

O papel dos colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura

Francisco Humberto Cunha Filho¹

RESUMO: O presente artigo reflete sobre o exercício da democracia, no setor cultural, feito por meio de órgãos representativos e de composição plural, genericamente chamados de **colegiados**. Aborda especificamente um colegiado geral, o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), e um colegiado setorial, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), enfocando suas atuações no campo dos incentivos fiscais, além de outras reflexões gerais atinentes ao efetivo cumprimento da missão de permitir a participação popular na gestão pública da cultura.

PALAVRAS-CHAVE: Colegiados culturais – cultura – democracia – participação

The role of colleges in the public culture inducement definitions

ABSTRACT: This article reflects on the exercise of democracy in the cultural sector, made by representative bodies and composition plural, the colleges. It studies specifically a general college, the National Council for Cultural Policy (CNPC), and a sector college, the National Commission of Culture Incentive (IASC), focusing on their performances in the field of tax incentives, and other reflections on the effective performance of mission to allow popular participation in public management of culture.

KEYWORDS: Cultural colleges- culture - democracy - participation

Introdução

O segmento cultural, na história do Direito brasileiro, sempre constituiu uma espécie de ‘ilha’ aristocrática, o que se evidencia no fato de que, por lei, os cargos públicos do setor eram reservados às pessoas de ‘notório saber cultural’, expressão que possuía o significado de ‘portador de elevado domínio da cultura erudita’.

A ruptura normativa com tal paradigma foi estabelecida com a Constituição Federal de 1988, que foi a primeira a trazer indicações sobre o *modus operandi* em termos de gestão pública da cultura, segundo o qual a proteção e promoção do patrimônio cultural – tido como todos os bens materiais e imateriais portadores de referência à formação dos diferentes grupos componentes da nossa sociedade – deve ser feita, sempre, ‘com a colaboração da comunidade’, algo que equivale a uma ordem de democratização.

¹ Doutor em Direito; Professor da Universidade de Fortaleza. E-mail:humbertocunha@uol.com.br

Num país de dimensões continentais e de grande população, o exercício da democracia se faz, no mais das vezes, por meio de órgãos representativos, geralmente de composição plural, que genericamente podem ser chamados de **colegiados**. Tais colegiados podem ter competência para atuar em todo um setor (o cultural, por exemplo), e nesse caso recebem a designação de **colegiados gerais**; também é comum a criação de **colegiados setoriais**, cuja atuação é limitada a um campo específico, como por exemplo, dentro da cultura, o incentivo fiscal.

O presente artigo intenta refletir mais amiudemente sobre um colegiado geral, o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), e sobre um colegiado setorial, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), enfocando suas atuações no campo dos incentivos fiscais, mas sem omitir reflexões gerais atinentes ao efetivo cumprimento da missão de permitir a participação popular na gestão pública da cultura.

1. Critério Aristocrático de Composição dos Antigos Conselhos de Cultura

O primeiro Conselho Nacional de Cultura (CNC) foi criado pelo Decreto-lei nº 526, de 1º de julho de 1938; para ele, por exemplo, somente podiam ser escolhidas pessoas notoriamente consagradas ao “problema da cultura”², o que significava “notáveis homens de cultura”, segundo o conceito subjetivo do próprio Presidente da República.

O Decreto nº 50.293, de 23 de fevereiro de 1961, deu nova feição e novo conceito ao Conselho Nacional de Cultura, definindo que sua composição deveria se restringir aos presidentes e secretários-gerais de um apanhado de Comissões Nacionais dedicadas a aspectos pontuais da cultura³, integradas por representantes de entidades de

² A expressão aspeada foi literalmente extraída da norma, e o destaque a ela atribuído visa demonstrar que até os tempos atuais concebe-se com dignidade para compor órgãos de aconselhamento cultural apenas determinadas pessoas aquinhoadas com formação acadêmica e providas de elevado grau de acúmulo de conhecimentos. Veja-se, por exemplo, em QUINTELLA (1984, p. 118). Esta Autora, estudando as instituições culturais brasileiras operantes na década de 1970 observa que “... configura-se a participação de uma mesma elite nas posições de poder das diferentes instituições. (...) Não temos (...) um grupo formado a partir do Conselho Federal de Cultura, outro da Academia Brasileira de Letras e outro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro que estabelecessem entre si algum tipo de competição. O que encontramos de fato é um mesmo grupo que, com pequenas diferenças de acordo com a especificidade da instituição, se repete, se faz presente e se perpetua nas três instituições analisadas”.

³ Tais eram: Comissão Nacional de Literatura; Comissão Nacional de Teatro; Comissão Nacional de Cinema; Comissão Nacional de Música e Dança; Comissão Nacional de Artes Plásticas; e Comissão de Filosofia e Ciências Sociais, esta última criada pelo Decreto nº 50.366/1961. Além desses membros, também integravam o CNC um representante do Ministério da Educação, um do Ministério da Fazenda, um do Ministério das Relações Exteriores, e um da Universidade do Brasil.

cada setor artístico ou por pessoas de reconhecido valor cultural, mas que se situavam no campo estatal, vez que seus membros, em número de cinco, com mandato de dois anos, eram nomeados pelo Presidente da República.

Em nova alteração determinada pelo Decreto nº 771, de 23 de março de 1962, para a composição do CNC, reeditou-se o critério de seleção “dentre pessoas notoriamente consagradas aos problemas da cultura”.

O regime militar extinguiu o Conselho Nacional de Cultura e criou o Conselho Federal de Cultura, por meio do Decreto nº 74, de 21 de novembro de 1966, estabelecendo que seus membros somente pudessem ser “personalidades eminentes” da cultura brasileira e de reconhecida idoneidade. O Decreto nº 94.979, de 29 de setembro de 1966, determinou nova estruturação para o Conselho Federal de Cultura, transferindo-o para o recém criado Ministério da Cultura, mas conservando-lhe os cânones tradicionais, dentre os quais estabelecia como perfil dos conselheiros o de “personalidades eminentes da cultura brasileira”, ligadas às diversas áreas culturais.

1.1. O Conselho de Cultura da Redemocratização

O fim da ditadura militar veio acompanhado do desaparecimento dos conselhos de cultura, por considerável período (1991 a 2000), até que o Decreto nº 3.617, de 2 de outubro de 2000, dispôs sobre a composição do Conselho Nacional de Política Cultural do Ministério da Cultura⁴ (CNPC), o qual havia sido criado pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. A investidura é, então, definida pela cumulatividade de outros cargos públicos na área cultural⁵. Ocorre que, em 24 de agosto de 2005, foi editado o Decreto nº 5.520, que alterou e ampliou substancialmente a composição do CNPC, conservando a representação pública - agora não mais exclusiva da área cultural-, mesclando a ela representação da comunidade artística e cultural, bem como de entidades relacionadas a tais segmentos; aqui, destaque-se, não obstante a fragilidade da espécie normativa

⁴ SANTOS (2002, p. 490), sobre o tema ponderou que “Desaparecido o Conselho Federal de Cultura, os colegiados sobreviventes na estrutura do Ministério não parecem atingir resultado positivo nas tentativas de interação. O Ministério da Cultura não se apresenta em condições de dialogar e interagir”.

⁵ Eis a composição, à época, do Conselho Nacional de Política Cultural: o Ministro de Estado da Cultura (presidente); o Secretário-Executivo do Ministério da Cultura (substituto do presidente); os titulares das Secretarias que compõem os órgãos específicos singulares da estrutura organizacional do MINC (o Secretário do Livro e Leitura; o Secretário do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas; o Secretário da Música e Artes Cênicas; e o Secretário do Audiovisual); o Presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; e os Presidentes das Fundações vinculadas ao MINC (Casa de Rui Barbosa; Cultural Palmares; Nacional de Artes; Biblioteca Nacional).

(Decreto), é omitida a exigência expressa de ‘eminência cultural’, como critério indispensável ao integrante de um colegiado cultural público⁶.

Especificamente para este Conselho, ora vigente, é imperioso conhecer-lhe as competências no campo dos incentivos pecuniários à cultura, com o fito de saber se estas, emanadas que são de um colegiado geral, concorrem, contraditam ou suprem eventuais deficiências do colegiado setorial, cujo estudo será aprofundado adiante, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC.

Segundo o Art. 7º do Decreto nº 5.520/2005, compete ao CNPC, por seu órgão plenário:

(...)

III - estabelecer as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, no que concerne à sua distribuição regional e ao peso relativo dos setores e modalidades do fazer cultural, descritos no art. 3º da Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991;

⁶ A Complexa e extensa composição do Conselho está definida no Decreto nº 5.520/2005, Art. 12. O CNPC e seu Plenário serão presididos pelo Ministro de Estado da Cultura e, em sua ausência, pelo Secretário-Executivo do Ministério da Cultura. § 1º O Plenário será composto pelos representantes dos entes integrantes do SFC, sendo: I - quinze representantes do Poder Público Federal, da seguinte forma: a) seis do Ministério da Cultura; b) um da Casa Civil da Presidência da República; c) um do Ministério da Ciência e Tecnologia; d) um do Ministério das Cidades; e) um do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; f) um do Ministério da Educação; g) um do Ministério do Meio Ambiente; h) um do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; i) um do Ministério do Turismo; e j) um da Secretaria-Geral da Presidência da República; II - três representantes do Poder Público dos Estados e Distrito Federal, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Cultura; III - três representantes do Poder Público municipal, indicados, dentre dirigentes de cultura, respectivamente, pela Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional de Municípios e Frente Nacional de Prefeitos; IV - um representante do Fórum Nacional do Sistema S; V - um representante das entidades ou das organizações não-governamentais que desenvolvem projetos de inclusão social por intermédio da cultura, por escolha do Ministro de Estado da Cultura, a partir de lista tríplice, organizada por essas entidades; VI - nove representantes das áreas técnico-artísticas, indicados pelos membros da sociedade civil nos colegiados setoriais afins ou, na ausência destes, por escolha do Ministro de Estado da Cultura, a partir de listas tríplíce apresentadas pelas associações técnico-artísticas pertinentes às áreas a seguir, em observância de norma a ser definida pelo Ministério da Cultura: a) artes visuais; b) música popular; c) música erudita; d) teatro; e) dança; f) circo; g) audiovisual; h) literatura, livro e leitura; e i) artes digitais; VII - sete representantes da área do patrimônio cultural, indicados pelos membros da sociedade civil, nos colegiados setoriais afins ou, na ausência destes, por escolha do Ministro de Estado da Cultura, a partir de lista tríplice organizada pelas associações de cada uma das seguintes áreas, em observância de norma a ser definida pelo Ministério da Cultura: a) culturas afro-brasileiras; b) culturas dos povos indígenas; c) culturas populares; d) arquivos; e) museus; f) patrimônio material; e g) patrimônio imaterial; VIII - três personalidades com comprovado notório saber na área cultural, de livre escolha do Ministro de Estado da Cultura; IX - um representante de entidades de pesquisadores na área da cultura, a ser definido, em sistema de rodízio ou sorteio, pelas associações nacionais de antropologia, ciências sociais, comunicação, filosofia, literatura comparada e história; X - um representante do Grupo de Institutos, Fundação e Empresas - GIFE; XI - um representante da Associação Nacional das Entidades de Cultura - ANEC; e XII - um representante da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES. § 2º Poderão integrar, ainda, o Plenário do CNPC, na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto, um representante de cada órgão ou entidade a seguir indicados: I - Academia Brasileira de Letras; II - Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro; III - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC; IV - Ministério Público Federal; V - Comissão de Educação do Senado Federal; e VI - Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

IV - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura; (...)

VIII - incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área cultural.

2. A Democracia Representativa e os Colegiados Setoriais

Bem antes do Decreto nº 5.520/2005, no plano federal, a idéia democrática chegou por primeiro a um importante **colegiado setorial da cultura**⁷, especificamente responsável pela política de fomentos pecuniários, instituída pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC (Lei nº 8.313/1991), integrado por três mecanismos: o Fundo Nacional da Cultura – FNC, constituído com recursos públicos; os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART, decorrentes de recursos privados, com tributação diferenciada; e o Mecenato Federal, fomentado a partir de renúncias fiscais. Referido colegiado é a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), que nasce, como visto, de um imperativo constitucional que obriga a **colaboração da comunidade** no planejamento e execução das políticas públicas de cultura.

A composição da CNIC, segundo o Art. 32 da Lei nº 8.313/91, é a seguinte: o Ministro da Cultura (que a preside, e nesta condição tem voto de qualidade⁸), os Presidentes das entidades supervisionadas pelo Ministério da Cultura (em número de cinco⁹), o Presidente da entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura das Unidades Federadas, um representante do empresariado brasileiro, e seis representantes de entidades associativas dos setores culturais e artísticos de âmbito nacional. Numericamente, portanto, a CNIC tem quatorze membros: seis representam a Administração Pública Federal, um representa as demais unidades federadas, um representa o empresariado nacional, e seis representam o setor cultural. Estes números oferecem a miragem de que há perfeita paridade entre a representação estatal e a da sociedade civil, o que seria verdadeiro, não fosse o voto de Minerva de que é dotado o Ministro da Cultura. Observa-se, por conseguinte, um peso favorável ao Estado nas

⁷ Aquele que, em contraposição ao **colegiado geral**, tem competência restrita para atuar em setor ou setores específicos do segmento cultural. Note-se que a expressão **colegiado setorial**, aqui utilizada, é uma construção doutrinária, não se confundido, portanto, com expressão homônima encartada no Decreto nº 5.520/2005, embora com ela tenha relação.

⁸ FARHAT (1996, p. 971) explica o significado da expressão: “Prerrogativa do presidente de uma assembléia, câmara, associação ou corporação, de desempatar votações. Também chamado de voto de Minerva, em alusão à deusa da Sabedoria”.

⁹ Fundação Biblioteca Nacional – FBN, Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB, Fundação Cultural Palmares FCP, Fundação Nacional de Artes – FUNART e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

situações que ensejam conflitos de idéias. Deve-se admitir, contudo, que a representação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mesmo tendo natureza pública, não pode ser confundida com a da União, pelo motivo dos freqüentes antagonismos de interesses.

No aspecto da representação, a CNIC possui membros natos (os que representam o poder público) e membros eletivos (os emanados da sociedade civil). Adiante, reflexões atinentes à representatividade e adequação de cada um dos componentes da Comissão.

O Presidente da CNIC é o Ministro da Cultura, na condição de membro nato. Esta sorte de atribuição, que permite a uma autoridade executiva presidir órgãos normativos ou opinativos existentes na esfera de poder a que se vinculam, é prática usual em nosso país. Do próprio texto constitucional são colhidos exemplos: é o Presidente da República quem preside o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Percebe-se, por conseguinte, a curiosa reiteração de um costume administrativo, mais consentâneo com o regime parlamentarista, que propriamente com o presidencialista.

Os cinco presidentes de entidades vinculadas ao Ministério da Cultura também integram a CNIC na condição de membros natos. A rigor, são servidores públicos subordinados ao Ministro da Cultura, o que significa dizer que, nas questões prioritárias para o Governo Federal, os votos destas autoridades se identificam com o de seu superior. Não obstante essa limitação, é salutar a presença de representantes de entes públicos da administração federal indireta, que lidam com a cultura, como membros da CNIC porque, na pior das hipóteses, têm a possibilidade de clamar atenção para os distintos segmentos culturais a que se vinculam.

O último dos membros natos da CNIC era, no dizer do inciso III do Art. 35 do Decreto nº 1.494/95, “o presidente da entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura dos Estados e do Distrito Federal”. Relativamente a ele constatava-se uma deficiência de representação, se observado que o comando da Lei nº 8.313/91 se refere ao “presidente da entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura das Unidades Federadas¹⁰”. Como se sabe, a Constituição de 1988 (Art. 1º e 18) atribuiu aos municípios brasileiros o *status* de unidades da Federação (BERCOVICI, 2003, p. 145; RAMOS, 2000, p. 194-196), decorrendo disto que, não tendo as edilidades representação no órgão que reúne os secretários de cultura dos Estados e do Distrito

¹⁰ Art. 32, III.

Federal, a lei não estava adequadamente cumprida, em virtude da dimensão que lhe deu o Decreto, como visto. Tal defeito¹¹, porém, foi normativamente corrigido, com a edição, em 27 de abril de 2006, do Decreto nº 5.671, cujo Art. 39, III, previu a representação das unidades federadas com as mesmas letras do Art. 32, III da Lei do PRONAC. É de grande importância que esta nova prescrição não se reduza ao plano redacional, mas que todos os entes federados, inclusive os Municípios, tenham voz e voto na deliberação da política nacional de cultura, uma vez que relativamente a ela funcionam (ou deveriam funcionar) como uma espécie de posto avançado, no suporte às atividades culturais que acontecem por todo o país.

Uma outra categoria de membros da CNIC é a dos indicados, com mandato de dois anos, permitida uma recondução. Como já referido, são em número de sete, sendo que um é representante do empresariado nacional, e os outros seis são representantes de entidades associativas de setores culturais e artísticos, de âmbito nacional¹², a saber: a) artes cênicas; b) audiovisual; c) música; d) artes visuais, arte digital e eletrônica; e) patrimônio cultural material e imaterial, inclusive museológico e expressões das culturas negra, indígena, e das populações tradicionais; e f) humanidades, inclusive a literatura e obras de referência (Art. 40 do Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006).

Estrategicamente é importante, e politicamente é legítima a participação do empresariado no órgão que delibera sobre considerável parcela da política cultural do país, sobremaneira se considerado o fato de que, em grande parte, esta mesma política se baseia no incentivo fiscal, sistemática em que os empresários desempenham papel de protagonistas, como doadores, patrocinadores e/ou investidores. Por seu turno, a análise do conjunto de representantes dos setores artísticos e culturais impele à conclusão de que neles reside a representação da sociedade civil, ou nos termos constitucionais, da **comunidade cultural** que colabora com o Estado na promoção e proteção da cultura.

¹¹ Esta anomalia, ora corrigida normativamente, já havia sido denunciada no meu **Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: a Representação de Interesses e sua Aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura**. Aliás, deste livro (CUNHA FILHO, 2004, p.146-147), reproduzo alguns trechos, mas não literalmente, posto que afetados por novos entendimentos e por mudanças legislativas posteriores à sua publicação.

¹² No âmbito do PRONAC não se discute sobre o que efetivamente seja **âmbito nacional** das entidades representadas na CNIC, mas é razoável aplicar-se, para elas, a exigência que o Supremo Tribunal Federal impõe para conhecer a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), quando intentada pelos legitimados da parte final do inciso IX do Art. 103 da Constituição Federal, sintetizada, por MEIRELLES (2002, p. 311), desta forma: “Quanto ao caráter nacional da entidade, enfatiza-se que não basta simples declaração formal ou manifestação de intenção constante de seus atos constitutivos. Faz-se mister que, além de uma atuação transregional, tenha a entidade membros em pelo menos nove Estados da Federação, número que resulta da aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos”. Exigência desta natureza tem o condão de mensurar a representatividade e, por conseguinte, a legitimidade da representação artística e cultural na CNIC.

Os números de representantes do poder público e da sociedade civil se equilibram na formação da CNIC, sendo alentador verificar que não há polarização apenas nestes dois segmentos, abrigando a Comissão, representantes do empresariado e dos poderes dos outros entes públicos.

2.1. As Competências da CNIC.

Sendo a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) um órgão de representação da sociedade civil nas políticas públicas federais de fomento à cultura, a partir das competências a ela atribuídas, far-se-á a averiguação da participação popular, o que permitirá concluir se o setor cultural efetivamente divide com o Estado este mister, ou se se trata de atuação meramente legitimadora. Para tanto, é necessário um histórico mínimo.

O texto originário da Lei nº 8.313/91 fixava que as competências da CNIC seriam definidas no respectivo regulamento, não obstante, de forma esparsa, as mencionasse em diversos dispositivos. Por sua vez, o Art. 34 do Decreto nº 1.494/95 previa, de forma sistemática, para a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), atribuições normativas, executivas e fiscalizatórias.

No âmbito normativo, competia à CNIC aprovar o programa de trabalho anual do Fundo Nacional da Cultura, além de definir outras ações e outros segmentos culturais, para além dos especificados na Lei nº 8.313/91 e no Decreto nº 1.494/95, como merecedores dos incentivos públicos; bem como, no caso de insuficiência de recursos para o atendimento de toda a demanda, definir as prioridades para o financiamento dos projetos aprovados.

Na seara executiva, competia à CNIC selecionar as instituições culturais que podiam apresentar planos anuais de atividades em substituição a projetos específicos; e exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Ministro de Estado da Cultura.

No plano da fiscalização, direcionava-se à atuação do Estado, como também dos beneficiários do PRONAC, compreendendo as seguintes atribuições da CNIC: proferir decisão final quanto à aprovação do enquadramento dos projetos nas finalidades e objetivos do PRONAC, no do mecenato federal, e funcionar como instância recursal na área administrativa; julgar os recursos relacionados com prestação de contas não aprovadas pelo Ministério da Cultura; avaliar permanentemente o PRONAC, propondo medidas para seu aperfeiçoamento.

Panoramicamente vista a competência inicial da CNIC, é imperioso que se faça uma análise, com o fito de entender a intenção do legislador, contida nas atribuições deste órgão. Constatou-se que as competências executivas da CNIC eram praticamente inexistentes, isto porque quando o constituinte prescreveu que Estado e sociedade partilhassem a promoção e proteção do patrimônio cultural, certamente não quis desnaturar as atribuições peculiares de cada um. Assim, tendo a modernidade afirmado o Estado como instrumento da Sociedade¹³, também no plano do estudo ora encetado as atividades de execução de políticas devem ser implementadas pela estrutura estatal especificamente organizada para tanto. Se, no caso sob análise, ao Estado competem as atividades executivas, quais as que remanescem para a sociedade, nesta partilha de atribuições? Por exclusão óbvia, as de natureza normativa e fiscalizatória, sendo que esta última se direciona especificamente para averiguar a implementação da primeira.

Mas qual a abrangência destas prerrogativas normatizadoras e de fiscalização da CNIC? Como visto, era ela o órgão que aprovava “o programa de trabalho anual do Fundo Nacional da Cultura”. Sabendo-se que o FNC é o principal instrumento do governo federal para intervir nas políticas culturais da União, e que o programa anual de trabalho deste Fundo dependia da chancela da CNIC, este fato por si só exhibe a relevância e poder que desfrutava a Comissão. Não menos importante, nessa seara normativa originária, era a prerrogativa de definir outras ações e outros segmentos culturais, para além dos especificados na Lei nº 8.313/91 e respectivo regulamento, como merecedores dos incentivos públicos. Com esta atribuição, o legislador conferiu à CNIC uma direta e explícita possibilidade de ampliar a legislação parlamentar, sem necessidade de acionar o Congresso Nacional, e ao mesmo tempo superando a prática de entregar esta fidedignidade a um órgão monocrático, como a Presidência da República ou à Chefia de um Ministério. Também no texto original da Lei nº 8.313/91 aparecia mais uma importante competência normativa da CNIC: no caso de insuficiência de recursos para o atendimento de toda a demanda, a de definir as prioridades para financiamento dos projetos aprovados. Esta prerrogativa ostentava o condão de funcionar como garantia do princípio da impessoalidade (ROCHA, 1994, p. 145), uma vez que, sendo a

¹³ No mesmo sentido MIRANDA (2002, p. 163) faz uma análise ideológica, entendendo que “O Estado é um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que a sociedade se enredou numa irredutível contradição consigo mesma e está dividida por antagonismos irreconciliáveis. Para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes, não se devorem, e não consumam a sociedade numa luta estéril, torna-se necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’: esse poder é o Estado”.

CNIC um órgão plural, tanto no sentido numérico quanto na abrangência da representação, os riscos de favorecimento ilícito ficam muito menores do que seriam, caso a definição de prioridade, na escassez de recursos, fosse prerrogativa de autoridade monocrática.

A análise dos poderes de fiscalização da CNIC permite constatar a submissão do próprio Estado, incluindo o Ministro da Cultura, às deliberações daquela. Note-se que a ela competia “proferir decisão final quanto à aprovação do enquadramento dos projetos nas finalidades e objetivos do PRONAC”, quando submetidos ao Mecenato Federal, e “funcionar como instância recursal na área administrativa”. Portanto, o quadro do poder deliberativo exibia a seguinte moldura: a aprovação ou não dos projetos era prerrogativa do Ministro da Cultura; se a autoridade adotasse uma decisão contrária aos interesses de um dado proponente, este poderia recorrer da decisão junto à CNIC, que tinha poder, nos termos legais, de modificar a decisão ministerial. Situação similar ocorria quando da fase de prestação de contas no âmbito do Ministério; quando este rejeitasse a contabilidade de certo projeto, caberia recurso à CNIC, que proferiria, então, a decisão final¹⁴. Mas o papel fiscalizador da CNIC não estava adstrito às eventuais provocações de interessados; tinha também a prerrogativa de “avaliar permanentemente o PRONAC, propondo medidas para seu aperfeiçoamento”.

A partir do que foi visto, o papel da **comunidade cultural**, por sua representação, era de acentuada relevância. Entretanto, em virtude da edição da Medida Provisória nº 1589/97 (¹⁵), houve a supressão dos poderes originariamente pertencentes à CNIC, culminando com um retrocesso democrático de elevada monta na gerência dos negócios da cultura, no plano do PRONAC, estabelecendo-se a concentração de todos os poderes decisórios nas mãos do Ministro da Cultura, com a subsequente transformação da CNIC em órgão meramente consultivo e desprovido de poderes decisórios. Para esta comprovação, basta que se observem, em seu conjunto, as prerrogativas originárias da CNIC, constantes do Art. 34 do Decreto nº 1.494/95, diretamente afetado pela modificação¹⁶. O dispositivo referido, que foi tacitamente

¹⁴ Esta prerrogativa não prevalecia, por óbvio, sobre o mister do Tribunal de Contas da União.

¹⁵ Trata-se da Medida Provisória nº 1.589/97, reeditada até 23 de novembro de 1999, quando foi convertida na Lei nº 9.874/99.

¹⁶ O texto normativo tinha a seguinte dicção literal: “Compete à CNIC: I - proferir decisão final quanto à aprovação do enquadramento dos projetos nas finalidades e objetivos do PRONAC, no caso do Capítulo IV deste decreto, e funcionar como instância recursal na área administrativa; II - aprovar o programa de trabalho anual do FNC; III - definir as ações de que trata a alínea c do inciso V do art. 3º da Lei nº 8.313, de 1991; IV - definir os segmentos culturais não previstos expressamente nos Capítulos II e IV deste decreto; V - selecionar as instituições culturais que poderão apresentar planos anuais de

revogado, induziu à seguinte reflexão de Theo Pereira da Silva e Yberê Eugênio Veiga (1997, p. 65):

por força da MP n° 1.589/97, as atribuições previstas neste artigo, com exceção dos incisos VIII e IX, estão automaticamente prejudicadas. No caso da competência do inciso III, a MP referenciada determina o encaminhamento da matéria em forma de consulta.

Destarte, a CNIC, antes provida de importantes competências normativas, fiscalizatórias e até executivas, passou a ser depositária tão somente das seguintes atribuições: 1) emitir ao Ministro da Cultura parecer (não vinculativo) sobre atividades culturais não previstas na Lei como merecedoras do incentivo fiscal à cultura; 2) avaliar permanentemente o PRONAC, propondo medidas para seu aperfeiçoamento; e 3) exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Ministro de Estado da Cultura.

As justificativas para a poda das atribuições da CNIC estão na Mensagem Presidencial n° 1.059/97, e são as seguintes: 1°) atualização legislativa ao novo perfil do Estado brasileiro; 2°) simplificação de procedimentos administrativos; e 3°) recondução da representação social ao seu **verdadeiro** (na Mensagem a palavra utilizada é **fundamental**) papel de órgão consultivo. Tais motivos ensejam a devida reflexão.

Relativamente à alegada atualização da Lei 8.313/91 ao **novo perfil do Estado brasileiro**, e considerando que a Mensagem omite, para ele, uma definição, torna-se praticamente inviável qualquer análise, sem a fixação prévia do que se entende por **novo perfil**. Mas, qualquer que seja esta nova face, pela supressão abrupta e autoritária da representação popular no PRONAC, é algo incompatível com aquilo que constitucionalmente está definido como Estado Democrático de Direito.

O segundo aspecto relativo à **simplificação de procedimentos** é inquestionavelmente verdadeiro, porque, tendo havido a supressão de instâncias às quais os planos, programas e projetos culturais poderiam ou deveriam ser submetidos quando de sua apreciação, logicamente torna-se, ao menos em tese, mais célere e simples a decisão final sobre os mesmos. Vislumbra-se, no entanto, o problema da legitimidade do meio utilizado para este fim. Considerando que a democracia antes de

atividades em substituição a projetos específicos, nos termos do art. 28 deste decreto; VI - julgar os recursos relacionados com prestação de contas não aprovadas pelo Ministério da Cultura, no que se refere à Seção V do Capítulo II deste decreto; VII - estabelecer as prioridades para financiamento dos projetos aprovados no caso de insuficiência de recursos para o atendimento de toda a demanda; VIII - avaliar permanentemente o PRONAC, propondo medidas para seu aperfeiçoamento; IX - exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Ministro de Estado da Cultura”.

ser resultado é processo igualmente democrático¹⁷, não se justifica o sacrifício de sua essência (o direito à livre participação), em nome de resultados pragmáticos, no caso, a simples celeridade de processos administrativos que, aliás, pode ser obtida sem essa amputação.

O último motivo alegado, **a recondução da CNIC ao papel de órgão consultivo**, pressupõe a constatação de um fato, bem como um exercício hermenêutico. O fato seria o de que a CNIC já fora órgão consultivo, retomando, agora, esta condição; isto jamais ocorreu na história do PRONAC. Quanto ao exercício hermenêutico, consistiria em fixar que a colaboração da comunidade para a promoção e proteção do patrimônio cultural, constitucionalmente definida, seria meramente opinativa; esta interpretação, como visto, não encontra, guardada em nosso ordenamento jurídico, posto que a essência do papel da CNIC está nos misteres normativo e fiscalizatório.

As justificativas da decisão que eliminou a possibilidade de efetiva participação da sociedade na definição da política cultural do Governo Federal, por meio da CNIC, não passam de palavras cujo conteúdo prático representa exatamente o oposto da literalidade: mero disfarce do açambarcamento autoritário de mais esta fatia do poder das mãos do povo e de sua representação.

A sorte da CNIC não foi alterada com a edição do Decreto nº 5.761/2006, que a consolidou como órgão consultivo, competente apenas para subsidiar decisões do Ministro da Cultura¹⁸. Não se pode negar o fato de que a norma presidencial sofre a amarra da Lei que, como visto, já houvera suprimido a importância política da Comissão. Porém, o novo Decreto regulamentador do PRONAC foi mais a fundo, de

¹⁷ Faz-se adequada ponderação correlata ao tema, feita por ROCHA (1994, p. 79) ao ponderar: “(...) podemos adiantar que não existe democracia com “verdade” (sintático-semântica), a democracia é o lugar da indeterminação e da invenção (Lefort), da possibilidade do “risco” (Luhmann-De Giorgi), pois somente o totalitarismo fornece a tranquilidade dos lugares pré-estabelecidos”.

¹⁸ Decreto nº 5.761/2006, Art. 38. Compete à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, instituída pelo art. 32 da Lei no 8.313, de 1991: I - subsidiar, mediante parecer técnico fundamentado do relator designado, nas decisões do Ministério da Cultura quanto aos incentivos fiscais e ao enquadramento dos programas, projetos e ações culturais nas finalidades e objetivos previstos na Lei no 8.313, de 1991, observado o plano anual do PRONAC; II - subsidiar na definição dos segmentos culturais não previstos expressamente nos Capítulos III e IV da Lei no 8.313, de 1991; III - analisar, por solicitação do seu presidente, as ações consideradas relevantes e não previstas no art. 3o da Lei no 8.313, de 1991; IV - fornecer subsídios para avaliação do PRONAC, propondo medidas para seu aperfeiçoamento; V - emitir parecer sobre recursos apresentados contra decisões desfavoráveis à aprovação de programas e projetos culturais apresentados; VI - emitir parecer sobre recursos contra decisões desfavoráveis quanto à avaliação e prestação de contas de programas, projetos e ações culturais realizados com recursos de incentivos fiscais; VII - apresentar subsídios para a elaboração de plano de trabalho anual de incentivos fiscais, com vistas à aprovação do plano anual do PRONAC; VIII - subsidiar na aprovação dos projetos de que trata o inciso V do art. 23; e IX - exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pelo seu presidente.

maneira tal que, até mesmo os afazeres de competência da CNIC podem ser dispensados, posto que “o presidente da Comissão poderá deliberar *ad referendum* do colegiado, independentemente do oferecimento prévio dos subsídios a que se referem este artigo¹⁹”. Decidir *ad referendum* é sujeitar decisão a um órgão superior que pode ou não confirmá-la (DEBACQ, 1896, p.13). Se a CNIC é apenas consultiva, mesmo que deseje infirmar a decisão de seu presidente (o Ministro da Cultura), poder algum terá para isso, pois os pronunciamentos do colegiado são dirigidos, com a faculdade de serem ou não acatados, ao próprio emissor da decisão a ser ‘referendada’.

2.2. Ensaio de Restituição de Poderes à Representação da *Comunidade Cultural* por meio do CNPC

Há algo que talvez possa explicar a drástica mudança conceitual da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura: a edição do Decreto nº 5.520/2005 representa um ensaio de devolução de poderes políticos (normativos e fiscalizatórios) à comunidade cultural, não mais através da CNIC, que é um colegiado setorial, mas por meio do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, colegiado geral da cultura, no Brasil, e que, por conseguinte, tem a capacidade de subsumir a competência daquela. Esta convicção tem assento porque, conforme visto acima, o art. 7º do Decreto ora referido definiu, dentre as competências do Conselho, as de “estabelecer as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, no que concerne à sua distribuição regional e ao peso relativo dos setores e modalidades do fazer cultural, descritos no art. 3º da Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991; acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura; e incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área cultural”.

Poder-se-ia supor que tal ensaio não logrou êxito porque, antes que o CNPC fosse efetivado, adveio o Decreto nº 5.761/2006, que tacitamente teria revogado diversos dispositivos do Decreto nº 5.520/2005, ao atribuir as competências do Conselho a outros órgãos, como a Comissão do Fundo Nacional da Cultura, por exemplo, a quem definiu competir, dentre outras atribuições, “avaliar e selecionar os programas, projetos e ações culturais que objetivem a utilização de recursos do Fundo

¹⁹ Decreto nº 5.761/2006, Art. 38, § 1º.

Nacional da Cultura, de modo a subsidiar sua aprovação final pelo Ministro de Estado da Cultura; e elaborar a proposta de plano de trabalho anual do Fundo Nacional da Cultura, que integrará o plano anual do PRONAC, a ser submetida ao Ministro de Estado da Cultura para aprovação final de seus termos²⁰”. Porém, a atenta observação destas competências, adida a uma interpretação sistêmica de ambas as normas, faz com que se perceba serem apenas complementares, não tendo havido, por conseguinte, revogação tácita das competências do Conselho Nacional de Política Cultural.

3. Conclusão

A vigente Constituição Federal determinou a participação popular na definição das políticas culturais, mas até agora, mais de 19 anos após este comando estar vigente, não temos, neste sentido, um formato sequer razoável.

A primeira grande tentativa de fazer a comunidade cultural efetivamente se imiscuir nas deliberações estatais do setor de seu interesse datam da criação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura - CNIC, gestada no âmago do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC. A história da CNIC exhibe uma curva descendente, em termos de poderes políticos, e ascendente, em perfil técnico, o que induz à conclusão do seu distanciamento face ao motivo originário de sua criação.

Mas o fato não pode ser tratado com saudosismo, posto que por outros meios se pode democratizar a gestão cultural; um deles é o de atribuir os papéis normativo e fiscalizatório a colegiados gerais da cultura, como o Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC que, qual se apresenta construído, pouco passa de aceno para este desiderato. Essa fragilidade reside em alguns motivos: a competência restrita do Conselho; a instabilidade da norma que o disciplina, que é um Decreto, espécie revogável por simples decisão individual do Chefe do Executivo; as amarras da Lei do PRONAC; a concorrência com outros colegiados.

Mas nada disso deve ser motivo de desânimo, pois como lembram os estudiosos e convictos do tema, os problemas da democracia se resolvem com mais democracia.

²⁰ Decreto nº 5.761/2006, Art. 14, no qual há outras competência da Comissão do Fundo Nacional da Cultura.

4. Referências

BERCOVICI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

CUNHA FILHO, F. H.. **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.

DEBACQ, J.. **Le Referendum**. Paris: Arthur Rousseau, 1896.

FARHAT, S.. **Dicionário Parlamentar e Político: o Processo Político e Legislativo no Brasil**. São Paulo: Melhoramentos, 1996.

MEIRELLES, H. L. (atualizado por Mendes, G. F. e Wald, W.). **Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública (...)**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MIRANDA, J.. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

QUINTELLA, M. M. D.. **Cultura e Poder ou Espelho, Espelho Meu: Existe alguém mais Culto do Que Eu?** In: MICELI, S. **Estado e Cultura no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1984.

ROCHA, C. L. A.. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, L. S.. **Teoria do Direito e do Estado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

SANTOS, A. O. A.. **Administração da Cultura: Política e Gerência**. In: BRASIL: **Desafios para o Século XXI: Coletânea de Textos da 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

SILVA, T. P.; VEIGA, Y. E.. **Legislação Brasileira Anotada**. Brasília: MINC, 1997.