


O NOVO SERVIÇO PÚBLICO E A LEI DE INCENTIVO À CULTURA: UMA OPORTUNIDADE


THE NEW PUBLIC SERVICE AND THE CULTURE INCENTIVE LAW: AN OPPORTUNITY

Angelo Cruz do Nascimento Varella

 <http://lattes.cnpq.br/9699828306291035>


Mestrando em Administração pela Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia - FACE/UFG, Brasil.

Roberta Teodoro Santos

 <http://lattes.cnpq.br/1491656479140034>

Doutoranda em Economia Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas – FACE/UnB, Brasil

Estela Najberg

 <http://lattes.cnpq.br/9181719235039514>

Doutora em Administração, Professora no Curso de Administração da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia - FACE/UFG, Brasil

Resumo

O presente trabalho apresenta uma reflexão sobre a Lei de Incentivo à Cultura, sob as perspectivas da Nova Gestão Pública e do Novo Serviço Público, no intuito de sugerir mudanças que possibilitem a descentralização de recursos, a melhoria no atendimento do interesse público e o incremento das ferramentas de *accountability* da principal ferramenta de fomento à Cultura do Brasil. Para tanto, utilizam-se dados do Portal de Visualização do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – VERSALIC – disponibilizado pela Secretaria Especial da Cultura, do Ministério da Cidadania, no período compreendido entre os anos de 2013 a 2017. A partir de uma análise quantitativa, é possível identificar evidências de má alocação dos recursos de incentivos fiscais, que são centralizados na Região Sudeste e majoritariamente executados por empresas.

Palavras-chave: Lei de Incentivo à Cultura. Nova Gestão Pública. Novo Serviço Público. Políticas Públicas.

Abstract

The present work presents a reflection on the Law of Incentive to Culture, under the perspectives of the New Public Management and the New Public Service, in order to suggest changes that allow the decentralization of resources, the improvement in serving the public interest and the increase of accountability tools of the main tool to promote Culture in Brazil. Therefore, data from the Visualization Portal of the Support System for Culture Incentive Laws - VERSALIC - made available by the Special Secretariat for Culture, of the Ministry of Citizenship, in the period between the years 2013 to 2017 are used. a quantitative analysis, it is possible to identify evidence of misallocation of resources from tax incentives, which are centralized in the Southeast region and mostly executed by companies.

Keywords: Culture Incentive Law. New Public Management. New Public Service. Public policy.

Introdução

A Lei de Incentivo à Cultura é, atualmente, a principal ferramenta de fomento à Cultura do país. Criada em 23 de dezembro de 1991, durante o governo de Fernando Collor, a partir da Lei Federal nº 8.313, a então denominada “Lei Rouanet” caracterizou-se como uma evolução da “Lei de Incentivo à Cultura do Brasil”, implementada durante o governo de José Sarney por meio da Lei Federal nº 7.505, de 2 de julho de 1986. Desde então, a legislação firmou-se como o maior instrumento brasileiro de fomento e incentivo à cultura e preservação de patrimônios culturais, sendo responsável pela movimentação de 5,7 bilhões de reais, provenientes de mecanismos de isenção fiscal, aplicados a 27 mil projetos, somente entre os anos de 2013 a 2017 (DE BEM et al., 2017; VERSALIC, 2019).

De acordo com De Bem et al. (2017) e Reis (2009), após a implementação do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) pela Lei de Incentivo à Cultura, em 1991, que constituiu os três mecanismos de financiamento cultural: o Fundo Nacional de Cultura (FNC); os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart); e os incentivos a projetos culturais via isenção fiscal (Mecenato), houve, entre os anos de 1993 e 1999, três mudanças que modificaram profundamente o funcionamento desses instrumentos de apoio, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Primeiramente, por meio da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, criou-se a “Lei do Audiovisual”, com o intuito de incrementar a participação público-privada nesse segmento de alto valor agregado, fomentando a produção autoral nacional. Em segundo lugar, em 1994, o governo realizou mudanças no PRONAC, visando o aumento da eficiência administrativa do programa e a profissionalização do setor e dos agentes proponentes de projetos. Finalmente, a terceira alteração é estabelecida por meio da Lei nº 9.874, de 23 de novembro de 1999, na qual o governo altera, dentre outros, o artigo 18º da Lei de Incentivo à Cultura, permitindo que patrocinadores obtenham 100% de isenção fiscal no aporte em projetos de interesse social, até o limite estabelecido pela Instrução Normativa de cada exercício.

Segundo Earp e Estrella (2016), o conjunto destas três iniciativas altera o paradigma do apoio a projetos culturais no Brasil, privilegiando a isenção fiscal como principal mecanismo de financiamento. Conseqüentemente, o volume aportado na Cultura nacional quadruplica entre 1996 e 2014, passando de 342 milhões de reais para aproximadamente 1,3 bilhões de reais. Em comparação, o PIB do país apresentou variação positiva de 62%, no mesmo período. Outro fato relevante destacado pelos autores é a evidente preferência das empresas patrocinadoras por projetos que ofertam isenção fiscal de 100%. De acordo com os autores, em 1993, os recursos provenientes de renúncia fiscal representavam 30% do total de valores captados, enquanto que

70% provinham de recursos privados. Já em 2014, esses valores passam a ser 95% provenientes de mecanismos de isenção fiscal (mecenato), enquanto recursos privados somam apenas 5% do montante total investido, praticamente sem participação real dos outros dois mecanismos implementados pela legislação original.

É factível interpretar esse fenômeno de duas formas. Primeiramente, sob a ótica do governo, argumenta-se que o aumento na eficiência da legislação de fomento cultural e o crescimento no volume de recursos aportados em Cultura caracterizam um sucesso. Destaca-se, ainda, que o montante destinado à renúncia fiscal não é incorporado ao superávit primário e não compõe as despesas diretas do governo, o que se mostrou uma opção viável por muitos anos, inclusive para as empresas patrocinadoras e os agentes culturais especializados nos trâmites da legislação.

Entretanto, há relevantes problemas associados a esse fenômeno, como argumentam Bier e Cavalheiro (2015) e Earp e Estrella (2016). Para os autores, a alta burocracia e complexos problemas estruturais com a Lei de Incentivo à Cultura concentram recursos em regiões de alta renda e vinculam o financiamento cultural à sazonalidade, ao desempenho da economia e aos interesses das empresas patrocinadoras, que maximizam seus ganhos com as renúncias fiscais e impõem restrições ao mercado cultural como um todo.

No que se refere à dualidade acerca da discussão sobre a validade e o custo-benefício dos recursos aportados em isenção fiscal via Lei de Incentivo à Cultura, pode-se afirmar que o debate encontra respaldo em duas vertentes da Gestão Pública Contemporânea: A Nova Gestão Pública, baseada em resultados e eficiência; e o Novo Serviço Público, pautado em conceitos sociais e no interesse público. Assim, no intuito de aprofundar essa discussão e prover novos argumentos e perspectivas, este trabalho faz uma reflexão acerca da interpretação de cada uma das duas vertentes da Gestão Pública Contemporânea, no que tange à Lei de Incentivo à Cultura e, posteriormente, apresenta uma análise quantitativa a partir de dados do Portal de Visualização do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – VERSALIC – disponibilizado pela Secretaria Especial da Cultura, do Ministério da Cidadania, no período compreendido entre os anos de 2013 a 2017.

Parte 1. Discussões e Revisão de Literatura

1. Gestão Pública Contemporânea e a Lei de Incentivo à Cultura

1.1. A Nova Gestão Pública (NGP)

De acordo com o trabalho de Osborne e Gaebler (1992), a Nova Gestão Pública pode ser interpretada como uma abordagem governamental pautada em aspectos racionais e

econômicos que privilegiam a eficiência e o controle gerencial da estrutura pública. De acordo com Denhardt (2012), esse ponto de vista é compartilhado por autores como Osborne e Plastrick (1997), Kettl (2005) e Lynn (1998), que argumentam favoravelmente à administração dos bens e serviços públicos de modo similar ao de empreendimentos privados, com foco em desempenho quantificável. Em seu livro, “Reinventing Government”, Osborne e Gaebler apresentam dez princípios que aperfeiçoariam gestões sob a perspectiva empreendedora embasada na Nova Gestão Pública, de modo que governos atuassem de modo:

- i. Catalisador – flexibilizando recursos e necessidades de modo a almejar um equilíbrio e maximizar resultados;
- ii. Próprio da comunidade – empoderando a sociedade, ao invés de servi-la, incentivando, assim, as soluções dos próprios cidadãos;
- iii. Competitivo – visando à competição entre os prestadores de serviços públicos como forma de incentivo;
- iv. Movido por missão – considerando a missão como um conjunto prévio de regras que funciona de modo similar ao setor privado;
- v. Orientado para resultados – dedicando-se ao cumprimento de metas e resultados quantificáveis, ao invés da concentração em alocação e controle de recursos públicos;
- vi. Voltado ao consumidor – visando sanar as necessidades daqueles que consomem os recursos públicos, também de modo similar ao setor privado;
- vii. Empreendedor – instituindo-se o conceito de lucro no setor público, voltado à obtenção de receitas, de modo a alcançar resultados financeiros e mensuráveis, mesmo em períodos de restrição;
- viii. Previdente – focando na prevenção de problemas em detrimento à correção;
- ix. Descentralizado – consequência do avanço tecnológico, uma gestão menos hierárquica, rígida e centralizada;
- x. Orientado para o mercado – privilegiando os resultados mercadológicos como método mais dinâmico e eficiente de alcançar resultados positivos.

Tais pressupostos são evidentes na reformulação das políticas públicas destinadas ao financiamento cultural brasileiro, na década de 1990 e no início dos anos 2000. Ao privilegiar a participação de empresas, focando em resultados e na eficiência de mercado, o governo aplica uma lógica condizente com a NGP na Lei de Incentivo à Cultura. Destaca-se, no intuito de ilustrar esse argumento, o slogan da propaganda do Ministério da Cultura durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, incentivando o uso da isenção fiscal por parte do setor privado: “Cultura é um bom negócio”.

Do ponto de vista da NGP, os resultados foram consideráveis. Não somente o investimento em Cultura ultrapassou um bilhão de reais por ano em financiamentos via renúncia fiscal a projetos culturais, ao final da década de 2000, como a Lei de Incentivo à Cultura tornou-se um dos maiores instrumentos de fomento cultural do mundo, equiparando-se a países desenvolvidos, de acordo com dados do Ministério da Cidadania.

Conseqüentemente, com a evolução apresentada, outro ponto relevante na discussão emerge do debate acerca da *accountability*. Rocha (2011) afirma que a prestação de contas, sob a ótica da NGP parte do princípio de que as métricas mercadológicas e de desempenho são a base fundamental da prestação de contas. Assim, de certo modo, pode-se interpretar que, de acordo com a perspectiva da NGP, a Lei de Incentivo à Cultura é transparente e atende ao menos a alguns critérios de análise de desempenho. Ressalta-se, entretanto, que esses aspectos não englobam necessariamente o interesse público, a democratização do acesso aos bens culturais e a participação social.

Assim como ocorrido com a própria NGP, aspectos da Lei de Incentivo à Cultura passaram a ser fortemente criticados, principalmente ao longo da década de 2010, como afirmam Bier e Cavalheiro (2015). Grande parte dessas críticas acompanha os argumentos de outra vertente da Gestão Pública Contemporânea, o Novo Serviço Público.

1.2. O Novo Serviço Público (NSP)

Assim como em outros campos, a premissa da racionalidade perfeita, embasada no conceito de maximização de utilidade das ciências econômicas, passou a ser questionada, principalmente em função do surgimento de evidências empíricas contraditórias às premissas consideradas nas abordagens racionalistas. Shiller (2003) demonstra como as ciências comportamentais se opõem aos pressupostos da racionalidade perfeita a partir da década de 1980. Assim como nas ciências econômicas, nas finanças e na administração, o surgimento de novas teorias embasadas em aspectos sociológicos e psicológicos dos seres humanos evoluem em outras áreas e também influenciam a gestão pública.

O Novo Serviço Público é uma dessas vertentes, que passa a considerar as premissas sociais como valores fundamentais à administração pública, apresentado por Denhardt e Denhardt (2007) como uma alternativa à NGP. Para os autores, os pressupostos econômicos não podem superar o interesse público e coletivo, de modo que a função da gestão pública é promover a dignidade e o valor social do Novo Serviço Público. Desse modo, reafirmam-se os verdadeiros valores democráticos, fundamentados no interesse público como norte a ser seguido. Ou seja, substituem-se os pressupostos econômicos e a busca por maximização da

eficiência na gestão pública pelo interesse social dos cidadãos. Dessa forma, os autores apresentam sete princípios essenciais para o NSP:

i. Servir cidadãos, não consumidores – a construção de uma sociedade civil necessita levar em consideração as limitações e entraves que a gestão pública e o interesse coletivo impõem aos gestores públicos. As necessidades dos cidadãos constantemente se contrapõem à lógica de mercado, de modo que há responsabilidade mútua entre o serviço público e o cidadão;

ii. Perseguir o interesse público – é necessário alcançar uma noção coletiva de sociedade, de modo que haja consenso e interesses compartilhados. A busca individual pela maximização de utilidade não pode sobrepor os objetivos coletivos;

iii. Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo – o bem público não pertence ao gestor público, e sim à sociedade, de modo que os valores sociais devem sempre superar as intenções individuais na formulação de políticas e atos públicos, mesmo que não seja a melhor opção do ponto de vista mercadológico;

iv. Pensar estrategicamente, agir democraticamente – atentar sempre às necessidades públicas, atendendo-as de modo eficaz e responsável, sempre utilizando o interesse coletivo e os valores sociais como principal diretriz;

v. Reconhecer que *accountability* não é simples – esse é um dos pontos mais relevantes no que se refere às dificuldades enfrentadas pelos gestores da Lei de Incentivo à Cultura e aplica-se à gestão pública de modo geral. Transparência é uma premissa fundamental da administração dos bens públicos e nem sempre será uma tarefa trivial. Demonstrar quantificações e métricas de desempenho nem sempre faz jus à complexidade das normas públicas ou atende plenamente ao interesse coletivo da sociedade;

vi. Servir em vez de dirigir – a liderança baseada em valores preza pela integridade e pela necessidade do serviço público, beneficiando o cidadão. Engajar o indivíduo em prol do bem público é uma das formas de atender às necessidades coletivas e prestar serviços públicos melhores e mais relevantes;

vii. Dar valor às pessoas e não apenas à produtividade – especialmente no âmbito da Cultura, esse aspecto é fundamental. Tratar a gestão pública de modo similar ao setor privado fatalmente resultará em distorções do interesse público porque lucro não é a intenção de um governo. Produtividade é um parâmetro que deve ser secundário em relação ao benefício coletivo de uma política pública e da administração governamental como um todo.

Cabe destacar que o benefício coletivo e social é uma das principais diretrizes da Lei de Incentivo à Cultura e aparece logo em seu primeiro artigo, com dizeres que prezam pelo livre

acesso aos bens e direitos culturais, assim como à valorização dos recursos humanos e dos bens públicos coletivos. Como afirma Dowlatyari (2017), o governo brasileiro compreende que há melhorias sociais a serem implementadas e esforços recentes alteraram a legislação referente no sentido de descentralizar recursos. No entanto, a ausência de dados concisos e a falta de transparência no que tange à Lei de Incentivo à Cultura são entraves relevantes no alcance de um serviço público cultural voltado ao interesse coletivo da sociedade brasileira.

No que diz respeito à prestação de contas à sociedade, a Lei de Incentivo à Cultura disponibiliza, de modo geral, poucas informações ao público. Basicamente, as únicas bases de dados disponíveis são provenientes da Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009) e do Portal de Visualização do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – VERSALIC. Infelizmente, ambas as fontes são de cunho administrativo e, para a população como um todo, são de difícil acesso, tornando a *accountability* um desafio das políticas públicas culturais. Destacam-se outros esforços em prestar contas à população por parte do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e da Fundação Getúlio Vargas - FGV, que trabalham com dados primários e em parcerias com outros órgãos públicos para nortear e disseminar as políticas públicas culturais.

Em geral, a dificuldade em obter micro e macro dados referentes à Cultura no Brasil diminui a participação social. Belém e Donadone (2013) e Bier e Cavalheiro (2015) argumentam que esse fator, juntamente com grande complexidade burocrática e o domínio empresarial que existe no sistema de renúncia fiscal restringem a participação social nas políticas públicas culturais. Tal fenômeno é agravado pela falta generalizada de conhecimento por parte da população no que se refere aos seus direitos e às possibilidades de engajamento com a Lei de Incentivo à Cultura, que também provê isenção fiscal às pessoas físicas.

Já no que se refere à *accountability* sob a perspectiva do NSP, Denhardt e Denhardt (2007) afirmam que *accountability* é um processo complexo que deve ser pautado nas demandas da sociedade, de modo a complementar ao processo de formulação de políticas públicas eficientes. Ademais, para alcançar tais objetivos, os autores afirmam que é necessária a participação popular, em contraponto à noção de empreendedores e consumidores adotada pela NGP. Rocha (2011) afirma que a noção de *accountability* do NSP relaciona-se com a capacidade de atender às necessidades coletivas e do público em geral, considerando os valores sociais como a diretriz principal da prestação de contas como forma de melhoria das políticas públicas culturais. Entretanto, o autor afirma que essa noção de *accountability* democrática do

NSP é criticada principalmente em função da dificuldade em aplicá-la na complexa realidade social. Essa crítica é pertinente e aplica-se ao caso da Lei de Incentivo à Cultura.

Parte 2. Método

2.1. Obtenção de Dados

No Brasil, alguns autores, como Belém e Donadone (2013), Bier e Cavalheiro (2015), Earp e Estrella (2016) e Dowlatyari (2017) analisaram as bases de dados administrativas da Lei de Incentivo à Cultura, em função da disponibilidade de dados no VERSALIC desde 2009. No entanto, foi somente após a atuação da Polícia Federal na Operação “Boca Livre”, em junho de 2016 que uma interface de programação de aplicações (Application Programming Interface – API) foi disponibilizada para obtenção completa e adequada dos micro dados. Ainda assim, a falta de padronização impõe uma série de dificuldades à criação de indicadores robustos. Neste trabalho, em razão da natureza dos dados obtidos na API supracitada, no portal VERSALIC, dos seis componentes de Avaliações Sistêmicas de Políticas e Programas sugeridos por Jannuzzi (2016), apenas a esfera dos Recursos Orçamentários será tratada neste trabalho.

Da base de 100 mil projetos disponíveis no portal da Lei de Incentivo à Cultura, que compreendem o período de 2009 a 2020, apenas o recorte de 2013 a 2017 é utilizado, de modo que a análise de concentração de recursos é estipulada apenas para o ano de 2017. Em função da falta de padronização observada no conjunto de dados obtidos, apenas os dados de projetos e incentivadores são tratados neste trabalho. Além disso, todos os projetos com menos de sete dias de duração, com valores negativos ou glosa total foram excluídos da base final.

Da base de dados original obtida a partir da API, de 94.681 projetos, 27.100 foram validados, de 2013 a 2017, o que representa 28% do total. Justifica-se a escolha por este recorte em função dos parâmetros estabelecidos e por discrepâncias observadas nos anos de 2009, 2010, 2011, 2012, 2018, 2019 e 2020.

As informações disponíveis englobam o número do projeto na base original do VERSALIC, o enquadramento no artigo acerca o percentual de isenção fiscal, a área cultural, a natureza do proponente (Pessoa Física ou Jurídica), a data de início e de final do projeto, a duração do projeto (em dias), o ano do projeto na base original, a unidade federativa do projeto e os valores propostos, aprovados, glosados, de outras fontes e captados. Outras duas bases foram integradas com informações acerca dos incentivadores e quantia incentivada via renúncia fiscal, também provenientes da base do VERSALIC e uma base do IBGE contendo informações sobre a população, o PIB e o PIB per capita de cada unidade federativa e do Brasil.

A metodologia adotada leva em consideração os trabalhos de Earp e Estrella (2016) e Dowlatyari (2017), assim como as premissas de Jannuzzi (2005 e 2016) para compor os indicadores acerca da Lei de Incentivo à Cultura. O principal intuito é averiguar se há evidências de concentração desproporcional dos recursos alocados pela legislação, no Brasil. Espera-se, assim, colaborar com o debate acerca da Gestão Pública Contemporânea no que tange às políticas públicas de incentivo à Cultura, demonstrando o potencial benéfico na aplicação de conceitos do NSP, em detrimento aqueles implementados de acordo com a interpretação da NGP.

Para tanto, foram considerados, a partir da base obtida, a distribuição total de recursos captados por enquadramento na legislação, por área, por tipo de proponente, por concentração dos maiores incentivadores, por valores totais executados, por quantidade de projetos e média de valores captados. Por fim, no intuito de averiguar se os resultados observados apontam para uma concentração de recursos desproporcional aos parâmetros socioeconômicos brasileiros, os índices de concentração de recursos foram comparados com as proporções populacionais, com as participações no PIB nacional e com o PIB per capita.

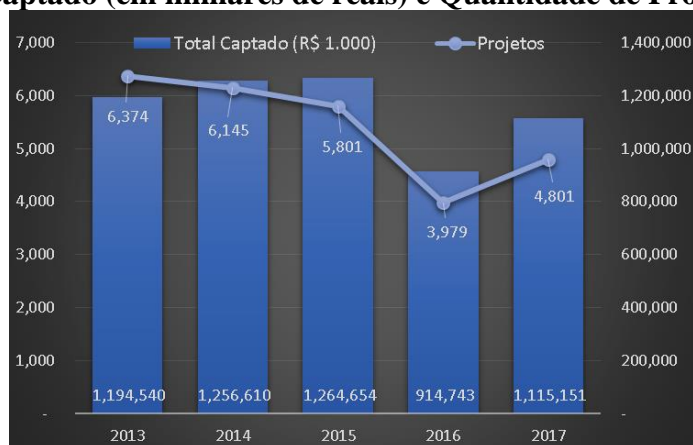
2.2. Indicadores de Concentração na Lei de Incentivo à Cultura

A partir do tratamento dos dados, é possível observar que a crise econômica brasileira teve impacto no montante investido em cultura, como afirma Earp e Estrella (2016). A tabela 1 e o gráfico 1 a seguir apresentam o total captado por ano e a quantidade de projetos aprovados por ano, assim como a evolução.

Tabela 1 – Total Captado (em milhares de reais), Quantidade de Projetos e Média de Valor Captado por ano

Total Captado			
Ano	(R\$ 1.000)	Projetos	Média (R\$)
2013	1,194,540	6,374	187,408
2014	1,256,610	6,145	204,493
2015	1,264,654	5,801	218,006
2016	914,743	3,979	229,893
2017	1,115,151	4,801	232,275
Total	5,745,698	27,100	214,415

Fonte: Elaboração própria com base nos dados VERSALIC.

Gráfico 1 – Total Captado (em milhares de reais) e Quantidade de Projetos por ano

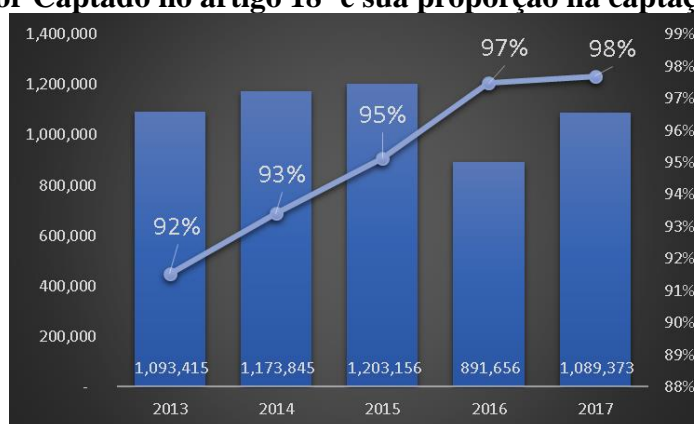
Fonte: Elaboração própria com base nos dados VERSALIC.

A Lei de Incentivo à Cultura possui dois artigos de enquadramento. O artigo 18º, que define projetos prioritários que recebem 100% de isenção fiscal e o artigo 26º que engloba todos os demais projetos, atribuindo porcentagens de isenção que variam entre 40% a 80%. Os resultados apresentados na tabela 2 e no gráfico 2 a seguir corroboram com as afirmações de Bier e Cavalheiro (2015), Earp e Estrella (2016) e Dowlatyari (2017), que afirmam que as empresas e os agentes culturais se especializam em maximizar recursos, de modo que o montante de projetos com recursos captados com 100% de isenção correspondem a 95% do total de recursos captados no período.

Tabela 2 – Enquadramento por Valor Captado, em mil reais, por ano

Artigo	Enquadramento por Valor Captado (R\$ 1.000)					Total
	2013	2014	2015	2016	2017	
26	101,125	82,765	61,498	23,087	25,779	294,254
%	8%	7%	5%	3%	2%	5%
18	1,093,415	1,173,845	1,203,156	891,656	1,089,373	5,451,444
%	92%	93%	95%	97%	98%	95%
Total	1,194,540	1,256,610	1,264,654	914,743	1,115,151	5,745,698

Fonte: Elaboração própria com base nos dados VERSALIC.

Gráfico 2 – Valor Captado no artigo 18º e sua proporção na captação total, por ano

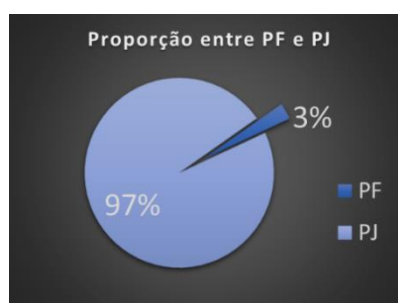
Fonte: Elaboração própria com base nos dados VERSALIC.

Um dos maiores indícios de que há uma desproporção na concentração de recursos e de que as empresas incentivadoras e os agentes culturais especializam-se nos trâmites burocráticos, é a concentração de recursos nas pessoas jurídicas. No período, 97% dos recursos captados foram alocados em empresas, com um total de mais de 5,5 bilhões de reais entre 2013 e 2017, conforme demonstram a tabela 3 e o gráfico 3.

Tabela 3 – Total captado por tipo de proponente, em milhares de reais, por ano

Tipo	Tipo de Proponente por Valor Captado (R\$ 1.000)					Total
	2013	2014	2015	2016	2017	
PF	38,281	41,350	30,108	22,585	27,695	160,018
%	3%	3%	2%	2%	2%	3%
PJ	1,156,259	1,215,261	1,234,546	892,158	1,087,457	5,585,680
%	97%	97%	98%	98%	98%	97%
Total	1,194,540	1,256,610	1,264,654	914,743	1,115,151	5,745,698

Fonte: Elaboração própria com base nos dados VERSALIC.

Gráfico 3 – Proporção entre Pessoas Físicas e Jurídicas na captação de recursos de 2013 a 2017

Fonte: Elaboração própria com base nos dados VERSALIC.

Outro indicador de que há uma concentração desproporcional de recursos refere-se à parcela dos dez maiores incentivadores por ano. Especificamente, o ano de 2016 fortalece esse argumento, uma vez que a crise reduziu o montante total captado e aumentou a proporção dos

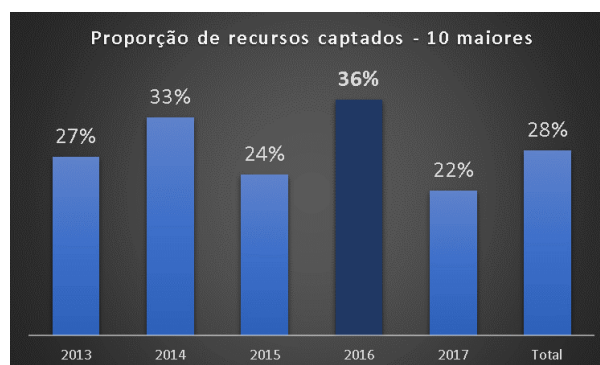
maiores incentivadores, que alcançam 36% de todos os recursos incentivados no exercício. É factível concluir que a maximização de recursos de renúncia fiscal funciona melhor quando há grandes parcelas de lucros, que permitem um planejamento minucioso da obtenção de isenção fiscal via Lei de Incentivo à Cultura. A tabela 4 e o gráfico 4 ilustram esse fenômeno a seguir.

Tabela 4 – Total captado e proporção de incentivo dos 10 maiores incentivadores, em milhares de reais, por ano

10 maiores Incentivadores por Valor Captado (R\$ 1.000)						
Tipo	2013	2014	2015	2016	2017	Total
10+	253,254	311,236	246,835	239,983	200,299	1,251,606
Restante	941,286	945,374	1,017,819	674,760	914,853	4,494,092
%	27%	33%	24%	36%	22%	28%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados VERSALIC.

Gráfico 4 – Proporção dos recursos incentivados pelos 10 maiores incentivadores, por ano



Fonte: Elaboração própria com base nos dados VERSALIC.

Um argumento utilizado pelos autores citados nesta seção é de que há uma forte barreira burocrática que afasta pequenos agentes culturais e torna o processo oneroso para pequenas empresas. É factível argumentar que a baixa taxa de sucesso de captação ilustra esse argumento, de modo que apenas grandes projetos com grandes mecanismos de captação podem competir pelos recursos da Lei de Incentivo à Cultura. A tabela 5 apresenta o resultado de que apenas 22% dos recursos aprovados para captação de recursos foram devidamente captados. O contraste com a taxa de aprovação das propostas recebidas indica que o entrave está no mercado de captação de recursos via renúncia fiscal.

Tabela 5 – Valores solicitados, aprovados e captados, em milhares de reais, quantidades de projetos, médias nacionais e taxas de aprovação e sucesso, por ano

Valores Totais (R\$ 1.000)						
Item	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Solicitado	6,128,738	6,455,533	5,962,662	4,071,582	5,484,207	28,102,722
Aprovado	5,325,834	5,780,028	5,501,014	3,676,643	5,285,880	25,569,399
Taxa Aprovação	87%	90%	92%	90%	96%	91%
Captado	1,194,540	1,256,610	1,264,654	914,743	1,115,151	5,745,698
Taxa Captação	22%	22%	23%	25%	21%	22%
Quantidade de projetos						
Item	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Aprovado	6,374	6,145	5,801	3,979	4,801	27,100
Captado	2,120	2,047	1,980	1,548	1,761	9,456
% Captação	33%	33%	34%	39%	37%	35%
Médias Nacionais por projeto (R\$ 1.000)						
Item	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Aprovado	836	941	948	924	1,101	944
Captado	563	614	639	591	633	608

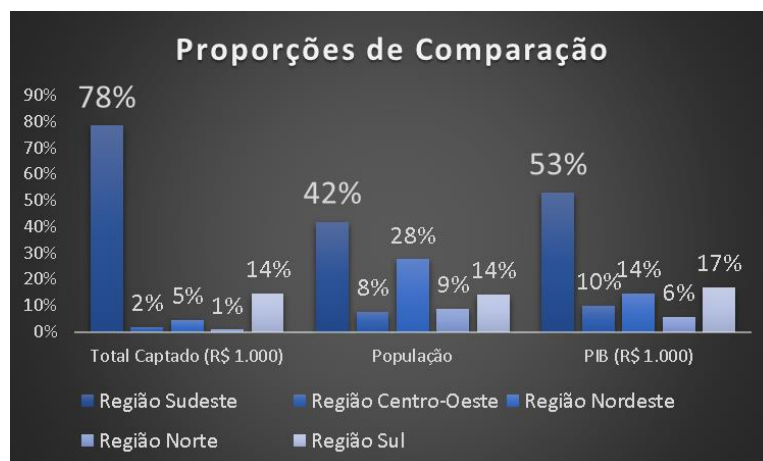
Fonte: Elaboração própria com base nos dados VERSALIC.

Finalmente, um dos maiores indícios de concentração desproporcional de recursos apontados por Bier e Cavalheiro (2015), Earp e Estrella (2016) e Dowlatyari (2017) é a concentração de recursos no Sudeste brasileiro. De acordo com os dados obtidos, no ano de 2017, a região Sudeste foi responsável pela execução de 78% dos recursos captados, totalizando um montante de 873 milhões de reais. Apenas o estado de São Paulo concentrou 45% dos recursos captados no exercício, totalizando 502 milhões de reais em incentivos por meio de isenção fiscal. Em segundo lugar, o estado do Rio de Janeiro captou 24% dos recursos, com um montante de 263 milhões de reais. Para efeitos de comparação, o estado de São Paulo representa 22% da população brasileira e 32% do PIB nacional. De modo similar, o Rio de Janeiro representa 8% da população e 10% do PIB. A tabela 6 e o gráfico 5 a seguir apresentam a descrição desses valores por região do Brasil.

Tabela 6 – Proporções de valores captados, população, PIB e PIB per capita, em 2017

Região	Total Captado		População	%	PIB (R\$ 1.000)	%	PIB per capita	
	(R\$ 1.000)	%						%
BRASIL	1,115,151	100%	207,660,929	100%	6,583,319,002	100%	31,702	100%
Região Centro-Oeste	19,292	2%	15,875,907	8%	659,758,699	10%	41,557	131%
Região Nordeste	51,459	5%	57,254,159	28%	953,213,243	14%	16,649	53%
Região Norte	9,049	1%	17,936,201	9%	367,861,916	6%	20,509	65%
Região Sudeste	873,792	78%	86,949,714	42%	3,480,767,313	53%	40,032	126%
Região Sul	161,560	14%	29,644,948	14%	1,121,717,831	17%	37,838	119%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados VERSALIC.

Gráfico 5 – Proporções de valores captados, população, PIB e PIB per capita, em 2017

Fonte: Elaboração própria com base nos dados VERSALIC.

3. Considerações finais

A Lei de Incentivo à Cultura apresentou uma evolução constante desde sua criação em 1991, até o ano de 2015, quando alcançou seu pico. Ao longo desse período, medidas voltadas para aumentar a eficiência dos mecanismos de renúncia fiscal e incrementar o montante alocado por instituições privadas resultaram em uma dependência quase que total de recursos voltados para financiamento por meio de isenção fiscal. Esse fenômeno causou duas distorções observáveis. Primeiramente, somente empresas capacitadas conseguem romper a burocracia e atuar com praticamente nenhum empecilho por parte do governo, que aprova mais de 90% dos pedidos formalizados. Em segundo lugar, as políticas públicas culturais concentraram-se nas regiões Sul e Sudeste e acabaram por penalizar regiões com menor desenvolvimento socioeconômico.

Tais observações são condizentes com as proposições críticas da perspectiva do Novo Serviço Público, uma vez que, em geral, os resultados da Lei de Incentivo à Cultura demonstram certa eficiência operacional acompanhada de um considerável abismo em questões de transparência, *accountability* e participação social. A região Nordeste, por exemplo, representa 28% da população nacional, 14% do PIB brasileiro e recebeu apenas 5% do total de recursos via isenção fiscal, majoritariamente dominado por grandes empresas.

Desde 2015, agravado pela operação “Boca Livre”, da Polícia Federal, os governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro tomaram medidas para mitigar os entraves e problemas estruturais na Lei de Incentivo à Cultura. Entretanto, poucas medidas foram tomadas para mitigar o poder de controle que as grandes corporações possuem nesses mecanismos, de

modo que o mecenato integral segue como a única forma de apoio pela qual as empresas se interessam e na qual participam.

É factível elucidar algumas possíveis soluções, que partem desde a redução dos percentuais de apoio em regiões já privilegiadas, ou condicionar a isenção fiscal ao apoio a projetos em regiões desprivilegiadas. Talvez o caminho seja profissionalização de agentes especialistas em levar recursos a essas regiões, ou propor soluções em conjunto com agentes locais. De toda forma, é necessário disponibilizar mais e melhores bases de dados para que seja possível realizar análises robustas e fidedignas.

De toda forma, adotar as noções e diretrizes apresentados pelo NSP possui o potencial de aumentar a participação da sociedade e efetivamente cumprir os objetivos sociais previstos na Lei de Incentivo à Cultura do Brasil. A busca por eficiência e desempenho financeiro pode ser beneficentemente incrementada com a adoção dos princípios do interesse público, incluindo regiões atualmente desprivilegiadas e reduzindo o poder concentrado nas mãos de grandes empresas.

Bibliografia

BELEM, Marcela Purini; DONADONE, Julio Cesar. A Lei Rouanet e a construção do “mercado de patrocínios culturais”. *Novos Rumos Sociológicos*, v. 1, n. 1, 2013.

BIER, Clerilei Aparecida; CAVALHEIRO, Ricardo Alves. Lei rouanet x crowdfunding: fomentando os empreendimentos culturais. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 9, n. 2, p. 30-47, 2015.

DE BEM, Judite Sanson; WAISMANN, Moisés; ARAUJO, Margarete Panerai. Patrimônio cultural e recursos da Lei Rouanet de 2007 a 2016. *Políticas Culturais em Revista*, v. 10, n. 1, p. 161-185, 2017.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 249-259, 2007.

DOWLATYARI, Marie. The rouanet law: funding cultural projects or a creative industry in Brazil?. 2017. Tese de Doutorado.

EARP, Fabio de Silos Sá; ESTRELLA, Luiz Manoel. Evolução do mecenato no Brasil: os valores movimentados através da Lei Rouanet despidos do véu da inflação (1996-2014). *Políticas Culturais em Revista*, v. 9, n. 1, p. 315-332, 2016.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; DE MARTINO JANNUZZI, Paulo. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. *Anais*, p. 1-18, 2016.

JANNUZZI, Martino de Paulo. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

KETTLE, D. F. *The Global Public Management Revolution* (Washington, DC: Brookings). 2005.

LYNN JR, Laurence E. The new public management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, p. 231-237, 1998.

REIS, Ana Carla Fonseca. *Marketing cultural e financiamento da cultura: teoria e prática em um estudo internacional comparado*. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1 Jacob Way, Reading, MA 01867, 1997.

OSBORNE, D.; GAEBLER, Ted. Reinventing government. *Journal of Leisure Research*, v. 27, n. 3, p. 302, 1995.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 14, n. 2, 2011.

SHILLER, Robert J. From efficient markets theory to behavioral finance. *Journal of economic perspectives*, v. 17, n. 1, p. 83-104, 2003.

Z Aidan, Tiago Eloy. *Marketing Cultural e Financiamento da Cultura: Teoria e Prática em um Estudo Internacional Comparado*. *Revista Uniabeu*, v. 9, n. 21, p. 214-218, 2016.

Artigo recebido em 10/03/2020

Aprovado em 18/03/2020

Como citar esse artigo:

VARELLA, Angelo Cruz do Nascimento; SANTOS, Roberta Teodoro; NAJBERG, Estela. O novo serviço público e a Lei de incentivo à cultura: uma oportunidade. **Revista de Economia da UEG**. Vol. 16, N.º 1, jan/jun. 2020.