

O Fundo Nacional da Cultura como instrumento público de financiamento cultural

Fabíola Bezerra de Castro Alves BRASIL¹

RESUMO: O presente artigo se propõe a analisar o Fundo Nacional da Cultura como instrumento público de financiamento cultural, tendo como perspectiva sua relação com os princípios constitucionais de direitos culturais. Nesse sentido seus objetivos serão avaliados, bem como a origem, administração, fiscalização e prestação de contas dos recursos, ressaltando o modo de operacionalização de apoio a projetos culturais, para ao final verificar a satisfatoriedade de seu papel como instrumento de efetivação de política cultural.

PALAVRAS-CHAVE: Fundo Nacional da Cultura. Direitos culturais. Princípios constitucionais culturais. Financiamento cultural.

The National Fund of Culture as a public instrument of cultural financing

ABSTRACT: This article intends to analyze the National Fund of Culture as a public instrument of cultural financing and has, as a perspective, its relationship with the constitutional principles of cultural rights. The objectives will be evaluated, and so will the origin, administration, supervision and income statement of resources, highlighting the operations of cultural projects support. In the end, there will be the satisfaction analysis of the National Fund of Culture in its role as an instrument of cultural policy.

KEYWORDS: National Fund of Culture. Cultural rights. Cultural constitutional principles. Cultural Financing.

Introdução

O presente artigo tratará especificamente do Fundo Nacional da Cultura (FNC). Desta feita, o FNC será apreciado o mais minuciosamente possível, a fim de verificar 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

¹ UNIFOR – Universidade de Fortaleza. Fortaleza, Ceará – Brasil. CEP: 60.811-905 – E-mail: fabiolacastroalves@hotmail.com

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.

O Fundo Nacional da Cultura

A análise do FNC e seus desdobramentos serão feitos tendo como parâmetro a Lei nº. 8.313/91 (BRASIL, 1991) e o Decreto nº 5.761/06 (BRASIL, 2006) 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 à iniciativa privada nem se enquadram na sistemática de outros mecanismos.

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 (BRASIL, 1988), 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.

Cunha Filho (2000), 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. Hodiernamente as bases legais do programa estão reunidas principalmente na Lei e no Decreto e em outros atos normativos, como portarias e instruções normativas.

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.

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. Assim, é possível extrair do arcabouço principio lógico explícito da CF/88 outros que não foram claramente citados, mas decorrem do espírito constitucional adotado.

Cunha Filho (2000), 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 Coletiva².

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 às 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 Cunha Filho (2000), 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

² Os princípios foram identificados pelo autor em sua obra *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*, sendo o tema aprofundado em “Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988” (CUNHA, 2000).

consequente, os princípios culturais deduzidos exercem papel relevante na verificação do cumprimento do preceito.

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 socioculturais e desenvolvimento com recursos próprios³.

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.

³ 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. 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. 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.

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 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 fontes⁴.

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.

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 de equipamentos e bens necessários ao cumprimento das finalidades do próprio Fundo⁵. 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 culturais⁶. Assim, a vedação legal acaba não sendo cumprida e os recursos do FNC são utilizados em instituições diretamente ligadas ao Ministério da Cultura.

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; por meio de concessão de empréstimos reembolsáveis; para pessoas físicas ou entidades sem fins lucrativos, excluindo-se a possibilidade de pessoas jurídicas com fins lucrativos serem beneficiadas com esse tipo de financiamento⁷.

Os empréstimos reembolsáveis deverão ser concedidos através de agentes financeiros credenciados pelo MinC, que em conjunto definirão, ainda, a taxa de administração (não

⁴ Art. 5º da Lei 8.313/91.

⁵ Art. 4º § 6º da Lei 8.313/91 com redação dada pela Lei nº 9.874/99.

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

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

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 Brasil⁸.

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 intercambio 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 FNC⁹.

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 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 projeto¹⁰. 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.

⁸ Art. 10 § 2º do Decreto nº 5.761/06.

⁹ Art. 10 do Decreto 5.761/06.

¹⁰ Art. 6º da Lei 8.313/91.

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.

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 projeto¹¹.

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 verbas¹². 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.

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. É

¹¹ Art. 13 do Decreto 5.761/06.

¹² 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.

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.

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. 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 da opinião técnica pertinente.

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, pois advém diretamente da sociedade – é possível que os programas partam de iniciativa própria do MinC. 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.

Objetivando avaliar e selecionar os programas, projetos e ações culturais que busquem a utilização de recursos do Fundo, o Decreto nº 5.761/06 instituiu a Comissão do FNC¹³, 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 pasta¹⁴.

Inicialmente, com a concepção da Lei nº 8.313/91, a administração do FNC competia ao colegiado formado pelo titular da Secretaria da Cultura da Presidência da República –

¹³ Informações retiradas do *site* do Ministério da Cultura (BRASIL, 2010).

¹⁴ Art. 10 e 15 do Decreto 5.761/06.

SEC/PR 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 CNIC¹⁵. Com o Decreto nº 5.761/06, foi disciplinada a Comissão do FNC, restabelecendo o cunho democrático na avaliação e seleção de projetos culturais candidatos a financiamento pelo FNC.

A Comissão do FNC é um órgão colegiado diretamente subordinado ao Ministro. 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. 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.

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, o que é de pertinência do 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.

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.

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.

¹⁵ § 1º do art. 4º da Lei 8.313/91 com a redação modificada pela Lei 9.874/99.

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 ela.

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.

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 (BRASIL, 1964) tratou do controle e da execução orçamentária, assim como a Lei nº 101/2000 (BRASIL, 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 aprovadas¹⁶. 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 peculiaridades¹⁷.

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

¹⁶ § 1º do art. 20 da Lei nº 8.313/91.

¹⁷ § 7º do art. 4º da Lei nº 8.313/91.

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 decisão¹⁸. 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.

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.

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.

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.

Assim, 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

¹⁸ § 2º do art. 20 da Lei nº 8.313/91.

Cultura a quem compete 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 se enquadram nos preceitos culturais adotados pela CF/88.

No aspecto da fiscalização dos recursos disponibilizados pelo FNC para a execução de projetos culturais, constatou-se serem submetidos à análise meramente técnico-contábil e sob o viés da satisfação do projeto, sem haver qualquer comprovação sobre o impacto social da efetividade da iniciativa.

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.

Referências

BRASIL. **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. Brasília, 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2009.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitu%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 24 de set. 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. Brasília, 1991. Disponível em <<http://www.fundep.ufmg.br/homepage/leis/lei8313c.asp>>. Acesso em: 16 mar. 2008.

_____. **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. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCivil/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. **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. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato_2004-2006/2006/Decreto/5761.htm>. Acesso em: 15 dez. 2009.

_____. Ministério da Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/categoria/politicas/plano-nacional-de-cultura/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CUNHA FILHO, F. H. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro.** Brasília: Brasília Jurídica, 2000.