

O programa nacional de apoio à cultura como embrião do sistema nacional de cultura

The national culture support program as embryo of the national culture system

Francisco Humberto Cunha Filho*

Resumo

O presente artigo descreve e analisa o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, identificando-o como instrumento normativo precursor à construção de um Sistema Nacional da Cultura.

Palavras-chave: PRONAC. Fundo Nacional da Cultura. FICART. Mecenas. Sistema Nacional da Cultura.

Abstract

The present article describes and it analyzes the National Culture Support Program - PRONAC, identifying it as precursory normative instrument to the construction of a National Culture System.

Keywords: PRONAC. National Culture Fund. FICART. Mecenas. National Culture System.

INTRODUÇÃO

A preocupação com as políticas públicas culturais vem sendo paulatinamente ampliada no Brasil, em virtude do florescimento da consciência de que a cultura tem elevada importância para o desenvolvimento humanístico, social e econômico das coletividades. Alguns eventos de alta repercussão e relevância denotam esta nova postura, tanto por parte do Estado como da sociedade civil. Na seara jurídica, podem ser mencionadas as alterações

na Constituição Federal de 1988, levadas a efeito por meio das Emendas n.º 42/2003 e 48/2004 que, respectivamente, previram a possibilidade de mais recursos financeiros para as atividades culturais¹, além de atuação estatal planejada, neste setor².

No campo político, destaque para a realização da I Conferência Nacional de Cultura (13 a 16 de dezembro de 2005), a partir da qual o poder público almeja extrair os subsídios para a confecção do Plano Nacional de Cultura e para a construção do Sistema Nacional de Cultura.

* Doutor em Direito (UFPE); Mestre em Direito (UFC); professor da Universidade de Fortaleza – UNIFOR; Advogado da União. (humbertocunha@unifor.br).

¹ A Emenda Constitucional n.º 42/2003 acrescentou o § 6º ao Art. 216 da CF/88. *In litteris*: “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: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.”

² A Emenda Constitucional n.º 48/2004 acrescentou o § 3º ao Art. 215 da CF/88. *In litteris*: “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural 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.”

É neste ponto que entra a reflexão desenvolvida do presente artigo, o qual pugna para que, no desenvolvimento destas relevantes tarefas, seja considerada a experiência acumulada na década e meia de existência do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, sobretudo para evitar-lhe os arraigados equívocos. Para tanto, descreve-se e analisa-se o referido Programa (CUNHA FILHO, 2004), demonstrando-se que nele encontra-se embutida, ainda que de forma acanhada, a idéia de organização sistêmica da cultura, a partir da qual almeja-se otimizar o desenvolvimento das atividades culturais, sobretudo naquilo que atine, nos termos de nossa Constituição Federal, às responsabilidades dos diversos entes políticos da federação brasileira.

1 PRONAC: PRINCÍPIOS E OBJETIVOS

A Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, popularmente conhecida como Lei Rouanet, instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), como instrumento estratégico para “captar e canalizar recursos para o setor” cultural³, visando a atingir os seguintes objetivos: contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais; apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores; proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira (e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional); 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; 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; priorizar o produto cultural originário do País⁴.

O PRONAC, por seu turno, é dotado de três mecanismos destinados a efetivar o objetivo de captação e distribuição de recursos para a cultura, a saber: o Fundo Nacional da Cultura - FNC; os Fundos de Investimento Cultural e Artístico - FICART; e o Incentivo a projetos culturais, mais conhecido como MECENATO⁵. A existência de três mecanismos diferentes em uma única lei de incentivo à cultura só tem razão de ser se atenderem a situações diversas. É o que precisamente ocorre: como há distintas manifestações culturais, posições econômicas díspares dos respectivos produtores, situações de risco e importância para o fomento do pluralismo cultural é que, correspondente a certas características, o PRONAC aciona um ou outro de seus mecanismos de incentivo. Em linhas gerais, verificam-se as seguintes regras: atividades culturais constitucionalmente definidas como importantes para formação da identidade e da diversidade cultural brasileira, mas de pouco apelo comercial, devem receber incentivos por meio do Fundo Nacional da Cultura (UNESCO, 2002); atividades culturais com possibilidade de auto-sustentabilidade captam do mecenato; atividades que tipicamente são vinculadas à indústria cultural fazem uso dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (MUYLAERT, 1993, p.259).

O acesso a qualquer dos mecanismos do PRONAC se dá em decorrência da aprovação, por parte do poder público federal, de projetos apresentados por produtores culturais. Ditos projetos devem ter obrigatoriamente veiculação pública e enquadrarem-se numa das cinco grandes linhas de ação do PRONAC, a saber: incentivo à formação artística e cultural (que se concretiza, e.g., pela concessão de bolsas, prêmio e instalação e manutenção de cursos); fomento à produção cultural e artística (implementada, por exemplo, por meio do custeio da produção e circulação de bens e eventos culturais); preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico (que se dá pela construção, formação, organização, manutenção, ampliação e proteção de bens materiais e imateriais componentes do patrimônio cultural brasileiro); estímulo ao conhecimento dos bens e

³ Este não foi o primeiro instrumento normativo de caráter legal a estabelecer incentivos fiscais para a cultura. Aliás, a Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, é dotada de curiosa ementa porque “restabelece princípios da Lei n.º 7.505, de 2 de julho de 1986, instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências”. A curiosidade reside precisamente no pretense restabelecimento de princípios de uma outra lei, anterior à Constituição Federal, quando esta própria é dotada de princípios atinentes ao setor cultural. A rigor, não houve restabelecimento de princípio algum da Lei n.º 7.705/86 (Lei Sarney), mas uma ampla alteração, inclusive dos mecanismos de incentivo à cultura, a saber, o fundo de cultura e o mecenato federal. O Art. 35 da Lei n.º 8.313/91 (Rouanet) revela o real interesse em “restabelecer” princípios da lei substituída: aproveitar, para a nova legislação, os recursos financeiros amealhados pela precedente. Neste sentido, o dispositivo mencionado estabelece que “os recursos destinados ao então Fundo de Promoção Cultural, nos termos do artigo 1.º, § 6.º, da Lei n.º 7.505, de 02 de julho de 1986, serão recolhidos ao Tesouro Nacional para aplicação pelo FNC, observada a sua finalidade”.

⁴ Art. 1º da Lei n.º 8.313/91.

⁵ Art. 2º da Lei n.º 8.313/91. Citando Teixeira Coelho (1999, p. 246-7), o termo MECENATO “deriva de um nome próprio, Mecenas, aristocrata romano de Arezzo [...]. Caio Clínio Mecenas serviu ao imperador Augusto [...]”.

valores culturais (levado a efeito pelo aporte público de recursos financeiros, logísticos e informacionais aos usuários do PRONAC); e apoio a outras atividades culturais e artísticas, não adequadas às linhas de ação anteriormente mencionadas, mas de acentuada relevância para a cultura do País, assim consideradas pelo Ministro de Estado da Cultura, consultada a Comissão Nacional de Apoio à Cultura - CNIC.

2 A ESTRUTURA DO PRONAC

Vistos os princípios e as finalidades do PRONAC, as linhas seguintes serão destinadas a descrever os mecanismos de financiamento dos projetos culturais, ficando a análise dos mesmos para etapa posterior.

2.1 O Fundo Nacional da Cultura – FNC

O Fundo Nacional da Cultura (FNC) surge da ratificação e da renomeação do Fundo de Promoção Cultural (FPC), criado pela Lei n.º 7.505, de 2 julho de 1986⁶. Entender a ratificação do antigo FPC não é algo simples, mesmo porque a Lei n.º 8.034/90, que proibia a concessão de quaisquer incentivos fiscais, revogou tacitamente a Lei n.º 7.505/86 (Sarney), que continha o aludido Fundo. Ademais, estruturalmente o FNC e o FPC têm composições bastante diversas: enquanto este, segundo a lei, tinha como fontes financeiras doações de contribuintes do imposto de renda e dotações orçamentárias, o outro, resultante de sua pretensa ratificação, é composto por recursos oriundos das seguintes fontes: recursos do Tesouro Nacional, doações, legados, subvenções, auxílios; saldos não utilizados na execução dos projetos do PRONAC; devolução de recursos de projetos do Mecenato; um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais; três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares; reembolso das operações de empréstimos realizadas através dos seus recursos; resultado das aplicações em títulos públicos federais; conversão de parte da dívida externa; saldos de exercícios anteriores; e recursos de outras fontes⁷.

Com este abundante manancial de fontes financeiras, poder-se-ia cogitar de que o próprio

Ministério da Cultura, historicamente dotado de baixos orçamentos, fizesse uso dos recursos do Fundo para pagamento de despesas de manutenção administrativa. Tal uso, porém, é normativamente vedado, exceto no que concerne às despesas estritamente necessárias à implantação e operação do PRONAC, devidamente incluídas no programa de trabalho anual do FNC. Há algo de falacioso nesta vedação, posto que as entidades supervisionadas do MINC podem ter seus planos de trabalho financiados com recursos do Fundo Nacional da Cultura, como adiante se evidenciará.

Não resta dúvida de que, entre os mecanismos de impulso do PRONAC, o Fundo Nacional da Cultura é aquele destinado à direta intervenção da Administração no setor cultural, não para guiar-lhe os conteúdos, mas para promover prioridades constitucionalmente definidas para o setor⁸. Em decorrência disso, o FNC tem o objetivo geral de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do PRONAC, de modo a que atinjam pelo menos um dos seguintes objetivos específicos: 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 regional⁹; apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizam o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira; contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro; favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos sócio-culturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios.

Estruturalmente, o FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funciona sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis. Quanto aos empréstimos reembolsáveis, levados a efeitos por instituição financeira credenciada pelo Governo

⁶ Art. 4º da Lei n.º 8.313/91.

⁷ Art. 5º da Lei n.º 8.313/91.

⁸ Machado (s/d., p.15), comparando o nosso ordenamento jurídico com o de Portugal (similares no tratamento à cultura), sustenta que “ao Estado mostra-se vedado programar a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas”.

⁹ “Estes dois objetivos têm nítida relação com o chamado federalismo cooperativista que, segundo o Autor, se caracteriza pela “ajuda federal aos Estados sob a forma de programas e convênios” (RAMOS, 2000, p. 49)

Federal, terão taxa de administração, prazos de carência, juros, limites, aval e formas de pagamento, compatíveis com a especificidade de cada segmento cultural; tais empréstimos prestam-se a incentivar projetos culturais apresentados por pessoas físicas, e entidades privadas com ou sem fins lucrativos¹⁰. Relativamente ao aporte de *recursos a fundo perdido*, podem ocorrer às pessoas físicas ou de entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. Quanto às primeiras (pessoas físicas), recebem o incentivo do FNC por meio de bolsas, passagens e ajudas de custo; para as outras, a transferência ocorre sob a forma de subvenções, auxílios ou contribuições.

Em princípio não há uma limitação da quantidade de projetos apresentados por um mesmo proponente ao FNC, pois os beneficiários poderão executar mais de um, concomitantemente, consideradas apenas a respectiva capacidade operacional e as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Fundo

Quanto ao tipo de projeto a ser aprovado, basta o enquadramento nos segmentos culturais previstos na legislação. Contudo, nota-se uma prevenção contra os eventos por causa da máxima irônica de que “evento é vento”, ou seja, há a idéia de que se os eventos não forem adequadamente trabalhados não deixam resultados palpáveis para a cultura brasileira. Por isso, a legislação do FNC exige que, no caso de projetos culturais relativos a eventos, somente serão aprovados aqueles que explicitarem o processo de continuidade e desdobramento, bem como prevejam a participação da comunidade local, sob a forma de conferências, cursos, oficinas, debates e outras.

Uma vez dispor de recursos financeiros, o FNC financia até oitenta por cento do custo total de cada projeto, mediante comprovação, por parte do proponente, ainda que pessoa jurídica de direito público, da circunstância de dispor do montante remanescente ou estar habilitado à obtenção do respectivo financiamento, através de outra fonte devidamente identificada, exceto quanto aos recursos com destinação especificada na origem. Aludida exceção consiste na possibilidade legal de um contribuinte do imposto de renda destinar doação

ao FNC, vinculando-a a um projeto específico. Neste caso, se a doação é superior a 80% do total do projeto, a contrapartida do proponente será aquilo que falta para integralizar os 100%. Outras normas também excetam a regra da contrapartida mínima da 20% do valor do projeto: é o que ocorre, e.g., nos casos de discriminação positiva¹¹, a qual visa a diminuir as desigualdades regionais, situação que permite a celebração de avenças entre a União e outros entes estabelecendo contrapartidas diferenciadas que, inclusive, podem chegar a zero por cento¹².

Vantagem vislumbrada na lei consiste no fato de que poderão ser considerados, para efeito de totalização do valor restante do orçamento do projeto (contrapartida), bens e serviços oferecidos pelo proponente, a serem devidamente avaliados pelo Ministério da Cultura, de modo a aferir se os respectivos montantes completam a co-participação exigida.

Da mecânica operacional do FNC merecem destaque os prazos fixados para o recebimento de projetos que se candidatam a financiamento. Em princípio, o Fundo recebe projetos culturais durante todo o ano, mas fixa datas de deliberação sobre os mesmos: os projetos cujos respectivos cronogramas prevejam realização no segundo semestre devem ser apresentados, pelos proponentes, até o dia 30 de maio do ano da realização; os que estão previstos para serem encetados no primeiro semestre de certo ano, devem chegar ao MINC até 30 de setembro do ano precedente. A fixação destes prazos obriga o planejamento por parte dos produtores culturais, possibilitando ao Fundo reunir maior quantidade de recursos, bem como selecionar adequadamente os projetos que receberão o incentivo pecuniário.

Outro aspecto relevante é a necessária prestação de contas por parte dos beneficiados com verbas do FNC para, além de cumprir determinação constitucional¹³, possibilitar ao cidadão conhecer a aplicação dos tributos que paga. Observa-se, assim, direta relação com os princípios da administração pública, principalmente o da publicidade, ensejador da transparência necessária ao exercício democrático. Na democracia, o cidadão que simultaneamente é,

¹⁰ No mesmo sentido de estimular o sistema financeiro a realizar empréstimos aos produtores culturais, o Art. 7.º da Lei n.º 8.313/91, contém dispositivo que estabelece que o Governo Federal “estimulará, através do FNC, a composição, por parte de instituições financeiras, de carteiras para financiamento de projetos culturais, que levem em conta o caráter social da iniciativa, mediante critérios, normas, garantias e taxas de juros especiais a serem aprovados pelo Banco Central do Brasil”.

¹¹ Ronald Dworkin (2001, p. 439) se refere à discriminação inversa, estudando-a no contexto dos direitos civis. Precisamente ao estudar “O Caso de Bakke: as quotas são injustas?”, rebate as críticas contra ela formuladas, afirmando que “[...] é a pior incompreensão possível supor que os programas de ação afirmativa têm como intuito produzir uma América balcanizada, dividida em subnações raciais e étnicas. Elas usam medidas mais vigorosas porque as mais suaves fracassarão, mas seu objetivo final é diminuir, não aumentar a importância da raça na vida social norte-americana”.

¹² Constitui exemplo o programa “Comunidade Solidária”, instituído pelo Decreto n.º 1.366, de 12 de janeiro de 1995.

¹³ Art. 70, Parágrafo único, da CF/88: “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, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

na linguagem de Rousseau, soberano e súdito, tem o direito de conhecer tudo que diz respeito ao Estado, não devendo, para ele, existir segredos, pois somente nos “Estados absolutos [...] o vulgo devia ser mantido longe dos arcanos imperii” (BOBBIO, 2002, p.46); se não aprovadas tais contas, podem ensejar aos responsáveis penalidades que vão da inabilitação temporária à percepção de novos financiamentos até a privação de liberdade.

Do ponto de vista gerencial, o FNC é administrado pelo Ministério da Cultura (MINC) e gerido pelo seu titular. Esta gerência unipessoal não é originária, mas imposta pela Medida Provisória nº 1.589, de 24 de setembro de 1997, reeditada várias vezes (embora com numeração diferente) e finalmente convertida na Lei nº 9.874, de 23 de novembro de 1999. Em princípio, o Ministro da Cultura contava com apoio de um Comitê Assessor, integrado pelos presidentes das entidades supervisionadas do MINC (Fundação Biblioteca Nacional – FBN, Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB, Fundação Cultural Palmares – FCP, Fundação Nacional de Artes – FUNARTE, e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN) e dos titulares de órgãos da referida Pasta (Secretaria-Executiva, Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual, Secretaria de Intercâmbio e Projetos Especiais, Secretaria de Apoio à Cultura, e Secretaria de Política Cultural), para dar cumprimento ao Programa de Trabalho Anual aprovado pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

Como se vê, a participação da CNIC foi eliminada, o que fortaleceu o gerenciamento unipessoal do FNC, sobretudo considerando-se que todos os integrantes do Comitê Assessor eram subordinados ao Ministro da Cultura. O que decorre desta mudança é o questionamento sobre a razão da saída de um gerenciamento coletivo do FNC, para um gerenciamento individual. Tal atitude, em princípio, choca-se com noções básicas de democracia que sempre andam no sentido inverso, no que concerne ao número de participantes nas tomadas de decisões, ou seja, é sempre preferível o plural ao singular (BOBBIO, 2000, p.428)¹⁴.

2.2 Os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART

Os Fundos de Investimento Cultural e Artístico - FICART são constituídos sob a forma de condomínio, sem personalidade jurídica, caracterizando comunalidade de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos¹⁵, relativos às seguintes áreas: produção comercial de instrumentos musicais, bem como de discos, fitas, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográfica; produção comercial de espetáculos teatrais, de dança, música, canto, circo e demais atividades congêneres; edição comercial de obras relativas às ciências, às letras e às artes, bem como de obras de referências outras de cunho cultural; construção, restauração, reparação ou equipamentos de salas e outros ambientes destinados a atividades com objetivos culturais, de propriedade de entidades com fins lucrativos; outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pelo Ministério da Cultura¹⁶.

Na prática, os FICART funcionam da seguinte maneira: os empresários da indústria cultural, que têm empreendimento de vulto, podem lançar quotas nominativas (uma espécie de ação) no mercado - segundo os ditames da Lei nº 6.385/76 -, as quais, relativamente às outras, gozam dos seguintes incentivos fiscais: 1) Os rendimentos e ganhos de capital auferidos pelos FICART ficam isentos do Imposto sobre operações de Crédito, Câmbio e Seguro, assim como do Imposto sobre Proventos de Qualquer Natureza; 2) Os rendimentos e ganhos de capital distribuídos pelos FICART, sob qualquer forma, sujeitam-se à incidência do Imposto sobre a Renda na fonte à alíquota de vinte e cinco por cento.

Em decorrência da mecânica de funcionamento, compete à Comissão de Valores Mobiliários, com oitiva da Administração, disciplinar a constituição, o funcionamento e a administração dos FICART, observadas as disposições da Lei nº 8.313/91 e as normas gerais aplicáveis aos fundos de investimento. Além da CVM, desempenha importante papel relativo aos FICART a instituição financeira (banco, corretora,

¹⁴ Neste compêndio o autor tece profundas considerações sobre a chamada “regra da maioria”, deixando firmada sua opinião de que ela não é exclusiva dos sistemas democráticos e, tampouco é sempre imprescindível a este.

¹⁵ Art. 8º da Lei nº 8.313/91.

¹⁶ Alterado pela Medida Provisória nº 1.589, de 24/09/97, reeditada várias vezes (embora com numeração diferente) e finalmente convertida na Lei nº 9.874, de 23 de novembro de 1999. A redação original tinha o seguinte teor: “outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pela SEC/PR, ouvida a CNIC”.

etc.) que os administra, isto porque à instituição administradora dos FICART compete representá-los ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente, bem como responder pessoalmente pela evicção de direito, na eventualidade da liquidação destes.

No conjunto de direitos e deveres do titular de quotas dos FICART destaca-se o fato de que não poderá exercer qualquer direito real sobre os bens e direitos integrantes do Patrimônio do Fundo e não responderá pessoalmente por qualquer obrigação legal ou contratual, relativamente aos empreendimentos do Fundo ou da instituição administradora, salvo quanto à obrigação de pagamento do valor integral das quotas subscritas.

2.3 O Incentivo a Projetos Culturais – Mecenato Federal

Contrariamente ao Fundo Nacional da Cultura, instrumento pecuniário de atuação do governo na área cultural, que tem objetivos pontuais a atingir, sendo, portanto, passível de um maior direcionamento por parte da Administração, o mecenato federal tem um único e amplo objetivo: “incentivar as atividades culturais”. Aludido incentivo funciona do seguinte modo: a União faculta às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda a título de doações¹⁷ ou patrocínios¹⁸, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural¹⁹, bem como através de contribuições ao FNC, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no PRONAC.

Os projetos supra referidos deverão desenvolver, para fins de incentivo, as formas de expressão, os modos de criar e fazer, os processos de preservação e proteção do patrimônio cultural brasileiro, e os estudos e métodos de interpretação da realidade cultural, bem como contribuir para propiciar meios, à população em

geral, que permitam o conhecimento dos bens e valores artísticos e culturais, compreendendo, entre outros, os seguintes segmentos: teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres²⁰; literatura, inclusive obras de referência; música; artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres; folclore e artesanato; patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos; humanidades; e rádio e televisão educativos e culturais, de caráter não-comercial.

Na prática contábil, o incentivo fiscal significa dizer que o doador ou patrocinador poderá deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos culturais, tendo como base os seguintes percentuais: no caso das pessoas físicas, oitenta por cento das doações e sessenta por cento dos patrocínios; no caso das pessoas jurídicas²¹, quarenta por cento das doações e trinta por cento dos patrocínios. A rigor, os percentuais referidos acima são apenas marcos referenciais de renúncia fiscal, uma vez que fatores contábeis, como a natureza da empresa (financeira ou não-financeira), a possibilidade de inclusão do incentivo como despesa operacional (para as pessoas jurídicas) e o valor efetivamente devido de imposto de renda podem elevá-los ou diminuí-los. É, por conseguinte, quase tópica, a precisão do montante do incentivo fiscal.

Outrossim, para os projetos relativos às artes cênicas, livros (de valor artístico, literário ou humanístico), música erudita ou instrumental, circulação de exposições de artes plásticas e doações de acervos (para bibliotecas públicas e para museus), os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas em tais projetos (até 100%) nos limites e condições estabelecidos na legislação do imposto

¹⁷ No Art. 3º, III, do Decreto n.º 1.494/97 encontra-se a definição normativa de doação, para a legislação federal de incentivo à cultura: “transferência gratuita em caráter definitivo à pessoa física ou pessoa jurídica de natureza cultural, sem fins lucrativos, de numerário, bens ou serviços para a realização de projetos culturais, vedado o uso de publicidade paga para divulgação desse ato”. Por sua vez o Art. 24 da Lei n.º 8.313/91 amplia o conceito de doação ao estabelecer que equiparam-se a doações as distribuições gratuitas de ingresso para eventos de caráter artístico cultural por pessoas jurídicas a seus empregados e dependentes legais; as despesas efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas com o objetivo de conservar, preservar ou restaurar bens de sua propriedade ou sob sua posse legítima, tombados pelo Governo Federal, desde que atendidas as seguintes disposições: a) preliminar definição, pelo Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, das normas e critérios técnicos que deverão reger os projetos e orçamentos de que trata este inciso; b) aprovação prévia, pelo IBPC, dos projetos e respectivos orçamentos de execução das obras; c) posterior certificado, pelo referido órgão, das despesas efetivamente realizadas e das circunstâncias de terem sido as obras executadas de acordo com os projetos aprovados.

¹⁸ O Art. 23, II, da Lei n.º 8.313/91 define como patrocínio, no âmbito do PRONAC, “a transferência de numerário, com finalidade promocional ou a cobertura, pelo contribuinte do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, de gastos, ou a utilização de bem móvel ou imóvel do seu patrimônio, sem a transferência de domínio, para a realização, por outra pessoa física ou jurídica de atividade cultural com ou sem finalidade lucrativa prevista no art. 3.º desta lei”.

¹⁹ É considerada pessoa jurídica de natureza cultural aquela que em seus atos constitutivos especifica o desenvolvimento de atividades neste setor.

²⁰ Os Projetos culturais relacionados com os segmentos do audiovisual deverão beneficiar exclusivamente, produções independentes, bem como as produções culturais-educativas de caráter não comercial, realizadas por empresas de rádio e televisão.

²¹ Somente as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real podem beneficiar-se do incentivo fiscal à cultura.

de renda vigente, quer na forma de doações ou patrocínios. Neste caso, as pessoas jurídicas não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio como despesa operacional, pois caso houvesse essa possibilidade, lucrariam com um benefício fiscal realizado com verba pública.

Observe-se que, para cumprir o princípio da responsabilidade fiscal, a renúncia desta natureza em favor da cultura é limitada do seguinte modo: o valor máximo das deduções é fixado anualmente pelo Presidente da República, com base em um percentual da renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. Instrumento de averiguação do cumprimento desta regra está legalmente definido: o Ministério da Cultura tem a obrigação de publicar anualmente, até 28 de fevereiro, o montante dos recursos autorizados pelo Ministério da Fazenda para renúncia fiscal no exercício anterior, devidamente discriminados por beneficiário.

Por outro lado, os benefícios tributários favoráveis à cultura não excluem outros, mas com eles concorrem. Também milita favoravelmente aos projetos culturais, mormente em tempos inflacionários, o fato de que o Poder Executivo tem a obrigação legal de estabelecer mecanismo de preservação do valor real das contribuições em favor dos mesmos.

A mecânica operacional do mecenato impele os interessados a elaborarem projetos que são apresentados ao Ministério da Cultura, ou a quem este delegar atribuição, acompanhados do orçamento analítico, para aprovação de seu enquadramento nos objetivos do PRONAC. Tais projetos são apresentados em formulários padronizados, fornecidos pelo Ministério da Cultura, em versão impressa ou eletrônica.

Na apreciação dos projetos, os agentes responsáveis restringem-se a averiguar o cumprimento dos requisitos legais de natureza formal; não podem rejeitar as demandas em virtude de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural, fato que, uma vez averiguado, é tipo penal (crime) sancionável com “reclusão de dois a seis meses e multa de vinte por cento do valor do projeto, [desde que averiguada] qualquer discriminação de natureza política que atente contra a liberdade de expressão, de atividade intelectual e artística, de consciência ou crença”. (art.39 da Lei 8.313/91). Critérios de equidade e socialização da possibilidade de acesso aos

recursos públicos, porém, podem inibir a aprovação de certos projetos. Por tais razões, a lei determina que para a aprovação dos projetos será observado o princípio da não concentração por segmento e por beneficiário, a ser aferido pelo montante de recurso, pela quantidade de projetos, pela respectiva capacidade executiva e pela disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal.

Uma vez enviado o projeto, e havendo rejeição do mesmo, o proponente será notificado dos motivos da decisão, no prazo máximo de cinco dias, de modo a facultar ao interessado pedido de reconsideração²² ao Ministro de Estado da Cultura, a ser decidido no prazo de sessenta dias. Contrariamente, havendo aprovação, esta somente terá eficácia após publicação de ato oficial contendo o título do projeto aprovado e a instituição por ele responsável, o valor autorizado para obtenção de doação ou patrocínio e o prazo de validade da autorização.

Os projetos aprovados e efetivamente encetados serão, durante sua execução, acompanhados e avaliados pelo Ministério da Cultura ou por quem receber a delegação destas atribuições, cabendo às entidades incentivadoras e captadoras comunicar ao Poder Público os aportes financeiros realizados e recebidos, bem como às primeiras (as entidades captadoras) efetuar a comprovação de sua aplicação. Saliente-se que as transferências ora referidas não estão sujeitas ao recolhimento do Imposto sobre a Renda na fonte.

Após o término da execução dos projetos incentivados, o Ministério da Cultura deverá, no prazo de seis meses, fazer uma avaliação final da aplicação correta dos recursos recebidos e, averiguando irregularidades, pode inabilitar seus responsáveis pelo prazo de até três anos, inibindo-os assim de receberem novos incentivos. No caso de decisão penalizadora, caberá pedido de reconsideração ao Ministro de Estado da Cultura, a ser decidido no prazo de sessenta dias.

Convém concluir este tópico com algumas palavras acerca da tentativa de privilegiar os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência no que concerne ao PRONAC. Remontam à Lei nº 7.505/86 (Sarney) as denúncias de utilização dos incentivos fiscais à cultura para benefícios pessoais, sem efetiva realização das atividades culturais, bem como o exagerado emprego de recursos em atividades-meio, em detrimento das atividades-fins. Visando a coibir

²² Convém distinguir, a partir de critérios técnicos-jurídicos, os conceitos de pedido de reconsideração e recurso hierárquico, o que didaticamente é feito pela Autora, nos seguintes termos: “Pedido de reconsideração é aquele pelo qual o interessado requer o reexame do ato à própria autoridade que o previu [...]. Recurso hierárquico é o pedido de reexame do ato dirigido à autoridade superior à que proferiu o ato” (DI PIETRO, 2002, p. 605).

tais práticas, há na legislação vigente a determinação de que a doação ou o patrocínio não poderão ser efetuados a pessoa ou instituição vinculada ao agente beneficiário da renúncia fiscal. Em interpretação autêntica o legislador considera vinculados ao doador ou patrocinador a pessoa jurídica da qual ele seja titular, administrador, gerente, acionista ou sócio, na data da operação, ou nos doze meses anteriores; o cônjuge, os parentes até o terceiro grau, inclusive os afins, e os dependentes do doador ou patrocinador ou dos titulares, administradores, acionistas, ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao doador ou patrocinador; e outra pessoa jurídica da qual o doador ou patrocinador seja sócio. Porém, a mesma legislação abriga uma exceção tão pródiga que chega a anular os cuidados acima indicados ao estabelecer que não se consideram vinculadas as instituições culturais sem fins lucrativos, criadas pelo doador ou patrocinador, desde que devidamente constituídas e em funcionamento, na forma da legislação em vigor.

Outro aspecto atinente ao sistema de controle reside na fonte de movimentação dos recursos canalizados para os incentivos fiscais à cultura, uma vez que os mesmos deverão ser depositados e movimentados em conta bancária específica, em nome do beneficiário, exigindo a respectiva prestação de contas a chamada conciliação bancária, sem a qual não serão consideradas as comprovações de despesa em desarmonia com os créditos e débitos constantes na aludida conta. Para encetar o princípio da eficiência e consagrar o privilegiamento das atividades-fins, a lei estabelece que nenhuma aplicação dos recursos poderá ser feita através de qualquer tipo de intermediação, ressalvando que a contratação de serviços necessários à elaboração de projetos para obtenção de doação, patrocínio ou investimento, bem como a captação de recursos ou a sua execução por pessoa jurídica de natureza cultural, não configura a intermediação referida neste artigo.

Como potente ferramenta favorecedora do princípio da moralidade, o desrespeito aos comandos e proibições acima aludidos sujeitam os respectivos responsáveis a sanções penais e administrativas, dentre as quais devolução do incentivo concedido, com obrigação do pagamento do valor atualizado do Imposto sobre a Renda devido em relação a cada exercício financeiro, além das penalidades e demais acréscimos previstos na legislação que rege a espécie;

para tais efeitos são considerados solidariamente responsáveis beneficiários e incentivadores. Também, a existência de pendências ou irregularidades na execução de projetos perante Ministério da Cultura suspenderá a análise ou concessão de novos incentivos, até a efetiva regularização.

3 EXTENSÕES DO PRONAC: OS SISTEMAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE APOIO À CULTURA

O Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), guardando fidelidade à própria designação, tem ambições efetivamente nacionais e não apenas federais. A distinção entre os termos *nacional e federal* ora referidos (em sua variação de número) precisa ser explicitada, vez que geram confusões por serem tratados, não raro, como se fossem sinônimos. A confusão aludida consiste em que a *República* brasileira está organizada sob a forma de uma *Federação*. A forma federativa pressupõe uma pluralidade de entes políticos autônomos, que no caso brasileiro são os Municípios, os Estados-membros, o Distrito Federal e a própria União. A União é dotada, por assim dizer, de dupla personalidade: uma representativa da unidade do País²³ e outra de membro autônomo da Federação. Na prática, nem sempre é fácil reconhecer a linha divisória entre uma e outra personalidade, mas há certos atos que deixam nítida tal diferença. No campo da produção normativa, por exemplo, a doutrina enxerga “leis federais” e “leis nacionais”, ambas elaboradas pela União. A União edita uma lei nacional quando os efeitos respectivos espraiam-se por todo o âmbito de competência normativa do Estado brasileiro; elabora uma lei federal para disciplinar sua própria atuação enquanto membro autônomo da Federação.

E quanto à Lei n.º 8.313/91 (Rouanet), que instituiu o PRONAC, é de natureza federal ou nacional? A rigor está situada no campo pouco nítido da distinção: não há dúvidas de que a Lei do PRONAC atinge qualquer pessoa sob a jurisdição do Direito brasileiro, cujo perfil se subsuma nas respectivas prescrições; disto se infere que é uma lei nacional. Por outro lado, sendo a União uma das responsáveis pela promoção da cultura, há na Lei n.º 8.313/91 dispositivos eminentemente federais, posto que acionam a máquina pública desta esfera de

²³ Para Bercovici (2003, p. 147), “em nenhuma concepção doutrinária o federalismo é entendido como oposto à unidade do Estado. Pelo contrário, o objetivo do federalismo é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade. Nem poderia ser diferente, afinal a unidade está na essência da organização estatal. Para garantir a unidade (fim), o Estado possui determinada forma de organização (meio), mais ou menos centralizada. Todo Estado, inclusive o federal, neste sentido é unitário, pois tem como um de seus objetivos a busca da unidade. A autonomia não se opõe à unidade, mas à centralização em determinados órgãos ou setores do Estado. Neste sentido, num Estado federal a unidade é o resultado de um processo de integração, em que a autonomia não se limita a ser um objeto passivo (garantia), mas é, essencialmente, sujeito ativo na formação desta unidade estatal (participação)”.

poder. Junte-se a este último aspecto relevante o fato de que a renúncia fiscal a que a aludida Lei se refere somente pode abranger tributos de competência da União, posto que o Art. 151, III, da Constituição Federal determina que é vedado a este ente público instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o que se estende à concessão de incentivos fiscais.

Não obstante tais limites, a Lei do PRONAC intentou criar um verdadeiro *sistema nacional de incentivos fiscais à cultura*, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a editarem legislações similares, integrando-as à estrutura federal. Dentre os estímulos referidos merece destaque o mecanismo da “delegação”, o qual consiste na possibilidade de a União, por meio de convênio com os demais entes políticos, permitir que estes deliberem sobre a aprovação de projetos oriundos de seu âmbito territorial, relativamente aos recursos do PRONAC. Estabelece, porém, para o usufruto de tal prerrogativa, certas condições: a primeira delas é que o conveniente tenha sua própria legislação de incentivos fiscais à cultura; além disso, que o gerenciamento de tal legislação contemple a participação da sociedade civil; e mais: que a participação da sociedade civil seja no mínimo paritária, relativamente aos representantes do poder público, mas preferencialmente em número superior.

Outro estímulo à constituição do sistema nacional de incentivo à cultura pode ser observado na permissão legal para que o proponente de um mesmo projeto possa usufruir simultaneamente dos benefícios das legislações federal, estadual e municipal, desde que o somatório dos favores não exceda o montante do orçamento respectivo.

O reflexo prático de tais estímulos, para o fito de criar um sistema cultural, é praticamente nulo, uma vez que a União jamais implementou a “delegação” para Estados, Distrito Federal ou Municípios, de competências relativas ao PRONAC. Porém, muitos destes entes criaram suas próprias leis de incentivo à cultura - em atenção ao comando constitucional do § 3º do Art. 216, o qual ordena que “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”, embora tenham vida isolada de uma conexão com a legislação federal ou até outras legislações de mesmo nível (CUNHA FILHO, 2003).

CONCLUSÃO

Ao longo do estudo, constatou-se que retórica e timidamente o Art. 31 da Lei n.º 8.313/91 (Rouanet/PRONAC) se referem a uma possível organização sistêmica da cultura, mas, como visto, a estrutura

da norma, em seu conjunto, labora exatamente em sentido oposto, uma vez que avoca para a União tarefas que deveriam ser das municipalidades e dos estados-membros, concentrando deliberações, estimulando o individualismo e desprestigiando as organizações culturais nos níveis da política participativa e da representação de interesses.

Impõe-se, por conseguinte, a correção de tais anomalias, com a construção de um adequado sistema nacional de cultura que contemple os objetivos básicos de evitar ações repetidas, otimizar os recursos e implementar as vocações de cada um dos entes da Federação, a partir da lição básica de organização dos Estados complexos, qual seja, a de competir à União ações culturais de interesse nacional bem como aquelas que perpassem as divisas de mais de um Estado; do mesmo modo, deve-se atribuir aos Estados as ações culturais de interesse de todo o seu território ou população, bem como aquelas que extrapolem os limites de mais de um município; a estes, os Municípios, por fim, as responsabilidades sobre as ações culturais basicamente de interesse local.

Sabe-se que pelo caráter difuso de que é impregnada a cultura, a distribuição de competências que vem de ser proposta merecerá o questionamento de que sempre será de interesse nacional a mais localizada das manifestações da cultura, isto porque, neste campo, o arraigadamente local é, ao mesmo tempo, o profundamente universal. Cabe dizer, todavia, que a divisão proposta para efeitos de atuação administrativa deve valer-se dos chamados “conceitos jurídicos fluidos”, pelo que as formulações jurídicas inexatas gozam de um grau de certeza positiva e outro de certeza negativa; o que fica no entremeio passa, via de regra, ao campo da discricionariedade, a ser exercida dentro de parâmetros razoáveis. Quer-se dizer: ficam estabelecidas as regras básicas de atuação de cada um dos componentes da Federação brasileira e, como seu corolário, as exceções devem ser definidas por critérios razoáveis, com a participação dos diretamente interessados.

REFERÊNCIAS

- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. São Paulo: Campus, 2000.

COELHO, Teixeira. *Dicionário crítico de política cultural*. São Paulo: Iluminuras, 1999.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Análise da concepção, estrutura e funcionamento da "Lei Jereissati"*. Sobral: Casa da Cultura, 2003.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *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.

DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MACHADO, Maria Cristina Miguéns de Sousa. *O direito à criação artística na constituição portuguesa de 1976: enquadramento constitucional da actuação do Estado na efectivação dos direitos culturais*. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa, 2000.

MUYLAERT, Roberto. *Marketing cultural e comunicação dirigida*. São Paulo: Globo, 1993.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

UNESCO. *Déclaration universelle sur la diversité culturelle, de 2 de novembro de 2002*. Disponível em: <<http://www.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2006.