – LOA consiste no orçamento propriamente dito, compreendendo as receitas e despesas de todos os poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, e deve observar os limites determinados pela LDO.

As metas e prioridades estabelecidas na LDO devem estar contidas na LOA através de programas, projetos e atividades. Três orçamentos fazem parte da LOA, consoante preceito constitucional:

Art. 165. [...]

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O dispositivo constitucional consagra o princípio da universalidade, haja vista o orçamento único conter o cômputo de todas as entidades que detenham ou recebam dinheiro público.

É importante ressaltar que a lei orçamentária pode ser modificada por emendas parlamentares que visem acrescentar ou retirar itens do conteúdo já previsto no referido projeto de lei, e a participação na feitura do orçamento ocorre através de propostas a um parlamentar ou grupo deles, no intuito de beneficiar determinada comunidade. Assim, uma instituição pode propor a um deputado que apresente uma emenda, direcionando os recursos para um projeto cultural específico em determinado município. (BRASIL. Ministério da Cultura, 2010, *on-line*).

Baseado nos três instrumentos de planejamento, o Estado, em todos os seus níveis (estadual, federal e municipal), tem condição de compatibilizar a receita prevista com as despesas fixadas, de modo a gastar o dinheiro público conforme a necessidade, sem ultrapassar os limites possíveis.

O sistema de planejamento que envolve o conjunto das três leis orçamentárias é fundamental para que o Estado demonstre a origem das receitas e o destino das despesas e investimentos. Referidas leis se completam e se sucedem: o Plano Plurianual – PPA deve servir de parâmetro para a determinação de todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estar sempre em consonância com o PPA, e todos eles devem refletir os objetivos traçados pelo art. 3º da CF/88.

Desta feita, é possível observar que os administradores não possuem discricionariedade na elaboração e condução das leis orçamentárias, estão vinculados a preceitos constitucionais que determinam suprir carências de áreas específicas.

Em função, pois, de o presente trabalho ter como objeto de estudo a análise do FNC, seus desdobramentos, e em que medida atende o direito à cultura, disposto constitucionalmente, é que se pode afirmar que os recursos do Fundo são receitas públicas destinadas à despesas para a cultura, e que referidos gastos devem estar previstos em orçamento.

Por conseguinte, faz-se necessária a delimitação do conceito de cultura, a fim de enquadrá-lo como direito fundamental da pessoa humana reconhecido constitucionalmente. A partir desse delineamento deve-se examinar a aplicabilidade dessa espécie de normas constitucionais, buscando identificar as que carecem de comportamento estatal para sua efetivação e as que possuem aplicabilidade imediata.

2 CULTURA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Visto a atividade financeira do Estado e seus desdobramentos, faz-se necessário investigar sobre o conceito de cultura e a delimitação do significado da expressão para a caracterização dos direitos culturais, vez que, de modo geral, está ligado à história, às questões políticas e morais.¹⁹ Por conseguinte, referidos direitos serão analisados sobre o prisma da fundamentalidade, permitindo identificar quais deles possuem essa qualidade, seja por expressa determinação do legislador constituinte, porque identificam-se com os princípios e regime constitucional ou mesmo por terem sido incorporados ao ordenamento jurídico através de tratado ou convenção internacional.

A partir do enquadramento dos direitos culturais como fundamentais e a sua inserção nas várias gerações ou dimensões de direitos, há que verificar em que medida são aplicáveis plenamente ou necessitam de comportamento ativo do Estado para tornar concreto o preceito constitucional, o que perpassa pela conceituação das normas denominadas de programáticas. Tomando como base a existência de algumas normas de direitos culturais com essa qualidade, será preciso avaliá-los como objeto de políticas públicas, tendo como parâmetro o comportamento do Estado antes e depois da CF/88.

O estudo sobre as políticas culturais brasileiras, ao longo do tempo, permitirá constatar a importância que foi atribuída à matéria, especificamente ao analisar as ações construídas a partir do reconhecimento constitucional da cultura como direito inerente à pessoa humana.

Todo esse arcabouço de ideias comporá o alicerce para a compreensão do Fundo Nacional da Cultura e seus desdobramentos, possibilitando, ao final do estudo, constatar se o Fundo é ferramenta que proporciona o direito de acesso à cultura disposto na Lei Maior.

¹⁹ Para Frederico Augusto Barbosa da Silva (2009, *on line*) seja qual for o conceito de cultura utilizado, “é razoável esperar que seja capaz de alinhar os agentes em torno de formas de ação e objetivos relativamente claros, ou seja, o correto ou o melhor conceito será aquele capaz de coordenar agentes, dar coerência aos processos de formulação, de implementação e de transformação e desenvolvimento efetivo dos circuitos culturais.”

2.2 Cultura aquém do olhar antropológico

Para que se tenha a compreensão dos direitos culturais é importante que seja delimitado o sentido da expressão cultura, pois, por ser esse um daqueles termos que enseja vários significados, poderá a abrangência do vocábulo trazer imprecisão à determinação do objeto de estudo.

Já há algum tempo, o tema da definição de cultura foi incluído na pauta das discussões sobre as sociedades modernas e industriais, e segundo o inglês Terry Eagleton (2005, p. 10), a mudança histórica da própria humanidade da existência rural para a urbana, da criação de porcos a Picasso, do lavrar o solo à divisão do átomo, mapeia o desdobramento semântico da palavra cultura. Entretanto, não se chegou a um consenso preciso sobre a definição de cultura. Nesse conceito pode, ser inserida uma infinidade de sentidos, uns mais restritos e outros mais genéricos, como quando há referência a tudo que caracteriza a raça humana.

Conquanto os estudiosos apresentem diversos rumos que a expressão cultura pode tomar, há o consenso de que ao se referir à cultura está-se tratando de característica essencialmente humana. Tomando por base esse sentido, o antropólogo Roque de Barros Laraia (2007, p. 24-25), entende que cultura confunde-se com a própria existência humana:²⁰

As diferenças existentes entre os homens, portanto, não podem ser explicadas em termos de limitações que lhes são impostas pelo seu aparato biológico ou pelo seu meio ambiente. A grande qualidade da espécie humana foi a de romper com suas próprias limitações: um animal frágil, provido de insignificante força física, dominou toda a natureza e se transformou no mais temível dos predadores. Sem asas, dominou os ares; sem guelras ou membranas próprias, conquistou os mares. Tudo isto porque difere dos outros animais por ser o único que possui cultura. Mas que é cultura?

Cultura é vocábulo de origem latina e seu significado original está ligado às atividades agrícolas. Entretanto, esse conceito foi ampliado para reportar-se à educação elaborada de um indivíduo, o refinamento pessoal, ainda sendo por esse ângulo utilizado até os dias atuais.

A despeito do aspecto humano da expressão cultura, o rumo depende do enfoque buscado pelo sujeito, pois dentro dessa característica humana é possível delimitar o sentido perquirido. Nesse aspecto, José Luiz dos Santos (2007, p. 21-22) apresenta algumas acepções

²⁰ Cultura na dimensão antropológica é tudo que resultar da ação humana. Entretanto, os direitos culturais foram definidos por Francisco Humberto Cunha Filho na obra *Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro* (2000, p. 29-35), como sendo os que se relacionam com as artes, com a memória coletiva e com a transmissão de saberes.

comuns de cultura. Assim, pode estar intimamente ligada a estudo, educação, formação escolar. Mas não apenas a esse, pois também há cultura quando se refere às manifestações artísticas, como o teatro, a música, a pintura, a escultura. Outro sentido é visto quando é ligada aos meios de comunicação de massa, como rádio, cinema e televisão, ou ainda ao fazer alusão às festas e cerimônias tradicionais, às lendas e crenças de um povo, ou a seu modo de se vestir, à sua comida e seu idioma. No entanto, segundo o autor, a lista pode ser ampliada.

Tomando por base essa ampliação, Francisco Humberto Cunha Filho (2000, p. 22-23) enumera os vários significados atribuído ao vocábulo cultura:

Dentre os mais correntes significados atribuídos à palavra cultura podemos enumerar: (1) aquele que se reporta ao *conjunto de conhecimentos de uma única pessoa*; mais utilizado para referir-se aos indivíduos escolarizados, conhecedores das ciências, línguas e letras, embora, ultimamente, também se direcione a focar o saber do dito “homem popular”; (2) um segundo que confunde *expressões como ‘arte’, ‘artesanato’ e ‘folclore’, como sinônimas de cultura*, algo que muito nos lembra figuras de linguagem como a sinédoque e a metonímia, vez que se percebe claramente a substituição do todo pela parte, do continente pelo conteúdo; (3) outro que concebe *cultura como conjunto de crenças, ritos, mitologias e demais aspectos imateriais de um povo*; (4) mais um que direciona o significado de *cultura para o desenvolvimento e acesso às mais modernas tecnologias*; (5) ainda o que distingue o *conjunto de saberes, modos e costumes de uma classe, categoria ou de uma ciência* (cultura burguesa, cultura dos pescadores, cultura do Direito...); (6) outro vinculado à semiótica, retratador do conjunto de signos e símbolos das relações sociais; (7) por último, em nossa modesta lista, aquele que se reporta a toda e qualquer produção material e imaterial de uma coletividade específica, ou até mesmo de toda a humanidade. (Grifo original)

Mesmo reunindo todos esses significados, o sentido da expressão cultura aqui buscado é aquele possível de ser utilizado pelo Direito, e, especificamente, o empregado pela CF/88, que, não obstante possa ser identificado na história evolutiva do termo, apresenta-se como uma tarefa árdua para qualquer estudioso que se proponha fazê-la.

Dessa forma, é necessário muito cuidado na delimitação do sentido jurídico de cultura, para que não seja utilizado de forma restrita - a ponto de limitar a proteção constitucional - nem tampouco, muito abrangente, de modo que o torne conceito vago, impossibilitado de concretização. No intento de encontrar esse equilíbrio na delimitação do conceito, José Afonso da Silva (2001, p. 20) entende que:

É necessário, porém, acautelar-se para não dar um conceito muito estrito de cultura, considerando-a apenas como o que é criação artística ou intelectual; a Constituição quer mais do que isso, pois, se é certo que a cultura inclui esse tipo de atividade humana, não se limita a ela. Mas também não há de ser um conceito muito elástico de cultura, onde tudo é absorvido pelo *cultural*, e então a proteção constitucional da cultura ficará sem um parâmetro que delimite sua incidência.

O português Vasco Pereira da Silva (2007, p. 9-10) apresenta três acepções possíveis de cultura para efeitos de aplicação das normas jurídicas:

[...] A este propósito, julgo ser conveniente proceder à delimitação de três acepções possíveis (de âmbito progressivamente mais amplo e ‘abertas’ de cultura, juridicamente relevantes, que coexistem no espaço e no tempo: a) uma acepção mais restrita, que entende cultura como uma realidade intelectual e artística – correspondente ao universo das ‘belas artes’ – do passado, do presente e do futuro; b) uma acepção intermediária, que não compreende apenas o domínio da criação e da fruição intelectual e artística, mas que procede também ao respectivo relacionamento com outros ‘direitos espirituais’ (BREILLAT), nomeadamente os respeitantes à ciência, ao ensino e à formação; c) uma acepção mais ampla, que identifica a cultura como uma realidade complexa, enraizada em grupos sociais, agregados populacionais ou comunidades políticas, que conjuga nomeadamente elementos de ordem histórica, filosófica, antropológica, sociológica, ou mesmo psicológica, aglutinados de acordo com três vectores orientadores, a saber: tradição, inovação e pluralismo (leia-se abertura).

Portanto, o que interessa é apresentar um conceito de cultura adequado ao Direito, que possa ser estremado e incluído nas regras de proteção jurídica, pois, pelo conceito geral, tudo que decorra do carácter humano pode-se dizer que é cultura, não sendo possível assim torná-lo como objeto genérico, conteúdo normativo, face à necessidade de determinação da essência da norma. Corroborar esse entendimento Frederico Augusto Barbosa da Silva (2000, *on line*) ao exprimir:

A cultura não se limita apenas ao usufruto de obras de arte e de património cultural acumulado, mas abrange maneiras de viver e se comportar com relação às experiências culturais e modos de viver de outros seres humanos, ou seja, não é simplesmente a apreciação estética pura das belas-artes e o consumo passivo de símbolos e signos produzidos por especialistas. Os processos culturais referem-se a direitos e às responsabilidades de usufruto criativo pelos diversos agentes sociais dos múltiplos códigos e sistemas de pensamento, ideologias, religiões, modos de fazer e viver, aspectos tão importantes quanto o direito à liberdade e tratamento igual.

Desta feita, para os fins pretendidos, pode-se ter como base a compreensão da cultura apresentada por Francisco Humberto Cunha Filho (2000, p. 28), como sendo a “produção humana vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos”.

2.3 Os Direitos culturais

Com a delimitação do que seja cultura, há que fixar os limites dos direitos intitulados pelo art. 215 da CF/88, de culturais. A título de reflexão, dentro da perspectiva geral já esboçada, é possível dizer que todos os direitos seriam assim reconhecidos, haja vista decorrerem da ingerência humana. Entretanto, não é esse o sentido aqui investigado. A

própria regra maior ao fazer referência a tais direitos reconheceu a importância da cultura para a pessoa humana.

Inobstante tenha a Constituição previsto a obrigação estatal de garantir a todos o amplo acesso e exercícios dos direitos culturais, não determinou quais seriam mencionados direitos. Na medida em que foi necessário conceituá-los, buscou-se substrato na própria CF/88, servindo de parâmetro na tarefa de conceituação, o art. 216, por conter a definição de patrimônio cultural.²¹

Ao dizer o que constitui o patrimônio cultural, a CF/88 implicitamente definiu o que seria considerado cultura para a ordem jurídica, podendo daí ser deduzidos quais elementos integram o núcleo dos direitos dela decorrentes.

Da análise do dispositivo constitucional, constata-se de pronto o caráter humano de citados direitos, e não poderia ser diferente, uma vez que o sentido antropológico não pode ser excluído, embora não deva prevalecer de forma absoluta para os fins jurídicos pretendidos. De qualquer forma, de início, pode-se dizer que os direitos culturais são aqueles decorrentes de todas as manifestações culturais dos indivíduos, seja isoladamente ou em grupos.

A CF/88 também reconhece que os sítios e as paisagens naturais que possuam valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico são dotados de estima cultural, e por esse aspecto compreende-se que o meio ambiente natural em conjunto com vestígios de existência humana em tempos remotos determina a qualidade de um bem como cultural, o que se vislumbra no patrimônio paleontológico, incluído na CF/88 como espécie culturalmente protegida.

²¹ “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. §2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. §3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. §4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. §5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. §6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedadas 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.”

Entretanto, tal conclusão não basta, é imprescindível prosseguir no esforço hermenêutico. Assim, para a caracterização mais apurada dos direitos culturais é necessária uma observação pormenorizada do preceito constitucional, sendo obtido como resultado desse exercício mental, a identificação de outros atributos. A mais importante característica dessa espécie de direito é referir-se a caracteres próprios e exclusivos dos grupos que compõem a sociedade brasileira, no passado, no presente e até no futuro.

Delimitando ainda mais o raio de abrangência do art. 216, extrai-se que, dessa absoluta condição humana, interessa apenas o que disser respeito à arte, memória, transmissão de conhecimento, ou seja, o aspecto biológico do homem, por exemplo, não pode ser incluído como direito cultural, por dizer respeito a características naturais de todo ser humano, independentemente de tempo, lugar ou qualquer outro atributo (CUNHA FILHO, 2000, p. 33).

Também é possível inferir do dispositivo a seguinte hipótese: se o legislador asseverou expressamente o que constitui patrimônio cultural para fins de proteção, e este é definido como sendo o resultado da soma dos bens culturais de um povo, para o indivíduo surgiu a titularidade de um direito subjetivo, qual seja, o de ter protegido o patrimônio material e imaterial decorrente de sua condição humana (MOURÃO, 2009, p. 10).

Ademais, vale salientar que identificar e conceituar os direitos culturais não é tarefa fácil nem atrativa, pois poucos dos que se debruçaram a estudar essa categoria constitucional conseguiram alcançar esse objetivo satisfatoriamente. Entretanto, Francisco Humberto Cunha Filho (2000, p. 34) extraiu da CF/88 a definição dos direitos culturais, como sendo “aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana”. E a partir da investigação identificou-os como sendo os decorrentes da liberdade de manifestação; liberdade de expressão da atividade artística; liberdade do exercício profissional artístico; liberdade de associação artística, inclusive de natureza sindical; propriedade, transmissão hereditária e poder de fiscalização sobre as criações do intelecto, bem como sobre a imagem, a representação, a interpretação, a voz e coisas análogas; proteção do patrimônio histórico e cultural bem como de natureza difusa, ou seja, pertencente a cada um dos brasileiros²²; o lazer

²² Art. 5º, IV, IX, XIII, XVII, XXVII, XXVIII, XXIX, LXIII.

cultural; a educação²³; paridade e reconhecimento jurídico do trabalho intelectual relativamente aos demais tipos²⁴.

No que concerne ao conteúdo da expressão “direitos culturais”, José Afonso da Silva (2001, p. 48) apresenta, ao analisar o dispositivo constitucional²⁵, duplo aspecto: um como *norma agendi*, quando a CF diz que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais, e como *facultas agendi* o próprio direito cultural, ou seja, a faculdade conferida ao indivíduo de agir baseado no preceito normativo (SILVA, 2001, p. 47). No mesmo sentido, continua o autor: [...] “se o Estado garante o pleno exercício dos direitos culturais, isso significa que o interessado em certa situação tem o *direito* (faculdade subjetiva) de reivindicar esse exercício, e o Estado o *dever* de possibilitar a realização do direito em causa.” (SILVA, 2001, p. 48).

Outra importante consideração refere-se à relação “Direitos/Deveres culturais”, visto que por vezes o senso comum infere que apenas o Estado teria deveres para com a coletividade, o que não corresponde à exigência constitucional, haja vista ter determinado que: “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro [...]”.²⁶ Sobre esse aspecto, entende Francisco Humberto Cunha Filho (2004, p. 68-69):

Esta análise não pode omitir a *relação Direitos/Deveres culturais*, ínsita ao Direito como um todo, mas que demanda ênfase, em decorrência de uma circunstância histórica: em nossos dias são alardeados apenas os direitos culturais, e praticamente omitidos os deveres culturais, a não ser quando devidos pelo Estado; é como se houvesse o entendimento de que somente este, relativamente à cultura, tivesse obrigações; os grupos e os indivíduos fossem imunes aos ditos deveres. Este pensamento, porém, é inadmissível em uma sociedade de iguais, porque direitos sem deveres correspondentes equivalem a privilégios, que são aceitos apenas em regime de castas sociais.

Portanto, especificamente no âmbito cultural, não há o reconhecimento de deveres apenas ao Estado, sendo imprescindível admitir a relação dialética entre ente estatal e

²³ Art. 6º.

²⁴ Art. 7º XXII.

²⁵ “Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes de cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º A lei disporá sobre a fixação das datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais. § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional da Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II – produção, promoção e difusão de bens culturais; III – formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV – democratização do acesso aos bens de cultura; V – valorização da diversidade étnica e regional.”

²⁶ Art. 215 da Constituição Federal.

sociedade, e entre direitos e deveres, permitindo, com isso, o cumprimento do preceito constitucional.

Nessa perspectiva, foi elaborada a Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura, fruto dos estudos e debates perpetrados por um dos grupos responsáveis pela ordenação do sistema de cultura para o país, que cuidou de identificar na CF/88 alguns direitos como culturais: direito à identidade e à diversidade cultural (art. 18 § 4º, arts. 215, 216 e 231); direito à livre criação (art. 5º, IV e art. 220 *caput*); direito à livre fruição ou acesso (art. 215, *caput*); direito à difusão (art. 215, *caput*); direito à participação nas decisões de política cultural (art. 216 § 1º); direito autoral (art. 5º, XXVII, XXVIII e XXIX) e direito à cooperação cultural internacional (art. 4º, II, III, IV, V, VI, VII, IX e § único).²⁷

Desta feita, inserido na perspectiva dos direitos culturais adstritos a tudo que diga respeito às artes, memória coletiva e transmissão de saberes dos homens, individualmente ou em conjunto, no passado, presente e futuro, capitaneado pela dignidade da pessoa humana é que será analisado o Fundo Nacional de Cultura como uma das ferramentas propostas para a efetivação do direito ao acesso à cultura.

2.3.1 A fundamentalidade dos direitos culturais

A primeira questão a ser respondida por este estudo é a de se os direitos culturais podem ser enquadrados na categoria de fundamentais. E, na medida em que forem assim reconhecidos, como a programaticidade de suas normas dificultam ou facilitam sua concreção. Para tanto, é necessário analisar os critérios delimitadores da fundamentalidade dos direitos, ou seja, o que se pode identificar nas normas constitucionais para dizer que elas encerram direitos fundamentais.

A opção inicial da CF/88, a fim de permitir essa compreensão, foi expressar quais direitos seriam fundamentais, como o fez no Título II. Como referidos direitos não encerram um rol taxativo, a Lei Maior previu em seu art. 5º §2º que os direitos e garantias ali expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil for parte, estabelecendo “uma **regra de abertura a novos**

²⁷ Esse rol de direitos identificados está inserido na Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura apresentada pelo Grupo de Trabalho 1 da Secretaria de Articulação Institucional – SAI do Ministério da Cultura e aprovado pelo Conselho Nacional de Política Cultural em 26 de agosto de 2009, p. 17.

direitos”, permitindo a descoberta e proteção de direitos ainda não previstos no texto constitucional expressamente, consoante afirmou George Marmelstein (2008, p. 190).

O enunciado do § 2º do art. 5º da CF/88 encerra o chamado princípio da complementaridade condicionada (DIMOULIS; MARTINS, 2008, p. 43), o qual dispõe que direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros que decorrem “dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, indicando, desta feita, que um direito pode ser deferido a alguém, mesmo que não esteja reconhecido e garantido constitucionalmente, o que se vislumbra pela possibilidade de ser identificado em tratado internacional de Direitos Humanos e que beneficie o titular do direito.

Em razão da literalidade de tal dispositivo, vê-se que o legislador constituinte claramente previu que existem outros direitos fundamentais, além dos previstos expressamente no Título II, quais sejam: os que decorrem do regime e dos princípios adotados pela Carta Magna, desde que estreitamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana ou com a limitação do poder, e os previstos em tratados internacionais sobre direitos humanos aprovados pelo Brasil, sujeitos ao quórum qualificado, previsto no art. 5º §3º da Constituição.

É possível perceber que a própria CF/88 estabeleceu os parâmetros de identificação dos direitos fundamentais, permitindo, assim, que através de procedimento hermenêutico capitaneado pelos princípios da dignidade da pessoa humana e da limitação do poder, infira-se quais preceitos constitucionais, além dos expressamente relacionados, encerram características de fundamentais.

O legislador constituinte, ao prevê uma cláusula de abertura a novos direitos fundamentais, reconheceu a complexidade da natureza humana e a constante necessidade de se proteger direitos ainda não vislumbrados, pois estes podem surgir em decorrência da dinâmica social ao longo de tempo. Assim, não há como delimitá-los em rol taxativo.²⁸

²⁸ Na concepção de Francisco Humberto Cunha Filho (2005, p. 25) a constante busca social por cada vez mais direitos fundamentais torna difícil a determinação das prioridades, além de acarretar uma inflação dessa espécie de direitos, sendo conseqüência a diminuição da importância de todos, por haver supressão da fundamentalidade que possuem. Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 4) entende que “a percepção dessa evolução evidencia que a fruição dos direitos humanos é uma questão complexa, que vem demandando um aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizam a força desagregadora e excludentes da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana. [...] Haveria um excesso de direitos correspondentes a aspirações sociais cuja satisfação depende da macroeconomia, da organização dos setores

Especificamente acerca dos direitos culturais, não obstante haja algumas normas relativas à cultura no Título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, tais como o direito à liberdade de manifestação, liberdade de expressão da atividade artística, liberdade do exercício profissional artístico, proteção do patrimônio histórico e cultural, dentre outros, o título dedicado especialmente à cultura se encontra em Seção própria, nos artigos 215 e 216. Nesse contexto reside aí a indagação acerca da fundamentalidade dos direitos culturais: em razão da localização geográfica de tais preceitos.

Tendo por base o primeiro critério diferenciador, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana, a atividade interpretativa deve tê-lo como premissa, sendo elemento basilar nessa tarefa, pois, além de ser referencial para a aplicação e interpretação dos direitos fundamentais, serve de base para a dedução de outros preceitos decorrentes.

O princípio da dignidade da pessoa humana, ao ser reconhecido expressamente pela Carta Magna como fundamento do Estado Democrático de Direito, demonstrou claramente a vontade do constituinte no sentido de mostrar que a existência do Estado se dá em função da pessoa humana, e não o contrário, pois o homem é a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal, sendo assim o alvo principal das normas.

Vale ressaltar que embora a dignidade da pessoa humana tenha recebido *status* de princípio fundante do Estado de Direito no Brasil, não há precisão acerca do seu significado e conteúdo por se tratar de conceito vago e impreciso, não obstante sejam reconhecidos os papéis da doutrina e da jurisprudência na delimitação dos contornos do conceito. No entanto, não há dúvida de que dignidade é algo real, pois quando se está diante de situações de agressão física ou moral à pessoa, facilmente seu alcance é identificado.

Ingo Wolfgang Sarlet (2005, p. 115) reconhece a natureza aberta do conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana:

Neste contexto, costuma apontar-se corretamente para a circunstância de que o princípio da dignidade da pessoa humana constitui uma categoria axiológica aberta, sendo inadequado conceituá-lo de maneira fixista, ainda mais quando se verifica que uma definição desta natureza não harmoniza com o pluralismo e a diversidade de valores que se manifestam nas sociedades democráticas contemporâneas. Há que reconhecer, portanto, que também o conteúdo do conceito de dignidade da pessoa humana (a exemplo de inúmeros outros preceitos de contornos vagos e abertos)

produtivos, da inserção do Estado na economia mundial, enfim, de variáveis estranhas ao direito. Para os países em desenvolvimento, o rol de direitos inspirado nas Declarações Internacionais e nos textos constitucionais dos países avançados constitui ideal irrealizável, em vista dos meios disponíveis.”

carece de uma delimitação pela práxis constitucional, tarefa que incumbe a todos os órgãos estatais.

Para Perez Luño (2005, p. 324), a dignidade não constitui apenas a garantia negativa de que a pessoa não venha a ser objeto de ofensas e humilhações, mas significa também a afirmação positiva do pleno desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo.²⁹

Assim, ao considerar os direitos culturais estatuídos nos artigos 215 e 216 e o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito³⁰ - uma vez que cultura é atributo essencialmente humano -, resta plenamente caracterizada a íntima relação entre os mesmos, pois impedir que as pessoas exercitem os direitos relativos à cultura, certamente fere de morte tal princípio. Desta forma, há que reconhecer que citados direitos são essencialmente fundamentais, pois sua violação e supressão atingem diretamente preceitos inerentes à essência da pessoa humana.

Reconhecendo a fundamentalidade dos direitos culturais, Francisco Humberto Cunha Filho (2000, p. 24) dispõe:

Além disso, no corpo de toda a Constituição espalham-se direitos culturais que, pelo conteúdo, nenhum intérprete, com o mínimo de sensibilidade, pode negar-lhes o *status* de fundamental. Isto porque referem-se a aspectos subjetivos de importância capital, por vezes de individualidades, por vezes de grupo e também de toda a Nação, no que concerne à questão da chamada identidade cultural. Desconhecer isto é atentar contra os princípios adotados por nossa República, incluindo a dignidade humana.

Sobre o segundo critério distintivo – o que traz a possibilidade de serem tidos como direitos fundamentais aqueles estabelecidos em tratados internacionais de direitos humanos em que o Brasil for parte – deve ressaltar-se o conteúdo de tais normas, reconhecendo seu valor, haja vista a função fortalecedora e aprimorada dos direitos humanos. E esse tratamento não restringe nem tão pouco debilita o grau de proteção dos direitos consagrados no âmbito normativo constitucional, corroborando a tese de que tais tratados permitem a inserção de novos direitos na ordem pátria constitucional (PIOVESAN, 2005, p. 71).

Especificamente no campo da cultura, vários são os tratados que dispõem expressamente do direito ao gozo e proteção aos direitos culturais, haja vista o

²⁹ Tradução livre. No original: “*La dignidad humana constituye no sólo la garantía negativa de que la persona no va a ser objeto de ofensas o humillaciones, sino que entraña también la afirmación positiva del pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo.*”

³⁰ “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: ... II – a dignidade da pessoa humana.”

reconhecimento de que referidos direitos são inerentes à pessoa humana e, que, portanto, carecem de regramento. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (que não possui natureza de tratado, mas que exerceu papel primordial no reconhecimento dos direitos humanos) promulgada pela Organização das Nações Unidas em 1948, tendo como base a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão declarada pela França em 1789, em seu artigo 27 já fez referência ao direito do ser humano de ter acesso e usufruir dos bens culturais, dando o pontapé inicial para a proteção dos direitos culturais como sendo direito intrínseco à condição humana.³¹

Para Paulo Bonavides (2003, p. 578), a Declaração dos Direitos do Homem é “o estatuto de liberdade de todos os povos, a Constituição das Nações Unidas, a carta magna das minorias oprimidas, o código das nacionalidades, a esperança, enfim, de promover, sem distinção de raça, sexo e religião, o respeito à dignidade do ser humano”, o que comprova a importância de referido documento, para a salvaguarda dos direitos humanos no plano global, embora não possua natureza jurídica de tratado.

Discorrendo acerca do possível questionamento da natureza jurídica da Declaração dos Direitos do Homem, por não ser um tratado propriamente dito, Juarez Freitas (2005, p. 54) esclareceu a dúvida, levando em conta a importância de referido documento, utilizando-se de interpretação sistemática, como assim o fez:

A interpretação sistemática deve ser definida como uma operação que consiste em atribuir a melhor significação, dentre várias possíveis, aos princípios, às normas e aos valores jurídicos, hierarquizando-os num todo aberto, fixando-lhes o alcance e superando antinomias, a partir da conformação teleológica, tendo em vista solucionar os casos concretos. Com efeito, considerando-se a *ratio* e o *telos* da norma contida no art. 5º, § 2º, da CF, não nos parece razoável excluir – ao menos em princípio – os direitos fundamentais consagrados pela Declaração de Direitos da ONU, ainda mais em se levando em conta que a maior parte das Constituições que a sucederam no tempo nela se inspiraram quando da elaboração de seu próprio ‘catálogo’ de direitos fundamentais. (FREITAS, 1995, p. 54)

Suplantando qualquer indagação acerca da natureza jurídica da Declaração de Direitos, importa reconhecer seu importante papel na conscientização, reconhecimento e efetivação dos direitos do homem. Nesse intuito, as Nações Unidas, criaram alguns organismos setoriais, dentre eles a UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, como organismo internacional responsável para a

³¹ “Artigo XXVII 1. Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios. 2. Todo ser humano tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica literária ou artística da qual seja autor.”

salvaguarda da cultura no mundo, tendo seus objetivos baseados no reconhecimento do exercício e de proteção dos direitos culturais pelas pessoas.

No propósito da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados de promoção, incentivo e proteção da cultura, foram firmados, ao longo do tempo, como meios de possibilitar e garantir à pessoa humana o exercício desse direito historicamente relegado a segundo plano. A título de exemplo, pode-se citar a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural promulgada pelas Nações Unidas em 1972 e em nível de continente americano, a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica de 1969, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, celebrada em 17 de outubro de 2003 em Paris, dentre outros.

Embora ditas normas internacionais não tenham sido submetidas às exigências do § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, em razão de já terem sido aprovadas pelo Brasil antes da Reforma do Judiciário perpetrada pela Emenda nº 45, influenciaram sobremaneira na determinação de muitos dos direitos culturais previstos no Brasil. Diante disso, o contexto atual orienta para a abertura cada vez maior do Estado Constitucional a preceitos normativos internacionais de proteção e defesa dos direitos humanos, haja vista a irreversível necessidade de elevar o ser humano ao patamar central de todas as relações, o que permite ao Brasil se espelhar em outros direitos culturais já protegidos por normas internacionais e regulá-los internamente.

Ademais, deixando de lado toda e qualquer perquirição acerca da hierarquia dos tratados internacionais em face das normas constitucionais, a preponderância dos direitos humanos atende à exigência constitucional do artigo 4º, inciso II, quando se referiu à prevalência dos direitos humanos como princípio regente das relações internacionais do Brasil.³²

Sobre essa necessidade de prestigiar as normas de direitos humanos, independentemente do seu grau de hierarquia, entende George Marmelstein (2008, p. 204):

Além disso, essa tese de que a norma a ser aplicada deve ser sempre a que melhor prestigia a dignidade humana, é muito mais compatível com a idéia de que nenhuma norma, seja constitucional, seja internacional, deve ser interpretada no sentido de excluir o reconhecimento de outros direitos e garantias que sejam mais benéficos ao ser humano. Nenhuma declaração de direito, seja de que hierarquia

³² “Art. 4. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:...II – prevalência dos direitos humanos.”

for, pode servir como desculpa para imobilizar o caráter expansivo e progressivo dos direitos fundamentais. E mesmo que a idéia de hierarquia constitucional dos tratados de direitos humanos não seja aceita, o certo é que as normas de direito internacional que protegem os direitos humanos devem ser vistas como importantes instrumentos jurídicos de garantia da dignidade humana e da limitação do poder, servindo tanto como fonte de direitos subjetivos quanto como critério de balizamento e de legitimação da atividade estatal.

Por outro lado, a questão do *status* constitucional dos tratados internacionais de direitos humanos ganhou relevo no meio jurídico, mesmo após a inclusão do § 3º do art. 5º na CF/88 pela Emenda Constitucional nº 45/04, pois a partir daí restou a dúvida sobre qual tratamento seria dado aos tratados ratificados antes da Emenda.³³

Cumprе ressaltar, ainda, que inobstante tenha o legislador constituinte, inequivocadamente estabelecido critérios identificadores de outros direitos fundamentais, há que levar em conta a premente necessidade de proceder a análise interpretativa do conteúdo e importância entre os direitos fundamentais localizados em outras partes da norma constitucional, nos tratados e convenções internacionais, ou nos decorrentes do regime e dos princípios constitucionais, com o espírito dos direitos estatuídos expressamente no título que trata dos direitos fundamentais, sob pena de se desviar completamente do cerne de referidos preceitos. Acerca desse aspecto se posicionou Ingo Wolfgang Sarlet (2005, p. 108):

Assim, verifica-se que os direitos fundamentais decorrentes do regime e dos princípios, conforme denominação expressamente outorgada pelo art. 5º § 2º, da CF, são posições jurídicas material e formalmente fundamentais fora do catálogo (Título II), diretamente deduzidas do regime e dos princípios fundamentais da Constituição, considerados como tais aqueles previstos no Título I (arts. 1º ao 4º) de Nossa Carta, exegese que se impõe até mesmo em homenagem à especial dignidade dos direitos fundamentais na ordem constitucional. Além disso, importa relembrar que também os direitos decorrentes do regime e dos princípios devem guardar, de acordo com o critério já enunciado, a necessária relação de sintonia (importância equiparada) com os direitos do catálogo.

Resta claro que o constituinte brasileiro, no rumo do constitucionalismo que tomou conta dos Estados após longa história de violações, lutas e evolução de direitos, incorporou a conscientização de proteção de direitos da pessoa humana, e o fez estatuidando um extenso rol

³³ O Supremo Tribunal Federal em julgamento que versava sobre a possibilidade de prisão civil do depositário fiel, em razão do conflito entre a CF/88 e o Pacto de San José da Costa Rica, de 1966, incorporado ao direito brasileiro em 1992, acatou a tese do Ministro Gilmar Mendes, a qual impunha aos tratados internacionais de direitos humanos uma força supralegal, ou seja, eles passaram a ter a mesma importância normativa dos direitos fundamentais, sendo-lhes atribuído o condão de cessar a eficácia jurídica de toda e qualquer preceito infraconstitucional com eles incompatível. Essa postura foi justificada pelo Ministro como uma “premente necessidade de se dar efetividade à proteção dos direitos humanos nos planos interno e internacional torna imperiosa uma mudança de posição quanto ao papel dos tratados internacionais sobre direitos na ordem jurídica nacional. O voto do Ministro Gilmar Mendes consta do RE 466.343-1-SP.

de direitos fundamentais na Carta cidadã de 1988. Entretanto, não se limitou aos direitos já previamente reconhecidos como inerentes à natureza humana, deixou abertura à incorporação de novos direitos, que com o desenvolvimento e a capacidade ímpar do homem de transformação, certamente, surgiriam. Com esse objetivo inseriu o § 2º do art. 5º, propiciando aos tratados internacionais e princípios fundantes do regime democrático essa função.

Assim, no que concerne aos direitos culturais, há que reconhecer seu caráter de fundamentalidade, seja no sentido formal, por estarem na Constituição e possuírem *status* de norma constitucional, ou no sentido material, por serem intimamente entrelaçados ao princípio da dignidade da pessoa humana, visto que não há questionamento acerca do caráter humano da cultura.

2.4 Aplicabilidade das normas jurídicas

A existência de todas as normas jurídicas, inclusive as constitucionais, é justificada pelo seu potencial de aplicação às condutas humanas, e, por consequência, às relações sociais. Para José Afonso da Silva (2003, p. 55-56), o enquadramento das normas ao caso concreto denota sua aplicabilidade, pressupondo que atenderam às condições de vigência, legitimidade e eficácia. Segundo o autor, vigência refere-se ao aspecto temporal da norma, ou seja, ao momento em que estará apta a produzir efeitos, após ter sido promulgada e publicada; legitimidade diz respeito ao fundamento de validade da norma³⁴; e eficácia, à capacidade que a norma possui de produzir efeitos jurídicos (SILVA, 2003, p.52).

Por conseguinte, a eficácia de uma norma constitucional é determinada pela possibilidade de aplicação que possui. Nesse sentido, sua existência é justificada por corresponder aos anseios sociais. Entretanto, por vezes, referidas normas, mesmo atendendo a essas exigências, reclamam regulamentação por outras, para sua plena execução e aplicabilidade, o que determina sua maior ou menor eficácia jurídica.

A CF/88 conserva em seu texto diversas espécies de regras, com funções e natureza própria para cada finalidade que postulam, mas que compõem um conjunto harmônico e recíproco de preceitos. Algumas possuem aplicabilidade imediata, sendo perfeitamente eficazes, por serem dotadas de elementos necessários à executoriedade; outras gozam de

³⁴ José Afonso da Silva (2003, p. 2003, p.55-56) aduz que as normas ordinárias e as complementares são legítimas quando se conformam, formal e substancialmente, com os ditames da constituição; e a legitimidade das normas constitucionais é questão controversa, estando ligada ao próprio conceito de constituição.

eficácia contida ou limitada, dependendo da legislação para desenvolver seu sentido e atingir os objetivos a que se propõem.³⁵

Especificamente no rol dos direitos culturais identificados por todo o corpo da CF/88, pode-se dizer que alguns estão inseridos em típicas normas de aplicabilidade imediata, como, por exemplo, as que garantem a liberdade de manifestação; liberdade de expressão da atividade artística; liberdade do exercício profissional artístico (art. 5º, IV, IX, XIII); outras, como as normas que exigem do Estado um comportamento ativo, que se concretiza pelo fornecimento de bens e prestação de serviços. Como exemplo, pode-se citar a proteção do patrimônio histórico e cultural (art. 216); a educação (art. 6º); o fomento às fontes da cultura nacional (art. 215), etc., que são típicas normas de eficácia limitada.

Mesmo considerando a existência de várias espécies de normas constitucionais, doravante, serão enfocadas as que possuem como característica a programaticidade, por imporem ao Estado a obrigação de determinar programas que se concretizem em políticas públicas a serem aplicadas nas diversas áreas contempladas com essa espécie de normas.

2.4.1 O caráter programático de certas normas de direitos culturais

Na medida em que há o reconhecimento da fundamentalidade dos direitos culturais, e da aplicabilidade das normas constitucionais, impõe verificar o caráter programático de algumas dessas normas, em contraponto com a dificuldade de sua efetivação, o que perpassa necessariamente pelo enquadramento daqueles nas gerações de direitos fundamentais desenvolvidas ao longo do tempo.

Sobre a inserção dos direitos culturais nas gerações de direitos fundamentais, há que ressaltar que, desde a previsão dos direitos fundamentais nas primeiras Constituições, estes sofreram várias transformações, em razão, principalmente, de fatores históricos que

³⁵ José Afonso da Silva (2003, p. 86) apresentou uma classificação das normas constitucionais do ponto de vista da eficácia e aplicabilidade, distinguindo-as em três categorias: a) normas de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral, por serem dotadas de todos os meios e elementos necessários à sua executoriedade; b) normas de eficácia contida e aplicabilidade direta e imediata, mas possivelmente não integral, por sua aplicabilidade não ficar condicionada a uma normação ulterior, mas ficar dependente dos limites que posteriormente se estabeleça mediante lei ou da ocorrência de circunstâncias restritivas, constitucionalmente admitidas; e c) normas de eficácia limitada, subdividindo-se em declaratórias de princípios institutivos ou organizativos – as que o legislador constituinte traça esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, para que o legislador ordinário os estruture em definitivo, mediante lei; e declaratórias de princípio programático – as normas constitucionais através das quais o constituinte limitou-se a traçar os princípios para serem cumpridos pelos órgãos, como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.

interferiram sobremaneira no conteúdo, eficácia e titularidade dos mesmos. Para além do momento histórico que surgiram, deve ser considerada também a própria evolução do Estado e da sociedade, como fator determinante no desenvolvimento dos direitos fundamentais. Dentro dessa perspectiva, tais direitos foram sendo enquadrados em gerações ou dimensões, que embora deem a idéia de sobreposição e de afastamento dos primeiros, na realidade se complementam.

A complementaridade das gerações de direitos fundamentais mereceu posicionamento de Paulo Bonavides (2003, p. 563):

Com efeito, descoberta a fórmula de generalização e universalidade, restava doravante seguir os caminhos que consentissem inserir na ordem jurídica positiva de cada ordenamento político os direitos e conteúdos materiais referentes àqueles postulados. Os direitos fundamentais passaram da ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e qualitativo, o qual, segundo tudo faz prever, tem por bússola uma nova universalidade abstrata e, de certo modo, metafísica daqueles direitos, contida no jusnaturalismo do século XVIII.

Neste sentido, enquadrando os direitos culturais na classificação clássica das gerações de direitos fundamentais, urge dizer que há, entre aqueles, alguns que são típicos direitos de cunho social, reconhecidos e enquadrados como direitos de segunda geração, haja vista sua correspondência aos direitos de igualdade do lema revolucionário francês. Tais direitos dizem respeito à necessidade humana de ter algo além da liberdade formal abstrata, mas a exigência do indivíduo no sentido de um agir positivo do Estado, ou seja, um comportamento ativo do Poder Público na realização da justiça social, que garanta o: “direito de participar do bem-estar social” e possibilite ao homem não só a liberdade, mas o exercício dos direitos que lhe são intrínsecos (LAFER, 2006, p. 127).

Essa exigência corresponde à outorga do Estado ao indivíduo, de direitos a prestações sociais, como saúde, educação, assistência social, trabalho, dentre outros, além das “liberdades sociais”, como a possibilidade de sindicalização, o direito de greve e o reconhecimento dos direitos fundamentais dos trabalhadores. Referidos direitos resultaram dos graves problemas sociais e econômicos ocorridos ainda no século XIX, e a certeza de que a consagração formal da liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo exercício, fazia-se imprescindível à manifestação ativa do Estado, bem assim o comprometimento estatal para promover maior igualdade e garantir as condições básicas para uma vida digna.

Ao lado dos direitos eminentemente trabalhistas, também foram garantidos pelo Estado do bem-estar social os chamados direitos econômicos, sociais e culturais, por também dizerem respeito a necessidades básicas do indivíduo. Tais preceitos impuseram-no diretrizes, obrigações e tarefas definidas por políticas públicas, a serem cumpridas no intuito de proporcionar ao homem melhor qualidade de vida e o mínimo de dignidade como condição para o exercício da liberdade já deferida pelos direitos de primeira geração.

Não obstante os direitos culturais tenham sido enquadrados pelos doutrinadores clássicos como de segunda geração, há que levar em conta os mais recentes estudos acerca da natureza desses direitos e o lugar que ocupam nas gerações de direitos fundamentais.

Por esse aspecto, Francisco Humberto Cunha Filho (2000, p. 66-67), após a proposição do que sejam direitos culturais, aliada à definição antropológica de cultura e o rol de direitos culturais apresentado por José Afonso da Silva e Peter Häberle, conclui que em todas as gerações de direitos fundamentais é possível identificar os culturais.³⁶ E para comprovar essa identificação, exemplifica:

Para comprovar esta assertiva, tomemos alguns exemplos. Primeiro: ninguém duvida que a liberdade de expressão através da arte é um direito cultural e que seu exercício demanda que o Estado se abstenha de uma ação que impeça dita liberdade. Estamos diante de um direito de liberdade. Primeira geração. Segundo exemplo: o direito ao ensino básico revela o direito de acesso aos códigos padronizados e massificados da comunicação e da cultura; mesmo sendo conhecido vulgarmente apenas como direito educacional, é por excelência um direito cultural que exige do Estado eficiente prestação positiva, ao ponto de, no ordenamento jurídico brasileiro, vincular, em nível constitucional, expressiva parcela dos tributos a serem arrecadados por todas as pessoas jurídicas de direito público componentes da Federação; direito indubitavelmente de segunda geração. Terceiro exemplo: direito à proteção da atividade intelectual, exercível contra outrem que não unicamente o Estado; o direito de proteção do meio-ambiente cultural (patrimônio edificado) contra a ação dos predadores, visando proteger a um “interesse solidário” de qualquer ser humano: direitos culturais de terceira geração. Outro aspecto a considerar, na já vislumbrada quarta geração de direitos, que se anuncia na proposta do constitucionalista PAULO BONAVIDES, como a dos direitos dos povos à Democracia, é que esta seria uma geração de direitos eminentemente culturais, pois que o aspecto basilar a ser considerado é o elemento ao mesmo tempo comum e diferenciador das nações: a própria cultura de cada um (CUNHA FILHO, 2000, p. 66-67). (Grifo original)

Diante destes argumentos, não se põe dúvida na conclusão a qual chegou o autor. Entretanto, para os fins aqui perquiridos, especificamente, a análise dos direitos culturais

³⁶ A síntese a que chegou o autor Francisco Humberto Cunha Filho (2000, p. 66-67) no que diz respeito à identificação dos direitos culturais em todas as gerações de direitos fundamentais se deu com base em seus estudos sobre o tema, tendo como orientação o elenco de direitos culturais proposto por Peter Häberle em sua obra *Le Liberta Fondamentali Nello Stato Costituzionale* e José Afonso da Silva na obra *Curso de Direito Constitucional Positivo* (1993).

enquanto objeto de políticas públicas estatais, e, assim, por exigirem do ente público um comportamento ativo na condução dos rumos da cultura, o enfoque será sobre os direitos fundamentais culturais de segunda geração.

Nesse diapasão, é importante verificar a natureza das normas constitucionais que consagram supracitados direitos, por possuírem como característica primordial a programaticidade, pois estabelecem um programa ou uma diretriz a ser seguido pelo Estado no cumprimento de sua tarefa, tendo por objeto precípua conduta positiva do Poder Público consistente numa prestação de natureza fática. É o que Ingo Wolfgang Sarlet (2005, p. 284) delimita como sendo:

[...] os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõem seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais.

A igualdade material a que se refere o autor corresponde à outra dimensão da igualdade, em razão de que a igualdade formal juntamente com a liberdade, os chamados direitos de defesa, já estavam reconhecidos nos direitos fundamentais de primeira geração, sendo necessário, portanto, a efetivação da igualdade em seu aspecto material.

A dupla dimensão (objetiva e subjetiva) dos direitos fundamentais consiste na condição que possuem de exercerem funções diversas na ordem jurídica, seja no aspecto objetivo ou na dimensão subjetiva, caracterizada pela exigência de posições por parte do Estado, correspondendo ao *status positivus socialis* da doutrina dos quatro *status* do publicista alemão Georg Jellinek,³⁷ no século XIX, a que se refere Ingo Wolfgang Sarlet (2005, p. 284).

³⁷ A teoria de Jellinek proposta em contexto político do século passado em que vigia a concepção liberal de Constituição foi sendo adaptada e complementada pela doutrina, ao longo do tempo, para se enquadrar na atual concepção de multifuncionalidade de direitos fundamentais. A teoria consistia originariamente na vinculação do indivíduo a determinado Estado tendo sua posição ligada a quatro espécies de *status* ou situação jurídica, seja como sujeito de deveres, seja como titular de direitos. A cada um dos *status* correspondia uma posição do indivíduo diante do Estado. A primeira seria o *status passivo (subjection)*, onde o indivíduo estaria subordinado aos poderes estatais, no sentido de que estaria sujeito a mandamentos e proibições, não possuindo direitos, sendo mero prestador de deveres. A segunda posição reconhecida por Jellinek seria o *status negativus*, consistente na esfera individual de liberdade imune às interferências estatais. O indivíduo como detentor de personalidade seria reconhecido como *status negativus*. O terceiro *status* que complementa o *status negativus* seria o *status positivus*, no qual estaria garantida ao indivíduo a prerrogativa de juridicamente exigir do ente estatal ações positivas e a possibilidade de utilizar-se das instituições estatais. Nessa esfera se enquadram os direitos sociais por serem direitos que exigem do Estado prestações, e, conseqüentemente, comportamento ativo. A quarta e última posição seria o *status activus*, onde se reconhece a condição de cidadão da pessoa, atribuindo-lhe competências para participar da formação da vontade estatal, ou seja, ao indivíduo se atribua a condição de partícipe da vontade estatal, que se concretizaria pelo direito de votar e ser votado.

Paulo Bonavides (2003, p. 646) sintetizou a Teoria dos *status* de Jellinek e enfatizou seu caráter atual:

A dimensão objetiva reflete ainda hoje de certo modo o influxo positivo da teoria do *status* de Jellinek, cuja visão precursora e admirável desdobrou, estruturalmente, a relação entre o indivíduo e o Estado numa sequência de três *status* consecutivos: o *status negativus*, onde ficam os direitos individuais que postulam a abstenção do Estado e vêm neste tão-somente o *negativum* da liberdade, segundo reminiscências filosóficas e jurídicas do kantismo; o *status activus*, onde se aloja o princípio participativo da cidadania na vontade de governo, inserindo-se o Estado num processo que o submete paulatinamente à jurisdição, domínio e controle do cidadão sufragante, e, de último, o *status positivus*, que atende à demanda de prestações com que o poder cria os pressupostos materiais ao exercício da própria liberdade, doravante concebida em termos concretos e não meramente abstratos e formais.

Nas gerações dos direitos fundamentais, os direitos culturais, enquanto objeto de políticas públicas estatais, são enquadrados essencialmente na segunda geração, por serem tipicamente direitos que exigem do Estado um comportamento ativo que se concretiza através de ações afirmativas voltadas para a concreção dos direitos, são os *status positivus* de Jellinek. Caracterizam-se como o “reino das exigências, das postulações com que o indivíduo, dirigindo-se ao poder público, deste recebe as prestações mediante as quais o Estado constrói socialmente as condições da liberdade concreta e efetiva”, como asseverou Paulo Bonavides (2002, p. 646), e correspondem à evolução do Estado de Direito, de matriz liberal-burguesa para o Estado democrático e social de Direito.

Visto que os direitos sociais, econômicos e culturais carecem de comportamento estatal no sentido de estabelecer políticas públicas concretas destinadas a sua efetivação, suas normas possuem características diferenciadas das que garantem o exercício dos direitos de defesa, haja vista que referidas regras possuem alta densidade normativa, ou seja, estão aptas a atingir a plena eficácia, sem que haja qualquer necessidade legislativa de determinar programas a serem cumpridos.

Destarte, as normas constitucionais denominadas de programáticas são aquelas em que o legislador constituinte não regulou direta e expressamente determinadas matérias, apenas limitou-se a fixar diretrizes a serem concretizadas através de programas, deixando para o legislador ordinário o cumprimento dessa tarefa. Nesse sentido, referidas normas exigem do Estado uma ação positiva que lhe impõem a persecução de objetivos específicos.

Algumas normas constitucionais de direitos culturais – como as de direitos sociais e econômicos – caracterizam-se como programáticas, e possuem, ao contrário das que garantem

o exercício dos direitos de defesa, baixa densidade normativa, sendo indispensável à atuação do legislador para que possam gerar a plenitude de seus efeitos, em razão dos programas, finalidades e tarefas a serem implementadas pelo Estado. Por conseguinte, não podem ser consideradas meras normas de caráter ideológico ou político, sendo autênticas normas jurídicas, pois mesmo sem qualquer ato concretizador encontram-se aptas a desencadear algum efeito jurídico.³⁸

As normas programáticas constituem a face moderna das Constituições (BONAVIDES, 2003, p. 244), pois seu conteúdo reflete as mudanças sociais que surgiram no momento em que o Estado passa a encetar valores inerentes à condição humana. Direitos culturais, sociais, os concernentes à relação de trabalho, educação, previdência, representava matéria completamente nova para o Direito Constitucional clássico, sendo as normas que o inseriam de difícil eficácia jurídica, de modo que seu ingresso nas Constituições não ocorria permitindo sua aplicabilidade direta e imediata. Aplicar normas constitucionais de direitos sociais tornou-se tarefa muito mais complexa do que fazer valer antigos direitos de liberdade proclamados no constitucionalismo liberal, principalmente porque para a efetivação desses direitos são exigidos muito mais recursos financeiros, o que obriga ao Estado aumentar a tributação, a fim de cumprir os preceitos constitucionais (BONAVIDES, 2003, p.233).

As normas constitucionais que preveem direitos sociais são as que mais sofrem questionamentos acerca da eficácia e juridicidade, haja vista o caráter programático, pois por exigir comportamento ativo do Estado, especificamente do legislador, e, noutro momento da administração pública, servem de motivo recorrente para a inobservância da Constituição, em razão da ausência de vontade política dos legisladores em tornar efetivos os direitos já garantidos pela Carta Magna.

Norberto Bobbio, (2004, p. 72) ao estudar os direitos humanos, apresentou contribuição, referindo-se às normas programáticas:

O campo dos direitos do homem – ou, mais precisamente, das normas que declaram, reconhecem definem direitos ao homem – aparece, certamente, como aquele onde é maior a defasagem entre a posição da norma e sua efetiva aplicação.

³⁸ Ingo Wolfgang Sarlet (2005, p. 282), ao discorrer sobre as normas constitucionais, asseverou que todas as normas constitucionais, mesmo as que estabelecem programas para o legislador, são aptas a gerar efeitos jurídicos, no sentido de que inexistem normas constitucionais destituídas de eficácia e aplicabilidade e que os direitos fundamentais prestacionais, por menor que seja sua densidade normativa ao nível da Constituição, sempre estarão aptos a gerar um mínimo de efeitos jurídicos. No que pertine o quanto de eficácia cada direito fundamental a prestações poderá ter dependerá da sua forma de positivação no texto constitucional e das peculiaridades de seu objeto.

E essa defasagem é ainda mais intensa precisamente no campo dos direitos sociais. Tanto é assim que, na Constituição italiana, as normas que se referem a direitos sociais foram chamadas publicamente de ‘programáticas’. Será que já nos perguntamos alguma vez que gênero de normas são essas que não ordenam, proíbem ou permitem *hic et nunc*, mas ordenam, proíbem e permitem num futuro indefinido e sem um prazo de carência claramente delimitado? E, sobretudo, já nos perguntamos alguma vez que gênero de direitos são esses que tais normas definem? Um direito cujo reconhecimento e cuja efetiva proteção são adiados *sine die*, além de confiados à vontade de sujeitos cuja obrigação moral ou, no máximo, política, pode ainda ser chamado corretamente de ‘direito’?

Os direitos sociais, econômicos e especificamente os culturais, por serem direitos prestacionais que refletem profundamente a dinâmica socioeconômica, não se concebe que sejam formulados de modo concreto na Constituição, haja vista o permanente conflito que haveria entre a estabilidade da Lei Maior e a necessidade de adequação, pelas constantes mudanças que obrigam a atualização dos preceitos. Ademais, por outro lado, essas características dos direitos prestacionais estão diretamente ligadas à sua relevância econômica e dependência de disponibilidade de recursos, o que impõe aos órgãos políticos a tomada de decisões permanentes, a fim de aplicá-los nas referidas áreas com base na dotação orçamentária anual, o que restaria impossibilitado caso não fossem positivados de forma vaga e aberta em normas de cunho programático.

A análise dos direitos sociais permite detectar a dificuldade de detalhamento das condutas estatais no texto constitucional. O próprio objeto da prestação, qual seja, cultura, saúde e educação, é de difícil definição com precisão, visto que englobam uma série de ramificações que merecem ser expostas em normas infraconstitucionais, tendo o legislador relevante papel na definição desses delineamentos, na função estatal de estabelecer ações afirmativas que serão concretizadas nas políticas públicas.

As normas programáticas possuem o condão de impor ao ente estatal a obrigação de estabelecer ações que visem à efetividade dos direitos previstos pela Constituição. Essas ações se caracterizam como políticas positivas de caráter compulsório em que o Estado deixa sua condição de neutralidade e age para que sejam disponibilizadas ao indivíduo as condições de exercício dos direitos já reconhecidos constitucionalmente. Sobre as ações afirmativas estatais, Ramos (2007, p. 123) expôs:

Ação afirmativa põe fim à neutralidade do Estado, obrigando-o a uma conduta de natureza positiva com vistas à eliminação das desigualdades que impedem alguns de usufruir dos direitos mínimos necessários à vida digna em sociedade. Além disso, as ações afirmativas importam em conferir aos grupos vulneráveis o mesmo ponto de partida dos grupos em situação de vantagem, possibilitando àqueles a sua integração econômica e social. Trata, por conseguinte de obtenção de justiça social.

Nesse sentido, alguns dos direitos culturais típicos da segunda geração foram estatuídos pela CF/88, em normas programáticas, como por exemplo, os constantes no art. 215 que determinam ao Estado garantir a todos o pleno exercício daqueles direitos, ou mesmo o art. 216 que lhe impõe a proteção das diversas manifestações da cultura brasileira. Referidos preceitos obrigaram o legislador criar normas infraconstitucionais que detalhassem as regras da política cultural do país.

Nunca na história constitucional brasileira se tratou da cultura como sendo direito da pessoa humana, como fez a Carta de 1988, que estabeleceu duas ordens de valores culturais: uma que são as próprias normas jurídico-constitucionais, permeadas de valores, como as que determinam direitos culturais, garantia de acesso à cultura, liberdade de criação e difusão, igualdade no gozo de bens culturais etc.; a outra, constituída pela própria matéria normatizada: a cultura, o patrimônio cultural, os diversos objetos culturais, tais como, formas de expressão, modos de criar, fazer e viver; criações artísticas, obras, objetos, documentos, edificações, conjuntos urbanos, sítios, monumentos de valor cultural.

As parcas políticas culturais brasileiras sempre refletiram interesses de uma elite preocupada em garantir a participação dos cultos e letrados de cada época nas atividades culturais. À grande massa da população não era possibilitado o acesso aos bens culturais nem tampouco pouco havia qualquer incentivo na manifestação de seus talentos e de suas artes.

Inferre-se da análise do regramento constitucional da cultura que, para a concretização de tais direitos exige-se a necessidade de participação estatal na gestão cultural, que de regra ocorre através de políticas públicas com conteúdo voltado para a liberdade cultural, embora necessariamente deva haver uma ingerência positiva do Estado, a fim de garantir referida liberdade. Tais políticas devem ser guiadas por objetivos próprios, como proteção, formação e promoção cultural, sendo estes sempre voltados para a realidade social e garantindo o acesso democrático aos bens culturais.

Importante frisar ainda que, ao desenvolver uma política cultural própria, o Estado deve seguir parâmetros democráticos, ou seja, estabelecer política oficial não significa impor uma cultura, significa criar mecanismos que permitam o acesso de todos à mesma - principalmente à massa da população - favorecer a livre procura das manifestações culturais, bem como prover meios para que a difusão cultural seja baseada em critérios de igualdade, ou seja,

estabelecer um processo contínuo de democratização cultural fundamentado na visão de cultura como vetor social de interesse coletivo.

Alexandre Barbalho, estudioso da matéria, em reflexão acerca da política cultural brasileira propôs “uma política pública de cultura que criasse as condições de possibilidades, que permitisse, que tornasse possível. Enfim, uma política cultural que não sucumbisse aos imperativos mercadológicos; que inventasse; que se diferenciasse. Mesmo que errasse mais e acertasse menos, os acertos valerão o investimento”.³⁹ No entanto, historicamente não foi assim que o tema da cultura foi tratado, e foram direcionadas as políticas públicas do setor no Brasil, em razão da pouca importância dada à matéria pelo Estado.

Atualmente a Lei que trata do financiamento cultural é objeto de reforma após intensos debates públicos, com o intuito de readequar os mecanismos à realidade do país, haja vista que não se possibilita efetivamente o acesso de todos à cultura. O objetivo dos debates foi estabelecer novas regras para o sistema de financiamento de projetos culturais, e com isso proceder a mudança da legislação de modo a garantir a todos a efetiva participação e o incentivo das diversas manifestações. Espera-se, com essa medida, que sejam possibilitados a todos os direitos culturais assegurados pela CF/88.

2.5 Direitos culturais como objeto de políticas públicas no Brasil

Discorrer sobre o Fundo Nacional da Cultura impõe a obrigatoriedade de abordar, ainda que minimamente, a trajetória das políticas culturais adotadas no país, a fim de demonstrar o modo como o Estado brasileiro vem tratando tal assunto ao longo de tempo, bem como a harmonia das práticas culturais com as exigências constitucionais.

A CF/88 será utilizada como marco temporal para mostrar qual o tratamento dispensado pelo Estado brasileiro à cultura, esclarecendo que a Carta Magna exerce papel divisor de águas no que concerne ao reconhecimento de direitos culturais.

Determinar políticas públicas significa a obrigação estatal de proporcionar meios e condições para o exercício de direitos. Para Gilberto Bercovici (2006, p. 144) “o próprio fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública,

³⁹ A opinião do autor acerca de política cultural foi manifestada no SEMINÁRIO CULTURA XXI: DESAFIOS DA GESTÃO CULTURAL no ano de 2003 em Fortaleza, intitulada: **Idéias Sobre uma Política Cultural para o Século XXI**, p. 45.

conformando e harmonizando todas as demais.” Especificamente no campo cultural, só haverá pleno exercício desses direitos quando o Estado desenvolver eficaz ação positiva, visando alcançar os objetivos que impõe a norma constitucional na seção pertinente à cultura. Para Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39), política pública:

[...] é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Assim sendo, políticas públicas de natureza cultural serão constituídas e executadas, obtendo resultados satisfatórios, a partir do reconhecimento da sociedade e do Estado de que a cultura é uma das colunas de sustentação de desenvolvimento social, por dizer respeito à identidade e diversidade de um povo, carecendo de incentivo, preservação e defesa. Assim, uma política pública satisfatória para esta área deve garantir o acesso de todos aos bens culturais, fomentar a diversidade e preservar a identidade desse mesmo povo, baseando nesses aspectos a tese sustentada por Ana Carla Fonseca Reis (2006, p. 140).

Desta feita, é imprescindível que seja analisado o trato que a cultura recebeu por parte do Estado brasileiro, desde os tempos mais remotos, e as consequências desse tratamento no desenvolvimento social e cultural do país, bem como a atual conjuntura das políticas setoriais.

2.5.1 Políticas públicas culturais anteriores à Constituição Federal de 1988

Ao longo da história do Brasil, a gestão cultural nem sempre recebeu atenção merecida do Estado, seja por falta de interesse nesta seara, ou mesmo por necessidade de atenção para outras áreas, como educação, saúde, moradia, tratadas muito tempo, pelo próprio Estado como mais importantes do que cultura.

Tomando como ponto inicial o descobrimento até o final do período colonial, é constatado o menosprezo da corte portuguesa a todo e qualquer incentivo à produção cultural e, principalmente, a elaboração de uma identidade nacional, já que não lhe interessava fortificar a colônia. Posteriormente, buscando criar em território nacional um clima cultural europeu – principalmente para satisfazer os inúmeros componentes da corte que vinham para

o país e a ele mesmo – Dom João VI, passou a trazer para o Brasil missões artísticas européias compostas por artesãos, artistas, cientistas, dentre outros, cada um com características próprias e identidade cultural completamente diversa da essência do povo brasileiro.

Com a transferência da Família Real e de toda sua corte para a colônia, verificam-se algumas medidas incipientes na vida intelectual e artística do país, como a vinda de Missão Artística Francesa, a criação do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, da Academia Imperial de Belas-Artes, da Biblioteca e do Museu Nacional, dentre outras.⁴⁰

Durante todo o primeiro e segundo reinados, esse intuito persistiu, embora tenham sido estabelecidas no país instituições promotoras das artes e da cultura, ainda estavam arraigadas de valores eminentemente europeus. No entanto, há que, ressaltar que sob a margem dos interesses reais, a cultura brasileira se desenvolvia e ganhava contornos próprios, como inevitável resultado da heterogeneidade dos povos que compunham a população pátria.

Em nível oficial, pode-se dizer que as regras culturais continuaram sendo ditadas pela minoria dominante por muito tempo, inexistindo até início do século XX uma estrutura pública encarregada de delinear os contornos de uma política pública cultural genuinamente brasileira.

Acerca do tratamento dispensado às políticas culturais pela coroa portuguesa, Antônio Albino Canela Rubim (2007, p. 14-15) assevera:

[...] não se pode pensar a inauguração das políticas culturais nacionais no Segundo Império, muito menos no Brasil Colônia ou mesmo na chamada República Velha (1889-1930). Tais exigências interditam que o nascimento das políticas culturais no Brasil esteja situado no tempo colonial, caracterizado sempre pelo obscurantismo da monarquia portuguesa que negava as culturas indígena e africana e bloqueava a ocidental, pois a colônia sempre esteve submetida a controles muito rigorosos como: proibição de instalação de imprensas; censuras a livros e jornais vindos de fora; interdição ao desenvolvimento da educação, em especial das universidades etc.

A República Velha também não teve interesse em estabelecer políticas públicas voltadas para a cultura, apenas algumas ações na área do patrimônio foram realizadas, mas nada que se assemelhasse a uma política pública efetiva. Na realidade, as poucas ações culturais eram restritas a favorecer os interesses da elite da época, visto que o sentimento reinante era de que culto é aquele que tem acesso a conhecimento, sendo excluído dessa possibilidade toda e

⁴⁰ Esses exemplos foram citados por Alexandre Barbalho (2007, p.37) em artigo intitulado “Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferenças” que compõe a obra organizada pelo autor, em conjunto com Antônio Canela Rubim, denominada Políticas Culturais no Brasil.

qualquer indivíduo que não usufruísse de educação formal, ou seja, a adquirida nos bancos escolares. Entretanto, a cultura popular despontava – não poderia ser diferente, uma vez que representava a essência do povo brasileiro – sem apoio estatal e sob os olhares desconfiados da elite que não via nas manifestações culturais vindas das ruas, das periferias e da classe trabalhadora, algo de proveitoso e merecedor de atenção.

Com o desenvolvimento social, atrelado ao crescimento das cidades, a evolução dos meios de comunicação e o desenrolar da cultura popular, não deu mais para considerar que cultura era assunto só de elite. Ao Estado restou a obrigação de gerir a cultura, tanto no aspecto normativo como na administração propriamente dita.⁴¹

Vale lembrar que a sociedade não assistia a tudo inerte, no início do século, vários movimentos civis culturais afloraram, sendo um dos mais expressivos a Semana da Arte Moderna de 1922, que determinou mudança de paradigmas, tanto na arte em si – no que concerne a fatores artísticos – como no trato estatal com a cultura, porquanto era necessária a ingerência do Estado para que se permitisse ao povo brasileiro desfrutar desses bens.

Para Frederico Augusto Barbosa da Silva (2009, *on line*) “o modernismo que se desenvolveu no Brasil, por outro lado, insistiu no enraizamento social da produção cultural e artística, dos seus vínculos com a sociedade e do seu entrelaçamento com as tradições localizadas.”

Ao reconhecer a matéria na pauta de suas obrigações, o Estado, enquanto legislador, não atribuiu autonomia ao assunto, sendo tratado costumeiramente em conjunto com a educação, e seus órgãos vinculados aos gerenciadores desta, dificultando consideravelmente a possibilidade de reger-se por normas próprias.

No período político denominado Estado Novo, a face da cultura começou a sofrer mudanças, alavancadas principalmente pelo interesse governista em modificar a imagem que o povo brasileiro tinha da administração estatal, uni-lo em torno de ideias comuns de interesse do próprio Estado. Para isso, contou com a colaboração ativa de intelectuais e artistas do porte de Carlos Drummond de Andrade, Sérgio Buarque de Holanda, Cândido Portinari e José Américo de Almeida, que, exercendo diretamente funções estatais, contribuíram para a

⁴¹ Vale lembrar que o povo sentia a ausência de políticas estatais voltada para a cultura, e vivia sob o paradoxo de manifestações culturais intensas e latentes, em contrapartida à ausência de incentivo, financiamento e reconhecimento estatal.

administração do Estado Novo. Mas não foi só na cultura que as transformações começaram a ocorrer, houve profunda remodelagem nas áreas social, econômica e política que iriam determinar o rumo do futuro do país.

Sob a influência do Estado Novo na formação do povo brasileiro e do Estado Nacional, Antônio Gilberto Ramos Nogueira (2005, p. 185) apresentou posicionamento:

Se a década de 1930 é um marco histórico e simbólico duma ação do Estado para as coisas da cultura, assim como da entrada dos modernistas na repartição, os anos 1920 também são simbólicos na história política e cultural brasileira por encontrarse aí a gênese do Brasil moderno. Esses anos significaram a possibilidade definitiva de modernidade, configurada em suas categorias: povo, nação e Estado Nacional.

A partir de então, diversas instituições oficiais foram criadas a fim de executar os planos governamentais, inclusive o de estabelecer uma cultura voltada para a valorização da identidade do homem brasileiro, ou seja, o sentimento de brasilidade era a base para a ingerência estatal na cultura.

Nesse intuito, foi criado o Ministério da Educação e Saúde em 1930, que, conforme atribuição institucional, deveria também cuidar das coisas da cultura pela similitude com educação, sendo aquela incluída como decorrência desta. Outro fato, embora a nível estadual, contudo merecedor de destaque pela importância para a política cultural no país, foi a administração de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo nos anos de 1935 a 1938, representando grandes avanços na área cultural.⁴² Foram instituídos, ainda, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Instituto Nacional do Livro e o Instituto Nacional de Cinema Educativo.

É possível mencionar outra considerável instituição criada no período, em razão do ineditismo da iniciativa, que foi o Conselho Nacional de Cultura (CNC), o qual era competente para coordenar todas as atividades relativas do Ministério da Educação e Saúde que dissessem respeito ao desenvolvimento cultural a nível nacional, tendo sua criação, função e composição, disciplinadas pelo Decreto-Lei nº 526 de 1º de julho de 1938.

O Estado Novo protagonizou ainda relevante papel na proteção do patrimônio cultural, como na produção de legislação específica da matéria, verificando em todas essas ações uma preparação para os tempos difíceis que iriam chegar.

⁴² Em 1953, o Ministério passou a ser de Educação e Cultura.

Sobre a participação popular no CNC asseverou Francisco Humberto Cunha Filho (2004, p. 113) que “a representação da comunidade cultural, por sua vez, não é cogitada na composição do CNC, pois todos os Conselheiros, como visto, eram ‘notáveis homens de cultura’, segundo o conceito subjetivo do próprio Presidente da República.”

Impende trazer a conclusão apresentada por Alexandre Barbalho (1998, p. 47) acerca da cultura no Estado Novo:

Como podemos concluir, a construção institucional na cultura não foi, simplesmente, uma tentativa de controlar a produção cultural por parte do Estado. Diversos vetores atuaram, motivando políticas públicas no setor: o incentivo de uma nova imagem do homem brasileiro, mais de acordo com as necessidades do capital; implantação de práticas corporativistas no setor intelectual e artístico, a exemplo do que já ocorria no trato com o operariado; divulgação de um projeto nacionalista, em contraposição à fragmentação política, econômica, social e cultural vigente na República Velha. Ou seja, a pretensão era bem maior do que o mero controle ou censura da cultura. Nesse sentido, o regime de Vargas foi um período privilegiado de aproximação entre o campo político e o campo cultural.

Durante muitos anos, a cultura exerceu importante papel na preparação do rumo político a que o país fora direcionado. Curiosamente, a implantação futura do regime militar ditatorial utilizou-se das ações governamentais na área da cultura até então implementadas, para desviar a atenção da sociedade do momento político que vivenciava o país. Determinou ainda o Estado Novo considerável avanço da produção cultural no país, mas naquilo que era interessante ao regime, ou seja, as manifestações que, no sentir dos governantes, denegriam a imagem do Estado, eram proibidas e favorecidas àquelas que valorizassem a imagem do brasileiro.

Nos anos seguintes, o país viveu os mais difíceis momentos políticos até então vistos. O golpe militar de 1964 inaugurou o regime ditatorial, e no campo da cultura a censura e a repressão às manifestações contrárias ao regime sucediam cada vez com mais frequência, pois para o regime aquelas deveriam refletir uma integração em torno da ideologia de Segurança Nacional, conforme aduziu Alexandre Barbalho (1998, p. 74).

Embora objetivassem os governos militares exercer a censura sobre toda e qualquer manifestação do pensamento, curiosamente, foi nessa época que despontaram as ações governamentais mais concretas na área da cultura, até então vistas. A necessidade que o regime possuía de legitimar a força fez com que os militares utilizassem a cultura para desviar a atenção da sociedade – principalmente dos que tinham alguma noção do que acontecia – das atrocidades cometidas face aos que se insurgiam contra o regime político. Tinha por fim ainda

a promoção do próprio Estado e para isso criou espaços institucionalizados, como o Conselho Federal de Cultura (CFC) e o Instituto Nacional do Cinema.

Antonio Albino Canela Rubim (2009, p. 184) em debate no Congresso Internacional de *Políticas de cultura y comunicación: creatividad, diversidad y bienestar em la Sociedad de la Información* na Espanha se posicionou acerca da atuação do regime militar na cultura:

O golpe cívico-militar de 1964, outra vez, reafirmou esta triste tradição de relacionamento da cultura como o autoritarismo. Os militares não só reprimiram, censuraram, perseguiram, prenderam, assassinaram, exilaram a cultura, os intelectuais, os artistas, os cientistas e os criadores populares, mas, ao mesmo tempo, constituíram uma agenda de realizações nada desprezível para a (re)configuração do campo da cultura no Brasil. A ditadura investiu forte e deliberadamente no desenvolvimento das indústrias culturais no país, conformando toda infraestrutura sócio-tecnológica imprescindível à cultura midiaticizada. A ditadura em sua fase inicial foi capaz de conviver, não sem tensões, com uma cultura nacional-popular de esquerda hegemônica em determinados setores sociais (Schwarz, 1978), enquanto desenvolvia e controlava ferreamente as indústrias culturais (Rubim & Rubim, 2004). (SIC)

Após várias propostas de políticas culturais terem sido sugeridas, apenas em 1975 foram oficialmente apresentadas as bases da Política Nacional de Cultura (PNC), em que continha os princípios que norteariam a política cultural do país pelos próximos tempos. A PNC foi impulsionada pela promoção de políticas estatais de cultura promovida pela UNESCO, em que buscava uma identidade latino-americana como parâmetro para as ações dos governos (BARBALHO, 1998, p. 75).

A PNC representou uma iniciativa estatal de estabelecer política cultural no país, e ainda que não tenha atingido plenamente seus objetivos, a atuação do Estado ainda estava presa à ingerência dos dirigentes governamentais nas áreas de seus interesses. Essa ação denota uma política cultural dependente e comprometida com vantagens para alguns, embora tenha se tornado importante por significar iniciativa estatal em reger o campo cultural, importando, segundo Alexandre Barbalho (1998, p. 81), “um marco nas relações Estado-cultura no Brasil”.

A título de ilustração, vale lembrar – por dizer respeito à institucionalização da cultura no Ceará – que, na tendência das ações do setor estabelecidas pelo regime militar, foi criada no Ceará, em 1966, a primeira Secretaria de Cultura Estadual do país, que atuou em conjunto com o CFC e o MEC – Ministério da Educação e Cultura na promoção da cultura no Estado (BARBALHO, 1998, p.95).

Com o fim da ditadura, foi necessário repensar a cultura, visto que já não se admitia o dirigismo, e, principalmente, a censura e a repressão das manifestações. A democracia impunha a obrigação de resgatar a identidade do povo brasileiro, tendo a cultura papel deveras importante, uma vez que configura a expressão máxima da identidade de um povo. Restou ainda outra certeza desse longo processo histórico: a de que realmente se deve ter no país política cultural estatal voltada para a democracia e a liberdade.

Em 1985 foi criado o Ministério da Cultura pelo Decreto nº 91.144 de 15 de março daquele ano, com o objetivo principal de fomentar e difundir a produção cultural no país. Consequentemente, o enfoque legislativo mudou, sendo sancionadas várias leis em todos os entes federativos voltadas para a área. (BRASIL. Ministério da Cultura, 2010, *on-line*)

A criação do Ministério trouxe ares de que a gestão cultural mudaria, entretanto os míseros recursos dispensados à pasta tornariam a iniciativa pouco significativa, sem grandes e consideráveis resultados práticos.

Em 1986 foi criada a Lei nº 7.505/86, chamada Lei Sarney, que estabelecia regras de incentivo às atividades culturais, e instituindo o Fundo de Promoção Cultural. Referida Lei foi substituída pela Lei nº 8.313/91 em virtude da necessidade de adequação da legislação ao mandamento constitucional de 1988, relativo à cultura. Conhecida com Lei Rouanet, estabeleceu o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, como um sistema de fomento melhor estruturado, bem como criou mecanismos de incentivo, como o Fundo Nacional da Cultura, a ser analisado como objeto principal desse estudo, os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART e o Mecenato Cultural.

Os mecanismos legislativos de incentivo cultural acabaram assumindo o papel do Estado na promoção da cultura, no que pertence a implantação de políticas públicas, por serem confundidos com a própria atuação estatal. Na realidade, a ausência de políticas de Estado para a cultura acarretou a super valorização das leis de financiamento, deixando ao mercado o papel de incentivador que originariamente deveria ser do ente estatal.

Nessa perspectiva há que reconhecer a imprescindível participação do Estado na promoção de políticas públicas para o setor cultural, pois se assim não for, o setor privado no incentivo das ações culturais promoverá as manifestações que atenderem ao seu interesse, seja por rentabilidade financeira ou mesmo clientelismo, o que certamente trará enormes prejuízos às expressões culturais tradicionais que não interessam ao mercado.

É possível vislumbrar um modelo ideal de promoção da cultura que mescle participação estatal e privada, atribuindo a cada um papéis específicos: ao Estado, competiria cumprir papéis intransferíveis, como a garantia e a preservação do patrimônio cultural, o acesso indistinto aos bens e serviços culturais, a proteção e a promoção de expressões tradicionais que não interessam ao mercado; à iniciativa privada, caberia promover as manifestações que atendessem aos seus interesses. Assim, haveria complementaridade de ações de modo que algumas áreas não seriam menosprezadas em privilégio de outras.

2.5.2 Políticas públicas culturais posteriores à Constituição Federal de 1988

Com o advento da CF/88, à cultura foi destinada uma seção própria, no capítulo que a trata juntamente com a educação e o desporto.

Ao fazer referência expressa ao direito à cultura, a CF/88 implícita e explicitamente estabeleceu a necessidade de ação positiva do Estado, através de uma política cultural oficial, sendo seu principal objetivo determinar a efetivação daquele direito previsto constitucionalmente. A Carta Magna, ainda nesse intuito, distribuiu competências aos entes federados, delegando papéis específicos à União, Estados e Municípios. Aos Municípios, especificamente, nas palavras de Francisco Humberto Cunha Filho, restou a função de atuar voltada para “quatro verbos: proteger, apoiar, promover e garantir”, demonstrando assim a reconhecida e preponderante contribuição do Município na efetivação dos direitos culturais, haja vista a proximidade desse ente com os indivíduos e as comunidades.⁴³

Importante frisar que a obrigação constitucional de desenvolver política pública própria impõe ao Estado o dever de seguir parâmetros democráticos, ou seja, estabelecer ação oficial não significa instituir uma cultura, impõe criar mecanismos que permitam o acesso de todos às fontes de cultura nacional - principalmente à massa da população - favorecer a livre procura das diversas manifestações, bem como prover meios para que a difusão cultural se baseie em critérios de igualdade, ou seja, estabelecer uma democracia cultural, onde todos possam manifestar as expressões.

Para a democratização é imprescindível a atuação pública nesse ramo, pautada em três aspectos: “*não tolher a liberdade de criação, expressão e de acesso à cultura, por qualquer*

⁴³ Os verbos fazem parte da participação do Professor Francisco Humberto Cunha Filho no Seminário Cultura XXI: DESAFIOS DA GESTÃO CULTURAL com o artigo intitulado: “**Federalismo Cultural e os papéis do Município no Fomento à Cultura**” no ano de 2003 em Fortaleza, 2005, p. 162.

forma de constrangimento ou restrição oficial; antes, *criar condições para a efetivação dessa liberdade num clima de igualdade*; por outro lado, *favorecer o acesso à cultura e o gozo dos bens culturais à massa da população excluída*” (SILVA, 2001, p. 209). (Grifo original)

É essencial, ainda, que haja, além da garantia de acesso aos bens culturais e políticas de fomento, a análise de resultados concretos, a fim de que possa haver aferição dos objetivos constitucionais, ou seja, é preciso constatar se eles estão sendo realmente atendidos. Para Cristiane Garcia Olivieri (2004, p. 165) “a falta de qualquer controle sobre o acesso e impacto para os produtores culturais, para a classe artística e para o público, torna praticamente impossível a aferição do atendimento ao direito constitucional à cultura”.

Premente esclarecer que falar em democratização da cultura não é apenas garantir o exercício de direitos culturais num Estado democrático, mas permitir de fato o acesso à cultura para toda a massa da população, não se restringindo à gestão cultural só para os escolarizados e elites, como historicamente foram desenvolvidas as políticas públicas pretéritas. Para isso, também, a legislação deve ser inteligível, de modo que as pessoas, com pouco ou nenhum conhecimento escolar, possam compreender a linguagem adotada pelo legislador, sem deixar de lado a obrigação estatal de difundir uma educação para a cultura como meio de propiciar o conhecimento da matéria. Desse modo, é possível dizer que está garantida a participação de todos nas decisões quanto ao fazer cultural, o usufruto dos bens, assim como a informação sobre os serviços pertinentes.

Portanto, estabelecer políticas culturais compromissadas e sérias, que permitam o acesso de todos aos bens, é não só cumprir o mandamento constitucional, mas acima de tudo concretizar a legitimação estatal. Nas palavras de Marilena Chauí (1985, p. 35): “a política cultural é, juntamente com a política social, uma das formas empregadas pelo Estado contemporâneo para garantir sua legitimação, isto é, para oferecer-se como um Estado que vela por todos e que vale para todos”.

Ainda sobre política cultural e o modo de intervenção no setor, Cristiane Garcia Olivieri (2004, p. 171-172) se manifesta:

Política cultural do Estado para ser plena, deverá ser composta por quatro tipos básicos de intervenção, assim definidos: políticas relativas ao mercado cultural, ocupadas *com a produção, distribuição e consumo da cultura*, incluindo as políticas relativas à atuação da iniciativa privada; políticas relativas à cultura alheia ao mercado cultural, direcionadas para as produções culturais que não atraem o interesse econômico tanto na sua produção quanto nos seus objetivos e nos artistas envolvidos; políticas relativas aos usos da cultura, que se referem à criação de

condições para manifestação ainda que amadora, bem como para o desfrute da produção cultural; políticas relativas às instâncias de organização dos circuitos culturais, voltadas para a organização administrativa da cultura.

No Brasil, historicamente, a disciplina legal da cultura foi assunto relegado a segundo plano. Embora haja o reconhecimento da matéria em virtude da diversidade cultural que permeia a sociedade brasileira, o disciplinamento e o incentivo a investimentos nessa área não fizeram parte do rol de matérias consideradas urgentes e imprescindíveis ao povo brasileiro ao longo do tempo. Hodiernamente, levando-se em conta a exiguidade de ações governamentais, refletir acerca da lei de financiamento cultural, significa a análise da maior parte da política implantada no país.

As Constituições pátrias, desde a de 1824, referiram-se à questão cultural, mas nunca com o tratamento que a Carta de 1988 dispensou, haja vista ter estabelecido como deve ser pautada a administração pública da cultura, a quem compete fazê-la e o que se enquadra no conceito de patrimônio cultural, para fins de preservação, as competências específicas, dentre outros aspectos.

Para Frederico Augusto Barbosa da Silva (2009, *on line*) “a cultura seria formada por circuitos - com diferentes conteúdos e formas – e estes seriam objeto da ação pública”. O autor atribui ao conceito de cultura adotado pela CF/88 quatro sentidos:

- a. A cultura é um fenômeno complexo, múltiplo e plural, como registra a antropologia.
- b. A cultura se relaciona com o Estado democrático de direito, isto é, a Constituição cultural é elemento essencial da Constituição, onde estão preconizadas a democracia e a participação social nas formas de atuação do Estado.
- c. O estabelecimento de um conceito de cultura é meramente formal diante da complexidade das intervenções e do próprio caráter processual do fenômeno cultural.
- d. As políticas se referem às capacidades de coordenação e ação do poder público sobre múltiplos processos jurídicos, políticos, econômicos e sociais. O Estado cultural refere-se à construção de capacidade de ação sobre os fenômenos culturais.

Infere-se, da análise do regramento constitucional da cultura, que, para a concretização de tais direitos, exige-se a necessidade de participação estatal na gestão cultural, que de regra se dá através de políticas públicas com conteúdo voltado para a liberdade cultural, embora necessariamente deva haver uma ingerência positiva do Estado a fim de garantir referida liberdade. Tais políticas devem ser guiadas por objetivos próprios, como proteção, formação e promoção cultural, sendo estes sempre voltados para a realidade social.

Com a redemocratização política, em 1985 foi criado o Ministério da Cultura, incumbido da missão de fomentar e difundir a produção cultural no país, sendo seu papel determinado pela CF/88, quando no artigo 215 atribui ao Estado a função de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais. Antes da CF/88 e após a criação do ministério, surgiu uma série de leis federais de incentivo da participação privada no setor cultural. Entre elas, pode-se citar a Lei Sarney (nº 7.505/86), que permitia a dedução de 2% do Imposto de Renda de pessoas jurídicas e de 10% de pessoas físicas, aplicados sobre a transferência de recursos para atividades culturais. Referida lei seria revogada posteriormente pela Lei Rouanet (REIS, 2003, p.163).

Após a CF/88 - quando se esperava a implantação de política cultural efetiva, já que a mesma havia dedicado à cultura delineamento próprio - em 1990, o Ministério da Cultura foi transformado em Secretaria da Cultura, na gestão do Presidente Fernando Collor de Mello. Algumas instituições culturais, como a Fundação Nacional de Artes Cênicas (Fundacen), a Fundação do Cinema Brasileiro (FBC), a Embrafilme, a Fundação Nacional Pró-Leitura, o Conselho Federal de Cultura e o Conselho Consultivo da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan) foram extintas. Além de todas essas medidas, os recursos para a cultura foram reduzidos, acarretando diminuição no financiamento público da cultura e na promoção de programas e ações para o setor (REIS, 2003, p. 164).

Em 1991, o então Secretário da Cultura, Sérgio Paulo Rouanet, elaborou a nova Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313, de 23/12/1991), conhecida até hoje como Lei Rouanet, restabelecendo princípios da Lei nº 7.505/86, instituindo o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, dentre outras providências. (REIS, 2003, p. 164)

O PRONAC foi constituído com o fim de captar e direcionar recursos para o setor cultural, com os seguintes objetivos:⁴⁴ contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais, conforme determinou a Carta Magna em seu art. 215; promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais, de conformidade com o art. 221 da Constituição;⁴⁵ apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores, como dispôs o § 1º do art. 215 da Constituição;

⁴⁴ Art. 1º da Lei 8.313/91.

⁴⁵ “Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:
II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”.

proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional, em atendimento ao Princípio do Pluralismo Cultural implícito na Constituição; salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira; preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro em consonância com o Princípio do Respeito à Memória Coletiva;⁴⁶ e desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações; estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória; e, por fim, priorizar o produto cultural originário do País.

Como se observa, os objetivos do PRONAC foram devidamente estabelecidos a partir do regramento constitucional concernente à política cultural, sendo para tanto criado o Fundo Nacional da Cultura (FNC), como um dos mecanismos de implementação das finalidades anteriormente descritas, bem com os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART e o Mecenato Cultural. Ao FNC restou a função de contemplar projetos culturais que não são legal ou materialmente aquinhoados pelo Mecenato Cultural ou Ficart, possuindo objetivos específicos, natureza jurídica delimitada e administração própria, os quais serão, em momento oportuno, analisados.

Após o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, foi recriado o Ministério da Cultura pelo presidente Itamar Franco. Em 1993 foi promulgada a Lei nº 8.625 – Lei do Audiovisual. No governo de Fernando Henrique Cardoso os rumos da política cultural no país foram totalmente voltados para a Lei Rouanet, que após modificações, se transformou em seu principal instrumento. Entretanto, mesmo sendo o vetor determinante daquele momento, não houve efetividade em todos os mecanismos. O FNC exerceu papel diminuto no financiamento público cultural, visto que ao mecenato foi atribuída a posição fundamental na cena da cultura, deixando-se assim, à livre flutuação do mercado a condução da política cultural do país.

Em consonância com a necessidade de estabelecer para o país um Plano Nacional de Cultura que envolva todos os partícipes da cena cultural, é que no ano de 2005 foi aprovado pela Emenda Constitucional nº 48 o acréscimo do § 3º ao art. 215 da Constituição, o qual

⁴⁶ A identificação dos princípios constitucionais culturais foi feita pelo Professor Francisco Humberto Cunha Filho, sendo explicitados em sua obra “Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988”, quais seja: Princípio do Pluralismo Cultural, Princípio da Universalidade, Princípio da Participação Popular, Princípio do Respeito à Memória Coletiva e Princípio da Atuação Estatal como Suporte Logístico.

prevê a instituição por lei do Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público, objetivando à: defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura e valorização da diversidade étnica e regional.⁴⁷

A necessidade de uma emenda constitucional para criar um Plano Nacional de Cultura se deu em razão da omissão do legislador constituinte originário em prevê-lo, embora tenha reconhecido a cultura como direito fundamental. Nas discussões para aprovação da Emenda Constitucional nº 48 vários foram os pronunciamentos legislativos a favor da reforma, por admitir a importância da cultura para a identidade e o desenvolvimento de um povo. Nesse sentido, foram as seguintes manifestações de parlamentares colacionadas por Pedro Lenza (2008, p. 719):

Durante a tramitação do projeto, o Senador Hélio Costa lembra interessante frase do ex-Ministro da Cultura da França *Jacques Lang*: as últimas coisas no mundo que deveriam ter subsídios governamentais são a cultura e a agricultura, porque os alimentos para a alma são tão necessários quanto os alimentos para o corpo (DSF, 02.06.2005, p. 17142).

E ainda sobre a importância do Plano Nacional de Cultura como vetor de promoção da cultural nacional colacionou outro comentário:

Ao comentar sobre a necessidade de um plano nacional de cultura, o Senador Marcelo Crivella sinalizou que se tratava ‘... de uma iniciativa do Governo Federal da maior relevância. Estamos sendo aculturados por potências estrangeiras hegemônicas, porque não temos ainda, neste País, um plano nacional que valorize a nossa cultura, que destine recursos suficientes e que organize desde os nossos *sites* antropológicos, onde estão (sic) a história de nossos ancestrais, até mesmo uma organização consistente, um arcabouço completo de nossa cultura, das nossas festas, da nossa música, da nossa poesia, dos nossos quadros, principalmente da nossa história, para que os brasileiros não cometam os erros do passado. O Plano Nacional de Cultura é fundamental tanto no seu conselho gestor como no seu fundo. É um momento importante em que o Congresso Nacional e o Senado Federal dão uma manifestação concisa, definitiva para que fique valorizada e preservada para as futuras gerações a cultura do nosso povo...’ (DSF, 02.06.2005, p. 17142). Na *justificativa* da proposição, estabelece-se, com propriedade, que a Cultura ‘é um vetor indispensável do desenvolvimento socioeconômico de qualquer país. É ela, em última instância, o elemento definidor da identidade nacional em um mundo pretensamente ‘sem barreiras’, em virtude do processo de globalização’ (DSF, 07.08.2003, p. 22449) (LENZA, 2008, p. 719).

⁴⁷ Art. 215 § 3º da Constituição Federal.

Entretanto, o legislador ordinário não dispensou a atenção e a urgência de que necessita a matéria, haja vista tramitar a passos lentos, desde o ano de 2006 no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 6.835, visando à estruturação do Plano Nacional de Cultura, repetindo-se assim o histórico desinteresse do Estado brasileiro em disciplinar matéria referente à cultura.

Dentre outras ações estruturadas na área da cultura nos últimos anos, podem-se citar os estudos e debates, que veem ocorrendo desde o ano de 2003, promovidos pelo Ministério da Cultura, para elaboração de um Sistema Nacional de Cultura, nos moldes do já existente para a saúde e assistência social. Nesse sentido, foi aprovada, em 26 de agosto de 2009 pelo Conselho Nacional de Política Cultural, a Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura - SNC, sendo este, conforme o texto da proposta:

[...] um modelo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, que tem como órgão gestor e coordenador o Ministério da Cultura em âmbito nacional, as secretarias estaduais/distrital e municipais de cultura ou equivalentes em seu âmbito de atuação, configurando desse modo, a direção em cada esfera de governo. Trata-se, portanto, de um novo paradigma de gestão pública da cultura no Brasil, que tem como essência a coordenação e cooperação intergovernamental com vistas à obtenção de economicidade, eficiência, eficácia, equidade e efetividade na aplicação dos recursos públicos. O SNC é integrado pelos sistemas municipais, estaduais e distrital de cultura, e pelos sistemas setoriais, que foram e serão criados.⁴⁸

Da análise do texto da Proposta de estruturação do Sistema Nacional de Cultura constata-se a preocupação em trazer para a gestão pública da cultura todos os entes federativos e a sociedade civil, de modo que em ação conjunta seja alcançado o objetivo traçado pela CF/88, no que pertine ao pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais. Na referida Proposta, o entendimento de cultura agrega a ideia de que a mesma é um direito fundamental do ser humano, ao mesmo tempo que exerce importante papel de desenvolvimento econômico e de inclusão social.⁴⁹

Além da estruturação do SNC, ao longo do tempo foram apresentadas outras propostas de emenda constitucional, como a PEC nº 150/2003 que prevê a destinação de recursos para a cultura acrescentando à CF/88 o art. 216-A; a Proposta nº 236/2008 prevendo a inserção da

⁴⁸ A citação foi retirada da Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura apresentada pelo Grupo de Trabalho 1 da Secretaria de Articulação Institucional – SAI do Ministério da Cultura e aprovado pelo Conselho Nacional de Política Cultural em 26 de agosto de 2009, p. 17.

⁴⁹ Esse entendimento de cultura apresentado na Proposta de Estruturação do SNC denota o aspecto global de cultura tomado como base para a fundamentação do SNC.

cultura no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º da CF/88; e, por último, a Proposta de Emenda Constitucional nº 416/2005 que institui o SNC. Outra ação encabeçada pelo MinC são os debates sociais e as discussões com interessados diretos para efetivar mudanças na Lei Rouanet, principalmente para ampliar o acesso aos mecanismos culturais legais e fortalecimento do FNC. Referidas ações redundaram no Projeto de Lei que institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Procultura, em trâmite no Congresso Nacional, visando substituir a atual Lei Rouanet,.

Na perspectiva de estruturação do SNC, os fundos não foram esquecidos, haja vista sua importância para a implementação e execução da gestão pública da cultura, sendo-lhes atribuído papel de principal vetor de financiamento das políticas públicas nas três esferas de governo.⁵⁰ Conseqüentemente, o FNC atualmente é objeto de estudos, a fim de ser estruturado para atender às novas exigências da PNC, por ser importante ferramenta na implantação do Sistema Nacional de Cultura.

Após todas essas considerações, que servem de embasamento para a análise do FNC em todas as suas nuances, faz-se imprescindível embrenhar-se na essência dos fundos públicos de finanças, a fim de explicar suas particularidades e buscar o enquadramento do FNC como espécie desse tipo de mecanismo apto a efetivar o acesso à cultura.

⁵⁰ Os fundos foram objeto de análise na Proposta de Implementação do SNC que levou em conta os objetivos destes ao dispor: “Os fundos têm por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar a execução de programas, projetos ou ações culturais. Seu papel como principal instância de financiamento da política pública, nas três esferas de governo, deve ser reforçado. Os recursos dos fundos de cultura destinados a programas, projetos e ações culturais a serem implementados, de forma descentralizada, em regime de colaboração e co-financiamento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios serão a estes transferidos, fundo a fundo, conforme critérios, valores e parâmetros estabelecidos pelas instâncias apropriadas para a respectiva política.” (Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura, 2009, p. 22).

3 O FUNDO NACIONAL DA CULTURA COMO INSTRUMENTO PÚBLICO DE FINANCIAMENTO CULTURAL

O capítulo a seguir tratará especificamente do tema objeto do trabalho, o Fundo Nacional da Cultura. Para isso é importante que seja analisada a ferramenta do fundo público como um dos meios disponibilizados pela CF/88 para efetivação de políticas públicas específicas a determinadas áreas, e, assim, empós, investigar a natureza jurídica de um fundo.

Desta feita, o FNC será apreciado o mais minuciosamente possível, a fim de verificar se há seu enquadramento enquanto fundo público, a relação de seus objetivos com os princípios constitucionais de direitos culturais, e, principalmente, em que medida seu papel, na condição de importante instrumento de efetivação das políticas culturais empreendidas pelo Estado brasileiro, vem sendo cumprido.

Outros aspectos que merecem ser destacados são a origem dos recursos do FNC, a dinâmica da operacionalização de apoio a projetos culturais, a forma de administração, fiscalização e prestação de contas dos recursos do fundo, tendo como paradigma a utilização de dinheiro público, para investimento em uma das áreas reconhecidas pela CF/88 como vetor de desenvolvimento econômico de valorização da identidade brasileira, a cultura.

Nesse contexto, por fim, será analisado o projeto de lei que institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Procultura, como novo diploma de financiamento cultural, especificamente no que pertine ao FNC, como um dos mecanismos de implementação do mesmo, uma vez que, consoante as bases da proposta que redundou no projeto de lei, várias mudanças serão realizadas em tal ferramenta, após aprovação legislativa.

3.1 O que é um fundo público de finanças

A matéria que ora se propõe a investigar envolve conceitos essencialmente financeiros, sendo, portanto, imprescindível socorrer-se de estudos abalizados de doutrinadores dessa área, haja vista a especificidade do assunto. Assim, é possível dizer que uma das melhores

contribuições no sentido de conceituar objetivamente um fundo financeiro foi a de Hely Lopes Meirelles, que os definiu como sendo “toda reserva de receita, para a aplicação determinada em lei”(MEIRELLES, 1979, p.133).

Outras definições podem ser citadas, como a De Plácido e Silva (2007, p. 333), que conceituou os fundos como “*haveres, recursos financeiros*, de que se podem dispor de momento ou postos para determinado fim, feita abstração a outras espécies de bens”. Arnoldo Wald os (1990, p. 15) definiu como “um patrimônio com destino específico, abrangendo elementos ativos e passivos vinculados a um certo regime que os une, mediante a afetação dos bens a determinadas finalidades, que justifique a adoção de um regime jurídico próprio.” José Cretella Jr.(1993, p.3718) entende que “*Fundo público* é a reserva, em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens ou ações, afetado pelo Estado a determinado fim”. José Maurício Conti (2001, p. 76) formulou conceito que aqui pode ser adotado, aduzindo que os fundos caracterizam-se como “um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riquezas, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem distribuídas segundo critérios pré-estabelecidos.”

O conceito de fundo aduzido por Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (2001, p. 76) em seu Dicionário da Língua Portuguesa, preceitua que é toda “concentração de recursos de várias procedências para, mediante financiamentos, se promover a consolidação ou o desenvolvimento de um setor deficitário da atividade pública ou privada”.

Pelo próprio significado do vocábulo fundo, constata-se a intenção do legislador ao criar tal mecanismo voltado para a cultura, reconhecendo, destarte, que essa atividade necessita de recursos, sejam públicos ou privados para seu pleno desenvolvimento; conseqüentemente, a impossibilidade social de custeio e gerência desse âmbito de atuação. Tal reconhecimento atende ao disposto no art. 215 da Constituição Federal que determinou a participação estatal na cultura, seja na função de garantidor ou de fomentador das manifestações do povo brasileiro.

É importante mencionar que a CF/88 tratou dos fundos públicos em certos artigos, seja para permitir a criação de alguns especificamente, ou até para vedar toda e qualquer forma de vinculação orçamentária aos mesmos, ou referindo-se a eles no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. No inciso II do § 9º do art. 165 atribuiu à lei

complementar a possibilidade de instituí-los, e disciplinar o funcionamento.⁵¹ Referidos fundos são classificados pela doutrina como de destinação, ou seja, aqueles em que a receita que os compõem, tem sua aplicação vinculada a determinados fins definidos previamente pela lei, enquadrando-se o FNC nessa espécie. Há ainda os fundos de caráter tributário, como os de participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, caracterizando-se como reservas de recursos a serem distribuídas a entes jurídicos determinados, através de transferência automática e obrigatória. Através deles, objetiva a União transferir recursos para os outros entes federativos, servindo ainda de instrumento de equilíbrio financeiro entre referidas unidades da federação, sendo previstos constitucionalmente nos artigos 157 a 162.⁵²

Outro preceito constitucional que merece consideração é o inciso IV do art. 167 por vedar a vinculação de receita de imposto a qualquer fundo, órgão ou despesa, salvo as previstas na própria lei.⁵³

A CF/88 tratou ainda dos fundos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, aduzindo que os existentes na data da promulgação, acaso não ratificados pelo Congresso Nacional em dois anos, com as exceções previstas no referido dispositivo, seriam extintos.⁵⁴

Além dos fundos criados pela legislação infraconstitucional, a CF/88 ainda previu expressamente alguns específicos, como os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), que objetivam colaborar para o desenvolvimento econômico e social de cada uma das respectivas regiões, através de instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de

⁵¹ “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 9º. Cabe à lei complementar: [...] II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.”

⁵² “Os artigos 157 a 162 compõem a seção VI do Título VI, e trata da repartição das receitas tributárias entre Estados, Distrito Federal e Municípios.”

⁵³ “Art. 167. São vedados: [...] IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (inciso IV, com a redação dada pela EC n. 42/2003).”

⁵⁴ “ADCT Art. 36. Os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional, extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos.”

financiamento aos setores produtivos, planos regionais de desenvolvimento, tudo na conformidade do art. 2º da Lei 7.827/89.⁵⁵

A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, em seu art. 7º acrescentou o art. 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), criando o Fundo de Saúde. A Emenda Constitucional nº 14, de 21 de agosto de 1996, em seu art. 5º, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que teve seu conteúdo expirado em 12.09.2006, sendo substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). E a Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, acrescentou os arts. 79 a 83 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP).

Mesmo com a previsão dos fundos constitucionais, coube à legislação determinar as regras que dispõem sobre a criação, os objetivos e a origem dos recursos que constituirão os demais, sendo normalmente receitas compostas por transferências automáticas e obrigatórias; é possível, ainda, a criação de fundos instruídos por receitas que, total ou parcialmente, advêm de transferências voluntárias. Assim previu a lei, em razão da existência de várias modalidades de fundos, dependendo da maneira como está ordenada a transferência dos recursos que os compõem e o modo como essas receitas são distribuídas.

Especificamente no campo da cultura, além do FNC instituído pela Lei nº 8.313/91, a CF/88 no § 6º do art. 216 determinou a possibilidade do Distrito Federal e os Estados vincular determinado percentual de sua receita tributária líquida a fundo estadual de fomento à cultura, possibilitando a esses entes financiar programas e projetos culturais locais.⁵⁶ Como exemplo, pode-se citar o Fundo Estadual de Cultura (FEC) do Estado do Ceará, inserido na Lei Estadual nº 13.811, de 16 de agosto de 2006, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 28.441,

⁵⁵ Referida lei criou o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, para fins de aplicação dos recursos de que trata a alínea **c** do inciso **I** do art. 159 da [Constituição Federal](#), os quais foram organizados nos termos desta Lei.

⁵⁶ “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro [...] § 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: [...]”

de 30 de outubro de 2006, como mecanismo de custeio de atividades no Sistema Estadual da Cultura - SIEC.⁵⁷

A CF/88 no art. 165, inciso II do § 9º, conferiu à lei complementar a competência para instituir fundos, e disciplinar seu funcionamento. Entretanto, tal diploma legal ainda não foi disciplinado, tratando da matéria a Lei nº 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro. Citada lei foi recepcionada em seus artigos 71 a 74 – que tratam dos fundos - pela Norma Constitucional - estando em vigor até os dias atuais como diploma legal que rege a matéria.⁵⁸

O artigo 71 cuidou de conceituar fundo especial como “sendo o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação (BRASIL. Planalto, 2009, *on-line*).

Da análise do preceito, J. Teixeira Machado Junior e Heraldo da Costa Reis, sintetizaram as características dos fundos financeiros (2008, p. 156-157): composição por receitas especificadas, próprias ou transferidas; vinculação à realização de programas de trabalho da Administração Pública estabelecidos por lei; instituição pela lei criadora do fundo especial do controle e destinação próprios, dos recursos financeiros; vinculação a determinado órgão da Administração; plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas específica, a fim de atender ao disposto na lei criadora.

Tomando como base as características apresentadas, os mesmos autores concluíram acerca dos fundos especiais:

Fundo especial não é detentor de patrimônio, porque é o próprio patrimônio, não é entidade jurídica, não é órgão ou entidade orçamentária, ou, ainda, não é apenas uma conta mantida na Contabilidade, mas tão-somente um tipo de gestão de recursos ou conjunto de recursos financeiros destinados aos pagamentos de obrigações por assunção de encargos de várias naturezas, bem como por aquisições de bens e serviços a serem aplicados em projetos ou atividades vinculados a um programa de trabalho para cumprimento de objetivos específicos em uma área de responsabilidade e que a Contabilidade tem por função evidenciar, como é o seu

⁵⁷ O FEC foi criado pela Lei nº 12.464/95, conhecida como Lei Jereissati, tendo sido revogada pela Lei nº 13.811/06 que instituiu o Sistema Estadual da Cultura – SIEC e previu o FEC como um dos instrumentos de financiamento do sistema.

⁵⁸ Os demais artigos que tratam dos fundos na Lei nº 4.320/64 dispõem: Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação designada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais; Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o institui, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte; Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

próprio objetivo, por meio de contas próprias, segregadas para tal fim. (MACHADO; REIS, 2008, p. 157-158)

Nesse contexto, pode-se dizer que o fundo especial possui natureza financeira e constitui uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria, disposto no art. 56 da Lei nº 4.320/64.⁵⁹ Referido princípio estatui que toda a arrecadação de receitas da Administração Pública, determinada por lei, será concentrada em uma só conta a qual comporá um todo, sendo vedada a criação de caixa especial para cada receita específica, excluindo-se claramente da abrangência do preceito, os fundos especiais. Assim, a lei determinou uma maneira para que os recursos financeiros fossem geridos numa única conta, conhecida por Caixa Única, estando os fundos especiais fora da aplicação da norma.

O artigo 72 determina que as receitas dos fundos especiais sejam empregadas de conformidade com os respectivos planos de aplicação, ou seja, nas áreas definidas previamente pela lei específica, que deverá acompanhar o orçamento geral da entidade, como preceituou o § 2º do art. 2º da Lei nº 4.320/64.⁶⁰ Na peça orçamentária ainda deverão ser indicadas as receitas que constituirão os fundos, assim como os programas de trabalho em cuja execução os recursos serão aplicados. Objetiva esse dispositivo manter a transparência das contas públicas, assim como evitar a previsão de receitas aleatórias na elaboração da lei do orçamento (PETER, 2009, p. 161).

Já o artigo 73 estabelece como regra geral que, posteriormente à devida apuração em balanço patrimonial da entidade que mantém o fundo, caso haja saldo positivo dos seus recursos, poderão os mesmos ser transferidos ao exercício financeiro seguinte, a fim de atenderem os objetivos traçados. Frise-se que esse regramento será aplicado na hipótese da lei instituidora não ter estabelecido disciplina em contrário acerca dos valores restantes dos fundos, ao final do exercício financeiro.

O artigo 74 reiterou a competência geral do Tribunal de Contas como órgão administrativo para exercer o controle externo sobre a execução financeira-orçamentária em face dos três poderes e do Ministério Público⁶¹, prevendo que, além de referida fiscalização, é

⁵⁹ “Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.”

⁶⁰ “Art. 2º. A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. [...] § 2º. Acompanharão a Lei de Orçamento: I. Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais:[...]”.

⁶¹ A competência do Tribunal de Contas da União foi determinada pelo art. 71 da CF/88.

possível a lei específica instituidora do fundo determinar normas peculiares de controle e prestação de contas.

Por conseguinte, cabe ratificar que os fundos públicos, ao serem criados, além dos objetivos específicos que justificam sua existência, têm a finalidade de servir de meio de distribuição de recursos a áreas determinadas, a fim de suprir carências identificadas pelo Estado, e que podem ser sanadas pela destinação de valores arrecadados de fontes diversas das normalmente utilizadas pelo ente estatal.

A partir do disciplinamento legal dos fundos, é possível averiguar a natureza jurídica dos mesmos, sempre tendo como vetor de investigação o FNC, objeto deste estudo.

3.1.1 Natureza jurídica dos fundos públicos

Na ciência do Direito comumente se investiga a natureza jurídica dos institutos, com o intuito de identificar que lugar ocupam neste universo. Assim, inquirir sobre a natureza jurídica dos instrumentos legais é responder o que estes significam para o Direito, indicando em qual categoria são enquadrados e mostrando as teorias explicativas de sua existência (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2004, p. 191).

No caso específico, tomando por base essa orientação, é possível apreciar se os fundos possuem personalidade jurídica ou não, ou seja, se podem titularizar direitos e obrigações na ordem jurídica. Não são muitas as contribuições doutrinárias acerca da matéria; no entanto, as apresentadas por José Maurício Conti convergem no sentido de que os fundos não possuem personalidade jurídica própria, pois em momento algum são titulares de direitos, nem tampouco de obrigações, apenas caracterizam-se como meras contas, que representam atos realizados por terceiros.⁶²

Para compreender a ausência de personalidade jurídica, levando em conta que cada fundo possui objetivo próprio, é preciso ter em mente que seu papel principal é servir de instrumento de política financeira, destinando-se a remanejar recursos de determinadas áreas ou pessoas, para outras que necessitam de investimento e incentivo, a fim de atingir o respectivo pleno desenvolvimento. Portanto, os fundos não têm e não necessitam de personalidade jurídica própria, pelo fato de que representam apenas meios de efetivação de

⁶² O autor entende que os fundos são simples contas, sendo essa uma de suas características, divergindo do posicionamento dos José Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis. Entretanto, referidos instrumentos acabam por assinalar caracteres de contas (CONTI, 2001, p. 81).

objetivos, e, para isso, possuem obrigatoriamente gestão peculiar, titularizadas pelos entes públicos que lhes administram.

Outro aspecto que pode ser utilizado para justificar a existência dos fundos e demonstrar a ausência de personalidade jurídica é a origem dos recursos que os compõem. Como referidos valores advém de fontes diversas das normalmente utilizadas pelo Estado – as fontes são diferentes das que incidem a tributação – necessitam de ferramenta também diversa, tendo os fundos essa função específica de aporte de valores, até que as somas sejam distribuídas aos que atenderem às exigências legais.

Embora as contribuições doutrinárias comunguem da opinião de que os fundos públicos não possuem personalidade jurídica, dentre essas, algumas entendem que possuem capacidade processual, ou seja, podem ser demandados em juízo e ser parte na defesa de seus interesses, enquadrando-se no que a doutrina civilista denominou de quase-personalidade, a exemplo do condomínio e da massa falida.

Embora não tenha *personalidade jurídica*, não sendo, pois, nem *fundação*, nem *corporação*, o *Fundo* é dotado de *personalidade judiciária*, podendo assim, figurar na relação jurídico-processual, como parte, autor ou réu, tal como a herança jacente, o condomínio em edifícios, a massa falida, a Câmara Municipal, o espólio, o consórcio. Desse modo, o *Fundo* pode estar em juízo, litigando em nome próprio, porque é titular de direito subjetivo, merecedor de proteção jurisdicional, quando contestado, negado ou desconhecido (CRETELLA JUNIOR, 1997, p. 3.718).

Conquanto, mais algumas opiniões coadunem com a anteriormente apresentada, não refletem a real essência dos fundos, pois tais institutos são figuras que não praticam qualquer espécie de ato jurídico, portanto, não podem ser demandados em juízo, nem tampouco serem autores em eventuais ações. A representação dos fundos é titularizada pelas pessoas jurídicas de direito público a quem a lei conferiu gestão peculiar dos valores arrecadados, sendo destas a competência para representá-los judicial e extrajudicialmente.

José Maurício Conti (2001, p. 80-81) apresenta estudo comparativo entre os fundos de participação e uma conta-corrente bancária, a fim de mostrar que pelas características comuns de ambos, há grande semelhança entre as respectivas figuras:

Há que se analisar, neste caso, não a conta-corrente sob a ótica de um contrato entre as partes, mas sim como uma figura autônoma. E, sob este prisma, a conta-corrente bancária configura um bem, um patrimônio, mas que não pratica, por si, qualquer ato jurídico. Trata-se de mera figura representativa de atos realizados por outras pessoas, estas sim com personalidade jurídica. Uma conta-corrente tem, de um lado, o correntista, titular de direitos sobre ela, e de outro, o banco, que administra a movimentação dos recursos que nela circulam. Que tipo de ato jurídico realiza a

conta-corrente? Rigorosamente nenhum. Há atos praticados pelo banco, que movimenta seus recursos, realizando operações de crédito e débitos; há atos do correntista, que realiza e autoriza saques e depósitos; e de terceiros, pelos quais e em favor dos quais se operam saques e depósitos. Ou seja, há várias pessoas que praticam atos ligados à conta-corrente. Mas a conta-corrente não realiza atos. A conta-corrente não tem direitos. Se um saque indevido é realizado na conta-corrente, o prejuízo não é dela, e sim do correntista, titular dos direitos sobre esta conta, e ele é quem poderá reivindicar o que entender ser direito seu. Mas fará isto em seu próprio nome. Não será a conta-corrente a responsável por reivindicar quaisquer direitos. [...] O FPE e o FPM são como as contas-correntes. São figuras representativas de atos realizados por terceiros. Juridicamente, são apenas objeto de direitos, não sujeitos de direitos, uma vez que não são capazes de realizar qualquer tipo de ato jurídico. (CONTI, 2001, p. 80-81)

Vale ressaltar que a apuração mais acurada permite dizer que, dependendo do objetivo de cada fundo podem ser constatadas diferenças na natureza jurídica. Assim, é necessário individualizar o fundo a ser analisado para chegar a uma conclusão mais adequada. No caso em apreço, pode-se dizer que o FNC possui características próprias, pois a composição dos recursos e destinação atendem à determinação legal, não havendo nenhuma autonomia em sua gestão, estando os valores sujeitos à administração e destinação a projetos previamente analisados pelo MinC, na qualidade de ente integrante da administração direta da União.

Após verificar a natureza jurídica do FNC, é forçoso, contudo, observar, não ser este titular de nenhum direito, não configurar qualquer tipo de pessoa jurídica, não celebrar ato jurídico, conseqüentemente, não assume nenhuma obrigação, e não está apto a figurar em relação processual como sujeito ativo nem passivo, o que lhe enquadra na conceituação geral de fundo público já esboçada.

3.2 O Fundo Nacional da Cultura

Em seguida à verificação do conceito e natureza jurídica dos fundos públicos impõe adentrar especificamente no FNC e seus desdobramentos, tomando como parâmetro a Lei nº. 8.313/91 e o Decreto nº 5.761/06 que lhe regulamentou e estabeleceu a sistemática de execução do PRONAC.

Inicialmente cumpre alertar para a terminologia do instrumento investigado. Conquanto, na maioria das vezes, a nomenclatura passe despercebida, é importante explicitar para que não surjam interpretações errôneas. Trata-se de um fundo público instituído com o objetivo de fomentar a cultura e não constituído por ela, daí o motivo pelo qual a Lei nº 8.313/91 utilizou a contração “da” e não a preposição “de”. Assim, com essa consideração inicial, é possível averiguá-lo sem qualquer equívoco, mesmo de natureza terminológica.

O reconhecimento da necessidade de existência dos fundos voltados à cultura é de fundamental importância para a execução de política pública para o setor comprometida com os princípios constitucionais, haja vista serem, os mesmos, instrumentos hábeis a garantir às manifestações culturais de menor expressão econômica a oportunidade de financiamento público, uma vez que normalmente não interessam a iniciativa privada nem se enquadram na sistemática de outros mecanismos. Outro viés da cultura que pode ser abrangido pelos fundos públicos é a preservação do patrimônio, por também competir ao Estado e ser de interesse público. Justificando a existência dos fundos, Ana Carla Reis (2006, p. 154) apresentou posicionamento acerca da importância de referidos instrumentos voltados para o financiamento da cultura:

Ciente de que há projetos de grande importância para o desenvolvimento da produção cultural ou para a manutenção do patrimônio existente, que não despertam o interesse da iniciativa privada e muito menos têm sua distribuição assegurada, o governo criou os fundos públicos de cultura, estabelecidos por lei federal e por várias leis estaduais e municipais. Destinados a financiar projetos de interesse público, os fundos promovem iniciativas cuja área, tema ou retorno apresentam menor possibilidade de apetercer ao setor privado e constituem grande instrumento de promoção da democracia e da descentralização cultural em todo o país. (2006, p. 154)

A partir da compreensão da importância da cultura para o desenvolvimento do país, e, em decorrência, a percepção constitucional de que trata a CF/88, infere-se a exigência da intervenção do Estado nesse ramo, sendo premente a criação de ferramentas para a efetivação da Regra Maior. O FNC, ao lado de outros que integram o PRONAC – mecenato e FICART – é um dos instrumentos encontrados pelo legislador como meio de concretização dos objetivos voltados à cultura, agrupando recursos advindos de vários segmentos a serem aplicados em projetos que favoreçam o acesso de todos, indistintamente, à cultura.

É o FNC um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração. A indeterminabilidade de sua existência, torna possível a utilização dos recursos em projetos, ações e programas culturais propostos por interessados ou mesmo de iniciativa do MinC, que perduram ao longo do tempo, obedecendo as regras orçamentárias. Resta constatar se o FNC e seus objetivos atendem efetivamente o mandamento constitucional de acesso e fomento à cultura.

Resultou o FNC da transformação do Fundo de Promoção Cultural - FPC, instituído pela já revogada Lei nº 7.505/1986, e encampado pela Lei nº 8.313 de 1991, como um dos

mecanismos do PRONAC, a fim de viabilizar o cumprimento de seus objetivos na esteira do mandamento constitucional.

Francisco Humberto Cunha Filho (2000, p. 125-126), referindo-se ao surgimento do FNC, alerta sobre a dificuldade de entendê-lo, haja vista que ocorreu através da ratificação e renomeação do FPC, criado pela Lei nº 7.505/86 e revogada tacitamente pela Lei nº 8.034/90 que proibia a concessão de quaisquer incentivos fiscais. Ademais, a estrutura dos fundos tem composições consideravelmente diversas. Com isso, vê-se que o art. 4º da Lei nº 8.313/91 ratificou o FPC, passando a denominá-lo de FNC, quando na realidade este acolheu características próprias e diversas, traçadas pela Lei nº 8.313/91.

Em 27 de abril de 2006, foi publicado o Decreto nº 5.761 regulamentando a Lei nº 8.313/91 e estabeleceu a sistemática de execução do PRONAC, o qual revogou o Decreto nº 1.494/95 que tratava da matéria. O primeiro diploma legal referido encontra-se em vigor até os dias atuais, sendo o capítulo II destinado às disposições do FNC.

O objetivo do Decreto é disciplinar o modo de execução do PRONAC, instituído pela Lei nº 8.313/91, como programa de apoio à cultura apto a “captar e canalizar recursos para o setor”, no qual foram previstos os atuais mecanismos de financiamento cultural do país.⁶³ Hodiernamente as bases legais do programa estão reunidas principalmente na Lei e no Decreto e em outros atos normativos, como portarias e instruções normativas.

⁶³ O MinC relacionou os impedimentos ao recebimento de apoio do PRONAC, que são: as propostas: que não tenham finalidade predominantemente cultural; culturais, cujo acesso seja restrito a certos grupos sociais (ex.: propostos por associações e clubes, voltados para seus associados, restritos aos funcionários de uma empresa etc), ou cujos produtos delas resultantes sejam destinados a coleções particulares. Os produtos culturais devem ter utilização, exibição e circulação públicas, conforme art. 2º da Lei 8.313/1991; que prevejam a realização de feiras ou exposições de produtos predominantemente comerciais, não-culturais; que tenham como objeto festas populares fora do calendário oficial tradicional (carnaval fora de época, festa junina e outras), com objetivo nitidamente comercial ou voltadas para público restrito; de cunho essencialmente religioso, com objetivos proselitistas, ou de auto-ajuda; de natureza sectária, isto é, vinculadas a seitas; de ofensa aos direitos de um grupo social, ou com conteúdo que estimule o preconceito; destinadas à restauração, conservação e/ou manutenção de edificações que não sejam tombadas pelo poder público, em qualquer nível, ou que não tenham valor histórico ou cultural referendado pelo Ministério da Cultura; destinadas à construção e/ou reforma de edificações sem finalidade cultural; para construção de espaços culturais ou bens móveis cujo proprietário será pessoa física, ou pessoa jurídica, com finalidade lucrativa; que tenham como objeto ou que incluam no orçamento a aquisição de imóvel; que incluam no orçamento a aquisição, por pessoa física, ou por pessoa jurídica com fins lucrativos, de bens de capital, ou seja, aqueles que vão se agregar, em caráter permanente, ao patrimônio do titular da proposta cultural, a não ser que se justifique pelo princípio da economicidade, e que o proponente apresente termo de compromisso declarando a destinação dos bens, para instituição pública ou privada sem fins lucrativos, quando concluído o projeto, declaração de anuência da entidade beneficiada e três orçamentos obtidos no mercado; que não contenham estratégias para promover a ampliação do acesso aos produtos culturais resultantes, e o fortalecimento das cadeias produtivas locais, conforme o artigo 27 do Decreto 5.761/2006.

3.2.1 Os objetivos do Fundo Nacional da Cultura e sua relação com os Princípios Constitucionais Culturais

Os princípios exercem importante papel no mundo jurídico, como instrumentos de representação dos valores sociais que passam a compor o direito positivo. Servem de orientação na atividade de busca e alcance do sentido das normas, ou seja, fundamentam a interpretação das leis, e, ainda, auxiliam como elemento integrador do direito. Entretanto, na percepção de José de Albuquerque Rocha (2007, p. 28), os princípios não possuem apenas essas funções, sendo a mais importante a de “valorar a realidade, é atribuir-lhe um valor, a indicar ao intérprete ou ao legislador que a realidade deve ser tratada normativamente de acordo com o valor que o princípio lhe confere.”

Sobre os princípios, Robert Alexy (2008, p. 90) entende são “*mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas”. Já Willis Santiago Guerra Filho (2005, p. 67), assevera que:

[...] em uma fase ‘pós-positivista’, com a superação dialética da antítese entre o positivismo e o jusnaturalismo, distingue normas jurídicas que são regras, em cuja estrutura lógico-deontica há a descrição de uma hipótese fática e a previsão da consequência jurídica de sua ocorrência, daquelas que são princípios, por não trazerem semelhante descrição de situações jurídicas, mas sim a prescrição de um valor, que assim adquire validade jurídica objetiva, ou seja, em uma palavra, positividade.

Assim, pode-se dizer que os princípios são prescrições que sempre permearam o mundo jurídico por servirem de fundamento aos vários fenômenos do Direito, mas que na atual fase do constitucionalismo ganharam relevo, sendo as Constituições, na condição de norma maior, seu repositório natural. Deste modo, a CF/88 foi impregnada deles, e, explícitos ou não, estão presentes desde o artigo de abertura, constituem o Título I, bem como foram disseminados por todo o corpo constitucional.

Na seção da cultura não poderia ser de outro modo. Entretanto, diferentemente do que fez com os princípios estruturantes e os demais, a CF/88 não os explicitou, deixando ao intérprete a árdua tarefa de inferi-los. Nessa missão, baseado na doutrina de Peter Häberle (1997, p.11), todos os indivíduos que compõem a sociedade são aptos a interpretá-la, já que fazem parte de “um círculo muito amplo de interpretação pluralista”. Segundo o alemão, a interpretação não é missão restrita apenas aos órgãos estatais específicos definidos na

Constituição, cabe também ao cidadão essa tarefa, que surgiu da necessidade de maior adequação da Lei Maior com a realidade. Assim, é possível extrair do arcabouço principiológico explícito da CF/88 outros que não foram claramente citados, mas decorrem do espírito constitucional adotado.

Francisco Humberto Cunha Filho (2000, p. 43), imbuído de aguçado espírito hermenêutico, enveredou-se pela carga axiológica adotada pela Lei Maior, juntamente com o conjunto de normas sobre cultura, e findou identificando os seguintes princípios: Princípio do Pluralismo Cultural e da Universalidade, Princípio da Participação Popular, Princípio da Atuação Estatal como Suporte Logístico e Princípio do Respeito à Memória Coletiva.⁶⁴

Funda-se o Princípio do Pluralismo Cultural no respeito à diversidade cultural brasileira no sentido de não privilegiar nenhuma manifestação de cultura em detrimento de outra, independentemente de sua origem, além de todas as expressões culturais possuírem a mesma importância enquanto objeto de proteção e garantia estatal. O Princípio da Universalidade estaria umbilicalmente ligado ao Pluralismo Cultural, por garantir o amplo exercício dos direitos culturais, sem qualquer exclusão. Pelo Princípio da Participação Popular conferiu à CF/88 o direito ao cidadão de participar dos rumos da política cultural, seja individualmente ou por representação. O Princípio do Respeito à Memória Coletiva impõe a obrigação institucional de guarda e proteção da história coletiva por servir de referencial as presentes e futuras gerações. O Princípio da Atuação Estatal, como Suporte Logístico, consiste na obrigação que possui o Estado de acolher todas as manifestações culturais e viabilizá-las para que sejam desenvolvidas satisfatoriamente sem que isso implique intervenção no conteúdo.

O último Princípio exprime, segundo Francisco Humberto Cunha Filho (2000, p. 50), a opção constitucional pelo Estado-mínimo no sentido democrático e não econômico-liberal, o que garante a pluralidade cultural e, conseqüentemente, a não intervenção nas expressões culturais, sendo a referida abstinência consectário da própria democracia.

A partir do reconhecimento constitucional da cultura como direito de todos e dever do Estado de proteção e garantia, as regras infraconstitucionais, acerca da política cultural, proteção do patrimônio e afins, devem estar em perfeita consonância com a norma maior; por conseguinte, os princípios culturais deduzidos exercem papel relevante na verificação do cumprimento do preceito.

⁶⁴ Os princípios foram identificados pelo autor em sua obra *Direitos culturais como direitos fundamentais*, sendo o tema aprofundado em “Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988”, do mesmo autor.

O FNC como instrumento de política cultural disciplinado pela Lei Rouanet, possui finalidades próprias que merecem ser apreciadas, a fim de constatar a coerência com os princípios constitucionais culturais. Consoante determina o art. 4º, os objetivos consistem em captar e destinar recursos para projetos culturais em conformidade com as finalidades do PRONAC, bem como: estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos; favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional; apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área cultural, a criatividade e a diversidade cultural brasileira; favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimento às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos sócio-culturais e desenvolvimento com recursos próprios.⁶⁵

Da verificação dos fins acima descritos se percebe a identificação, ainda que na maioria das vezes meramente formal, com os princípios constitucionais culturais implícitos. O primeiro Princípio decorrente é o da Atuação Estatal como Suporte Logístico, que determina a ingerência do Estado apenas na oferta de apoio através de políticas públicas, haja vista serem as práticas culturais legitimamente da sociedade e dos indivíduos. Pelos objetivos, vê-se que os verbos utilizados na norma, impõem que o Estado atue estimulando, apoiando, favorecendo, sem, entretanto, determinar o conteúdo das expressões.

Vislumbra-se também, o Princípio do Pluralismo, da Universalidade e o da Participação Popular, por garantir a todos a participação e o pleno exercício dos direitos culturais, haja vista as representações advirem do homem, quer individual ou em conjunto. Corrobora ainda, em atendimento à forma federativa do Estado brasileiro, o incentivo e a garantia de apoio a projetos para as diferentes regiões do país, o que demonstra o reconhecimento da diversidade cultural pátria e a preocupação com a regionalização da cultura. O Princípio do respeito à memória coletiva é cumprido na medida em que objetiva acolher e desenvolver projetos que têm por fim resguardar fatos pretéritos que interessem à história da formação da sociedade brasileira, o que se vislumbra com a guarda de documentos, a criação de museus, bibliotecas, incentivo às pesquisas de fatos históricos, dentre outros.

⁶⁵ Art. 4º da Lei 8.313/91.

Pelo confronto anterior, nota-se que os objetivos do FNC delineados pela Lei nº 8.313/91, atendem aos princípios culturais implícitos. Cumpre, verificar, outrossim, se o Decreto nº 5.761/06, que regulamentou a Lei, considera-os da mesma forma. De pronto, vê-se que o art. 1º, referiu-se expressamente aos princípios constitucionais e aos culturais, determinando que os programas, projetos e ações culturais fossem concretizados de modo ao atender o preceito maior.⁶⁶ No art. 2º cuidou o legislador de utilizar as expressões verbais valorizar, estimular, viabilizar, promover, incentivar, fomentar, desenvolver, apoiar, impulsionar e contribuir, todas como finalidades dos programas, ações e projetos a serem empreendidos na execução do PRONAC.⁶⁷ Com essa variedade de alvos a serem atingidos na atuação estatal, certamente os princípios culturais deixam de pertencer a campo das conjecturas e passam a fazer parte do domínio da execução das políticas públicas.

3.2.2 Origem dos recursos do FNC e operacionalização de apoio a projetos culturais

Os fundos públicos são constituídos de receitas especificadas por lei, advindas de uma ou de várias fontes, podendo ser próprias ou transferidas de outras áreas. Desta feita, as fontes que alimentam o FNC estão previstas no art. 5º da Lei nº 8.313/91, como sendo as procedentes dos recursos do Tesouro Nacional; doações, observando a legislação vigente; legados; subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais; saldos não utilizados na execução de projetos de mecenato; devolução de recursos de projetos de mecenato; um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos

⁶⁶ “Art. 1º. O Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC desenvolver-se-á mediante a realização de programas, projetos e ações culturais que concretizem os princípios da Constituição, em especial seus arts. 215 e 216, e que atendam às finalidades previstas no art. 1º e a pelo menos um dos objetivos indicados no art. 3º da Lei nº 8.313/91, de 23 de dezembro de 1991.”

⁶⁷ “Art. 2º. Na execução do PRONAC, serão apoiados programas, projetos e ações culturais destinados às seguintes finalidades: I - valorizar a cultura nacional, considerando suas várias matrizes e formas de expressão; II - estimular a expressão cultural dos diferentes grupos e comunidades que compõem a sociedade brasileira; III - viabilizar a expressão cultural de todas as regiões do País e sua difusão em escala nacional; IV - promover a preservação e o uso sustentável do patrimônio cultural brasileiro em sua dimensão material e imaterial; V - incentivar a ampliação do acesso da população à fruição e à produção dos bens culturais; VI - fomentar atividades culturais afirmativas que busquem erradicar todas as formas de discriminação e preconceito; VII - desenvolver atividades que fortaleçam e articulem as cadeias produtivas e os arranjos produtivos locais que formam a economia da cultura; VIII - apoiar as atividades culturais de caráter inovador ou experimental; IX - impulsionar a preparação e o aperfeiçoamento de recursos humanos para a produção e a difusão cultural; X - promover a difusão e a valorização das expressões culturais brasileiras no exterior, assim como o intercâmbio cultural com outros países; XI - estimular ações com vistas a valorizar artistas, mestres de culturas tradicionais, técnicos e estudiosos da cultura brasileira; XII - contribuir para a implementação do Plano Nacional de Cultura e das políticas de cultura do Governo Federal; e XIII - apoiar atividades com outras finalidades compatíveis com os princípios constitucionais e os objetivos preconizados pela [Lei no 8.313, de 1991](#), assim consideradas pelo Ministro de Estado da Cultura.”

Regionais a que se refere a Lei nº 8.167/91 (*Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR; Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM e Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo – FUNRES*), obedecida na aplicação a respectiva origem geográfica regional; três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares e cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinado aos prêmios (redação dada pela Lei nº 9.999 de 2000); reembolso das operações de empréstimos realizados através do Fundo, a título de financiamento reembolsável, observados critérios de remuneração que, no mínimo, preserve-lhe o valor real; resultado das aplicações em títulos públicos federais, obedecida a legislação vigente sobre a matéria; conversão da dívida externa com entidades e órgãos estrangeiros, unicamente mediante doações, no limite a ser fixado pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (*atualmente divididos em dois Ministérios: o da Fazenda e o do Planejamento*), observadas as normas e procedimentos do Banco Central do Brasil; saldo de exercícios anteriores e recursos de outras fontes.⁶⁸

Observa-se que o legislador buscou captação e concentração de recursos de diversos segmentos estatais a fim de prover o fundo, havendo variação do montante disponível a ser aplicado, na medida em que possua disponibilidade de suas fontes e em virtude das especificidades de cada uma delas.

Com esse cabedal de fontes, o FNC se apresenta como o mecanismo cultural com o maior número delas, fazendo presumir ser o que mais detenha numerário para aplicar em ações culturais, o que será verificado adiante. Entretanto, mesmo com tantas fontes de recursos, os valores não são distribuídos aleatoriamente, os projetos precisam submeter-se a seleção abalizada em critérios legais. Perante tal realidade, o descarte de proposições submetidos à apreciação é inevitável, restando ao Estado buscar meios alternativos de provê-los, sob pena de inviabilizar certas manifestações culturais.

Os objetivos do PRONAC e os do próprio Fundo devem ser atendidos quando do exame dos projetos, haja vista não ser aceitável distribuir dinheiro público sem o cumprimento das exigências legais.

Vale dizer, ainda, que tais valores, por determinação legal, não podem ser utilizados para despesas de manutenção administrativa do MinC, a não ser para a aquisição ou locação

⁶⁸ Art. 5º da Lei 8.313/91.

de equipamentos e bens necessários ao cumprimento das finalidades do próprio Fundo.⁶⁹ Entretanto, as instituições vinculadas e supervisionadas pelo Ministério podem ter seus trabalhos financiados com recursos do FNC, como, por exemplo, a Fundação Casa de Rui Barbosa, Fundação Nacional de Artes – FUNARTE, dentre outras, e ainda estão dispensadas de apresentar contrapartida aos recursos que servirão para execução de seus projetos e ações culturais.⁷⁰ Assim, a vedação legal acaba não sendo cumprida e os recursos do FNC são utilizados em instituições diretamente ligadas ao Ministério da Cultura.⁷¹

A fim de disciplinar o recolhimento das receitas relativas ao FNC, foi editada pelo Departamento da Receita Federal a Instrução Normativa DRF/SFN nº 85, de 03.07.92, a qual determinou que a receita correspondente a três por cento da arrecadação bruta das loterias federais será recolhida pela Caixa Econômica Federal, até o décimo dia útil do mês subsequente ao em que ocorreu a arrecadação. As demais receitas serão recolhidas ao Tesouro Nacional, mediante a utilização de Documento de Arrecadação da Receita Federal – DARF, observadas as disposições previstas no normativo.⁷²

A operacionalização dos apoios culturais através do FNC poderá ser efetivada de duas formas: disponibilização de verba a fundo perdido, ou seja, através de empréstimos não-reembolsáveis, para pessoas físicas e entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos e que tenham no mínimo três anos de atividades na área cultural, conforme o artigo 18, V, da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008;⁷³ por meio de concessão de empréstimos reembolsáveis⁷⁴; para pessoas físicas ou entidades sem fins lucrativos, excluindo-se a possibilidade de pessoas jurídicas com fins lucrativos serem beneficiadas com esse tipo de financiamento.⁷⁵

⁶⁹ Art. 4º § 6º da Lei 8.313/91 com redação dada pela Lei nº 9.874/99.

⁷⁰ Exceção à regra do art. 6º da Lei 8.313/91 determinada pelo § 2º do art. 13 do Decreto 5.761/06.

⁷¹ O Ministério da Cultura possui algumas autarquias e fundações vinculadas a sua estrutura, tais como: o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, Agência Nacional do Cinema – ANCINE, Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM; as fundações são: Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB, Fundação Cultural Palmares – FCP, Fundação Nacional de Artes – FUNARTE e Fundação Biblioteca Nacional – FBN.

⁷² Instrução Normativa nº 85 de 03.07.92.

⁷³ Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008 que estabelece normas para execução no disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

⁷⁴ No glossário do MinC, **Financiamento reembolsável** - modalidade de financiamento pela qual um agente financeiro credenciado pelo ministério concede um empréstimo de recursos oriundos do FNC, com juros subsidiados, para a execução de um projeto, programa ou ação cultural. Pode ser utilizado por pessoas físicas, ou jurídicas com fins lucrativos.

⁷⁵ Art. 5º da Lei 8.313/91. No art. 7º a Lei exige que seja estimulada a criação de programas de empréstimos reembolsáveis.

Os empréstimos reembolsáveis deverão ser concedidos através de agentes financeiros credenciados pelo MinC, que em conjunto definirão, ainda, a taxa de administração (não superior a três por cento dos recursos disponíveis para financiamento), os prazos de carência para devolução dos recursos, os juros limites, as espécies de garantias exigidas e as formas de pagamento, todas devidamente submetidas ao crivo do Banco Central do Brasil.⁷⁶ Com o fito de atender ao preceito legal, o Governo Federal deverá estimular o credenciamento de instituições financeiras de caráter oficial que possuam ou criem pastas voltadas a projetos na área da cultura, levando em conta o caráter social da iniciativa e a importância para o desenvolvimento do setor no país.⁷⁷

Outra peculiaridade dos financiamentos reembolsáveis é que os subsídios concedidos através deles deverão ser apurados para compor o rol dos benefícios creditícios e financeiros integrantes das informações complementares da Lei Orçamentária Anual.⁷⁸

O Decreto nº 5.761/06, no *caput* do art. 10, determinou a observação do plano anual do PRONAC para a utilização dos recursos do FNC, podendo ser através de recursos não-reembolsáveis – os conhecidos empréstimos a fundo perdido – visando à utilização em programas, projetos e ações culturais de pessoas jurídicas públicas ou privadas sem fins lucrativos, atendendo à regra de apoio não reembolsável. É possível, também, financiamentos reembolsáveis para programas, projetos e ações culturais de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas de direito privado, com fins lucrativos, por meio de agentes financeiros credenciados pelo MinC; bolsas de estudo, de pesquisa e de trabalho também poderão ser concedidas a pessoas físicas, com o intento de realizarem cursos de desenvolvimento de projetos no Brasil ou no exterior; concessão de prêmios; o custeio de passagens e ajuda de custos para intercâmbio cultural, no Brasil ou no exterior; a transferência a Estados, Municípios e Distrito Federal para desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais, mediante instrumento jurídico que defina direitos e deveres mútuos; e por fim, na esfera da discricionariedade do Ministério da Cultura, outras situações que se enquadrem nos arts. 1º e 3º da Lei nº 8.313/91 poderão ser definidas para a utilização do numerário do FNC.⁷⁹

A transferência da verba ocorre, como regra geral, no percentual de até 80% do valor total do plano apresentado e devidamente aprovado pelo MinC, mediante proposta da

⁷⁶ Art. 10 § 2º do Decreto nº 5.761/06.

⁷⁷ Art. 6º e 7º da Lei 8.313/91.

⁷⁸ Art. 10 § 7º do Decreto 5.761/06.

⁷⁹ Art. 10 do Decreto 5.761/06.

Comissão do Fundo, condicionada à comprovação do proponente de dispor do montante remanescente ou estar habilitado à obtenção do respectivo financiamento, através de outra fonte devidamente identificada, que não precisa ser exclusivamente em dinheiro, podendo ser em serviços e/ou bens, desde que possam ser avaliados economicamente, incluindo aí os prestados ou empregados pelo próprio autor do projeto.⁸⁰ Sobre esse aspecto, o Decreto nº 5.761/06 vedou a utilização de incentivos fiscais previstos para a contrapartida, como maneira de impedir que mais de um mecanismo de fomento à cultura seja utilizado no custeio de um único projeto.

Não obstante o financiamento esteja limitado ao teto máximo de 80%, houve preocupação do legislador em fixar a contrapartida a ser oferecida pelo beneficiário, a fim de garantir que a execução do projeto não seja inviabilizada por ausência do numerário previsto. Dessa forma, com a comprovação dos recursos suficientes em sua totalidade (financiamento e contrapartida) o projeto cultural poderá ser levado a efeito sem risco de inoperância por falta de meio pecuniário.⁸¹

Todavia, o Decreto previu a dispensa da contrapartida sempre que os recursos que compõem o FNC tenham sido depositados com destinação específica na origem, ou seja, na hipótese de depósitos já direcionados a determinados projetos culturais. Outra exigência legal é de o depósito corresponder ao custo total do projeto e ter sido identificado pelo doador ou patrocinador. Ainda podem ter a contrapartida dispensada os programas, projetos e ações nominados pelo autor de emendas aditivas ao orçamento do FNC, mesmo que o beneficiário seja órgão federal e desde que o valor da emenda corresponda ao custo total do projeto.⁸²

Sobre a exceção legal da contrapartida, Francisco Humberto Cunha Filho (2004, p. 128) exemplificou que “consiste na possibilidade legal de um contribuinte do imposto de renda destinar doação ao FNC, vinculando-a a um projeto específico. Neste caso, a doação é superior a 80% do total do projeto, a contrapartida do proponente será aquilo que falta para integralizar os 100%.”

⁸⁰ Art. 6º da Lei 8.313/91.

⁸¹ Sobre a possibilidade de redução da contrapartida legal, Fábio de Sá Cesnik (2002, p.24) aduz que na Região Nordeste, o MinC realiza convênios com recursos orçamentários, objetivando reduzir o limite para 10% (dez por cento), baseado no artigo 14, § 1º, da Portaria nº 46, de 13 de março de 1998, e que assim há uma ampliação dos proponentes em regiões como essa em que há menos utilização do Mecenato.

⁸² Art. 13 do Decreto 5.761/06.

Em 06 de março de 2007, foi editada a portaria nº 9 pelo Ministro da Cultura, dispondo sobre o credenciamento de instituições financeiras oficiais e sobre as contas correntes que receberão recursos vinculados a projetos culturais de que trata a Lei nº 8.313/91, sendo a Caixa Econômica Federal credenciada para a centralização da abertura das contas correntes específicas, em nome dos beneficiários, para o recebimento dos recursos provenientes do FNC.⁸³

A portaria determinou ainda que, para cada projeto o MinC abrirá, em momentos distintos, duas contas correntes específicas, sendo a primeira denominada conta corrente vinculada, com a função de centralizar os recursos captados pelo proponente, identificada pelo CPF ou CNPJ do depositante e de movimentação exclusiva do MinC, que autorizará o desbloqueio quando atendidas as formalidades legais; a segunda conta, denominada de livre movimentação, receberá créditos oriundos de transferências provenientes da conta corrente vinculada. Os recursos dessa conta só poderão ser utilizados no objeto do projeto, e, caso haja valores resultantes de aplicação de disponibilidades nessa conta, deverão ser transferidos para a conta vinculada ou mesmo utilizados no projeto respectivo.⁸⁴

Para o ano de 2009, foi editada a portaria nº 6 de 27 de fevereiro, estabelecendo os prazos de apresentação das propostas culturais de demanda espontânea que visassem utilizar os recursos do FNC para o orçamento deste ano, com as seguintes datas: as demandas com previsão de início de execução até 30 de junho deveriam ser apresentadas com sessenta dias de antecedência de seu início; as propostas com previsão entre 1º de julho e 30 de setembro tinham de ter sido apresentadas até 30 de abril; as previstas entre 1º de outubro e 31 de dezembro, teriam que ser apresentadas até 30 de junho; por fim, as com previsão entre 1º de janeiro e 31 de março de 2010 deveriam ser apresentadas até 30 de outubro de 2009.(BRASIL.Ministério da Cultura, 2009, *on-line*). Tais prazos objetivam organizar os projetos a fim de serem selecionados convenientemente sem preterição de qualquer exigência legal.

Pela verificação do arcabouço legal que disciplina o FNC, deduz-se que todos os projetos culturais, que busquem para sua implementação apoio estatal através dos recursos do Fundo, terão obrigatoriamente que o pleitear junto ao MinC, submetendo-se às exigências legais e burocráticas. Nesse sentido, a simplificação do procedimento é imprescindível, haja

⁸³ Portaria nº 9 de 06 de março de 2007.

⁸⁴ Portaria nº 9 de 06 de março de 2007. Itens a, b, c e d.

vista que o não atendimento às formalidades impede a aprovação do projeto e inviabiliza o repasse das verbas, tornando, conseqüentemente, a iniciativa cultural inexecutável.

A concentração de recursos em um fundo, em vez de distribuição dos mesmos, dificulta a contemplação de apoio a projetos em razão de aspectos operacionais. Como exemplo, pode-se citar o caso de artistas com pouco ou nenhum recurso ou até mesmo conhecimento técnico suficiente para elaborar projetos e pleitear verbas⁸⁵. Caso houvesse uma distribuição equitativa dos recursos acumulados pelo FNC para os Municípios e Estados, baseada em números concretos de demandas culturais locais, independentemente de projetos pontuais, dentre outros critérios, essas ações seriam contempladas e não haveria desperdício de talentos nos mais recônditos lugares do país. A encampação pelo Estado de projetos que estimulem e oportunizem o fomento às atividades culturais, pouco atraentes do ponto de vista mercadológico e as que desenvolvem aptidões naturais em pessoas sem perspectiva financeira, é um dos sustentáculos constitucionais referente à cultura, consoante depreende-se da leitura do art. 215 da Lei Maior.

3.2.3 Administração dos recursos do FNC

Os fundos públicos, por serem instrumentos de captação de recursos para aplicação em finalidades específicas, a serviço do Estado na execução de políticas públicas em determinadas áreas, necessitam de administração própria e diferenciada. O FNC, em razão de possuir natureza contábil, ou seja, ter como funções orientar, controlar e registrar a administração econômica dos valores arrecadados, não dispensa gestão especializada.⁸⁶ É administrado pelo MinC, conforme determinação legal, para cumprimento do Programa de Trabalho Anual da pasta, sob a gestão do Ministro, a quem compete o recebimento da proposta de projeto, acompanhada de dados concretos e documentação pertinente.⁸⁷

⁸⁵ A complexidade técnica imposta pela Lei é de tal magnitude que existem escritórios de advocacia especializados em instruir projetos a fim de pleitearem apoio cultural, o que comprova a dificuldade de acesso a todos indistintamente, ferindo o direito fundamental à cultura.

⁸⁶ No glossário do MinC **Fundo de natureza contábil** é o fundo constituído por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra o caixa do Tesouro Nacional; o Fundo Nacional da Cultura é um fundo de natureza contábil.

⁸⁷ O § 1º do artigo 4º da Lei 8.313/91 com a redação dada pela Lei nº 9.874/99 modificou o teor do parágrafo, suprimindo a participação do comitê constituído por Diretores SEC/PR e dos presidentes das entidades supervisionadas para determinar que a administração do FNC compete ao Ministério da Cultura sob a gerência do titular da pasta.

Admitida a proposição, esta é encaminhada para análise da área de produção cultural correspondente, que pode ser de artes integradas, artes cênicas, artes visuais, audiovisual, patrimônio cultural, humanidade, música e outros.

Após a instrução do pleito, devidamente direcionado ao Ministro da Cultura, este é, conforme a área de atuação, encaminhado à respectiva secretaria, passando a ser avaliado sob os critérios de disponibilidade de verba e prioridade do segmento.⁸⁸ Na sequência receberá parecer do responsável setorial e será enviado ao Ministro, que proferirá decisão final. Urge salientar que, independentemente de concordar com a opinião técnica anteriormente proferida, o Ministro aprovará ou não o projeto, o que certamente poderá redundar em escolhas destituídas de interesse cultural relevante, haja vista o não acolhimento à opinião técnica pertinente.

Conquanto se privilegie a gestão democrática na análise de projetos culturais para fins de contemplação pelo FNC, constata-se que a aprovação se dá mediante decisão única e vinculante do Ministro da Cultura, podendo, assim, atender a critérios meramente subjetivos, o que de certa forma não corresponde a preceito constitucional, nem democrático.

Posteriormente à aprovação, é celebrado um convênio com o proponente, e direcionados os recursos, o projeto passa à fase de execução, durante a qual será acompanhado e avaliado por secretarias do MinC, sendo a verba submetida à fiscalização, velando para que o dinheiro público seja realmente aplicado nos objetivos anteriormente definidos.

Além das propostas culturais advindas de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que busquem financiamentos do FNC – há as chamadas propostas culturais de demanda espontânea – que advém diretamente da sociedade – é possível que os programas partam de iniciativa própria do MinC.⁸⁹ Neste caso, os programas setoriais são sugeridos, ao reconhecer a importância de ação cultural específica para o desenvolvimento de determinado segmento, que é feito por uma das secretarias do Ministério, através de editais. Como exemplo desse tipo de ação, merece destaque o Programa Cultura, Educação e Cidadania –

⁸⁸ A gestão do FNC está distribuída nas seguintes secretarias ministeriais: Secretaria de Incentivo e Fomento à Cultura (SEFIC) responsável pelo recebimento de demanda espontânea, edital e Programa de Intercâmbio e Difusão Cultural nas áreas de Artes Cênicas, Artes Visuais e Artes Integradas e Patrimônio Cultural; Secretaria de Audiovisual (SAV) competente para a demanda espontânea e edital nessa área; Secretaria de Programa e Projetos Culturais (SPPC) responsável para receber editais na área de Artes Integradas e pelo direcionamento do Programa Cultura Viva (Pontos de Cultura, Griô, Escola Viva e Agente Cultural Viva); Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural (SID) responsável pelos editais na área das Artes Integradas.

⁸⁹ No glossário do MinC: **Proposta cultural de demanda espontânea** – programa, projeto ou ação cultural de iniciativa de entes da sociedade, cujo objeto não esteja contemplado em programas setoriais realizados pelo MinC por meio edital, atualmente recebem e analisam propostas de demanda espontânea apenas a Secretaria do Audiovisual (somente as da área Audiovisual) e a Secretaria de Incentivo e Fomento à Cultura (demais áreas).

Cultura Viva,⁹⁰ que cria os pontos de cultura, como instrumentos de política pública aptos a diminuir a carência de locais que estimulem a produção e circulação das expressões culturais da região, a dificuldade de acesso à tecnologia e o acesso à produção artístico-cultural de outros lugares, que é possibilitada através da internet.⁹¹ Os pontos de cultura enquadram-se na qualidade de política pública cultural encampada pelo Estado que utiliza recursos do FNC, tendo como sistemática a publicação de editais com regras pré-determinadas, a serem atendidas pelos que se interessam em obter verba do fundo.⁹²

Objetivando avaliar e selecionar os programas, projetos e ações culturais que busquem a utilização de recursos do Fundo, o Decreto n° 5.761/06 instituiu a Comissão do FNC⁹³, com a função de subsidiar a aprovação final do projeto pelo Ministro da Cultura. A Comissão é presidida por ele, que a integra juntamente com os titulares das diversas secretarias ministeriais, com os presidentes das entidades vinculadas e um representante que compõe o gabinete da pasta.⁹⁴

Inicialmente, com a concepção da Lei n° 8.313/91, a administração do FNC competia ao colegiado formado pelo titular da Secretaria da Cultura da Presidência da República –

⁹⁰ No glossário do MinC: o **Programa Cultura Viva** – realizado pela Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC) do Ministério da Cultura, contempla iniciativas culturais que envolvem a comunidade em atividades de arte, cultura, cidadania e economia solidária. As organizações beneficiadas são selecionadas por meio de edital público e passam a receber recursos do governo federal para potencializarem seus trabalhos, seja na compra de instrumentos, figurinos, equipamentos multimídias, seja na contratação de profissionais para cursos e oficinas, produção de espetáculos e eventos culturais, entre outros. As ações através dos quais o “Cultura Viva” se concretiza são: Pontos de Cultura, Cultura Digital, Agente Cultura Viva, Griô e Escola Viva.

⁹¹ **SILVA**, Frederico A. Barbosa. Política Cultural no Brasil. Brasília, 2007. Coleção Cadernos de Políticas Culturais. Ministério da Cultura.

⁹² No conceito do MinC o **Ponto de Cultura** é a ação prioritária do **Programa Cultura Viva** e articula todas as demais ações do Programa Cultura Viva. Iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil, que firmaram convênio com o Ministério da Cultura (MinC), por meio de seleção por editais públicos, tornam-se Pontos de Cultura e ficam responsáveis por **articular e impulsionar as ações que já existem nas comunidades**. Atualmente, existem mais de **650 Pontos de Cultura** espalhados pelo país e, diante do desenvolvimento do Programa, o MinC decidiu criar mecanismos de articulação entre os diversos Pontos, as Redes de Pontos de Cultura e os Pontões de Cultura. O Ponto de Cultura não tem um modelo único, nem de instalações físicas, nem de programação ou atividade. Aspectos comuns a todos são a **transversalidade da cultura** e a **gestão compartilhada** entre poder público e a comunidade. Para se tornar um Ponto de Cultura é preciso participar da seleção por meio de edital público – até hoje a Secretaria de Programas e Projetos Culturais do MinC, que coordena o Programa Cultura Viva, já emitiu quatro editais. Quando firmado o convênio com o MinC, o Ponto de Cultura recebe a quantia de **R\$ 185 mil** (cento e oitenta e cinco mil reais), divididos em cinco parcelas semestrais, para investir conforme projeto apresentado. Parte do incentivo recebido na primeira parcela, no valor mínimo de R\$ 20 mil (vinte mil reais), é utilizado para aquisição de **equipamento multimídia** em *software* livre (os programas serão oferecidos pela coordenação), composto por microcomputador, mini-estúdio para gravar CD, câmera digital, ilha de edição e o que for importante para o Ponto de Cultura. O papel do Ministério da Cultura é o de **agregar recursos e novas capacidades a projetos e instalações já existentes**. Além disso, o MinC também oferece equipamentos que amplifiquem as possibilidades do fazer artístico e recursos para uma ação contínua junto às comunidades. O Ponto de Cultura, ao ser aprovado, receberá apoio do Ministério da Cultura.

⁹³ Informações retiradas do *site* do Ministério da Cultura.

⁹⁴ Art. 10 e 15 do Decreto 5.761/06.

SEC/PR⁹⁵ sob sua gestão, assessorado por um comitê constituído dos diretores da mesma secretaria e dos presidentes das entidades supervisionadas com a função de cumprir o Programa de Trabalho Anual previamente aprovado pela CNIC.⁹⁶ Entretanto, a administração do FNC deixou de competir a um órgão colegiado, embasado pela aprovação dos trabalhos de outra comissão (CNIC), e passou a ser exclusivamente do Ministro da Cultura. Apenas com o Decreto nº 5.761/06, foi disciplinada a Comissão do FNC antes referida, restabelecendo o cunho democrático na avaliação e seleção de projetos culturais candidatos a financiamento pelo FNC.

Com referência ao prejuízo democrático causado pela extinção da participação da CNIC no Programa Anual de Trabalho do FNC, Francisco Humberto Cunha Filho (2004, p. 142) aduziu:

Se, por um lado a eliminação do Comitê Assessor do Fundo Nacional da Cultura não provocou grande impacto relativo a uma gestão democrática do aludido Fundo (mesmo porque remanesceu a obrigação de observância dos princípios estabelecidos nos Arts. 1º e 3º da Lei 8.313/91), tal não se pode dizer da supressão da participação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) como órgão elaborador do Programa Anual de Trabalho a ser executado com recursos do FNC. Neste caso, o prejuízo democrático foi intenso, tendo-se eliminado a participação de representantes de distintos setores da sociedade na propositura e fiscalização da implementação das políticas públicas culturais [...].

No organograma do MinC, a Comissão do FNC surge como órgão colegiado diretamente subordinado ao Ministro, em posição hierárquica inferior ao Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC e a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC (BRASIL. Ministério da Cultura, 2010, *on-line*). Sua competência está fixada no art. 14 do Decreto nº 5.761/06 e preserva a ideia principal de subsidiar a aprovação final dos projetos pelo Ministro, após prévia avaliação e seleção. Compete ainda à CFNC a iniciativa de elaboração de propostas de editais para processos públicos de escolha de programas culturais a serem financiadas com recursos do FNC. Além dessas, encampou a CFNC a competência de órgão elaborador do Programa Anual de Trabalho, que passará a integrar o plano anual do PRONAC. À Comissão cabe ainda apreciar as propostas de plano anual das entidades vinculadas ao Ministério que visem compor o Plano Anual de Trabalho do FNC, além de

⁹⁵ A Lei nº 8.313/91 se refere à Secretaria da Cultura da Presidência da República – SEC/PR. Tal referência se justifica ter sido a Lei criada na época em que o Ministério da Cultura foi rebaixado à condição de secretaria ligada à Presidência da República, sendo o secretário o gestor. Atualmente, interpreta-se a alusão como sendo Ministério da Cultura gerido pelo Ministro.

⁹⁶ § 1º do art. 4º da Lei 8.313/91 com a redação modificada pela Lei 9.874/99.

outras atribuições estabelecidas pelo Ministro da Cultura.⁹⁷ Portanto, com a criação da CFNC houve um retorno da participação dos representantes de diversos segmentos sociais na condução dos projetos e ações culturais, restaurando o viés democrático anteriormente suprimido.

A determinação legal de instituição de uma comissão formada por representantes de vários segmentos da sociedade atende ao preceito constitucional de que o Poder Público deverá, com a colaboração da comunidade, promover e proteger o patrimônio cultural.⁹⁸ Da referida norma, conjuntamente com outras de natureza constitucional que preveem a participação popular em Comissões e Conselhos, e com o inciso LXXIII do artigo 5º da CF/88, foi extraído o Princípio Cultural da Participação Popular, anteriormente referido, como sendo o direito que todos possuem de tomar parte nos rumos da política cultural pátria.⁹⁹ Diante disto, a instituição da CFNC como órgão colegiado apto a elaborar, opinar, apreciar, avaliar e escolher programas culturais que objetivem financiamento pelos recursos do fundo, denota o interesse do legislador na execução de gestão democrática na direção dos financiamentos requestados ao FNC.

Ainda na seara da administração do FNC, impõe dizer, que, a Lei Rouanet e o Decreto nº 5.761/06 não previram nenhuma forma de controle dos resultados da aplicação de verbas do FNC, no que pertine ao público ao qual está direcionada a manifestação cultural, ou seja, não há previsão legal de nenhum estudo voltado para os efeitos sociais da obra financiada, principalmente acerca da receptividade e participação do público.

Justifica-se referido estudo dos impactos da obra cultural na hipótese de ampliação do fomento, haja vista a boa aceitação da obra, afinal de contas a manifestação cultural destina-se à comunidade, que possui participação garantida constitucionalmente.

Estudos acerca de resultados concretos obtidos por projetos contemplados pelo FNC e da efetividade do mesmo dão conta de que a maior parte dos beneficiários são Prefeituras Municipais e entidades ligadas ao MinC; concluem ainda que há, dependendo do ano, variação de verba. A maior parte das verbas é destinada a entidades das Regiões Sul e Sudeste. Os projetos apresentados advém, principalmente de manifestações artísticas de

⁹⁷ A competência da CFNC foi determinada pelo artigo 14 do Decreto nº 5.761/06.

⁹⁸ O § único do art. 215 prevê que o “Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro [...]”

⁹⁹ “Art. 5º LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.”

médio e grande porte, e há desconhecimento ou consideram a Lei Rouanet e Lei Mendonça (Lei nº 10.932/90, que instituiu incentivo fiscal à cultura para a cidade de São Paulo) e seus mecanismos, complicada e de aplicabilidade confusa.¹⁰⁰

Portanto, constata-se que, embora haja legislação própria disciplinando o mandamento constitucional, e que tenha havido a adequação necessária aos Princípios Constitucionais culturais, o FNC carece, apesar disso, de ajustes e esclarecimentos que podem ser traduzidos em objetividade de critérios, a fim de se ter uma política pública efetiva que proporcione o real acesso e fomento à diversidade cultural.

3.2.4 Fiscalização e prestação de contas dos recursos do FNC

Toda a atividade da administração pública está sujeita à lei, impondo também a esse controle legal a necessidade de fiscalização. Assim, todos os que arrecadam, gerenciam dinheiro, bens e valores públicos, e toda a atividade financeira do Estado, estão sujeitos a mesma. De Plácido e Silva (2007, p.644) apresenta no Dicionário Jurídico a definição para o termo:

FISCALIZAÇÃO. Derivado de *fiscalizar*, serve para designar o cargo ou função de *fiscal*, ou seja, a *inspeção* a que, em caráter permanente, se submetem certos negócios ou operações, realizadas ou promovidas por determinados estabelecimentos civis ou comerciais. Em sentido genérico, pois *fiscalização* quer significar toda *vigilância* e controle acerca de determinados atos administrativos, designando, ao mesmo tempo, o próprio *órgão colegial* ou o *aparelhamento administrativo* a quem são atribuídas as funções ou os encargos de *fiscalizar*. (Grifos do original).

Os recursos do FNC, na condição de receita pública, estão sujeitos à fiscalização e à prestação de contas, por parte dos que os utilizam. A atividade de fiscalização restringe-se à verificação do cumprimento de exigências impostas por quem possua legitimidade para tal, materializando-se através do exame da prestação de contas dos recursos utilizados. Nesse sentido, a CF/88 no art. 70 previu:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

¹⁰⁰ A pesquisa foi realizada pela escritora Cristiane Garcia Olivieri (2004, p. 127) em monografia intitulada: Patrocínio na Cidade de São Paulo – Usos da Lei Mendonça, na qual analisou aspectos da Lei Mendonça em consonância com a Lei Rouanet e seus mecanismos. Referida pesquisa foi tratada em obra da mesma autora já citada nesse trabalho.

Parágrafo Único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

A imposição constitucional de fiscalizar e controlar o emprego dos recursos públicos tem como fundamento a necessidade de transparência e planejamento na utilização de verba pública e o atendimento aos objetivos legais que permitiram seu uso. Para tanto, a Lei nº 4.320/64 tratou do controle e da execução orçamentária, assim como a Lei nº 101/2000 disciplinou a Responsabilidade Fiscal como um dos princípios da gestão pública, de modo que o agente público, no trato com os recursos, tenha ciência de que faz parte de uma ordem de preservação de valores sociais, incluídas aí, a probidade e a boa-fé.

Na mesma linha, a Lei nº 8.313/91 cuidou de determinar a maneira pela qual os recursos do FNC, destinados a financiamento de projetos culturais - seja pela demanda espontânea ou através dos convênios - devem ser fiscalizados, sem prejuízo da legislação vigente aplicada à espécie.

Dispôs a Lei que, ao final da execução, todos os projetos serão, no prazo de seis meses, submetidos à avaliação pelo MinC, objetivando investigar se os recursos foram fielmente aplicados nas finalidades anteriormente aprovadas.¹⁰¹ O conveniente deverá justificar a correta aplicação dos recursos – que será demonstrada por análise técnico-contábil e a satisfatória realização do projeto cultural. Vale salientar que tal prestação de contas será realizada em todos os programas culturais que tenham sido beneficiados com os recursos do FNC, independentemente do tipo de projeto, do volume de dinheiro e de quaisquer outras peculiaridades.¹⁰²

Como forma de punir os beneficiados que não atenderam às exigências legais e aos objetivos do projeto, previu a Lei que, em sendo constatado desvio de finalidade dos recursos, será aplicada a penalidade de inabilitação para o pleito de novas verbas pelo prazo de três anos, contados a partir do término da avaliação final, dependendo ainda de reavaliação do MinC outras possíveis solicitações, sem prejuízo das sanções penais que porventura possam incidir.

Da decisão que inabilitou o proponente a receber novos recursos, por não ter atendido às finalidades legais, cabe pedido de reconsideração ao Ministro da Cultura, que poderá rever a

¹⁰¹ § 1º do art. 20 da Lei nº 8.313/91.

¹⁰² § 7º do art. 4º da Lei nº 8.313/91.

decisão.¹⁰³ Contraditoriamente, a Lei atribui ao Ministro a função de conceder os recursos; exercer a fiscalização; se, porventura, constatar irregularidade na aplicação da verba, tornar o beneficiário inábil a pleitear novos recursos por tempo determinado; e, ainda, apreciar os pedidos de reconsideração de inabilidade os quais ele próprio concedeu.

Com essa peculiaridade, nota-se que a Lei quis atender ao preceito constitucional de contraditório e ampla defesa com os meios e recursos inerentes, mas não determinou a criação de nenhuma outra instância para apreciar os pedidos de reconsideração, deixando essa função ao próprio Ministro que anteriormente decidiu pela inabilidade. Assim, cabe a reflexão sobre quais motivos levariam o Ministro a rever sua decisão e tornar hábeis a pleitear novos recursos os responsáveis por projetos que anteriormente foram qualificados como inaptos. Inicialmente, vislumbra-se que seria possível a revisão por preterição a alguma formalidade legal ou até mesmo por aspectos que tenham passados despercebidos na decisão. No entanto, reconsiderações no mérito da decisão podem ser destituídas de fundamento legal.

Além da fiscalização exercida pelo MinC, todo e qualquer beneficiado pelos recursos do FNC está sujeito ao controle externo do Tribunal de Contas da União, na conformidade do parágrafo único do artigo 70 da CF/88.

O controle das contas públicas pode ser interno ou externo, conforme classificação constitucional. O primeiro é a fiscalização exercida “pelo sistema de controle interno de cada Poder”, determinando o art. 74 que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham o seu próprio controle.¹⁰⁴ A avaliação final a ser efetuada nos projetos, estabelecida pelo § 7º da Lei nº 8.313/91, caracteriza-se como uma forma de controle interno, haja vista ter como objetivo constatar se os recursos despendidos foram aplicados corretamente, ou seja, se as finalidades apresentadas inicialmente, quando da aprovação do projeto, foram cumpridas fielmente.

Os recursos do FNC ainda são submetidos ao controle externo, que é executado pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, que detém competência para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das

¹⁰³ § 2º do art. 20 da Lei nº 8.313/91.

¹⁰⁴ “Art. 74 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

entidades da administração direta e indireta. A fiscalização e o julgamento não possuem caráter jurisdicional, visto que o órgão possui somente função administrativa.¹⁰⁵ O Tribunal de Contas da União é órgão constitucional dotado de autonomia administrativa e financeira, não sendo subordinado a nenhum dos Poderes da República, embora sua competência esteja inserida no capítulo dedicado ao Poder Legislativo.

Na competência que lhe foi determinada pela CF/88, a que pertine aos valores do Fundo empregados em projetos culturais, encontra-se ordenada no inciso II do art. 71, sendo o julgamento atribuição do Tribunal de Contas da União, haja vista tratar-se de valores administrados pela União, e, na conformidade do parágrafo único do artigo 70, toda e qualquer pessoa que gere essa espécie de recursos deverá passar pelo crivo do TCU.

Referido julgamento é feito em momento posterior à despesa realizada, possui caráter técnico e administrativo. Nessa oportunidade, serão avaliadas, sob o prisma da legalidade e, ao final, julgadas procedentes ou improcedentes, sendo no último caso, aplicadas “sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”.

¹⁰⁵ “Art. 71 - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. § 1º. Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias. § 2º. Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.”

A Lei nº 8.313/91 determinou, ainda, que o TCU incluía análise sobre avaliação dos valores despendidos pelo FNC no parecer prévio anual das contas do Presidente da República.¹⁰⁶ Nesse sentido, ano a ano, no relatório das contas do governo há seção dedicada à cultura, onde serão avaliados o orçamento anual da pasta, os recursos advindos dos mecanismos da Lei nº 8.313/91 e os da Lei nº 8.685/ 93 – Lei do Audiovisual e o comportamento do numerário nas diversas áreas. Nessa avaliação o TCU observa todos os resultados e apresenta recomendações e providências ao MinC que deverão ser tomadas a fim de atender às exigências legais. No relatório do ano seguinte, o TCU analisa as justificativas apresentadas, fazendo referência expressa às medidas adotadas, a fim de suprir as deficiências, e seu posicionamento acerca das mesmas.

3.3 O Fundo Nacional da Cultura no Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Procultura

Alterações são previstas para o FNC no Projeto de Lei nº 6.722/2010 que institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Procultura, que visa substituir a Lei nº 8.313/91, comumente chamada de Lei Rouanet. Embora várias modificações sejam apresentadas no novo diploma, o FNC fica mantido como fundo de natureza contábil e financeira, com prazo indeterminado de duração e regramento definido pela Lei.¹⁰⁷

A proposta de mudança da Lei nº 8.313/91 foi apresentada com base na necessidade de adequação, das formas de financiamento da cultura existentes, a um novo cenário nacional de dinamismo e riqueza cultural que exige mais investimentos e atenção efetiva do Estado no setor. Sob os auspícios de uma lei mais abrangente e dinâmica – no sentido de oferecer mais possibilidades de financiamento e com isso incluir o maior número de pessoas – a proposta foi indicada, visando fortalecer a noção de cultura como vetor estratégico de desenvolvimento do país, bem como instrumento imprescindível de valorização da diversidade, objetivando atender às inúmeras demandas de produtores e artistas sedentos por apoio e valorização.

Durante seis anos, dos quais um, destinado à consulta pública, o MinC viabilizou amplo debate da Lei Rouanet, discutindo com setores artísticos, gestores e a sociedade como um todo as bases de uma proposta que substituísse o atual modelo de financiamento cultural. Após todo o diálogo social, as diversas contribuições foram acolhidas e serviram de base para

¹⁰⁶ Art. 20 § 3º da Lei nº 8.313/91.

¹⁰⁷ Art. 11 da Lei nº 6.722/2010.

a formulação da proposta, que, transformada em projeto de lei, aguarda aprovação legislativa.¹⁰⁸

O novo plano tem dentre outros objetivos o fortalecimento do orçamento e a criação de um fundo que atenda à demanda e qualidade da cultura nacional, buscando, ainda, desburocratizar procedimentos e a implantar uma gestão com ampla participação da sociedade, tudo baseado na constatação de falhas que demonstraram a pouca eficácia da Lei Rouanet para o objetivo a que se propunha.

O Procultura almeja a promoção do desenvolvimento cultural e artístico, o exercício dos direitos culturais e o fortalecimento da economia da cultura, sendo seus objetivos específicos definidos na lei.¹⁰⁹ Para a obtenção destes, o Programa utilizará os mecanismos de apoio

¹⁰⁸ Mesmo com toda a publicidade conferida à matéria, o ato simbólico do Ministro da Cultura de entregar, no final do ano de 2009, o que seria o suposto Projeto de Lei à Câmara dos Deputados foi severamente criticado pela imprensa nacional e interessados no assunto, em razão de posterior informação da Casa Civil de que referido Projeto ainda sequer encontrava-se em análise e não havia prazo para ser enviado ao Congresso Nacional. Paralelamente às críticas, o MinC não divulgava a íntegra do Projeto de Lei, inviabilizando a consulta do texto final e reforçando os rumores de que não passava de ato desesperado de promover politicamente as bases governamentais. Várias matérias publicitárias foram veiculadas na imprensa nacional, dentre elas a publicada pela Folha de São Paulo em 22 de Janeiro de 2010, de autoria de Ana Paula Sousa intitulada “O Jogador. E a vida dos outros”, comparou o que se passava na política cultural sob o comando do Ministro, com um filme norte-americano, o Jogador, em que o personagem principal, um produtor de estúdio em Hollywood, arrisca-se e usa todos os meios possíveis para se dar bem na indústria e na vida, expondo a vida profissional dos artistas e pessoas que dependiam do cinema.

¹⁰⁹ Os objetivos estão dispostos no art. 3º da Lei nº 6.722/10: “Art. 3º O Procultura promoverá o desenvolvimento cultural e artístico, o exercício dos direitos culturais e o fortalecimento da economia da cultura, tendo como objetivos: I - valorizar a expressão cultural dos diferentes indivíduos, grupos e comunidades das diversas regiões do País e apoiar sua difusão; II - apoiar as diferentes iniciativas que fomentem a transversalidade da cultura, em áreas como educação, meio ambiente, saúde, promoção da cidadania e dos direitos humanos, ciência, economia solidária e outras dimensões da sociedade; III - estimular o desenvolvimento cultural em todo território nacional, buscando a superação de desequilíbrios regionais e locais; IV - apoiar as diferentes linguagens artísticas, garantindo suas condições de realização, circulação, formação e fruição nacional e internacional; V - apoiar as diferentes etapas da carreira dos artistas, adotando ações específicas para sua valorização; VI - apoiar a preservação e o uso sustentável do patrimônio histórico, cultural e artístico brasileiro em suas dimensões material e imaterial; VII - ampliar o acesso da população brasileira à fruição e à produção de bens, serviços e conteúdos culturais, valorizando iniciativas voltadas para as diferentes faixas etárias; VIII - desenvolver a economia da cultura, a geração de emprego, a ocupação e a renda, fomentar as cadeias produtivas artísticas e culturais, estimulando a formação de relações trabalhistas estáveis; IX - apoiar as atividades culturais que busquem erradicar todas as formas de discriminação e preconceito; X - apoiar os conhecimentos e expressões tradicionais, de grupos locais e de diferentes formações étnicas e populacionais; XI - valorizar a relevância das atividades culturais de caráter criativo, inovador ou experimental; XII - apoiar a formação, capacitação e aperfeiçoamento de agentes culturais públicos e privados; XIII - valorizar a língua portuguesa e as diversas línguas e culturas que formam a sociedade brasileira; XIV - promover a difusão e a valorização das expressões culturais brasileiras no exterior, assim como o intercâmbio cultural com outros países; XV - apoiar a dimensão cultural dos processos multilaterais internacionais baseados na diversidade cultural; XVI - valorizar o saber de artistas, mestres de culturas tradicionais, técnicos, pesquisadores, pensadores e estudiosos da arte e da cultura; e XVII - fortalecer as instituições culturais brasileiras. § 1º Para o alcance dos seus objetivos, o Procultura apoiará, por meio de seus mecanismos e desde que presentes a dimensão cultural e o predominante interesse público, as seguintes ações: I - produção e difusão de obras de caráter artístico e cultural, incluindo a remuneração de direitos autorais; II - realização de projetos, tais como exposições, festivais, feiras e espetáculos, no País e no exterior, incluindo a cobertura de despesas com transporte e seguro de objetos de valor

previstos em ações que atendam concomitantemente à dimensão cultural e à prevalência do interesse público. A fim de garanti-lo, o Projeto de Lei ordenou que o apoio do Procultura será concedido apenas aos projetos cuja exibição, utilização e circulação sejam destinados à coletividade, vedando à concessão de incentivos a ações de particulares que estabeleçam limitações de acesso.¹¹⁰

Pela avaliação do MinC, com o novo diploma haverá uma ampliação dos recursos de financiamento à cultura, ocorrendo a participação balanceada do orçamento público com recursos da União. Realizará, ainda, o incentivo fiscal às empresas e às fontes privadas de fomento, constituindo “um sistema integrado e autossustentável de financiamento” (BRASIL. Ministério da Cultura, 2009, *on-line*).¹¹¹

Dentro dessa perspectiva e levando em conta a importância da modalidade dos fundos para a efetivação de políticas estatais, foi atribuída nova roupagem ao FNC, tornando-o o principal mecanismo do financiamento cultural previsto na Lei. Essa prerrogativa é justificada na proposta do MinC, por motivos pontuais, dentre eles: o de ter os fundos públicos critérios também públicos de distribuição de recursos; por estarem sujeitos a maior controle social; e ainda por significar aporte direto de verbas junto ao Estado sem intermediação da figura do patrocinador, visto que após avaliação e aprovação do projeto, o recurso irá direto para o requerente, o que eliminará etapas anteriormente percorridas pelos proponentes.

cultural; III - concessão de prêmios mediante seleções públicas; IV - instalação e manutenção de cursos para formar, especializar e profissionalizar agentes culturais públicos e privados; V - realização de levantamentos, estudos, pesquisas e curadorias nas diversas áreas da cultura; VI - concessão de bolsas de estudo, de pesquisa, de criação, de trabalho e de residências artísticas no Brasil ou no exterior, a autores, artistas, estudiosos e técnicos brasileiros ou estrangeiros residentes no País ou vinculados à cultura brasileira; VII - aquisição de bens culturais para distribuição pública, inclusive de ingressos para eventos artísticos; VIII - aquisição, preservação, organização, digitalização e outras formas de difusão de acervos, arquivos e coleções; IX - construção, formação, organização, manutenção e ampliação de museus, bibliotecas, centros culturais, cinematecas, teatros, territórios arqueológicos e de paisagem cultural, além de outros equipamentos culturais e obras artísticas em espaço público; X - elaboração de planos anuais e plurianuais de instituições e grupos culturais, regulados pelos arts. 31 e 32, § 2º; XI - digitalização de acervos, arquivos e coleções, bem como a produção de conteúdos digitais, jogos eletrônicos, vídeo-arte, e o fomento à cultura digital; XII - aquisição de imóveis tombados com a estrita finalidade de instalação de equipamentos culturais de acesso público; XIII - conservação e restauração de imóveis, monumentos, logradouros, sítios, espaços e demais objetos, inclusive naturais, tombados pela União ou localizados em áreas sob proteção federal; XIV - restauração de obras de arte, documentos artísticos e bens móveis de reconhecidos valores culturais; XV - realização de intercâmbio cultural, nacional ou internacional; XVI - aquisição de obras de arte por coleções privadas de interesse público; e XVII - apoio a projetos culturais não previstos nos incisos I a XVI e considerados relevantes pelo Ministério da Cultura, consultada a Comissão Nacional de Incentivo e Fomento à Cultura - CNIC. § 2º O apoio de que trata esta Lei somente será concedido a projetos culturais cuja exibição, utilização e circulação dos bens culturais deles resultantes sejam oferecidos ao público em geral, gratuitamente ou mediante cobrança de ingresso. § 3º É vedada a concessão de incentivo a obras, produtos, eventos ou outros decorrentes, destinados ou circunscritos a coleções particulares ou circuitos privados que estabeleçam limitações de acesso.”

¹¹⁰ §§ 2º 3º do art. 3º.

¹¹¹ As expressões foram utilizadas no material publicitário de apresentação do Procultura pelo MinC.

Em balanço sobre o atual panorama de financiamento cultural sob a égide da Lei Rouanet e a importância do fortalecimento do FNC, o Ministro da Cultura, em artigo publicado em periódico nacional, apresentou posicionamento:

Pretendemos redistribuir essas proporções de forma a tornar a renúncia fiscal um mecanismo secundário e o FNC, o principal mecanismo de investimentos do MinC, como é na maioria dos países com políticas culturais sólidas. De acordo com a proposta, o FNC ganha nova força e representatividade e passa a ser orientado por conselhos paritários, e não mais exclusivamente pelo governo. Também passa a ter mais recursos e formas de financiamento e, portanto, mais oportunidades para contribuir com o desenvolvimento e a diversidade da cultura brasileira. Hoje, por exemplo, o FNC não pode fazer investimentos com participação em resultados econômicos dos projetos apoiados ou transferir recursos para outros fundos públicos, estaduais ou municipais. De acordo com a proposta do MinC, o FNC passa a contar com essas e outras novas formas de investimento, com mais estrutura e capacidade para atender mais às demandas da sociedade brasileira. Para se ter uma ideia, hoje o FNC consegue atender apenas a 5% do total de projetos recebidos. Encontra-se amorfo e atrofiado. Ainda assim está em seu melhor momento histórico, já que cresceu seis vezes desde o início do governo, saindo de R\$ 46 milhões, em 2003, para quase R\$ 290 milhões. Apenas entre 2008 e 2009, dobraram os investimentos programados. Portanto, o FNC cresce na proporção direta em que cresce e se consolida uma política de Estado para a cultura, sinal promissor para a mudança da Lei Rouanet, que permitirá um salto expressivo na quantidade e qualidade dos recursos aplicados pelo FNC.¹¹²

Vale ressaltar que para os moldes propostos do FNC, os atuais fundos existentes na área de educação, tecnologia e ciência serviram de parâmetro, haja vista os resultados práticos favoráveis advindos com citados instrumentos de financiamento público nos respectivos segmentos.

3.3.1 Características do FNC no Procultura

O Projeto de Lei mantém vários contornos do formato atual do FNC, dentre eles merecem ser destacados os já citados: natureza jurídica – que continua sendo contábil e financeira – e o prazo indeterminado de duração (art. 11); a permanência da vedação de utilização dos recursos do FNC com despesas de manutenção administrativa do Governo em todas as esferas, bem como das entidades vinculadas ao MinC (art. 12, § 2º); a administração do Fundo, que continuará a cargo do Ministério da Cultura, devendo ser observada a forma estabelecida em regulamento (art. 13); a previsão legal de distribuição de recursos nas modalidades não-reembolsáveis e reembolsáveis, acrescida da espécie “investimento” e sendo suprimidas as possibilidades previstas nos incisos III, IV e V do art. 10 da Lei 8.313/91, quais sejam: concessão de bolsas de estudos, de pesquisa e de trabalho; concessão de prêmios e

¹¹² Artigo do ministro Juca Ferreira intitulado “Uma Lei à Altura da Cultura Brasileira”, publicado na Revista Interesse Nacional (Ano 2, Edição nº 6, Julho a Setembro de 2009).

custeio de passagens e ajuda de custo para intercâmbio cultural, no Brasil ou no exterior. Essas modalidades deixaram de ser formas de distribuição de recursos pelo FNC e passaram a compor o rol de ações que podem ser financiadas com recursos públicos, através de qualquer um dos mecanismos do Procultura, desde que atendam à dimensão cultural e ao predomínio de interesse público, na conformidade do § 1º do art. 3º do Projeto de Lei.

3.3.1.1 Fontes de receita

O principal ponto do Projeto de Lei que deve ser verificado é a composição da receita do FNC, pois daí pode ser evidenciado o propalado fortalecimento aduzido pelo MinC, como uma das justificativas para a aprovação da norma em comento.

Esse robustecimento na avaliação do Ministério deve-se não só às fontes, mas às várias inovações conjecturadas na proposta, que significarão a essência para o êxito do novo modelo de política cultural a ser implantado no país, sob os auspícios da perspectiva constitucional de cultura adotada pela CF/88 e as exigências do atual momento histórico, político e econômico.

Não obstante o fortalecimento do FNC seja importante para esse fim, é sabido que para a obtenção desse resultado faz-se necessário que o Fundo seja dotado de recursos contínuos e suficientes para atender à demanda de projetos. Da leitura do artigo 15 que, sob a rubrica “Dos recursos e suas Aplicações”, vê-se que há a disposição das receitas que comporão o FNC e constata-se de pronto a repetição da grande maioria das fontes previstas na Lei atual e pouca originalidade nos dezesseis incisos do dispositivo.¹¹³

¹¹³ “Art. 15. São receitas do FNC: I - dotações consignadas na lei orçamentária anual e seus créditos adicionais; II - doações e legados nos termos da legislação vigente; III - subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais; IV - saldos não utilizados na execução dos projetos culturais financiados com recursos dos mecanismos previstos no art. 2º, incisos I e II; V - devolução de recursos determinados pelo não cumprimento ou desaprovação de contas de projetos culturais custeados pelos mecanismos previstos no art. 2º, incisos I e II; VI - um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais a que se refere a Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, obedecida na aplicação a respectiva origem geográfica regional; VII - três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor dos montantes destinados aos prêmios; VIII - reembolso das operações de empréstimo realizadas por meio do FNC, a título de financiamento reembolsável, observados critérios de remuneração que, no mínimo, preserve-lhe o valor real; IX - retorno dos resultados econômicos provenientes dos investimentos em empresas e projetos culturais feitos com recursos do FNC; X - resultado das aplicações em títulos públicos federais, obedecida à legislação vigente sobre a matéria; XI - conversão da dívida externa com entidades e órgãos estrangeiros, unicamente mediante doações, no limite a ser fixado pelo Ministério da Fazenda, observadas as normas e procedimentos do Banco Central do Brasil; XII - recursos provenientes da arrecadação da Loteria Federal da Cultura, criada por lei específica; XIII - saldos de exercícios anteriores; XIV - produto do rendimento de suas aplicações em programas e projetos culturais, bem como nos fundos de investimentos referidos no art. 45; XV - empréstimos de instituições financeiras ou outras entidades; e XVI - outras receitas que lhe vierem a ser destinadas. § 1º Os

Avaliando mais detidamente, outra conclusão extraída é que boa parte dos valores procede da voluntariedade das transferências ou da dependência ao atendimento de algumas condições, o que torna as fontes em termos de valor, importando essa variação em instabilidade de recursos.¹¹⁴

As fontes de receita que não dependem do implemento de condições e de voluntariedade de transferência, ou seja, as permanentes, estão previstas nos incisos: I – dotações do orçamento da União; VI – um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais a que se refere a Lei nº 8.167/91; VII – três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais; e XII – recursos advindos de arrecadação da Loteria Federal da Cultura a ser criada por lei específica.

Referidas origens de receita, ditas permanentes – uma vez que delas haverá transferência contínua de recursos – padecem de algumas peculiaridades que podem tornar o numerário limitado ou destinado a fins específicos. A fonte mais significativa é a dotação assentada na lei orçamentária anual, ou seja, a receita proveniente do orçamento da União anualmente, que, por não estar vinculada a percentual ou valor mínimo de recurso para a cultura, fica na dependência da ideologia governamental vigente, e, conseqüentemente, do reconhecimento de sua importância para o desenvolvimento do país. Assim, a Lei deixa a transferência de recursos do orçamento para a cultura a cargo dos governantes, o que diante da disposição política do Executivo de cada época pode tornar o FNC instrumento enfraquecido por ausência de receita suficiente.

Todavia, nas disposições finais do Projeto de Lei foi incluído artigo determinando o percentual de pelo menos quarenta por cento das dotações do MinC para o FNC, como

recursos previstos no inciso XII serão destinados, em sua integralidade, aos Fundos previstos no art. 14, incisos I, II e III. § 2º As receitas previstas neste artigo não contemplarão o Fundo Setorial de Audiovisual, que se regerá pela Lei nº 11.437, de 2006.”

¹¹⁴ Pode-se contatar a variação de valores nas fontes de recursos nos seguintes casos: saldos não utilizados na execução de projetos culturais (inciso IV) - é possível em algum momento não se verificar saldos ou mesmo podem variar para mais ou menos valores; devolução de recursos pelo não cumprimento ou desaprovação de projetos (inciso V) – o número de projetos desaprovados pode oscilar, tornando incerto o numerário; doações, subvenções, auxílios e legados (incisos II e III) – dependem exclusivamente de iniciativas de interessados; reembolso de empréstimos do FNC (inciso VIII) – podem variar conforme a quantidade de concessão de empréstimos reembolsáveis; retorno de resultados de investimentos em empresas e projetos (inciso IX) – é fonte incerta e variável, haja vista a menor ou maior aceitação dos projetos; resultado de aplicações em títulos públicos (inciso X) – oscilam conforme o mercado financeiro; conversão da dívida externa com entidades estrangeiras em doações (inciso XI) – o valor da dívida pode sofrer variação; saldo de outros exercícios (inciso XIII) – significa numerário passível de incerteza; produto de rendimento de aplicação em programas culturais e em outro fundo (inciso XIV) – este rendimento também é passível de oscilação; e empréstimos de instituições financeiras (inciso XV) – é receita incerta, pois depende de celebração de empréstimos.

medida assecuratória de sua composição pecuniária mínima, o que demonstra a intenção de fortalecê-lo, embora limitada ao orçamento anual e ao programa político vigente.¹¹⁵

O numerário proveniente do percentual de um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais, embora permanente, haja vista a existência dessa espécie para o fomento de algumas regiões do país, e, mesmo sendo uma parcela que compõe a receita total do FNC, pode significar recursos de pouca monta, que, em conjunto com as demais, o tornem efetivo mecanismo de financiamento público da cultura.

O Projeto ainda prevê a destinação de verba advinda de loterias e concursos de prognósticos federais ao FNC na base de três por cento e toda a receita proveniente de loteria específica da cultura a ser criada por lei própria, que no mesmo sentido dos Fundos de Investimento, não é suficiente para o fim proposto. Ademais, especificamente sobre esses recursos, impõe dizer que já possuem finalidade pré-determinada pela Lei: serão destinados aos Fundos Setoriais de Artes Visuais, de Artes Cênicas e de Música, tendo sua utilização para outros fins inviabilizada, por expressa determinação legal.¹¹⁶

Desta feita, sob o ponto de vista das receitas, é possível afirmar que, mesmo com todo o leque disposto no Projeto de Lei, não há verificação de mudanças consideráveis. A composição voluntária e a dependência, em alguns casos, ao implemento de condições, permanecem no modelo proposto, maculando o novo FNC, de instabilidade e incerteza.

3.3.1.2 Outras modificações do Fundo Nacional da Cultura no Procultura

De modo geral, são propostas várias mudanças em pontos diversos do FNC, as quais algumas visam ao aprimoramento do mecanismo. Dentre todas, adiante se destacam pela importância e os efeitos os que, possivelmente acarretarão considerável impacto na operacionalização dos projetos e distribuição dos recursos.

A primeira novidade é a criação de categorias de programações específicas dentro do FNC, que nascem com a denominação de fundo e objetivos voltados para diversas áreas da cultura.¹¹⁷ A pretensão é que os tais mecanismos trabalhem “o fomento à produção,

¹¹⁵ “Art. 60. Serão destinados ao FNC pelo menos quarenta por cento das dotações do Ministério da Cultura, quando da elaboração da proposta orçamentária.”

¹¹⁶ Art. 15 § 1º.

¹¹⁷ “Art. 14. Ficam criadas no FNC as seguintes categorias de programações específicas, denominadas: I -Fundo Setorial das Artes Visuais; II - Fundo Setorial das Artes Cênicas; III - Fundo Setorial da Música; IV - Fundo

circulação, formação, gestão pública e empresarial, instalação de equipamentos, crítica, acervos, pensamento e reflexão de cada um dos segmentos”.¹¹⁸ Outra razão é a divisão da cultura em diferentes setores previamente definidos em lei, visando atender às suas necessidades e o direcionamento dos recursos para aquela área específica.

Com o propósito de tornar a escolha dos projetos a mais técnica possível, a Lei determinou procedimentos e critérios objetivos para avaliá-los, tendo como fundamento os aspectos de habilitação – quando será averiguado seu enquadramento aos objetivos do Procultura; de adequação às dimensões simbólica, econômica e social; e sob o critério de inclusão à adequação orçamentária, viabilidade de execução e capacidade técnica e operacional do proponente.¹¹⁹ Essa avaliação será realizada por pareceristas especializados em cada área da cultura, que emitirão opinião técnica, submetidas posteriormente à apreciação do órgão responsável do MinC, com o fito de aprovação para financiamento.

Estabeleceu, ainda, a Lei, o prazo de trinta dias prorrogáveis por igual período, a contar da apresentação de todos os documentos obrigatórios, para que o projeto cultural seja avaliado com base nas diretrizes fixadas pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC órgão

Setorial do Acesso e Diversidade; V - Fundo Setorial do Patrimônio e Memória; VI - Fundo Setorial do Livro, Leitura, Literatura e Humanidades, criado por lei específica; VII - Fundo Setorial de Ações Transversais e Equalização; VIII - Fundo Setorial do Audiovisual, criado pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006; e IX - Fundo Setorial de Incentivo à Inovação do Audiovisual destinado exclusivamente ao fomento, na modalidade de aplicação não reembolsável, de projetos: a) audiovisuais culturais de curta e média metragem; b) de renovação de linguagem das obras audiovisuais; c) para formação de mão-de-obra; d) para realização de festivais no Brasil ou exterior; e) de mostras e preservação ou difusão de acervo de obras audiovisuais; e f) que envolvam pesquisa, crítica e reflexão sobre audiovisual.”

¹¹⁸ Essa é justificativa do Minc para a criação dos vários fundos setoriais, apresentada no material publicitário de divulgação do Programa.

¹¹⁹ “Art. 8º A análise, seleção e classificação dos projetos culturais serão feitas com utilização dos seguintes critérios objetivos e procedimentos: I - de habilitação, de caráter eliminatório, quando será avaliado o enquadramento do projeto aos objetivos do Procultura; II - de avaliação das três dimensões culturais do projeto - simbólica, econômica e social -, de caráter classificatório, mediante utilização dos seguintes critérios: a) para a dimensão simbólica: 1. inovação e experimentação estética; 2. circulação, distribuição e difusão dos bens culturais; 3. contribuição para preservação, memória e tradição; 4. expressão da diversidade cultural brasileira; 5. contribuição à pesquisa e reflexão; e 6. promoção da excelência e da qualidade; b) para a dimensão econômica: 1. geração e qualificação de emprego e renda; 2. desenvolvimento das cadeias produtivas culturais; 3. fortalecimento das empresas culturais brasileiras; 4. internacionalização, exportação e difusão da cultura brasileira no exterior; 5. fortalecimento do intercâmbio e da cooperação internacional com outros países; 6. profissionalização, formação e capacitação de agentes culturais públicos e privados; e 7. sustentabilidade e continuidade dos projetos culturais; c) para a dimensão social: 1. ampliação do acesso da população aos bens, conteúdos e serviços culturais; 2. contribuição para redução das desigualdades territoriais, regionais e locais; 3. impacto na educação e em processos de requalificação urbana, territorial e das relações sociais; 4. incentivo à formação e manutenção de redes, coletivos, companhias e grupos socioculturais; 5. redução das formas de discriminação e preconceito; e 6. fortalecimento das iniciativas culturais das comunidades; III - de enquadramento, mediante utilização dos seguintes critérios de avaliação: a) adequação orçamentária; b) viabilidade de execução; e c) capacidade técnica e operacional do proponente. Parágrafo único. Os projetos culturais mencionados no caput não poderão ser objeto de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural.”

colegiado do MinC, com composição paritária ente governo e sociedade civil, presidida e nomeada pelo Ministro.¹²⁰ Após análise inaugural positiva pelos especialistas, de que trata o art. 7º § 1º, o projeto será encaminhado à CNIC Setorial, que proporá sua aprovação ou reprovação ao MinC. Caso a decisão do parecerista da área seja denegatória, caberá recurso no prazo de dez dias para ele próprio rever a decisão, podendo reconsiderá-la, ou, ouvida a CNIC Setorial, encaminhar o recurso para deliberação do Ministro. Esse pedido de revisão caracteriza-se como pedido de reconsideração que se transmuda em recurso.

Dentro desse procedimento de análise, aprovação ou reprovação dos projetos, a Lei permite que o Ministro aprove-os, tendo a chancela condicionada ao atendimento de algumas condições pontuais dentro de prazo determinado, que, em caso de não cumprimento, perderá efeito a aprovação.¹²¹ Assim, no intuito de não desperdiçar, de imediato, iniciativas culturais, viabiliza a Lei o financiamento de projetos que inicialmente não atendam a condições técnicas, sendo-lhes admitido remediá-las para que se enquadrem nas exigências legais, e consequentemente, cumpram o fim a qual se destinam.

Em oportuno dispositivo, a Proposta de Lei permite que pessoas físicas e jurídicas de direito público e privado apresentem projetos a fim de obter financiamento, desde que sejam de natureza cultural, e atendam ao disposto no artigo 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal.¹²²

Em seção própria, a Lei disciplinou as categorias de programações específicas – os fundos, definindo o percentual limite da ordem de 10% a 30% da dotação global do FNC que

¹²⁰ “Art. 4º O Procultura observará as diretrizes estabelecidas pela CNIC, órgão colegiado do Ministério da Cultura, com composição paritária entre governo e sociedade civil, presidida e nomeada pelo Ministro de Estado da Cultura.”

¹²¹ “Art. 10. A avaliação dos projetos culturais será concluída no prazo de trinta dias, prorrogáveis por igual período, contados a partir da data da apresentação de todos os documentos necessários pelo proponente e do cumprimento das diligências que lhe forem solicitadas. § 1º Caso seja positiva a análise inaugural de projeto cultural de que trata o art. 7º, § 1º, será encaminhado à CNIC Setorial, que proporá sua aprovação ou reprovação pelo Ministério da Cultura. § 2º Da decisão que avalia o projeto cultural, caberá recurso ao órgão prolator, no prazo de dez dias a contar de sua publicação no Diário Oficial da União. § 3º Interposto o recurso de que trata o § 2º, o órgão que proferiu a decisão poderá reconsiderá-la, ou, ouvida a CNIC Setorial, encaminhar o recurso à apreciação do Ministro de Estado da Cultura. § 4º O Ministério da Cultura poderá aprovar o projeto cultural com previsão de condição a ser cumprida pelo proponente, considerando-se sem efeito a aprovação em caso de descumprimento da condição no prazo estabelecido.”

¹²² “Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. § 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a: I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes; II - refinar dadas não contraídas junto à própria instituição concedente. § 2º O disposto no *caput* não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.”

deverão ser reservados aos setoriais, no intuito de munir as respectivas áreas, sem que haja o risco de esvaziamento por falta de recursos. Nesse sentido, possibilitou também que os fundos recebam contribuições e outros recolhimentos destinados a programações específicas, sempre no objetivo de equilibrar todos os segmentos.¹²³

Outro aspecto relevante do FNC no Procultura é a dispensa da contrapartida obrigatória de numerário, bens ou serviços, exigida dos proponentes pela Lei Rouanet, uma vez que no formato atual o financiamento está limitado a 80% do custo total do programa, projeto ou ação cultural, embora algumas normas já tenham a previsão de dispensa de contrapartida. O Projeto de Lei faz referência à dispensa de contrapartida no âmbito dos programas setoriais definidos pela CNIC, permitindo que projetos de determinadas programações específicas sejam desobrigados de comprovar a contrapartida. Caso contrário, deverá o proponente comprovar que dispõe de recursos financeiros, bens ou serviços, que possuam valor econômico para complementar o aporte concedido pelo FNC, ou mostrar que a obtenção de financiamento por outra fonte está assegurada.¹²⁴

Com a dispensa da contrapartida, resta, possibilitada aos proponentes menos favorecidos economicamente, a obtenção de recursos para o financiamento de projetos culturais, vislumbrando-se nesse aspecto um tratamento legal mais equânime a todos que almejam custeio do FNC.

Um dos pontos do atual FNC apontados como deficitário é a desigual distribuição de recursos para as diferentes regiões do país, que acabam privilegiando umas em detrimento de outras. Com o intuito de dar por finda essa repartição irregular, o Projeto de Lei prevê a obrigação da União de transferir o percentual mínimo de 30% dos recursos do FNC a fundos

¹²³ “Art. 18. O FNC alocará recursos da ordem de dez a trinta por cento de sua dotação global, conforme recomendação da CNIC, nos Fundos Setoriais referidos nos incisos I a VII e IX do art. 14. § 1º Além dos recursos oriundos da dotação global do FNC, os Fundos Setoriais mencionados no *caput* poderão receber, na forma da Lei, contribuições e outros recolhimentos, destinados a programações específicas. § 2º Fica excluída dos limites de que trata o *caput* deste artigo, a arrecadação própria prevista no parágrafo anterior. § 3º Os recursos alocados no Fundo Setorial de Ações Transversais e Equalização serão utilizados no cumprimento dos objetivos previstos no art. 3º, inciso II, e para custear projetos cuja execução não seja possível ou adequada por meio dos demais fundos previstos no art. 14, independentemente de sua previsão no plano anual do Procultura.”

¹²⁴ “Art. 19. O FNC financiará projetos culturais apresentados por pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, com ou sem fins lucrativos, observado o disposto no art. 35 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. § 1º Poderá ser dispensada contrapartida do proponente no âmbito de programas setoriais definidos pela CNIC. § 2º Nos casos em que a contrapartida for exigida, o proponente deve comprovar que dispõe de recursos financeiros ou de bens ou serviços, se economicamente mensuráveis, para complementar o montante aportado pelo FNC, ou que está assegurada a obtenção de financiamento por outra fonte. § 3º Os projetos culturais previstos no *caput* poderão conter despesas administrativas de até dez por cento de seu custo total, excetuados aqueles apresentados por entidades privadas sem fins lucrativos, que poderão conter despesas administrativas de até quinze por cento de seu custo total.”

públicos de Estados, Municípios e Distrito Federal.¹²⁵ Citada verba deverá ser utilizada em políticas e programas públicos dos respectivos entes federativos através de seleção pública.

Pela leitura do dispositivo, vê-se que, aparentemente, essa transferência assemelha-se a um repasse de fundo a fundo. Entretanto, como a verba deverá ser disponibilizada aos aprovados em escolha pública, e esta equivale à apresentação de projetos – ou seja, é possível dizer que há um plano de trabalho destinado à verba – elimina-se essa possibilidade. Ademais, outro aspecto que deve ser considerado é a tese de que os fundos públicos não possuem personalidade jurídica própria, o que lhes impede de realizar a operação de transferência de valores, sendo essa, uma prerrogativa do ente federado ao qual estão vinculados.

A fim de garantir que percentual significativo de recursos seja distribuído para os Municípios, uma vez que é o ente federativo mais próximo da realidade cultural local, estabeleceu a Proposta que do montante de 30%, destinado ao Estado-membro, 50%, seja repassado aos Municípios, desde que possuam fundo de cultura, órgão colegiado oficialmente instituído para a gestão destes recursos, e apresente contrapartida para que as transferências de valores sejam efetivadas. Com essa medida, visou garantir que a verba seja efetivamente utilizada em projetos culturais locais, o que impede seu aproveitamento em qualquer outro setor, por falta de numerário suficiente para a execução do plano de trabalho. Referido preceito também impõe às unidades federativas que não possuam fundo de cultura a obrigação de criá-los, sob pena de não serem contemplados com recursos do FNC.¹²⁶

125 “Art. 21. A União deverá destinar no mínimo trinta por cento de recursos do FNC, por meio de transferência, a fundos públicos de Estados, Municípios e Distrito Federal. § 1º Os recursos previstos no caput serão destinados a políticas e programas oficialmente instituídos pelos Estados, Distrito Federal e municípios, para o financiamento de projetos culturais escolhidos pelo respectivo ente federado por meio de seleção pública, com observância dos objetivos desta Lei. § 2º Do montante geral destinado aos Estados, cinquenta por cento será repassado por estes aos Municípios. § 3º A transferência prevista neste artigo está condicionada à existência, nos respectivos entes federados, de fundo de cultura e de órgão colegiado oficialmente instituído para a gestão democrática e transparente dos recursos culturais, em que a sociedade civil tenha representação no mínimo paritária. § 4º A gestão estadual e municipal dos recursos oriundos de repasses do FNC deverá ser submetida ao órgão colegiado previsto no § 3º e observar os procedimentos de análise previstos nos arts. 7º a 10. § 5º Será exigida dos entes federados contrapartida para as transferências previstas na forma do caput deste artigo, devendo ser obedecidas as normas fixadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para as transferências voluntárias da União a entes federados.”

126 Dados fornecidos pelo Anuário de Estatísticas Culturais do ano de 2009, em pesquisa sobre o número de fundos municipais de cultura existentes no país revelou que, na Região Norte onde há 449 municípios, apenas 11 possuem fundo de cultura, representando o percentual de 2,45%; Na Região Nordeste, dos 1.793 municípios, 49 têm fundo, o que equivale a 2,73%; Na Região Sudeste, dos 1.668 municípios, 128 possuem fundo de cultura, representando 7,67%; Na Região Sul, dos 1.188 municípios, 52 têm fundo, equivalendo a 4,38%; e na Região Centro-Oeste dos 466 municípios, 45 possuem fundo de cultura, o que equivale a 9,66%. Fonte: IBGE/MUNIC. Elaboração

Mais um item importante do Projeto, visando à desconcentração regional do investimento na cultura, é a determinação para que os critérios de aporte de recursos considerem a participação da unidade da Federação na distribuição total das verbas federais para o setor, desde que observado o percentual mínimo de dez por cento para cada região.¹²⁷ Com esse preceito, a Lei estabelece um *quantum* básico destinado às regiões, mas observa os valores que seus estados-membros já fazem *jus* para o segmento, impedindo que algumas regiões sejam mais beneficiadas do que outras no cômputo final da verba.

O Projeto de Lei, diferentemente da atual Lei Rouanet, deixou de mencionar qualquer regra de fiscalização da aplicação dos recursos do FNC, remetendo a matéria para posterior regulamento,¹²⁸ entretanto, definiu infrações e penalidades para os casos de desvio dos objetivos do Procultura.¹²⁹

Essencial aspecto previsto no Projeto, não contemplado pela atual Lei, está no capítulo que trata do “Acompanhamento e Gestão dos Recursos do Procultura”. A proposta prevê o disciplinamento de um Sistema Nacional de Informações Culturais e o Cadastro Nacional de Proponentes e co-Patrocinadores, que reunirá todos os dados relativos ao fomento cultural no país.¹³⁰ Além da criação do Sistema, determina o monitoramento e a avaliação dos resultados

¹²⁷ “Art. 22. Os critérios de aporte de recursos do FNC deverão considerar a participação da unidade da Federação na distribuição total de recursos federais para a cultura, com vistas a promover a desconcentração regional do investimento, devendo ser aplicado, no mínimo, dez por cento em cada região do País.”

¹²⁸ “Art. 36. Os recursos aportados pelo Procultura em projetos culturais por meio dos mecanismos previstos no art. 2º, incisos I e II, deverão ser depositados e movimentados em conta bancária específica, aberta em instituição financeira federal credenciada pelo Ministério da Cultura, devendo a respectiva prestação de contas ser apresentada nos termos do regulamento.”

¹²⁹ “Art. 57. Constitui infração aos dispositivos desta Lei: I - auferir o co-patrocinador incentivado, o doador incentivado ou o proponente vantagem financeira ou material indevida em decorrência do co-patrocínio ou da doação incentivados; II - agir o co-patrocinador incentivado, o doador incentivado ou o proponente de projeto com dolo, fraude ou simulação na utilização dos incentivos nela previstos; III - desviar para finalidade diversa da fixada nos respectivos projetos, os recursos, bens, valores ou benefícios obtidos com base nesta Lei; IV - adiar, antecipar ou cancelar, sem autorização do Ministério da Cultura, projeto beneficiado pelos incentivos previstos nesta Lei; e V - deixar o co-patrocinador incentivado ou o proponente do projeto de utilizar as logomarcas do Ministério da Cultura e dos mecanismos de financiamento previstos nesta Lei, ou fazê-lo de forma diversa da estabelecida. Art. 58. As infrações aos dispositivos desta Lei, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, sujeitarão: I - o doador ou o co-patrocinador incentivados ao pagamento do valor atualizado do imposto sobre a renda não recolhido, além das penalidades e demais acréscimos previstos na legislação tributária; II - o infrator ao pagamento de multa de até duas vezes o valor da vantagem auferida indevidamente, revertida para o FNC; III - o infrator à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; IV - o infrator à proibição de contratar com a administração pública pelo período de até dois anos; ou V - o infrator à suspensão ou proibição de fruir de benefícios fiscais instituídos por esta Lei pelo período de até dois anos. Parágrafo único. O proponente do projeto, por culpa ou dolo, é solidariamente responsável pelo pagamento do valor previsto no inciso I do caput. Art. 59. As sanções previstas no art. 58 serão graduadas de acordo com a gravidade da infração e aplicadas isolada ou cumulativamente pela autoridade administrativa competente.”

¹³⁰ “Art. 39. O Ministério da Cultura instituirá o Sistema Nacional de Informações Culturais e o Cadastro Nacional de Proponentes e co-Patrocinadores, que deverão reunir, integrar e difundir as informações relativas ao

do Programa, baseado em critérios já previamente definidos.¹³¹ O acompanhamento e a apreciação dos efeitos do financiamento cultural titularizado pelo FNC fazem parte das deficiências detectadas na atual Lei, haja vista sua imprescindibilidade para o direcionamento dos rumos da política cultural. Nesse aspecto o Procultura supera a Lei Rouanet, por reconhecer a necessidade de verificação dos impactos do financiamento público da cultura e sua adequação aos meios inicialmente propostos.

Todas as iniciativas legais, que buscam incluir a cultura como uma das ações prioritárias do Estado na determinação de políticas públicas, são fundamentais, por reconhecerem sua importância enquanto diversidade, em sua dimensão econômica e simbólica, mas, principalmente, como direito inerente à pessoa humana, reconhecido constitucionalmente. Nesse sentido, ao Estado cabe o dever de empreender esforços necessários para modificar a atual conjuntura, e para isso não basta modificar as regras do financiamento, determinar Plano e estruturar Sistema de Cultura, é imprescindível que garanta receita permanente e compatível com as exigências do setor, ou pelo menos com o mínimo de um por cento da arrecadação dos impostos federais, consoante recomendação da UNESCO.¹³²

Com esse objetivo, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 150, que garante a vinculação de receita na base de 2% do orçamento federal; 1,5% dos Estados e 1% dos Municípios, advindos de receitas resultantes de impostos. (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2010, *on line*). No entanto, a aprovação de referida proposta padece no tempo, demonstrando o desinteresse do Estado Brasileiro em prover de receita permanente o orçamento da cultura.

fomento cultural em todos os entes federados. Parágrafo único. O Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Cultura, implementará sistema de informações específico para fins de gestão e operacionalização de todos os mecanismos e modalidades de execução de projetos culturais previstos nesta Lei.”

¹³¹ “Art. 42. Serão fixados, periodicamente, indicadores para o monitoramento e avaliação dos resultados do Procultura com base em critérios de economia, eficiência, eficácia, qualidade e também de desempenho dos entes federados.”

¹³² Em nota intitulada “Relação entre orçamento do MinC X Impostos Federais”, o MinC apresenta posicionamento acerca da orientação da UNESCO: “A destinação de pelo menos 1% da arrecadação federal de impostos em favor da Cultura é uma das orientações da UNESCO, que realizou diversos estudos sobre o impacto positivo que esses investimentos exercem sobre as populações menos favorecidas. Abaixo deste patamar mínimo, constatou-se que grande parte da população dos países em desenvolvimento fica à margem dos benefícios decorrentes do acesso ao conhecimento, à informação, aos livros, ao cinema e a outras áreas culturais. Essa orientação reconhece a centralidade da Cultura no processo de desenvolvimento social.”[...] E reconhece: Embora a relação percentual esteja abaixo do patamar recomendado pela UNESCO, no período 2002/2008 houve avanços na destinação de recursos para as iniciativas culturais, quando se constatou variação de 0,36%, em 2002, para 0,52%, em 2008, uma evolução comparativa da ordem de 44% no período.

Após todas as considerações apresentadas acerca do FNC, como um dos mecanismos do Procultura, que visa substituir o modelo de financiamento cultural vigente, é forçoso observar que foram perpetradas modificações consideráveis em seu atual formato, a fim de torná-lo mais eficaz e fortalecido. Contudo, para que possa apresentá-lo com a força a qual se propõe, será necessário instruí-lo com fontes de receitas permanentes que não dependam do implemento de nenhuma condição para a transferência dos valores, o que não é constatado no modelo proposto.

Nesse sentido é importante investigar alguns números que circundam o FNC, a fim de avaliá-lo inserido no contexto no conjunto dos gastos culturais, bem como o quantitativo das principais fontes de receitas, com o propósito de constatar o impacto das mesmas na composição final das verbas. Outro aspecto proeminente é a relação entre o orçamento do Tesouro Nacional – oriundo do orçamento do MinC e dos impostos federais – destinado à cultura e o liame com o FNC, haja vista a relação de dependência existente entre os mesmos.

Essa análise é fundamental para demonstrar o tratamento a que vem sendo submetido o FNC, em contraponto com a proposta do seu fortalecimento prenunciado no Procultura como um das estratégias para o novo modelo de financiamento cultural.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS NÚMEROS DO FUNDO NACIONAL DA CULTURA

Discorrer sobre o alicerce teórico do FNC e seus desdobramentos como instrumento de política cultural no Brasil obriga o estudioso a enveredar também pelos números resultantes da utilização de seus recursos, com o propósito de evidenciar a realidade que o circunda, o que, ao final, atestará pela sua efetividade, no cumprimento do preceito constitucional do acesso à cultura.

Os minguidos dados disponibilizados pelo MinC, para análise e avaliação dos projetos culturais financiados pelo FNC, de pronto já demonstram a dificuldade de efetivação e debilidade de seu funcionamento. Tais números, apresentados na página virtual, na maioria das vezes englobam o mecenato e o FNC, sem individualização, ou seja, a estatística publicada evidencia resultados da política cultural como um todo, sem discriminar quais se referem a cada mecanismo particularmente, dificultando, sobremaneira, o estudo pormenorizado dos resultados do Fundo.

Outro aspecto que merece ser ressaltado é a limitação temporal dos números divulgados, pois representam apenas alguns anos e não todo o histórico de utilização dos recursos do FNC em seus dezenove anos de existência, o que impede de firmar conclusões sólidas e abrangentes sobre sua efetividade ao longo do tempo.

Todavia, mesmo com a exiguidade de números, o FNC será avaliado de modo geral pelo critério de tempo, ora compreendendo o período de 1995 a 2007 ou 1993 a 2010, que se justifica, por ser esse o disponibilizado pelo MinC.

Outras bases de apreciação serão utilizadas, como as principais fontes de receitas – especificamente os recursos provenientes dos concursos e prognósticos – a fim de demonstrar qual sua relevância na composição final do FNC. A Relação entre o orçamento da cultura e o Fundo é mais um aspecto proeminente a ser verificado, bem como os reflexos de sua execução orçamentária nas diversas regiões do País, em continuidade ao objetivo inicial de evidenciar o cumprimento do preito constitucional de acesso à cultura.

Por fim, será evidenciado um comparativo a cada ano dos números do mecenato e do FNC em conjunto, no intervalo de tempo de 1993 aos dias atuais, bem como os reflexos no Estado do Ceará. Referido demonstrativo servirá de parâmetro para mostrar os dados que envolvem o Fundo, haja vista que com a dedução dos quantitativos do mecenato será possível chegar até eles. Essa operação matemática é justificada na ausência expressa de estatísticas específicas do FNC, mas que acabam por ser reveladas a partir do confronto dos dois mecanismos.

4.1 Panorama geral do Fundo Nacional da Cultura

A primeira descrição e análise a ser feita mostrará a situação geral do FNC no período compreendido entre os anos de 1996 a 2007, inserido na perspectiva dos gastos culturais da administração direta e indireta como um todo.

Para que se entenda a evolução das receitas para a cultura e os reflexos no próprio Fundo, impõe dizer que a composição da execução orçamentária é dividida em Administração Direta – que engloba o MinC e o FNC – e Administração Indireta – na qual estão incluídos o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, Fundação Cultural Palmares – FCP, Fundação Nacional de Artes – Funarte e a Fundação Casa de Rui Barbosa.

Nesse sentido, a tabela a seguir revela os gastos culturais das duas Administrações.

Tabela 1 - Gastos culturais - Administração Direta e Indireta

Ano	Administração Direta			Administração Indireta						Total Geral	
	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Total	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fund. Cultural Palmares	Iphan	Funarte	Ancine		Total
1996	182.327	35.276	217.603	17.423	55.092	5.790	154.609	58.432	-	291.346	508.949
1997	152.009	60.713	212.723	15.764	55.768	8.476	153.479	66.273	-	299.760	512.483
1998	141.157	50.578	191.735	19.492	49.117	9.260	139.759	57.795	-	275.424	467.159
1999	178.297	41.265	219.562	18.048	53.411	9.277	144.482	50.710	-	275.929	495.490
2000	169.991	88.086	258.078	18.657	49.339	22.625	122.439	45.631	-	258.692	516.769
2001	186.168	111.322	297.490	18.370	46.548	12.122	125.531	49.871	-	252.442	549.931
2002	118.498	65.959	184.457	18.846	45.324	12.183	116.716	44.407	-	237.476	421.933
2003	77.218	57.192	134.411	15.602	37.065	9.875	107.222	36.356	25.821	231.941	366.352
2004	101.386	96.990	198.376	18.315	42.840	10.266	114.973	35.645	31.271	253.310	451.686
2005	171.578	141.608	313.185	16.055	58.678	11.414	110.509	34.280	36.001	266.936	580.122
2006	179.299	145.121	324.420	19.415	50.171	12.606	177.755	71.450	39.003	370.401	694.821
2007	274.170	145.358	419.528	19.547	65.238	22.048	195.450	53.917	47.761	403.961	823.489
Total	1.932.100	1.039.468	2.971.567	215.533	608.593	145.942	1.662.925	604.768	179.857	3.417.617	6.389.185

Fonte: Siafi/Sidor/MinC, elaborado por Frederico Augusto Barbosa da Silva, valores dez-2007 (IGP-DI médio)

A evolução dos números do FNC, ao longo do período, mostra oscilações consideráveis em sua receita, embora em 2007 tenha chegado a R\$ 145 milhões, quatro vezes maiores em comparação a 1996, o que comprova seu papel fundamental na execução orçamentária dos gastos culturais.

A estatística revela que na metade da década de 90 a receita do Fundo – boa parte dependente dos recursos orçamentários da União – foi substancialmente diminuída em razão de fatores consideráveis, como as prioridades fiscais, o comportamento econômico da época, e, principalmente, a redução drástica dos recursos para a cultura, promovida pelo governo Collor de Mello. Assim, vê-se a vulnerabilidade do FNC às condições adversas e à necessidade de definição legal do seu orçamento, a fim de protegê-lo dessas circunstâncias que indicam a fragilidade da cultura no quadro das prioridades políticas.

A partir de 2000 constata-se aumento considerável na receita do FNC, apesar de intercalado por período de baixa – que não se compara a dos anos de 1996 a 1999 – mas que coincidem com as transformações perpetradas no MinC, promovidas pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 e, posteriormente, com sua reestruturação por meio do Decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003. (BRASIL. Ministério da Cultura, 2010, *on-line*).

Em 2004 os recursos do FNC foram de R\$ 96.990 milhões, em contrapartida aos valores de 2003, que, saltando da casa dos R\$ 57.192 milhões, apresentaram crescimento na base de 69,58%. Nos anos seguintes, a receita ultrapassou a cifra dos R\$ 140 milhões, mantendo-se nessa média¹³³, embora com pequeno crescimento em 2006 e 2007, mas, em comparação aos números de 1996, representa um aumento progressivo de 312%.

Na prestação de contas do Presidente da República do ano de 2007, logo de início foi justificado o progresso do setor da cultura naquele ano, sendo atribuído a diversos fatores (BRASIL. Ministério da Cultura, 2010, *on-line*):

No ano de 2007, o Ministério da Cultura – MinC pôde manter a mesma estratégia de atuação iniciada em 2003, por conta da estabilidade administrativa da Pasta e do amadurecimento das políticas inovadoras direcionadas para o setor cultura. A prioridade continua sendo ampliar o acesso público aos benefícios da Cultura como forma de reduzir o enorme fosso social que existe entre os cidadãos brasileiros, decorrente da má distribuição das riquezas do País, particularmente nas áreas tecnológica, educacional e cultural. Convém frisar que o MinC possui 10 programas finalísticos, em sua maioria voltados para o trato específico de determinadas áreas culturais, como acontece nos segmentos do patrimônio e da memória, do audiovisual, das artes cênicas e da música, do livro e da cultura afro-brasileira, que são áreas que guardam sintonia com a própria estrutura administrativa das entidades vinculadas do Órgão. Em razão dessa particularidade, o Ministério tem crescido significativamente na articulação interna e na transversalidade de suas ações, fazendo com que a cultura seja tratada por meio de uma abordagem única, focada no cidadão e na sociedade.

¹³³ Os números referem-se aos valores nominais, o que significa diminuição nos valores reais, haja vista a inflação anual.

Nesse mesmo sentido, os dados disponibilizados pelo Governo Federal no Portal da Transparência dão conta de que no ano de 2009 a previsão de receita para o FNC foi de R\$ 247 milhões, sendo realizado apenas o valor de R\$ 123 milhões, correspondente a 49,71% do total. Os números mostram que neste ano havia recursos consideráveis no FNC, entretanto o percentual de utilização do dinheiro comprova que não foi aproveitado em sua totalidade para o custeio de projetos, ações e programas culturais na conformidade dos objetivos do PRONAC, que se justifica na hipótese de deficiências de ordem legal, administrativa, ou até mesmo técnica dos que se propõem a obter financiamento público. (BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal, 2010. *on-line*)

A última observação a ser feita sobre a Tabela 1 anteriormente apresentada, diz respeito às receitas das entidades vinculadas ao MinC que compõem a Administração Indireta e sua relação com o FNC. Pelos dados, percebe-se que referidas instituições possuem orçamento próprio que lhes permitem executá-lo em suas ações culturais. Ao mesmo tempo, o Decreto nº 5.761/06 traz a possibilidade das mesmas serem beneficiadas com recursos do FNC, e no § 2º do art. 13 isenta-as de apresentar contrapartida. Dessa forma, observa-se que os recursos do FNC além da destinação própria determinada na Lei, também devem atender às entidades vinculadas em suas demandas, apesar destas possuírem orçamento próprio.

Acaso os orçamentos das entidades vinculadas fossem fortificados, os recursos do FNC não seriam destinados também às suas ações culturais, permitindo uma maior alocação nos projetos que atendam especificamente os objetivos do FNC. Para Frederico Augusto Barbosa da Silva (2007, p. 10): “Os recursos dessas instituições estão longe de serem suficientes não só para o atendimento dos objetivos setoriais como também para uma programação financeira adequada.”

A sistemática de aumento progressivo dos recursos do FNC, no decorrer desse período, denota o reconhecimento da necessidade de inclusão da cultura na pauta das prioridades políticas dos últimos governos, e, ao mesmo tempo, evidencia a certeza de que o segmento não pode estar submetido ao talante de uns e outros governantes, e que o volume de recursos isoladamente pode não significar aumento e equilíbrio na distribuição.

4.2 Quantitativo das principais fontes de receitas do Fundo Nacional da Cultura

Considerando os números oficiais divulgados pelo MinC, acerca da utilização dos recursos do FNC, impõe dizer que permitem a avaliação pontual de sua efetividade e dos resultados obtidos sob a ótica da participação do Estado na execução da política cultural num determinado período de tempo.

A segunda descrição e análise dos números terão como base as contribuições decorrentes das principais fontes de receitas do FNC, pois a partir daí é possível demonstrar quais as mais consideráveis em relação a outras.

Consoante preceitua o artigo 5º da Lei nº 8.313/91, o FNC será constituído por fontes de recursos procedentes do orçamento da União, 3% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais, doações, legados, subvenções e auxílios, 1% de fundos de investimentos regionais, reembolso de operações de empréstimos, saldos de exercícios anteriores, dentre outras receitas.

A primeira vista, esse cabedal de fontes suscita a ideia de que o Fundo recebe grande quantidade de dinheiro. Entretanto, um olhar mais atento permite ver que a maioria delas depende de fatores voluntários para que haja o aporte das verbas, ou seja, não há repasse contínuo e vinculado de numerário que torne o FNC um mecanismo de financiamento robusto e livre de oscilações.

4.2.1 Recursos provenientes dos concursos e prognósticos

Como já dito, o FNC é composto por fontes sobrevividas dos mais variados segmentos, que em sua totalidade compõem a receita total a ser utilizada nos programas, projetos e ações culturais compatíveis com os objetivos definidos em lei.

A Tabela a seguir (Tabela 2) mostra a execução orçamentária do FNC por fontes nos anos de 1995 a 2002, especificamente no que diz respeito às contribuições advindas dos concursos de prognósticos e das loterias federais.

Tabela 2 - Execução orçamentaria do FNC por Fontes, - 1995 a 2002¹³⁴

Ano	Fonte Contr. Loterias	Número índice 1995=100	Participação nos recursos do FNC	Grau de Execução Orc.	Execução 100%	Perdas	Repasses das loterias Caixa	Relação com o Executado	Perdas (*)
1995	26.155	100	76,2	47,1	55.490	29.335	-	-	-
1996	29.547	113	94,9	69,2	42.682	13.135	-	-	-
1997	47.168	180	88,0	83,9	56.200	9.032	35.191	74,6	-11.977
1998	37.032	142	82,9	71,1	52.071	15.039	40.647	109,8	3.615
1999	27.614	106	75,8	71,8	38.437	10.824	48.302	174,9	20.688
2000	39.462	151	50,8	90,9	43.414	3.951	59.174	150,0	19.712
2001	83.319	319	84,8	82,5	101.042	17.723	124.845	149,8	41.525
2002	47.652	182	81,8	45,1	105.697	58.045	115.852	243,1	68.200
Total	337.949	-	77,8	67,6	495.033	157.084	424.011	125,5	153.740

Fonte: Orçamento: Siafi e Repasses: CEF, elaboração Ipea Valores de dezembro 2004

Durante o período compreendido entre os anos de 1995 a 2002, a tabela mostra que os concursos de prognósticos captaram a quantia de R\$ 337,9 milhões, significando o percentual médio de 77,8% dos recursos do FNC, sendo a menor no ano de 2000 quando correspondeu a 50,8%, o que evidencia a importância da referida fonte.

Vê-se ainda que, mesmo provenientes de origem vinculada, os valores sofreram mudanças ao longo desses oito anos, como se observa pelo aumento ocorrido em 2007, que, da média de R\$ 25 milhões em 1995 e 1996, passaram a quase R\$ 50 milhões, representando 88% dos valores do FNC. Já em 1998 e 1999 houve novamente retração dos números para R\$ 37 e R\$ 27 milhões respectivamente, voltando a crescer consideravelmente em 2001.

Mesmo sendo a principal fonte de receitas do FNC e os repasses importando em dinheiro disponibilizado para financiamento cultural, pelos números, verifica-se que durante esse período o grau médio de execução foi de 67,6%, variando consideravelmente de ano a ano.

Nesse sentido, tendo como parâmetro 100% da execução dos valores, ou seja, levando em conta que se a totalidade do dinheiro tivesse sido aplicada durante o período de oito anos, cerca de R\$ 495 milhões teriam sido utilizados em programas, ações e projetos culturais, o que de fato os números comprovam que não ocorreu.

É curioso notar que, não obstante a média de execução dos valores tenha girado em torno de 67,6% no período total, em alguns anos especificamente, como em 2000 e 2001, o

¹³⁴ Conforme Frederico Augusto Barbosa da Silva (2007, p. 4), a fonte de informações sobre os “Repasses das Loterias” é da Caixa Econômica Federal.

percentual de execução quase chegou a 100%, variando entre 90,9 e 82,5%, o que pode significar entraves de diversas naturezas na distribuição dos recursos.

No geral, as perdas foram significativas, giraram em torno de 157 milhões, sendo premente, para a determinação das metas futuras de política cultural, que o MinC, na condição de gestor do FNC, investigue quais motivos dificultam ou impedem a distribuição desses recursos.

Mesmo com a flutuação dos valores arrecadados ano a ano e a limitação da execução por fatores que a impedem de atingir o máximo, o apanhado anterior comprova que os recursos da fonte, concursos e prognósticos são parte substancial de aporte para o FNC, e esse reconhecimento fez com que a Proposta de Lei, que visa modificar as regras do financiamento cultural, a mantivesse em conjunto com as demais.

4.3 Relação entre o orçamento da cultura e o Fundo

A análise a seguir levará em conta outra fonte de receita relevante para o FNC, que é a decorrente do Tesouro Nacional, procedente do orçamento do MinC e dos impostos federais.

Antes de qualquer avaliação sobre a evolução percentual do orçamento do MinC em relação às receitas de impostos federais e sua relação com o FNC, impende advertir que a UNESCO recomendou aos países a destinação de pelo menos 1% dessa arrecadação à cultura, como uma forma de garantir recursos para minimizar a discrepância de investimento que existe neste área, em relação a outras. (BRASIL, Ministério da Cultura, 2010, *on line*).

Nessa perspectiva, a UNESCO intensificou os debates acerca das dimensões da cultura em âmbito internacional com a adoção da “Declaração Universal sobre Diversidade Cultural” em 2001, e, em 2006, o Congresso Nacional ratificou a “Convenção para a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais”, tornando o Brasil um dos primeiros signatários, restando para o país o comprometimento de implantar políticas públicas de acesso à cultura em favor dos que menos participam desse segmento.

Os recursos advindos da União para o FNC juntamente com os do orçamento do MinC e entidades vinculadas compõem os chamados “recursos orçamentários”, um dos mecanismos do sistema de financiamento cultural do qual também fazem parte os incentivos fiscais e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico - Ficart.(BARBOSA, 2007, p. 173)

O gráfico a seguir revela a destinação dos recursos do orçamento da União para o MinC e a relação com a receita, provenientes dos impostos federais, permitindo verificar em que medida os recursos do FNC, advindos da fonte Tesouro Nacional, são alcançados pela instabilidade que assola a receita da cultura.

Gráfico 1 - Relação entre o orçamento do MinC e receita de impostos federais



Fonte: Leis Orçamentárias Anuais / Ministério da Cultura - MinC

A representação tomou como parâmetro os anos de 2002 a 2008, período de tempo que coincide com o ano das eleições presidenciais no qual o Presidente Lula foi eleito para o primeiro mandato. A partir de 2003, uma nova ideologia política era implantada no país sob os auspícios de um governante de esquerda partidária, que seguirá até o final do ano de 2010.

Avaliando a trajetória do gráfico, vê-se que em 2002 o orçamento do MinC correspondia a 0,36% da receita dos impostos federais, seguido de pequena baixa em 2003, quando passou a 0,35%. Em 2004 houve um pequeno aumento em relação ao ano anterior, alcançando o percentual de 0,37%. No ano seguinte, os recursos melhoraram consideravelmente, marcando 0,44%, seguido de baixa em 2006, quando estacionou em 0,42%. Em 2007 aproximou ao percentual de 0,50%, transpondo no ano subsequente essa barreira, para chegar aos 0,52%.

Todo esse movimento de receita ano a ano no orçamento do MinC ocasionou consequências no FNC e nas entidades vinculadas, visto que também dependem desse contingente de verba. A dependência se dá em cadeia, pois na medida em que o orçamento do MinC está sujeito à variação do recolhimento dos impostos federais, naturalmente o orçamento do FNC, que nele está inserido, também sofre alterações, que não são bem

acolhidas em razão da instabilidade que cria no financiamento cultural das ações que lhes são adstritas.

As altas e baixas nos recursos trazem incerteza para a execução das políticas públicas, obrigando a administração efetuar cortes orçamentários que implicam em obstáculos importantes, interferindo sobremaneira no financiamento de programas e ações, tolhendo-os de modo a muitas vezes inviabilizá-los. Sob esse ponto de vista, iniciativas tolhidas no campo da cultura significam retrocesso no processo de democratização dos bens, no acesso universal à expressão múltipla da cultura e, conseqüentemente, violação do preceito constitucional de proteção dos direitos culturais.

Além do reconhecimento pela Lei Maior da importância da cultura para a cidadania, desenvolvimento econômico e social, é preciso que haja a conscientização dos governos para que a política fiscal não incida em cortes orçamentários para a área. Nesse sentido, a possibilidade de incremento dos recursos está demonstrada a partir do aumento considerável que vem ocorrendo nos últimos tempos. Todavia, não é possível que o volume de recursos esteja atrelado a períodos de crescimento econômico, tornando-se incerto nos momentos de crise, quando a fragilidade da área é revelada no conjunto das prioridades políticas.

Vale reiterar que a aprovação da PEC nº 150/2003, que prevê a vinculação para a cultura de no mínimo 2% das receitas correntes líquidas (RCL) da União, de 1,5% das receitas dos estados e de 1% dos municípios, apresenta-se como uma maneira de superar essa volubilidade financeira em seu orçamento, e, conseqüentemente, os efeitos também seriam experimentados nos recursos do FNC.

Para demonstrar o impacto orçamentário da PEC citada, a Tabela 3 a seguir apresenta estimativa que comprova o expressivo aporte de recursos que representaria para a cultura caso a Emenda fosse aprovada.

Tabela 3 - Aplicação da PEC 150/2003 - valores correntes
(Em R\$ mil)

Ano	Execução orçamentária do		Aplicação de 2% previsto pela PEC 150/2003	Incremento em número de vezes
	MinC	% da RCL		
2000	271.079	0,19	2.902.213	10,7
2001	318.380	0,19	3.354.782	10,5
2002	277.273	0,14	4.038.546	14,6
2003	274.769	0,12	4.498.403	16,4
2004	542.635	0,21	5.287.060	9,7
2005	398.708	0,13	6.060.316	15,2
2006	661.166	0,19	6.894.629	10,4
Total	2.744.010	-	33.035.949	12

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se depreende da tabela, a aplicação da PEC no período importaria um incremento doze vezes maior em relação aos mesmos recursos executados, ou seja, a cultura teria R\$ 33 bilhões em vez de R\$ 2,7 bilhões. Como consequência, o FNC contaria com muito mais recursos disponibilizados para execução dos programas, ações e projetos que pleiteassem seu apoio financeiro.

Em paralelo, observa-se que a execução orçamentária mais frequente girou em torno de 0,19% em média da receita líquida da União, representando patamar significativamente aquém do recomendado pela UNESCO.

4.4 Reflexos da execução orçamentária do FNC nas regiões

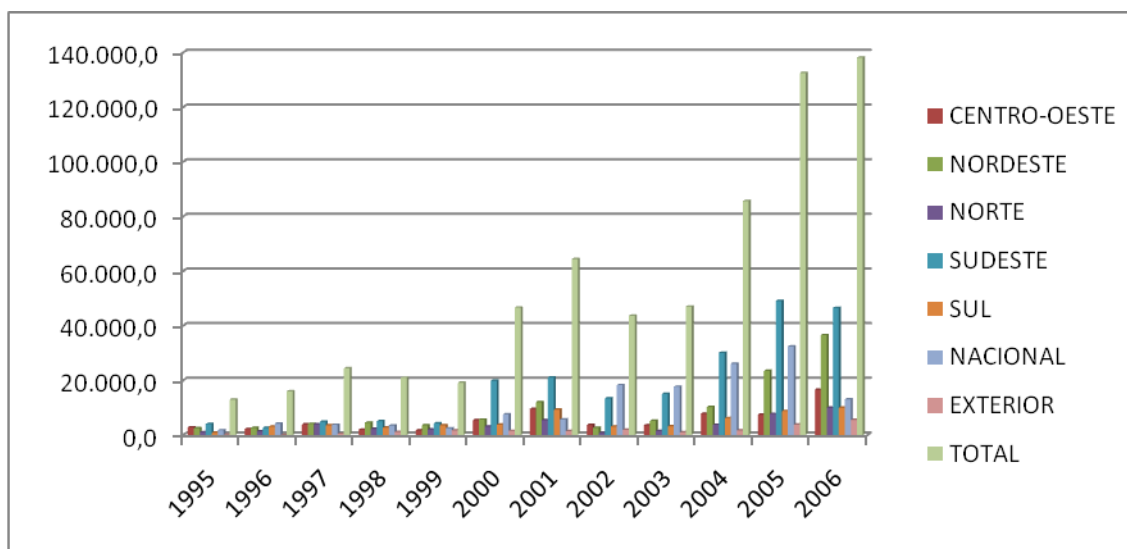
O FNC, como um dos mecanismos do PRONAC, deve servir para captar e destinar recursos públicos ao financiamento da cultura no âmbito nacional, estimulando sua distribuição por todas as regiões, de forma equitativa, e favorecendo à visão interestadual na exploração de propostas conjuntas de enfoque regional, entre outras finalidades.¹³⁵

Dentro dessa perspectiva, o apoio à regionalização da cultura sobressai como meta legal a ser atingida quando da destinação de recursos, impondo ao FNC o dever de priorizar projetos com menos possibilidades de desenvolvimento próprio e não contemplados pelos outros mecanismos de apoio financeiro.

O gráfico abaixo mostra a evolução da execução orçamentária do FNC no período compreendido entre os anos de 1995 a 2006, nas respectivas áreas de abrangência, permitindo verificar em que medida a regionalização da cultura vem sendo estimulada.

¹³⁵ Art. 4º da Lei nº 8.313/91.

Gráfico 2 - Execução Orçamentária por Região (Fundo Nacional de Cultura - FNC) 1995 a 2006 – Orçamento Realizado por Região de 1995 a 2006/Fundo Nacional de Cultura – FNC



Fonte: GPS/DGE/MINC (2007)

À primeira vista, a representação destaca o incremento de recursos do FNC para algumas regiões em detrimento de outras em razão do maior número de demandas. A partir de 2000, percebe-se um aumento considerável para todas elas, quando fica visível a maior utilização do volume de verbas, embora se mantenha o desequilíbrio observado entre as mesmas.

O gráfico demonstra que o nível mais alto de aproveitamento dos recursos do FNC ficou por todo o período concentrado nas regiões Sul e Sudeste, cujas áreas apresentam fatores preponderantes que servem de justificativa para esse resultado. O maior potencial econômico, o melhor nível educacional, a maior renda familiar, e, principalmente, o atendimento às exigências técnicas dos que buscam financiamento são condicionantes que podem influenciar sobremaneira nesse resultado final.

Por outro ângulo, também essas regiões mais desenvolvidas possuem mais instituições, como Conselhos de Cultura, Fundos Estaduais e Municipais, que estão organizados e habilitados para facilitar o cumprimento das condições impostas ao recebimento de verba do FNC, o que determina uma provável maior procura por proponentes dessas áreas. (BRASIL. Ministério da Cultura, 2009, *on-line*).

Dentro desse cenário de distorções, é importante observar ainda, que, contraditoriamente, as regiões menos favorecidas economicamente podem ser culturalmente

fecundas, fazendo-se ainda mais reforçada a necessidade de maior participação do Estado para minimizar as diferenças, exercendo o FNC relevante função, nesse sentido.

O crescimento dos recursos do FNC, visualizado no gráfico anterior (Gráfico 2) a partir do ano 2000 pode ser atribuído à interferência de alguns elementos, como a mudança do percentual de 1% para 3% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais determinada pela Lei 9.999/2000 – que por ser fonte vinculada e permanente causou impacto no orçamento – assim como pela maior transferência de recursos da União para a cultura, como já demonstrado anteriormente. Todavia, mesmo sob a influência desses fatores, constata-se a centralização dos recursos no Sul e Sudeste, desvirtuando os propósitos do FNC, no que pertine à distribuição equânime de verbas para as regiões do país.

Da análise do gráfico, depreende-se ainda que a partir do ano de 1995, até 2001, não houve avanços consideráveis na execução orçamentária do FNC nas regiões. Esse período coincide com parte do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que foi caracterizado por mudanças políticas, econômicas e sociais no país (2002, p. 18 – 19). Nessa plêiade de avanços e retrocessos, a questão cultural não passou incólume, refletindo sobremaneira os efeitos da política econômica adotada.

Avaliando os efeitos das medidas adotadas nessa época, José Castello, (2002, p. 653-647) assevera que não houve a implantação de uma política cultural “mas, apenas, uma política financeira para a cultura”, em razão da isenção da responsabilidade assumida pelo Estado sobre os resultados da produção cultural, já que se limitou apenas a estimular o uso das leis de incentivo. E compara a posição do Estado a de um burocrata que apenas distribui papéis, asseverando: “se os projetos aprovados não conseguem incentivo fiscal a que almejam, não é culpa do Estado, já que ele fez a sua parte”. Atribui essa proposição à avaliação realizada em dados do período, concluindo:

Como indicam esses números, de modo definitivo, o incentivo fiscal tornou-se, durante o governo Fernando Henrique, a grande ferramenta da atividade cultural – enquanto os recursos diretamente investidos pelo Estado equivalem a apenas um quarto do dinheiro captado através do imposto de renda. Números que dão prova de que se criou, sem dúvida, um sistema de financiamento cultural no País – faltando discutir, aqui, dois aspectos muito importantes, que ultrapassam a frieza dos índices: os efeitos reais dessa política, já que a cultura passa a ser vista, antes de tudo, como mercadoria; e, o que é ainda mais importante, o tipo de cultura, a ‘estética’, que essa política veio a produzir. O fato é que, no governo Fernando Henrique, o mecenato do Estado – característica da era militar – foi substituído pelo mecenato privado, sendo esse modelo que agora está em questão. Ao entregar o planejamento da cultura ao mercado, o Estado abriu mão de gerir um projeto com princípios e concepções nítidas, como havia no Modernismo e, mais tarde, no

Militarismo – reduzindo a sua ação à área da legislação, da tributação e da contabilidade, isto é, a mecanismos financeiros.

A política implantada nesse período choca-se com a ideia de democratização cultural defendida por Marilena Chauí (2006, p.136), que atribui ao Estado o papel de incentivador, mas aquele que busca incluir todos num processo de acesso que preconiza igualdade de condições, e se reveste na noção de cidadania cultural. Nas palavras da autora, a democratização, e, conseqüente a cidadania cultural, são concebidas:

[...] como um direito do cidadão e, assim, assegurar às pessoas o direito de acesso às obras culturais produzidas, particularmente o direito de fruí-las, de criar as obras, ou seja, produzi-las, e o de participar das decisões sobre políticas culturais. [...] o direito à participação nas decisões de política cultural é o direito dos cidadãos de intervir na definição das diretrizes culturais e dos orçamentos públicos, a fim de garantir tanto o acesso quanto a produção de cultura pelos cidadãos.

Toda essa análise reflete a política da livre iniciativa desse governo, que também no segmento da cultura remeteu os resultados à livre flutuação do mercado. Em contrapartida, constata-se o enfraquecimento do FNC, haja vista a valorização exacerbada dos mecanismos de incentivo fiscal em detrimento da percepção de cultura como vetor social do interesse de todos.¹³⁶

4.5 Comparativo entre o Mecenato e o Fundo Nacional da Cultura

A Lei Rouanet estabeleceu que o PRONAC conta com o FNC, os Ficart e o incentivo fiscal a projetos ou mecenato, como mecanismos aptos à sua implementação. Para isso, determinou objetivos e procedimentos a serem atingidos pelos que buscam financiamento cultural.

Considerando que os projetos, as ações e os programas culturais, em sua totalidade, são aprovados e apoiados, visando ao custeio pelo FNC ou mecenato, o MinC disponibiliza comparativo por ano, abrangendo os dois mecanismos, a partir de 1993 até os dias atuais de 2010, sem contudo discriminá-los.¹³⁷ Referido confronto ano a ano, em conjunto com outros dados também do mecenato, servem de ponto de partida para alcançar os números do FNC,

¹³⁶ A análise do setor cultural no mandato de FHC refere-se exclusivamente à Lei Rouanet no que diz respeito ao incentivo fiscal e à Lei do Audiovisual, mencionando o FNC apenas de modo propedêutico, para dizer que foi um dos mecanismos criados para garantir a realização de projetos culturais pouco atraentes, uma vez que o Estado financiaria 80% do custo total.

¹³⁷ Os números do ano de 2010 variam diariamente, tomando-se para o presente estudo os registrados até o dia 28 de fevereiro. (BRASIL. Ministério da Cultura, 2010, *on-line*).

visto que não há outra descrição, nem total e tampouco individualizada destes, que permitam inferir imediatamente acerca dos seus resultados.

Nesse intento, a tabela a seguir demonstra um quadro comparativo contendo os dois mecanismos, as quantidades de projetos apresentados, aprovados e apoiados a cada ano, bem como o montante dos respectivos valores que os representam. A verificação de todos esses dados torna possível apresentar algumas conclusões pontuais acerca do comportamento do FNC ao longo desse tempo e seus reflexos na política de financiamento cultural pátria.

Tabela 4 - Mecenato e Fundo Nacional da Cultura – Comparativo por ano

Ano	Qtde Apres.	Qtde Aprov.	Qtde Apoio.	VL. Apresentado	VL. Aprovado	VL. Apoiado
1993	19	10	2	18.710.860	13.969.237	21.213
1994	74	91	7	98.228.196	114.775.298	533.752
1995	1.378	69	153	767.885.258	96.043.243	41.668.265
1996	3.773	2.552	624	2.130.370.531	1.612.596.209	195.030.104
1997	7.535	3.011	1.300	3.694.960.473	1.528.013.048	330.887.656
1998	6.559	3.669	1.258	3.005.725.978	1.590.098.542	310.451.086
1999	8.281	3.345	1.221	3.403.419.395	1.495.505.215	310.877.975
2000	6.406	3.174	1.292	2.710.416.569	1.382.569.112	462.121.538
2001	8.392	2.840	1.537	3.349.458.182	1.359.242.185	514.141.259
2002	8.969	4.476	1.527	4.114.855.960	2.268.238.611	483.185.432
2003	7.163	4.222	1.543	3.901.944.691	1.937.670.620	463.150.518
2004	7.637	5.303	2.040	5.034.700.326	2.542.446.385	592.511.512
2005	12.553	6.736	2.474	8.171.724.073	3.244.876.198	889.221.527
2006	9.716	6.992	2.924	6.122.398.671	3.485.678.213	921.914.052
2007	11.970	6.886	3.218	7.695.899.215	3.440.104.213	1.199.191.595
2008	10.669	7.178	3.142	9.181.213.783	4.055.670.797	1.032.544.382
2009	8.886	5.571	2.910	8.605.510.283	3.396.873.507	987.712.688
2010	951	487	230	680.960.357	333.950.684	41.274.577
TOTAL	120.931	66.612	27.402	72.688.382.801	33.898.321.316	8.776.439.133

Lei Rouanet (a partir de 2003)

Fonte: MinC, em 28 de fevereiro de 2010

Para a compreensão dos números acima é importante inicialmente delimitar que “quantidade apresentada” significa a demanda de projetos requestada; “quantidade aprovada” os projetos habilitados ao financiamento; e “quantidade apoio” os que dentre os aptos foram efetivamente contemplados com recursos. Os valores importam no numerário solicitado, reconhecido e ao final despendido.

Da averiguação do demonstrativo, percebe-se que durante esses dezoito anos foram apresentados 120.931 projetos culturais para financiamento pelo FNC e mecenato, dos quais 66.612 passaram pelo crivo legal, e, por fim, 27.402 foram apoiados, o que corresponde a 22,65% do total apresentado. Portanto, infere-se que, da demanda inicial, apenas pouco mais de 20% dos projetos apresentados ao final receberam apoio do FNC ou do mecenato.

É possível constatar ainda a disparidade entre os valores, principalmente a diferença entre os valores apresentados e os apoiados. Tomando como exemplo o ano de 2005, vê-se que os projetos apresentados no total solicitaram em média R\$ 8 bilhões, sendo que a demanda reconhecida girou em torno de R\$ 3 bilhões, que no fim não chegou nem a R\$ 900.000,00 novecentos mil efetivamente apoiados, permitindo concluir que, embora haja a aquiescência a determinado valor, a verba disponibilizada é restrita a bem menos do que aprova o MinC.

4.5.1 Projetos apresentados para o FNC

Na missão de deparar-se com os números que permeiam o FNC isoladamente, faz-se necessário um esforço matemático, e para isso o quantitativo dos projetos apresentados para o mecenato expostos na tabela 5 serão utilizados como base para serem deduzidos dos valores gerais constantes na tabela 4 e alcançar a quantidade de projetos apresentados para o FNC.

Tabela 5 - Mecenato – Quantitativo de projetos apresentados por ano e região

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL	
Centro Oeste	1	5	55	197	295	250	351	379	351	456	393	541	681	586	623	504	290	54	6.012	
Nordeste	1	1	55	157	282	247	288	356	455	495	480	606	945	830	1.081	828	437	73	7.617	
Norte			2	3	22	48	60	46	45	32	48	76	99	171	129	161	146	55	13	1.156
Sudeste	10	45	522	1.615	2.721	2.694	2.644	2.109	2.339	3.452	3.036	3.481	5.922	5.041	6.010	5.526	4.077	648	51.892	
Sul	3	7	141	325	435	549	707	545	795	954	871	999	1.544	1.177	1.527	1.333	964	167	13.043	
TOTAL GERAL	15	60	776	2.316	3.781	3.800	4.036	3.434	3.972	5.405	4.856	5.726	9.263	7.763	9.402	8.337	5.823	955	79.720	

Fonte: MinC, 28 de fevereiro de 2010

A partir da comparação entre as duas Tabelas (4 e 5) é possível abater do número total de projetos apresentados, do qual fazem parte o mecenato e o FNC, qual seja, 120.931, os 79.720 apresentados no mecenato, restando para o FNC nos dezoito anos observados, 41.211 projetos, equivalendo por ano uma média de 2.290 em contrapartida aos 4.429 do mecenato.

Observa-se ainda que, por ano, o somatório apresentados para o FNC e o mecenato gira em torno de 6.719 projetos, dos quais 65,91% corresponde ao percentual de projetos do

mecenato em relação a quantidade total apresentada para os dois mecanismos, enquanto que os do FNC correspondem a apenas 34,08% do total.

Por último, comparando os dois instrumentos, conclui-se que o número de projetos apresentados para o mecenato é maior 93,4% do que os apresentados para o FNC. Na realidade, é como se a cada um projeto para o FNC, fossem apresentados praticamente dois para o mecenato.

Importa dizer ainda que a quantidade de projetos apresentados não significa variação na distribuição de recursos, pois diversos fatores podem interferir nessa relação, ou melhor, o aumento da demanda não implica ampliação de recursos, pois a quantidade pode crescer, mas a verba pode ser a mesma ou até menor, em razão do valor de cada projeto. Logo, embora o crescimento de projetos apresentados possa parecer, inicialmente, maior acesso aos bens culturais, é preciso, antes de chegar a essa conclusão, verificar o montante dos valores despendidos e a sua propagação, para atestar pela efetividade do FNC e seus impactos na cultura.¹³⁸

4.5.2 Projetos aprovados pelo o FNC

A apresentação de projetos não pressupõe aprovação, pois as solicitações ainda serão submetidas à análise a fim de verificar o atendimento das exigências legais. A partir dessa constatação os projetos são enquadrados na categoria de aprovados, significando que estão autorizados a receber apoio. Ressalte-se que a chancela do projeto apresentado não importa em concordância com valor requerido, o que pode ser constatado pelos números demonstrados na tabela 4. A título de exemplo, no ano de 2007, os projetos apresentados demandaram aproximadamente R\$ 7,5 bilhões, sendo aprovados apenas R\$ 3,4 bilhões.

O demonstrativo a seguir expõe os projetos aprovados no mecenato no mesmo período anteriormente citado, servindo de parâmetro para dedução dos valores constantes na Tabela 4, e ao final, inferir o quantitativo de projetos aprovados para o FNC.

¹³⁸ Vale ressaltar que todos os dados do MinC aqui utilizados não são atualizados, ou seja, embora refiram-se a anos determinados, podem sofrer variação ao longo do tempo, não sendo assim valores reais. Ademais, no cômputo geral, a inflação do período avaliado não é levada em conta, o que pode determinar diferenças nos resultados obtidos.

Tabela 6 - Mecenato: Quantitativo de projetos aprovados por ano e região

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Centro Oeste	1	5	2	180	237	237	236	272	208	378	294	394	420	396	399	369	254	36	4.318
Nordeste		1	1	154	194	217	177	225	255	397	372	464	598	604	688	660	426	43	5.476
Norte		2		16	28	45	32	24	22	34	44	76	96	92	97	108	52	9	777
Sudeste	6	43	14	1.643	2.000	2.518	2.045	1.602	1.457	2.570	2.676	3.152	3.887	4.367	4.204	4.650	3.734	358	40.926
Sul	1	5	2	379	314	420	536	388	448	839	683	872	989	1.074	987	1.074	849	99	9.959
TOTAL GERAL:	8	56	19	2.372	2.773	3.437	3.026	2.511	2.390	4.218	4.069	4.958	5.990	6.533	6.375	6.861	5.315	545	61.456

Fonte: MinC, em 28 de fevereiro de 2010

Adotando o mesmo raciocínio utilizado na constatação dos projetos apresentados, ou seja, subtraindo do número total de projetos do mecenato e FNC (Tabela 4), 66.612, os referentes ao quantitativo do mecenato (Tabela 6), que foram 61.476, é possível alcançar o número de 5.145 relativo aos projetos aprovados exclusivamente pelo FNC no período de dezoito anos. Daí, conclui-se, que por ano, foram aprovados para o FNC uma média de aproximadamente 286 projetos, equivalendo a 7,72% da soma dos dois mecanismos. Em compensação, para o mecenato a aprovação foi em média de 3.415, para cada ano, o que corresponde a 92,3% da totalidade, no período.

Analisando o comportamento dos recursos do incentivo fiscal, Frederico Augusto Barbosa da Silva (2007, p.175) atribui o crescimento e a oscilação dessa modalidade a vários fatores, dentre eles, às sucessivas alterações na legislação a partir de 1995, que geraram aporte de recursos, mas algumas distorções relacionadas aos objetivos iniciais. Aduz ainda que o aumento dos recursos ocorre ao mesmo tempo em que houve a dedução de 100% em 1997 – com edição da Medida Provisória nº 1.589 de 24 de setembro de 1997 – e 2001, e os períodos de declínio coincidem com as crises econômicas vivenciadas no país. Todavia, reconhece que os recursos financiados pelas leis de incentivo correspondem praticamente a mais da metade dos recursos públicos.

Por conseguinte, do posicionamento acima, em contraposição aos dados explicitados, é possível extrair algumas deduções: de início, pode-se dizer que a elevada diferença entre os números do mecenato e do FNC reflete sobremaneira a política cultural, seguida em boa parte desse intervalo de tempo, em que os rumos foram definidos segundo as flutuações do mercado, e ao Estado coube o papel de expectador dos efeitos da legislação que criou, contrariando o preceito constitucional; deduz-se ainda a discrepância constatada entre os números de projetos apresentados, e aprovados, o que revela entraves na satisfação final dos requisitos legais dos projetos apresentados causando descompasso na demanda; por último,

percebe-se a disparidade entre os valores apresentados e os efetivamente aprovados, que continuamente mostram redução considerável do montante solicitado.

4.5.3 *Projetos apoiados pelo o FNC*

Na perspectiva de deduzir os números do FNC, faz-se também importante atestar o quantitativo de projetos que receberam apoio efetivo, ou seja, os que, mesmo depois de aprovados, receberam verba para sua execução. Na mesma linha de raciocínio anteriormente utilizada – uma vez que não há registros desse apoio para o FNC – os projetos apoiados do mecenato servirão de base juntamente com os constantes da Tabela 4.

A tabela a seguir apresenta o quantitativo do mecenato para o mesmo período e permitirá algumas conclusões acerca dos apoiados pelo FNC.

Tabela 7 - Quantitativo de projetos apoiados por ano/Lei de Incentivo

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mecenato	2	7	45	451	736	915	955	1.098	1.213	1.373	1.543	2.040	2.474	2.924	3.218	3.142	2.914	247

Fonte: MinC, em 28 de fevereiro de 2010

O confronto das Tabelas 4 e 7 viabiliza conclusões peculiares em determinados anos, ao mesmo tempo em que impede uma visão panorâmica dos projetos apoiados pelo FNC, haja vista que a partir de 2003 os números são contraditórios.

A primeira observação permite enxergar que nos anos de 1993 e 1994 a quantidade de projetos apoiados para os dois mecanismos coincide com os também apoiados pelo mecenato, o que leva a concluir que no período não houve suporte para nenhum projeto do FNC. Tal proposição, entretanto, exige fundamentos mais sólidos, pois àquela época o Fundo possuía o mesmo formato que atualmente, e considerar que não houve financiamento de projetos por ele pode levar a teses errôneas.

A partir do ano de 1995 até 2002, verificam-se diferenças consideráveis entre a quantidade de projetos apoiados do mecenato e a totalidade dos dois mecanismos, o que, conseqüentemente, permite defluir os números do FNC. Em 1995 foram 71 apoios, havendo diminuição para 66 em 1996. Em compensação, no ano seguinte, saltou para 564, representando significativo aumento no número de apoios pelo Fundo. Nos próximos três

anos, houve queda vertiginosa, chegando em 2000 a tão somente 79 projetos. Seguindo em 2001, o quantitativo voltou a crescer para 223, contrastando com os 84 de 2002.

Nos anos seguintes até 2008, repete-se o comportamento anteriormente citado, ou seja, os números de apoio de mecenato são exatamente idênticos aos da totalidade dos dois mecanismos para o mesmo período, também levando a crer que não houve apoio do FNC para projetos. Entretanto, tal conclusão novamente não pode ser assumida como adequada, principalmente considerando o direcionamento que os recursos do FNC vêm tomando na política pública cultural dos últimos anos.

Dentro desse cenário de dúvidas acerca do quantitativo de projetos apoiados pelo FNC, é possível ainda asseverar que a diminuição do número de apoio não pressupõe obrigatoriamente volume menor de verbas, visto que a dimensão dos apoiados está diretamente ligada ao número de aprovados, que podem ter sido reduzidos em razão do não atendimento às formalidades legais. Assim, a verba existe, mas não foi destinada a apoiar nenhum projeto, por não cumprimento de exigências.

Evidente que não há como desconsiderar que o aumento nos recursos do FNC pode determinar maior financiamento de projetos, e essa assertiva pode ser comprovada ao se analisar o número de projetos apoiados em 2001, quando ultrapassou os 200, em detrimento dos 79 de 2000. Esse comportamento é devido ao aumento dos recursos do FNC, que, segundo Frederico Augusto Barbosa da Silva (2007, p. 178) eram, nominalmente, quase o triplo de 1995, sendo seu crescimento médio anual de 1,2%.

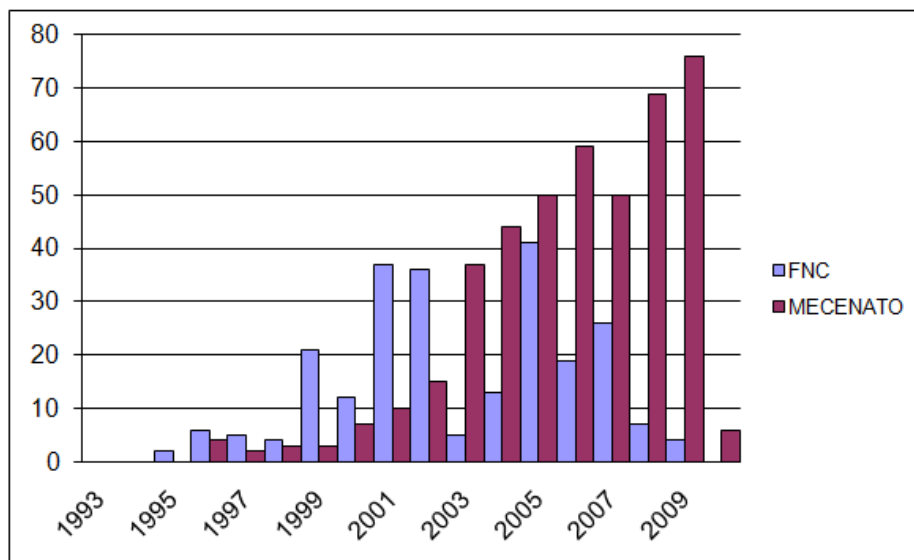
Considerando todas essas informações, e, mesmo que não permitam obter conclusões consistentes, há que refletir acerca da efetividade integral dos recursos do FNC, ou seja, o que representaria para o fomento à cultura o apoio de 100% daquela verba. Com a trajetória mostrada do apoio pelos recursos do FNC, vê-se que muitos projetos acabaram deixando de ser contemplados, interferindo sobremaneira na política cultural, e, conseqüentemente, no acesso à cultura, vez que os projetos que buscam apoio do FNC são os que não interessam ao mercado, compondo o rol dos que merecem proteção e financiamento estatal.

4.5.3.1 Projetos apoiados pelo o FNC no Ceará

Ainda com o intuito de evidenciar a efetividade do FNC no que pertine aos projetos apoiados, a seguir será objeto de análise o quantitativo do Estado do Ceará durante os anos de

1993 aos dias atuais de 2010, incluindo o mecenato e o FNC. O gráfico abaixo expõe tais dados, justificando-se a escolha por representar o desempenho da realidade local.

Gráfico 3 - Projetos apoiados no Ceará



Fonte: MinC, em 28 de fevereiro de 2010

Nos anos de 1993 e 1994 não há registros de projetos apoiados pelo FNC nem tampouco do mecenato, não sendo possível apresentar nenhuma conclusão sobre esses dois anos, exclusivamente por ausência de dados. No ano de 1995, há registro de apenas dois apoios pelo FNC, sem qualquer referência ao mecenato.

A partir de 1996 a 2002, em todos os anos, verifica-se maior número de projetos apoiados pelo FNC em detrimento do outro mecanismo, o que não significa maior volume de recursos, haja vista que em alguns anos pôde-se observar valores maiores apoiados pelo mecenato. Entretanto, em 2001 os números evoluíram juntos, pois mais projetos foram apoiados, exatamente 37, que significaram o montante de aproximadamente R\$1,5 milhão para o FNC em detrimento de R\$500.000,00 para o mecenato, distribuídos em 10 demandas. Verifica-se ainda que boa parte desses recursos do FNC foi destinada a projetos que fomentaram a criação de bandas de música em vários municípios do Estado, demonstrando o financiamento público em ações que não interessam ao mercado, incentivam à cultura local e promovem a inclusão social, embora os efeitos desse tipo de ação não atinja grande número de pessoas.

No ano seguinte, 2003, os números se repetem, e 36 projetos do FNC também apóiam em sua maioria a formação e o incentivo de bandas de música, importando no investimento de R\$ 3,8 milhões, que contrastaram com R\$ 1,7 milhões de 15 projetos do mecenato.

Seguindo de 2003 a 2009, o número de projetos apoiados pelo mecenato superou os do FNC. Contudo, em 2005 verifica-se apoio total de R\$ 19 milhões distribuídos em 41 projetos que contemplaram diversas espécies de ações culturais, e 50 para o mecenato, implicando R\$ 7,5 milhões.

Além do número de projetos apoiados, importa avaliar o dispêndio de verba do FNC no Ceará por ano para cada projeto, visando obter uma média do efetivamente destinado ao Estado. O período de tempo avaliado corresponde ao utilizado como base nos quantitativos anteriores, visto que permitirá conclusões relacionadas.

A Tabela a seguir aponta o comportamento do montante de recursos efetivamente apoiados, permitindo a ponderação de alguns fatores que influem sobremodo em sua distribuição.

Tabela 8 - Quantitativo recursos apoiados no Ceará por ano

	Nº de Projetos Apoiados	Recursos Apoiados por Ano	Média de Recursos por Projetos Apoiados
1993	-	-	-
1994	-	-	-
1995	2	43.304,00	21.652,00
1996	6	651.307,75	108.551,29
1997	5	421.944,00	84.388,80
1998	4	353.977,00	88.494,25
1999	21	782.241,18	37.249,58
2000	12	12.401.018,20	1.033.418,18
2001	37	1.420.549,10	38.393,22
2002	36	3.879.971,20	107.776,98
2003	5	376.951,71	75.390,34
2004	13	1.265.178,99	97.321,46
2005	41	19.552.025,93	476.878,68
2006	19	6.267.471,31	329.866,91
2007	26	15.918.943,57	612.267,06
2008	7	1.161.104,00	165.872,00
2009	4	137.500,00	34.375,00
2010	-	-	-

Fonte: MinC, em 28 de fevereiro de 2010

À primeira vista constata-se que nos anos de 1993 e 1994 não houve repasse de recursos para o FNC no Ceará, em razão da já noticiada ausência de projetos aprovados, o que não significa inexistência de demandas apresentadas, visto que é possível que nenhum projeto apresentado tenha passado pelo crivo do MinC, o que não pode ser comprovado por falta de informações dessa natureza.

O primeiro registro de apoio do FNC refere-se a 1995, sendo nesse ano a verba diminuta em relação aos outros. Nos anos que se seguiram até 1999, os recursos obedeceram uma média na quantidade de projetos e no valor despendido. O ano de 2000 mostrou-se atípico em relação aos outros, haja vista que apenas 12 projetos receberam mais de R\$ 12 milhões, compreendendo o terceiro maior repasse de verbas pelo o FNC no período. Referidos valores foram destinados, quase que em sua totalidade, cerca de R\$ 11 milhões, para a Prefeitura Municipal de Aracati, reservados à aquisição de material e equipamento para o centro cultural do município, enquadrado como projeto de revitalização do patrimônio cultural.

Em 2001 e 2002 o número de projetos aumentou consideravelmente, sendo 36 no primeiro ano e 37 no seguinte, significando aporte na média de R\$ 5 milhões para os dois anos. No ano subsequente, 2003, os projetos apoiados e recursos caíram de modo drástico, recuperando a média em 2004.

O ano de 2005 foi marcado pelo maior volume de verbas destinado ao Estado pelo FNC até os tempos atuais, chegando a quase R\$ 20 milhões distribuídos nos 41 projetos apoiados, sendo também esse o maior número deles. O maior aporte foi para a Escola de Dança e Integração Social da Criança e do Adolescente – Edisca, a ser aplicado em projeto da área de diversão e arte. O valor apoiado ultrapassou os R\$ 15 milhões, destinados a habilitar o teatro da Escola como ponto cultural reservado a formação e fruição de artistas.

Em 2006, foram distribuídos mais de R\$ 6 milhões para 19 projetos, sendo desse montante, destinados R\$ 5 milhões à Fundação de Cultura, Esporte e Turismo de Fortaleza – FUNCET, para a construção de dois Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte – CUCA's na periferia de Fortaleza, como espaço de integração e formação, para a capacitação profissional nas áreas de cultura e arte.

O ano de 2007 teve 26 projetos apoiados, recebendo praticamente R\$ 16 milhões. Esse foi o segundo maior volume de recursos, dos quais R\$ 12 milhões destinavam-se ao Governo do Estado do Ceará para o financiamento de 60 projetos com no mínimo R\$ 180.000,00 cada,

divididos em 36 meses, à entidades de caráter cultural ou histórico aptas a desenvolver atividades culturais de integração.

No ano de 2008, foram apoiados apenas 7 projetos com a verba total de R\$ 1 milhão, destinado-se a cada uma média de R\$ 166.000,00.

Outro ano atípico foi 2009, quando apenas 4 projetos receberam apoio, importando a quantia de menos de R\$ 140.000,00, aplicados em festivais de cinema e dança. Até os dias atuais não houve registro de projetos para 2010.

A retração dos recursos do FNC para o Ceará nos últimos anos, principalmente em 2009 demonstra com clareza a dificuldade que os proponentes vêm tendo em pleitear tais verbas, visto que o Fundo obteve respaldo financeiro para apoiar projetos, principalmente do repasse do orçamento do MinC.¹³⁹ (BRASIL. Ministério da Cultura, 2010, *on-line*).

Por todo o exposto é possível afirmar que no Estado do Ceará o desempenho do FNC oscilou durante o período avaliado, permitindo concluir que o aumento do número de projetos apoiados não traduz proporcionalmente quantidade superior de recursos. Da mesma forma, o volume de recursos não exprime maior efervescência cultural, no sentido de que não abrange variados projetos que propagam impacto em grande quantidade de pessoas.

¹³⁹ O montante dos valores propalado pelo MinC na página virtual dá conta de que em 2009 o orçamento da pasta foi de R\$ 1,3 bilhões, e, que, para 2010 serão R\$ 2,2 bilhões, sendo destinados ao FNC R\$ 800 milhões.

CONCLUSÃO

É diante do reconhecimento do relevo da cultura para a formação e desenvolvimento da pessoa humana, que se pretendeu demonstrar o papel do Fundo Nacional da Cultura na efetivação do acesso desse direito preconizado nos arts. 215 e 216 da CF/88.

Para isso, foi necessário inicialmente fixar os limites de cultura, vez que a Norma Maior não o fez, embora tenha possibilitado essa inferência a partir da interpretação do art. 216, quando enunciou os atributos essenciais de patrimônio cultural.

Legitima-se essa exigência por tratar-se de conceito que possibilita uma série de significados, que, dependendo do enfoque perquirido pode servir a um ou outro objetivo. A partir dessa constatação, foi excluído o sentido antropológico da expressão, que, por dizer respeito a tudo que decorre da intervenção humana, não atende ao propósito buscado pelo Direito, sendo necessária a fixação de limites para servir enquanto preceito jurídico. Nesse sentido, a expressão foi admitida enquanto direito atinente a interseção do homem “relacionada às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, e vinculada ao ideal de aprimoramento” (CUNHA FILHO, 2004, p. 49) da pessoa humana, sendo ao final protegida juridicamente.

Reconhecer cultura como direito decorrente da pessoa humana, obrigou também enquadrá-la como fundamental, o que mereceu investigação mais acurada por não ter o legislador constituinte incluído os preceitos dos arts. 215 e 216 no catálogo disposto no art. 5º, inobstante tenha referido-se nesta seção aos direitos autorais, liberdade de manifestação, liberdade de expressão da atividade artística, liberdade do exercício profissional artístico, dentre outros. Dessa forma, a harmonização dos direitos culturais com os direitos fundamentais expressos se deu em razão de reunirem características que o definem como tal, embora a seção dedicada à cultura esteja geograficamente distante do Título II da CF/88, que trata dos fundamentais.

Os critérios definidores da condição de fundamentalidade dos direitos foram eleitos pela própria Carta de 1988, quando no art. 5º § 2º estabeleceu uma cláusula de abertura, ao

permitir que outros direitos estabelecidos em tratados internacionais de direitos humanos em que o país seja signatário, bem como os decorrentes dos princípios e do regime adotados pela República Federativa do Brasil sejam deduzidos. Nesse intuito, pode-se vislumbrar direitos fundamentais que dizem respeito à pessoa, especificamente os que decorrem do princípio da dignidade da pessoa humana, assim como aqueles que possuem seu nascedouro nos tratados internacionais de direitos humanos e não sejam incompatíveis com o espírito da Constituição, que é a proteção e prevalência da pessoa humana sob todos os aspectos.

Especificamente quanto aos direitos culturais não houve como negar a constatação do seu caráter de fundamental, pois são essencialmente humanos, advém do comportamento do homem em sociedade, e sua proteção, diz respeito diretamente a promoção da dignidade da pessoa. Além disso, são direitos já consagrados desde a Declaração de Direitos das Nações Unidas, que embasada no espírito revolucionário francês, deu o pontapé inicial no sentido de concretizar direitos que decorrem da essência humana, mas que não recebeu o devido reconhecimento ao longo do tempo.

A partir da percepção constitucional dos direitos culturais e de sua fundamentalidade, é que surge a obrigação estatal de criar meios para a efetivação desses preceitos. Nesse sentido, alguns desses direitos foram enquadrados nos chamados direitos de segunda geração, por permitirem ao cidadão a participação no bem-estar social, viabilizada através de ação positiva do Estado, que resta concretizada através da execução de políticas públicas inclusivas, o que permite concluir que essas normas possuem natureza jurídica de normas programáticas.

Fundamenta-se essa assertiva no fato de muitos dos direitos culturais encerrarem características de típicos direitos sociais, em que há a constante necessidade de adequação das normas à realidade social. Assim caracterizam-se como normas de baixa densidade eficaz, visto que não são preceitos auto-aplicáveis, necessitam de ingerência estatal a fim de precisar a direção a ser seguida pela administração no cumprimento do preceito maior. Por essa razão, infere-se a imprescindibilidade da ingerência do Estado, para que a efetivação e concreção do direito fundamental à cultura não passe de mera norma de caráter ideológico e político.

Esse atributo das normas programáticas ajusta-se perfeitamente aos direitos fundamentais de cunho social, pois são preceitos que carecem de programas e finalidades a serem observadas pelo Estado, ou seja, dependem de manifestação legislativa exigindo do ente estatal a previsão de políticas públicas apropriadas para cada direito fundamental,

levando em conta as peculiaridades e necessidades concretas de cada sociedade bem como disponibilidade financeira para a concreção das ações. Assim ocorre no campo da cultura, saúde, educação, previdência, dentre outros.

Por esse aspecto, conclui-se que, nesse *mister*, o Estado Brasileiro vem tentando determinar programas que promovam e cumpram o estatuído pelo constituinte de 1988, no intuito de priorizar a condição humana e sua natureza peculiar no que diz respeito ao viés cultural inerente a cada pessoa. Embora não se tenha ainda políticas públicas culturais satisfatórias, em razão do histórico segundo lugar relegado à cultura, é reconhecido o esforço estatal quando disciplinou a Lei Rouanet como diploma legal apto a reger o financiamento cultural, sendo o Fundo Nacional da Cultura um de seus mecanismos.

Por conseguinte, restou finalmente analisar se o FNC é instrumento efetivo que permite o acesso à cultura, visto que seu papel está delimitado ao financiamento de ações, projetos e programas culturais que não possuam apelo mercadológico, mas que foram enquadrados no conceito de direitos culturais inferido pela Regra Maior.

Nesse sentido, conclui-se que o FNC caracteriza-se como um fundo público de finanças, que não possui natureza jurídica própria, sendo diretamente subordinado ao Ministério da Cultura a quem compete a administrá-lo, tendo receita advinda de fontes pré-determinadas na Lei e sua utilização vinculada à despesa específica, que compõem o orçamento do Estado.

Constata-se ainda que os objetivos do FNC podem ser relacionados aos princípios constitucionais culturais implícitos, na medida em que financiam projetos que enquadram-se nos preceitos culturais adotados pela CF/88.

Na estrutura propriamente dita do FNC, foram percebidos alguns pontos que não se ajustam a finalidade do preceito maior. A primeira constatação diz respeito à volubilidade de suas receitas, carregada pela incerteza do montante dos valores recolhidos para serem destinados aos projetos. A aprovação da PEC nº 150, que garante para a cultura a vinculação de receita permanente na base de 2% do orçamento federal, foi apontada como medida apta a minimizar os efeitos da transferência inconstante de verba para o FNC, inclusive porque atende recomendação da UNESCO. Entretanto, referida proposta padece de aprovação, mostrando o contraditório desinteresse do Estado Brasileiro no trato com a cultura.

Constatou-se ainda, algumas dificuldades na operacionalização de apoio a projetos culturais. Uma delas diz respeito à exigência para os proponentes de contrapartida como regra, para compor o percentual de 80% do valor requestado, como condição de aprovação do projeto. Ao pleitearem verbas do FNC, os requerentes devem comprovar que possuem os 20% do valor, sob pena de ter inviabilizada a aprovação. Com essa medida, a Lei limita a abrangência do financiamento dos projetos culturais pelo FNC, que já sente as limitações ao ser submetido às regras de empréstimo de dinheiro público, e que com a exigência da contrapartida podem tornar-se inexecutáveis.

Outro obstáculo verificado é a concentração de recursos num único fundo federal, em vez da distribuição dos mesmos aos outros entes federativos para financiamento de projetos culturais que se enquadram nas exigências legais. A dificuldade reside em aspectos operacionais, como conhecimento técnico suficiente para elaborar projetos e pleitear verbas. Apontou-se a distribuição equânime de recursos com base em demandas concretas para Municípios e Estados, como medida que permitiria contemplar maior número de iniciativas.

Verificou-se também a ausência de previsão legal para o controle dos resultados da aplicação de verbas do FNC, principalmente quanto aos efeitos sociais dos projetos apoiados, o que seria determinante para a ampliação do fomento de referidas manifestações.

No aspecto da fiscalização dos recursos disponibilizados pelo o FNC para a execução de projetos culturais, constatou-se serem os mesmos submetidos à análise meramente técnico-contábil e sobre o viés da satisfação do projeto, sem haver qualquer comprovação sobre o impacto social da efetividade da iniciativa.

Com base em uma série de motivos pontuais, foi proposto um novo modelo de financiamento cultural que visa substituir a atual Lei Rouanet. Nele o FNC surge, conforme as justificativas apresentadas, como mecanismo fortalecido e apto a atender o preceito constitucional de acesso à cultura. E ao analisar a proposta, denominada de Procultura, conclui-se que algumas modificações podem tornar o FNC instrumento mais hábil aos fins propostos, entretanto, para que apresente a força que propõem, será necessário instruí-lo de receitas permanentes, sem dependência ao implemento de qualquer condição, o que não é constatado no modelo apresentado.

Com a intenção de delimitar mais ainda a análise do FNC, foram demonstrados por último alguns números que o circundam, e constatou-se logo de pronto, dificuldade no

aspecto da clareza, pois em sua maioria foram disponibilizados na página virtual do Ministério da Cultura, entretanto, os critérios não são inteligíveis, impedindo avaliação acurada dos resultados.

Os números divulgados também apresentaram limitação temporal, pois não refletem a quantidade de projetos e recursos disponibilizados pelo FNC em seus dezenove anos de existência, inviabilizando conclusões sólidas e abrangentes acerca de sua efetividade ao longo de tempo.

No panorama geral, que inclui o orçamento do MinC e o das entidades vinculadas, o FNC apresentou crescimento de seus recursos nos últimos anos. Todavia, constatou-se períodos de baixa, demonstrando a necessidade de recursos permanentes reconhecidos por lei, a fim de evitar instabilidade causada por crises econômicas ou por programas políticos que desmereçam a cultura no repasse de verbas.

Advirta-se ainda, que aumento no volume de recursos isoladamente, pode não significar aumento e equilíbrio na contemplação dos mesmos, face os entraves burocráticos na distribuição, o que poderá ser sanado com a desconcentração das verbas do FNC para outros fundos similares, a nível de Estados e Municípios.

Outro obstáculo que se certificou foi a ausência individualizada nos números do FNC, que só foram evidenciados após dedução obtida do total de valores, em que estava incluso o mecenato. A falta de números específicos do FNC caracteriza-se como mais um elemento que comprova a desatenção com o financiamento público da cultura.

O quantitativo de projetos apresentados, aprovados e apoiados mostrou a variedade com que os proponentes recorreram, atenderam às exigências legais e, conseqüentemente foram apoiados pelo FNC, restando perceptível a variação de apoio, e que foi justificado por abalos de ordem financeira, e até mesmo por dificuldade de distribuição dos recursos.

A última análise de números do FNC referiu-se a realidade do Estado do Ceará, constatando-se a mesma variação no número de projetos e de recursos despendidos, detectada no restante do país. Em alguns anos verifica-se grande volume de recursos gastos em projetos pontuais, que pela magnitude exigem maior quantidade de verba. Entretanto, nota-se que, não obrigatoriamente, importam em efervescência cultural, ou seja, não significa deslocamento de verbas para ações variadas que atingem grande contingente de pessoas.

Finalmente, a partir desta investigação pode-se confirmar a importância do FNC para a efetivação do acesso à cultura preconizado pela CF/88. Todavia, como não há receita milagrosa para solucionar o problema do acesso à cultura a todos, para que houvesse uma melhor aplicação dos recursos do FNC e conseqüentemente, a plenitude que a CF/88 preconiza, seria necessária a determinação de critérios mais claros e adequação das formas já existentes, de modo a garantir a utilização das verbas por projetos não aquinhoados pelo Mecenato, o que tornaria viáveis projetos culturais menores e de pouca expressão mercadológica.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. **A lei 4.320 comentada ao alcance de todos**. Fortaleza: Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará, 1997.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARISTÓTELES. **A política**. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2002.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

_____. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARBALHO, Alexandre. **Idéias Sobre uma Política Cultural para o Século XXI**. In: SEMINÁRIO CULTURA XXI: DESAFIOS DA GESTÃO CULTURAL, 2003. Fortaleza.

_____. **Relações entre estado e cultura no Brasil**. Ijuí: Unijuí, 1998.

BARBOSA, Lúcia Machado; BARROS, Maria do Rosário Negreiros; BIZERRA, Maria da Conceição (Org.) **Ação Cultural: idéias e conceitos**. Recife: Massangana, 2002.

BARBOSA, Rui. **Comentários à Constituição federal brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1933. v.2.

BARROS, Luis Celso. **Ciência das finanças: direito financeiro**. 4. ed. São Paulo: Edipro, 1991.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 7. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **A economia como ela é...** São Paulo: Boitempo, 2000.

BERCOVICI, Gilberto. **Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado**. In: Maria Paula Dallari Bucci. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Sraiva, 2006. p. 143-165

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra:2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Teoria do Estado**. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Decreto n 5.761 de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato_2004-2006/2006/Decreto/5761.htm>. Acesso em 15 dez. 2009.

_____. FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA. Disponível em: <<http://www.casaruibarbosa.gov.br/>>. Acesso em 10 dez. 2009.

_____. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2009). Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/>>. Acesso em 10 dez. 2009.

_____. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2009). Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/component/search/DIAGNOSTICO%2BDOS%2BINVE?ordering=&searchphrase=all>>. Acesso em 30 nov. 2009.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCivil/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em 25 jan. 2010.

_____. Lei nº 4.320, de 101, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>>. Acesso em 23 nov. 2009.

_____. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, Institui o Fundo de Financiamento do Norte FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FNO, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/legislaçao/105039/lei-7827-89>>. Acesso em 17 dez. 2009.

_____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e dá outras providências. Disponível em <<http://www.fundep.ufmg.br/homepage/leis/lei8313c.asp>> Acesso em 16 mar. 2008.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 24 de set. 2009.

_____. Portaria nº 6, de 27 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre prazo para apresentação de propostas culturais ao Ministério da Cultura, com vistas à utilização de recursos do Fundo Nacional da Cultura e da Administração Direta beneficiários da demanda espontânea ao Orçamento do Exercício de 2009 e dá outras providências. Disponível em <<http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2009/03/fnc-e-emendas-prazo1.pdf>> Acesso em 17 dez. 2009.

_____. Portaria nº 9, de 06 de março de 2007. Dispõe sobre o credenciamento de instituições financeiras oficiais e sobre as contas correntes que receberão recursos vinculados a projetos culturais, de que trata a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, e suas alterações, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.cultura.gov.br/site/wp->

content/uploads/2008/03/portaria-minc-9-de-2007-uificacao-de-contas.odf> Acesso em 13 jan. 2010.

_____. Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para a execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em <http://www.controladoria.al.gov.br/legislacao/legislacaocorrelata/PortariaInterministerial127_2008Convenios.pdf> Acesso em 13 jan. 2010.

_____. Projeto de Lei nº 6.722/2010. Disponível em <<http://www.cultura.gov.br/site/2010/02/03/74194>>. Acesso em 06 fev. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>. Acesso em: 17 jan. 2010.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 10 fev. 2010.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em 16 fev. 2010.

_____. Ministério da Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/sobre/organograma/>>. Acesso em 6 jan. 2010.

_____. Ministério da Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/categoria/politicas/gestao-orcamentaria/>>. Acesso em 5 jan. 2010.

_____. Ministério da Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/categoria/politicas/gestao-cultural/>>. Acesso em 15 jan. 2010.

_____. Ministério da Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/categoria/politicas/plano-nacional-de-cultura/>>. Acesso em 15 jan. 2010.

_____. Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes_01.asp/>. Acesso em 10 jan. 2010.

_____. Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 17 jan. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>. Acesso em: 17 jan. 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Dejalma de. **Direito financeiro e orçamentário**. São Paulo: Atlas, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.

_____. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

_____. **Estudos sobre direitos fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Portugal: Coimbra Editora, 2008.

CARREIRA, Liberato de Castro. **História financeira e orçamentária do império no Brasil**. Brasília, Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980.

CESNIK, Fábio de Sá. **Guia do incentivo à cultura**. São Paulo: Manole, 2002.

_____. **Histórico das Leis Federais de Incentivo à Cultura e seus Benefícios Fiscais**. In: SEMINÁRIO CULTURA XXI: DESAFIOS DA GESTÃO CULTURAL, 2003, Fortaleza. **Anais...**Fortaleza: Secult, 2003.

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania cultural: o direito à cultura**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. **Convite à filosofia**. 13 ed. 5 impressão. São Paulo: Ática, 2005.

_____. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. **Política Cultural**. 2. ed. São Paulo: Fundação Wilson Pinheiro/Mercado Aberto, 1985.

Congresso Internacional ULEPICC Políticas de cultura y comunicación: creatividad, diversidad y bienestar em la Sociedad de la Información, VII, 2009, Universidad Carlos III de Madrid, **Anais...** Madrid: Unión Latina de economía política de la información, la comunicación e la cultura , 2009, V1 Mesa 3.

CICCO, Cláudio de; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria geral do Estado e ciência política**. 2.ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, v. 7.

CULTURA E MERCADO. Disponível em <<http://www.culturaemercado.com.br/relatos/minc-entrega-ao-congresso-projeto-de-revogacao-da-lei-rouanet/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Análise da concepção, estrutura e funcionamento da “Lei Jereissati”**. Sobral: Casa da Cultura, 2003.

_____. **Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988.** A Representação de interesses e sua aplicação ao programa nacional de apoio à cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

_____; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio; COSTA, Rodrigo Vieira. **Direito arte e cultura.** Fortaleza: Sebrae/Ce, 2008.

_____. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro.** Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

_____. **Direitos Culturais: do reconhecimento da fundamentalidade à necessidade de simplificação.** In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA CULTURA, Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

_____. **Federalismo Cultural.** In: SEMINÁRIO CULTURA XXI: DESAFIOS DA GESTÃO CULTURAL, 2003. Fortaleza. **Anais,** Fortaleza: Secult, 2003.

_____. Identificação e importância dos princípios na vigente constituição do Brasil. **Pensar. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza,** v.12, p. 57-65, março 2007.

_____. **Teoria e prática da gestão cultural.** Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania.** São Paulo: Moderna, 1998.

_____. **Elementos de teoria geral do Estado.** 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

DUARTE, Rodrigo. **Teoria crítica da indústria cultural.** Belo Horizonte: UFMG, 2003.

EAGLETON, Terry. **A idéia de cultura.** Tradução Sandra Castello Branco. São Paulo: UNESP, 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Básico da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

FERREIRA, Eduardo Marcial. **Manual de direito financeiro e tributário.** 5 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito.** São Paulo: Malheiros, 1995.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil.** Parte geral. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais.** 4. ed. rev. São Paulo: RCS, 2005.

GULLAR, Ferreira. **Cultura posta em questão, vanguarda e subdesenvolvimento: ensaios sobre arte.** 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

HADARA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

KELSEN, Hans. **Teoria geral das normas**. Trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: 1986, 1986.

_____. **Teoria pura do direito**: introdução à problemática científica do direito. Trad. J. Cretella Jr., Agnes Cretella. 3. ed. rev. da tradução. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Org.). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 21. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Fundamentos constitucionais do processo**: sob a perspectiva da eficácia dos direitos e garantias fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2002.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martins Claret, 2005.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001.

_____. Proteção constitucional dos direitos fundamentais culturais das minorias sob o perspectiva do multiculturalismo. **Revista de Informação Legislativa nº 177**, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 19, 2008.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada**. 32. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. refundida, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

MOTA, Marcel. **Pós-positivismo e restrições de direitos fundamentais**. Fortaleza: Omni, 2006.

MOURÃO, Henrique Augusto. **Patrimônio cultural como um bem difuso**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

NOGUEIRA, Antonio Gilberto Ramos. **Por um inventário dos sentidos**: Mário de Andrade e a concepção de patrimônio e inventário. São Paulo: Hucitec, 2005.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **HORVATH, Estevão. Manual de direito financeiro**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal**: leis de incentivo como política pública de cultura. São Paulo: Escritura, 2004.

ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

_____. **Cultura e modernidade**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

PACIULLI, José. **Direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: Bushatsky, 1977.

PAIN, Antônio. **A problemática do culturalismo**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**: teoria, jurisprudência e 400 questões: (atualizada de acordo com a Lei da Responsabilidade Fiscal). 6. ed. rev. e ampl. e atualizada até a Emenda Constitucional 53. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Hermenêutica filosófica e constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

PETTER, Lafayette Josué. **Direito financeiro**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonard, 2000.

_____. Reforma do judiciário e direitos humanos. In: TAVARES, André Ramos et al. (Org.). **Reforma do judiciário analisada e comentada**. São Paulo: Método 2005. p. 67-81.

POLÍTICAS CULTURAIS EM REVISTA. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais>> . Acesso em: 10 nov. 2009.

PROPOSTA DE ESTRUTURAÇÃO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA (2009). Disponível em: <<http://blogs.cultura.gov.br/snc/>>. Acesso em 13 dez. 2009.

RAMOS, Hamilton Vieira. Diferenças sociais e ações afirmativas. A luta pela igualdade. **Revista de Informação Legislativa n° 173**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 117, 2007.

REALE, Miguel. **Cinco temas do culturalismo**. São Paulo: Saraiva, 2000.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Marketing cultural e financiamento da cultura: teoria e prática em um estudo internacional comparado**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria geral do processo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. **A propriedade dos bens culturais no Estado democrático de direito**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de direito financeiro & direito tributário**. 14. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ROYO, Javier Perez. **Curso de derecho constitucional**. 2. ed. Madri: Marcial Pons, Ediciones Juridicas, 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: princípios de direito político**. Trad. de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2. ed. rev. da tradução. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre. **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2007.

_____. Congresso Internacional ULEPICC Políticas de cultura y comunicación: creatividad, diversidad y bienestar em la Sociedad de la Información, VII, 2009, Universidad Carlos III de Madrid: Unión Latina de economía política de la información, la comunicación e la cultura, **Anais...** Madrid, 2009, V1 Mesa 3.

SANTOS, José Luiz dos. **O que é cultura**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 27. ed. rev. atual. Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SILVA, Frederico A. Barbosa. **Política Cultural no Brasil**. Brasília, 2007. Coleção Cadernos de Políticas Culturais. Ministério da Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/wp.content/uploads/2007/10/cpc-volume-02.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2010.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise – vinte anos de Constituição Federal**, v.2, n. 17, Brasília, 2009. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume02/bps_compelto_2.pdf> Acesso em 14/02/10> Acesso em: 14 fev. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Vasco Pereira da. **A cultura a que tenho direito - Direitos fundamentais e cultura**. Coimbra: Almedina, 2007.

TOLILA, Paul. **Cultura e Economia: problemas, hipóteses, pistas**. Trad. de Celso M. Pacionik. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2007.

UNESCO. **Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/1500224POR.pdf>>. Acesso em: 19 jan 2010.

_____. **Declaração universal sobre a diversidade cultural**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em 19 jan 2010.

WALD, Arnoldo. Da natureza jurídica do fundo imobiliário. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 80, 1990.

WEFFORT, Francisco Correa. **A cultura e as revoluções da modernização**. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2000.