

Relatório de Avaliação

Subsídio Tributário do Programa Nacional de Apoio à Cultura

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIOS DA UNIÃO

Ciclo CMAP

2022

Política avaliada

Subsídio Tributário do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac)

Coordenador da avaliação

Controladoria-Geral da União (CGU)

Executores da avaliação

Controladoria-Geral da União (CGU)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Supervisor da avaliação

DMAP/SMA/MPO

Assessoria técnica

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Informações:

Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento das Políticas Públicas

(DMAP)

Tel: (61) 2020-4561

Home Page:

https://bit.ly/_Cmap

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo
deste relatório desde que mencionada a fonte.

Lista de siglas e abreviaturas

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AECI – Assessoria Especial de Controle Interno

CADE – Coordenação de Atendimento a Demandas Externas

CAFAV – Coordenação de Análise Financeira de Projetos Incentivados de Audiovisual, Artes Cênicas, Patrimônio Cultural, Museus e Memória

CAFMU – Coordenação de Análise Financeira de Projetos Incentivados de Música, Artes Visuais e Humanidades

CAFTC – Coordenação de Análise das Transferências da Cultura

CFNC – Conselho do Fundo Nacional de Cultura

CGAAR – Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação de Resultados

CGAH – Coordenação-Geral de Admissibilidade e Homologação

CGARE – Coordenação-Geral de Avaliação de Resultados

CGEFI – Coordenação-Geral de Execução e Fiscalização

CGFMT – Coordenação-Geral de Fomento

CGICP – Coordenação-Geral de Inovações, CNIC e Gestão de Banco de Pareceristas

CGPC – Coordenação-Geral de Prestação de Contas

CGRC – Comitê de Governança, Riscos e Controle (CGRC)

CGU – Controladoria-Geral da União

CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

CMAS – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União

CNIC – Comissão Nacional de Incentivo à Cultura

CNPC – Conselho Nacional de Políticas Culturais

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

COAAC – Coordenação de Avaliação da Ação Cultural

COADP – Coordenação de Admissibilidade

COAOB – Coordenação de Avaliação do Objeto

COAPI – Coordenação de Aprovação de Projetos Incentivados

COAPP – Coordenação de Aprovação

COEX – Coordenação de Execução

COFIS – Coordenação de Fiscalização

COGEP – Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas

COMOF – Coordenação de Movimentação Financeira

Conjur – Consultoria Jurídica

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

DFIND – Departamento de Fomento Indireto
DFT – Dimensionamento de Força de Trabalho
DIPC – Diretoria de Prestação de Contas
DMAP - Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento das Políticas Públicas
DRU – Desvinculação de Receitas da União
Enap – Escola Nacional de Administração Pública
EveEx – Evidência Express
FBN – Fundação Biblioteca Nacional
FCP – Fundação Cultural Palmares
FCRB – Fundação Casa de Rui Barbosa
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
Ficart – Fundos de Investimento Cultural e Artístico
FNC – Fundo Nacional de Cultura
FUNARTE – Fundação Nacional de Artes
GR – Gestão de Riscos
GRC – Gestores de Riscos e Controles
IBRAM – Instituto Brasileiro de Museus
IN – Instrução Normativa
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IR – Imposto de Renda
ME – Ministério da Economia
MinC – Ministério da Cultura
MQO – Mínimos Quadrados Ordinários
MTur – Ministério do Turismo
PPBE – Política Pública Baseada em Evidências
Pronac – Programa Nacional de Apoio à Cultura
PTA – Plano de Trabalho Anual
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
Salic – Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura
SEAPP – Serviço de Admissibilidade e Aprovação
SEARE – Serviço de Avaliação de Resultados
SECAP/ME – Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia
Secult – Secretaria Especial da Cultura
SEEFI – Serviço de Execução e Fiscalização

Sefic – Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura

SEI - Sistema Eletrônico de Informações

SFC – Sistema Federal de Cultura

SGE – Subsecretaria de Gestão Estratégica

SGFT – Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal

SMA – Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

SNAV – Secretaria Nacional de Audiovisual

SNC – Sistema Nacional de Cultura

TCE – Tomada de Contas Especial

TCU – Tribunal de Contas da União

UAT – Unidade de Análise Técnica

Lista de tabelas

Tabela 1- Quantidade de projetos apresentados nas diferentes regiões do país.	33
Tabela 2 – Captação por região de janeiro a agosto de 2021.....	34
Tabela 3 – Captação por região de janeiro a agosto de 2022.....	34
Tabela 4 – Captação de recursos e renúncia efetiva no período entre 2017 e 2022 referente ao mecanismo de Mecenato do Pronac.	62
Tabela 5 – Execução orçamentária do Fundo Nacional da Cultura, nos exercícios de 2017 a 2021.	63
Tabela 6 - Pesquisa Banco de Pareceristas 2022.	102
Tabela 7 - Distribuição da força de trabalho de Incentivo à Cultura em 2022 (quantidade)....	105
Tabela 8 - Demanda anual das áreas de admissibilidade e homologação.....	106
Tabela 9 - Quantidade de Projetos Incentivados por área inscritos no SALIC 2017-2022.....	106
Tabela 10 - Projetos fiscalizados por ano e área cultural.....	107
Tabela 11 - Situação de prestação de contas de subsídio tributário do PRONAC.	107
Tabela 12 - Prestação de contas sob a responsabilidade da SGFT.....	108
Tabela 13 - Força de trabalho necessária PRONAC (quantidade).....	108
Tabela 14 - Nomeações Pronac DAS 101.4 a 101.6 (quantidade).....	109
Tabela 15 – Comparativo de Participação de Valores e Números Totais de Projetos, por Porte de Projeto (2009 a 2021).....	135
Tabela 16 – Características do Comportamento das Empresas Incentivadoras Seleccionadas.	148
Tabela 17 - Estatísticas descritivas.	154
Tabela 18 - Efeito do mecenato sobre a variação de vínculos empregatícios entre o início e término de projeto cultural.....	155

Lista de quadros

Quadro 1 – Questões de avaliação do Pronac definidas no Plano de Trabalho.	8
Quadro 2 – Média de captação de recursos por área cultural desde 1992.....	46
Quadro 3 – Média de captação de recursos por área cultural (Artes Cênicas) por ano.....	47
Quadro 4 – Média de captação de recursos por área cultural (Audiovisual) por ano.....	47
Quadro 5 - Vínculos conselheiros com projetos culturais (2017-2022).....	93
Quadro 6 - Rotatividade de cargos estratégicos do Pronac.....	110
Quadro 7 - Concentração de Recursos (Normativos Pronac)	115
Quadro 8 - Comparativo IN nº 02-2019 x IN 01-2022 (Exemplo de Artes Cênicas).....	116

Lista de figuras

Figura 1 – Organogramas da Sefic e da SNAV.	79
Figura 2 - Quantitativo e Valor de Projetos Apreciados pela CNIC (2012-2022).	88
Figura 3 - Áreas representativas da CNIC (2012-2022).	91
Figura 4 - Evolução da Gestão de Riscos no MTur	125
Figura 5 – Participação Percentual dos Estados na Captação de Recursos Incentivados (2009 a 2021).	137
Figura 6 – Taxa de Sucesso na Captação de Recursos Incentivados (2009 a 2021).	138
Figura 7 – Distribuição de Recursos Incentivados Totais por Municípios (2009 a 2021).	140
Figura 8 – Distribuição da Participação de Pessoas Físicas em Projetos por Municípios (2009-2021).	145
Figura 9 – Distribuição da Participação de Pessoas Jurídicas em Projetos por Municípios (2009-2021).	146
Figura 10 – Mapas com Distribuição Proporcional de Incentivos Fiscais das 6 Maiores Empresas Incentivadoras no PRONAC (2009-2021).	147

Lista de gráficos

Gráfico 1- Percentual de projetos apresentados nas diferentes regiões do país.	33
Gráfico 2 – Quantidade de projetos aprovados por região entre janeiro e agosto de 2022.....	35
Gráfico 3 – Valor total de projetos aprovados por região entre janeiro e agosto de 2022.	36
Gráfico 4 – Captação dos projetos executados em 2019 na situação E-19.	48
Gráfico 5 - Forma de Apreciação CNIC (2012-2022).	89
Gráfico 6 – Comparativo de Projetos com Captação por Formas de Organização, Extração e Organização dos Dados (2009 a 2021).	132
Gráfico 7 – Evolução de Projetos Aprovados, com Captação e sem Captação (2009 a 2021). ..	134
Gráfico 8 – Taxa de Dissipação (2009 a 2021).....	134
Gráfico 9 – Participação % das Cidades De SP, RJ e BH na Totalidade dos Projetos, por Porte dos Projetos (2009 a 2021).	136
Gráfico 10 – Evolução da participação das grandes regiões na captação de recursos incentivados (2009 a 2021).	137
Gráfico 11 – Evolução dos Recursos Incentivados dos 12 Municípios de Maior Captação de Recursos Incentivados (2009 a 2021).	139
Gráfico 12 – Evolução da Participação de 12 Municípios na Captação de Recursos Incentivados (2009 a 2021).	139
Gráfico 13 – Participação dos Segmentos na Captação de Recursos Incentivados (2009 a 2021).	141
Gráfico 14 – Evolução da Participação dos Segmentos na Captação de Recursos Incentivados (2009 a 2021).	141
Gráfico 15 – Composição dos Valores de Captação por Enquadramento (Artigo 18 ou 26) (2009 a 2021).....	142
Gráfico 16 – Composição da Captação da Área da Música por Tipo e Artigo de Enquadramento (Artigo 18 ou 26) (2009 a 2021).	143
Gráfico 17 – Taxa de Recorrência dos Proponentes (2009 a 2021).	144
Gráfico 18 – Evolução dos Recursos de Patrocínio das Empresas Selecionadas (2009 a 2021).	149

Sumário

1	Introdução.....	8
1.1	A Avaliação do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).....	8
1.2	Um panorama sobre a evolução das políticas culturais no Brasil.....	11
1.3	Informações gerais sobre o Pronac.....	12
2	Análise do desenho da política pública.	14
2.1	Problema-alvo e causas em que a política pública visa atuar.....	14
2.2	Público a ser beneficiado com a política pública.	19
2.3	Objetivos da política pública.	22
2.4	Outros mecanismos que atuam sobre as causas e o problema-alvo, além do Mecenato. 27	
2.5	Indicadores para o monitoramento da política pública.....	27
2.6	Estruturação do Mecenato para o estímulo da produção cultural nas diferentes regiões do país e para a participação de pequenos produtores culturais.....	32
2.7	Considerações finais sobre o desenho da política pública.....	36
3	Análise da implementação do Pronac no âmbito do Mecenato.	38
3.1	Análise dos riscos que podem comprometer o atendimento aos objetivos do Pronac no âmbito do Mecenato.....	39
3.2	Análise da execução do Plano Anual e do Relatório Anual de Avaliação do Pronac. .	53
3.3	Análise da avaliação realizada pela Secult sobre os projetos financiados pelo Mecenato.	71
3.4	Considerações finais sobre a implementação do Pronac.	75
4	Avaliação da governança do Pronac.	76
4.1	O processo decisório do Subsídio Tributário do Pronac.	77
4.2	Força de trabalho do Pronac Incentivo.	104
4.3	Marco regulatório do Pronac.	112
4.4	Transparência no Pronac.....	119
4.5	Sistemas corporativos utilizados pelo Pronac.....	122
4.6	Gestão de riscos do PRONAC.	124
4.7	Considerações finais sobre a governança do Pronac.....	126
5	Avaliação do resultado do Pronac.	129
5.1	Contextualização.....	129
5.2	O problema.....	130
5.3	Considerações metodológicas.....	131
5.4	Impacto da Lei no mercado de projetos culturais (2009 a 2021).	133
5.4.1	O poder público.....	133
5.4.2	Os projetos: escala ou porte.	135
5.4.3	Concentração territorial ou abrangência: regiões e cidades.	136

5.4.4	Evolução da participação das áreas e segmentos.....	140
5.4.5	Os proponentes.....	143
5.4.6	Os incentivadores.....	145
5.5	Considerações finais sobre resultado.	150
5.5.1	Quais são os resultados do subsídio tributário?	150
5.5.2	O que o instrumento Incentivos fiscais revela.	151
6	Avaliação do impacto do Pronac.....	151
6.1	Introdução.....	151
6.2	Dados e Metodologia.	152
6.2.1	Dados.....	152
6.2.2	Metodologia.	154
6.3	Resultados.	155
6.4	Considerações finais sobre impacto.....	156
7	Referências bibliográficas.	157
	Apêndice A – Fluxograma dos processos de trabalho do Mecenato.....	159
	Apêndice B – Matriz de Riscos e Controles (principais informações da matriz elaborada).....	163
	Apêndice C – Comparativo Portaria nº 118-2018 (Regimento Interno do MinC) x Minuta (novo) Regimento Interno (29.04.2022).....	176
	Apêndice D – Matriz de responsabilidades por funções – Subsídio Tributário do PRONAC	182
	Apêndice E – Prazos definidos para o PRONAC	187
	Apêndice F – Anexos	188

1 Introdução

1.1 A Avaliação do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

No Ciclo de Avaliação 2022 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), foi selecionado para avaliação o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

O CMAP foi instituído por meio do Decreto nº 9.834, de 2019, com a finalidade de: I - avaliar as políticas públicas selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União; e II - monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança.

Este relatório tem como finalidade apresentar os resultados da avaliação efetuada sobre o Pronac no âmbito do CMAP, especificamente do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS).

As informações que subsidiaram as análises efetuadas foram obtidas no exercício de 2022. Ademais, os normativos utilizados como base para essas análises foram os que se encontravam vigentes no citado exercício. Impende ressaltar, portanto, que os atos e fatos analisados nos exames ocorreram durante a gestão da Secretaria Especial da Cultura vinculado ao Ministério do Turismo (Secult/MTur). Todavia, considerando que o envio do relatório ocorreu no exercício de 2023, após a criação do Ministério da Cultura, as recomendações serão direcionadas ao referido órgão.

A avaliação foi supervisionada pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), coordenada pela Controladoria-Geral da União (CGU), além de contar com a participação do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). As análises atinentes ao diagnóstico, desenho, implementação e governança foram executadas pela CGU, enquanto coube ao IPEA efetuar análises relativas ao resultado e à Enap a avaliação de impacto da política.

O Pronac, conforme será detalhado mais adiante, é composto por três mecanismos de apoio: Fundo Nacional da Cultura (FNC), Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e Incentivo a Projetos Culturais (Mecenato). O presente relatório teve como objeto principal o mecanismo de Mecenato, considerando tratar-se de avaliação realizada no âmbito do CMAS.

Para a execução desta avaliação foram elaboradas questões e subquestões relacionadas ao diagnóstico do problema, ao desenho da política pública, à implementação, à governança, aos resultados obtidos e aos impactos observados, conforme detalhamento a seguir:

Quadro 1 – Questões de avaliação do Pronac definidas no Plano de Trabalho.

Questão 1 (CGU): O Pronac efetivamente intervém junto às causas do problema a que visa interferir e de que forma seu desenho está adequado para esse fim?
1.1. Qual o problema e as causas em que a política que está sendo avaliada visa atuar?
1.2. Quais são os objetivos do Pronac?
1.3. Qual é o público a ser beneficiado com a política pública?
1.4. Existem outros mecanismos, além do Mecenato, criados para atuar sobre as causas e o problema em análise?
1.5. Os indicadores do Pronac são suficientes e adequados para o monitoramento da política pública?

1.6. O mecanismo de Mecenato foi estruturado de forma a contribuir para o estímulo da produção cultural nas diferentes regiões do país e para a participação de pequenos produtores culturais?
Questão 2 (CGU): De que forma a execução do Pronac contribui para o alcance dos objetivos da política pública?
2.1. Com base na análise do fluxo do Mecenato, quais são os riscos/deficiências que podem comprometer o atendimento aos objetivos do programa? Quais são as causas/consequências desses riscos?
2.2. Os controles internos foram devidamente implementados e atuam de forma a mitigar os riscos mais relevantes?
2.3. A execução do Pronac está de acordo com as normas, diretrizes e metas estabelecidas em seu plano anual?
2.4. O relatório anual de avaliação do Pronac está sendo elaborado e traz informações relevantes sobre o desempenho, a concepção, a implementação e os resultados da política?
2.5. Durante a execução do Pronac, estão sendo avaliados os resultados dos projetos, os objetivos alcançados, os custos realizados, além do aferimento da repercussão na sociedade?
Questão 3 (CGU): A governança do Pronac é aderente às melhores práticas e à legislação que rege o assunto?
3.1. O processo decisório foi institucionalizado de maneira a promover boa governança?
3.2. A estrutura de recursos humanos corrobora para a boa governança da política pública?
3.3. Os instrumentos normativos que regem a política pública são dotados de regras claras e bem definidas, contribuindo para a boa gestão da política pública?
3.4. O Pronac atende a critérios de transparência e adequado compartilhamento de informações?
3.5. Os dados e informações disponíveis são confiáveis e têm sido alimentados de forma tempestiva nos sistemas corporativos da cultura? Os recursos tecnológicos dos sistemas corporativos da cultura corroboram para a boa governança?
3.6. Há gestão de riscos na execução da política? Se sim, essa gestão observa a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, além de um arcabouço estruturado próprio de gestão de riscos?
Questão 4 (IPEA): Quais são os resultados do subsídio tributário do PRONAC sobre a diversidade de projetos culturais patrocinados pelo incentivo?
Questão 5 (IPEA): Quais são os efeitos do financiamento a projetos culturais por meio do subsídio tributário sobre a empregabilidade, massa salarial e rotatividade de empresas no setor cultural?

Fonte: Elaboração própria com base no plano de trabalho aprovado pelo CMAP.

Para as análises referentes ao **diagnóstico do problema** e ao **desenho da política** buscou-se identificar e avaliar componentes ou elementos-chaves vinculados à etapa de formulação da política pública. São eles: problema-alvo da política e suas causas; objetivo da política; público-alvo a ser beneficiado; metas e indicadores formulados.

A identificação dos elementos-chaves mencionados, bem como sua análise, foi efetuada mediante análise documental, consulta ao **Sistema de Apoio às Leis de Incentivo (Salic)** e interação com o gestor da política.

Foram examinados os documentos oficiais produzidos quando da formulação da política, os normativos que regem o Pronac, artigos e documentos que contemplam aspectos relacionados ao desenho da política, além das informações fornecidas pela Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo.

Para auxiliar nas análises referentes à **implementação ou execução** da política, foi elaborado o fluxograma do mecanismo de Mecenato, o qual foi validado pelo gestor, contendo as principais etapas do processo, desde a apresentação das propostas culturais até a avaliação do cumprimento do objeto e da análise financeira na apreciação das contas.

Procurou-se identificar os principais riscos referentes às etapas que compõem a implementação do Mecenato e conhecer os controles adotados visando mitigar os riscos identificados. A partir dessa identificação, foi elaborada a matriz de riscos e controles associada à implementação do mecanismo.

Para conhecer os controles adotados, foi realizada análise documental, entrevista com o gestor e análise de dados existentes no sistema Salic.

Para responder as questões referentes à **governança**, foi elaborada a matriz de responsabilidades para mapear objetivos, papéis, responsabilidades, obrigações, competências e potenciais conflitos de interesses nas diversas instâncias decisórias do Pronac e de suas partes interessadas, ou seja, os stakeholders.

A avaliação foi respaldada nas diretrizes sobre governança pública do Decreto nº 9.203, de 22.11.2017, e nos critérios definidos no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU).

No tocante ao Referencial de Governança do TCU, a avaliação se propõe a verificar os seguintes critérios: de institucionalização; capacidade organizacional e de recursos humanos; coordenação e coerência, participação; *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e gestão de riscos.

Foram utilizadas análise documental e de dados, revisão normativa e entrevista com gestores. Foi necessário, também, o acesso às bases de dados dos sistemas Salic (Ministério do Turismo); CPF/CNPJ, RAIS e SIAPE (Ministério da Economia).

Quanto aos **resultados** do Pronac, foi utilizada a seguinte metodologia para a obtenção das informações necessárias para as análises:

Cálculo de indicadores e interpretação no modelo Política Pública Baseada em Evidências (PPBE):

1. O impacto da Lei Rouanet na formação de um mercado de projetos culturais.
 - 1.1 Aumento, diminuição ou estabilidade do número de proponentes (CNPJ, CPF e Nome do proponente e do projeto) por área (segmento ou linguagem), municípios (UF e Região) e porte (valor) do projeto.
2. Evolução do gasto tributário indireto de pessoas físicas e jurídicas com cultura.
3. Evolução do número de proponentes com captação, taxas de sucesso ou frustração.
 - 3.1 Taxas de sucesso na captação: Número de projetos apresentados, aprovados e apoiados.
 - 3.2 Taxas de Dissipação, recorrência e concentração.
4. Análise de projetos: mapear ações de contrapartida e seus beneficiários. (2015-2021)
 - 4.1 Perfis de públicos atingidos pelos projetos na modalidade de contrapartida;
 - 4.2 Redes de atores econômicos e culturais mobilizados através das notas fiscais apresentadas nos projetos;
5. Evolução no número de doadores ou patrocinadores (CNPJ, CPF e Nome), por ano, proponente, projetos apoiados, nome do projeto, municípios, valor do apoio e valor renunciado;

No que se refere ao **impacto** da política, a metodologia utilizada contempla os seguintes aspectos:

1. Criação e destruição de emprego e renda; criação e destruição de empresas em decorrência dos incentivos fiscais.
2. Alinhamento entre CNPJ e CPF, de empresas implementadoras de projetos apresentadas pelo Pronac/Incentivos fiscais, com a RAIS e verificação da dinâmica e características das ocupações em comparação com as empresas que não foram incentivadas.
3. Mapeamento das redes de atores econômicos associados aos projetos por meio do levantamento de Notas Fiscais dos projetos.

1.2 Um panorama sobre a evolução das políticas culturais no Brasil.

Nesta introdução, expõe-se algumas informações apresentadas pelo gestor, contendo uma síntese de como se deu a evolução das políticas públicas vinculadas à cultura no país. Os dados a seguir foram apresentados pela Secretaria Especial de Cultura, por meio do Ofício nº 2.792, de 20 de setembro de 2022, englobando informações extraídas do relatório final da gestão do ex-Secretário de Cultura, Sérgio Paulo Rouanet, signatário da lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

Menciona-se, primeiramente, a amplitude e a importância da cultura e das Políticas Culturais para o desenvolvimento sustentável do país, tendo-se registros históricos de que o início das políticas culturais data de 1810, com a chegada da Família Imperial ao país, tendo-se os primeiros decretos referentes à cultura.

Em 1938, encontra-se o Decreto-Lei nº 527, de 01 de julho de 1938, que regula a cooperação financeira da União com as entidades privadas, englobando a concessão de subvenção federal para instituições culturais.

Ainda em 1938, encontra-se o Decreto-Lei nº 761, de 04 de outubro de 1938, que dispõe sobre o exame dos processos concernentes à cooperação financeira da União com as Instituições Culturais de Ordem Privada (revogado pelo Decreto-Lei nº 5.698 de 22.07.1943).

Em 1945, houve a publicação do Decreto-Lei nº 7.957, de 17 de setembro de 1945, que dispõe sobre a Isenção de Impostos e Taxas Federais, que incidem sobre o Teatro, e dá outras providências.

Os Registros do Senado Federal demonstram que em 1972 foi apresentado o primeiro Projeto de Lei de Incentivo à Cultura, contudo não foi aceito.

Com a volta da democracia, é sancionada a Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, que dispunha sobre benefícios fiscais na área do Imposto de Renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Essa lei foi extinta em 1990, assim como o Ministério da Cultura que se transforma em Secretaria de Cultura da Presidência da República.

Em 1991, o Embaixador Sérgio Paulo Rouanet assume a Secretaria de Cultura e inicia estudos sobre incentivos para a área cultural brasileira, ouvindo a sociedade e realizando intenso trabalho junto ao Congresso Nacional que culminou na criação do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), instituído pela Lei 8.313/1991, que ficou conhecida como Lei Rouanet.

Quando o Secretário Rouanet propôs o Pronac, tentou assegurar a fruição dos direitos culturais essencialmente através de mecanismos financeiros: o direito à produção através de subsídios e incentivos aos realizadores, o direito à memória através dos estímulos ao investimento na área do patrimônio e o direito de acesso através das facilidades para aumentar o número de usuários dos diferentes bens culturais.

1.3 Informações gerais sobre o Pronac.

Conforme exposto anteriormente, o Pronac foi instituído pela Lei 8.313, de 23 de dezembro de 1991 – Lei Federal de Incentivo à Cultura. De acordo com o art. 1º da citada lei, o Pronac foi instituído com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural de modo a:

- I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;
- II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;
- III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;
- IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;
- V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;
- VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;
- VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;
- VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;
- IX - priorizar o produto cultural originário do País.

A Lei nº 8.313/1991 foi regulamentada pelo Decreto 5.761, de 27 de abril de 2006, o qual foi revogado pelo Decreto nº 10.755, de 26 de julho de 2021.

O art. 1º do referido Decreto cita que o Pronac será desenvolvido mediante a realização de programas, projetos e ações culturais que concretizem os princípios da Constituição Federal de 1988, em especial o disposto nos artigos 215 e 216.

O artigo 215 da Constituição Federal prevê que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. O artigo 216 versa sobre o patrimônio cultural brasileiro.

O texto constitucional não traz a definição de quais seriam os direitos culturais, contudo é possível encontrar alguns exemplos do que podem ser considerados esses direitos na própria Constituição Federal de 1988. São eles: o direito autoral (artigo 5º, XXVII e XXVIII), o direito à liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (artigos 5º, IX, e 215, §3º, II), o direito à preservação do patrimônio histórico e cultural (artigos 5º, LXXIII, e 215, §3º, inciso I); o direito à diversidade e identidade cultural (artigo 215, caput, § 1º, 2º, 3º, V, 242, § 1º); e o direito de acesso à cultura (artigo 215, §3º, II e IV).

A Lei 8.313/1991, de abrangência nacional, propõe-se a beneficiar diversos segmentos artísticos e culturais, mediante os seguintes mecanismos de apoio:

- Incentivos a Projetos Culturais (Mecenato),
- Fundo Nacional de Cultura (FNC) e
- Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), ainda não regulamentado.

O **FNC** tem como propósito servir como instrumento de estímulo direto à distribuição regional equitativa de bens e serviços culturais e à democratização do acesso à cultura. Além disso, se propõe a atender projetos com significativo conteúdo cultural, que acentuem a criatividade brasileira, a diversidade cultural do país e o aperfeiçoamento profissional e artístico do seu povo.

Trata-se de um fundo de natureza contábil alimentado por treze fontes de recursos, dentre elas: recursos do Tesouro Nacional; doações; concursos e prognósticos da loteria federal; saldos não utilizados na execução de projetos de incentivo fiscal e do próprio fundo; devolução de recursos de projetos de mecenato e do próprio fundo que não foram iniciados ou que foram interrompidos.

Ao **Ficart** caberia o atendimento aos segmentos competitivos, com maior perspectiva de retorno econômico, dando aos produtores culturais um instrumento capaz de reduzir os riscos inerentes às suas atividades e atenuar seus elevados custos.

Quanto ao mecanismo do **Mecenato**, o art. 18 da Lei 8.313/1991 dispõe que, com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC, nos termos definidos na referida Lei, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no mencionado normativo.

De acordo com esse mecanismo de apoio, o proponente apresenta a proposta de projeto cultural e, caso aprovada, é autorizado a captar recursos junto a pessoas físicas ou jurídicas. Os referidos contribuintes podem deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos previamente aprovados pela Secretaria, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, ou seja: até 4% do imposto devido às empresas tributadas com base no lucro real e até 6% do imposto devido por pessoas físicas.

Conforme detalhado anteriormente, a Lei 8.313/1991 sucedeu a Lei 7.505, de 02 de julho de 1986, primeira política pública de incentivo à cultura no Brasil, criada um ano após o desmembramento dos Ministérios da Cultura e da Educação.

Conhecida como Lei Sarney, a Lei 7.505/1986, revogada em 1990, também tinha como uma de suas características, o incentivo fiscal. O motivo da revogação, segundo artigos vinculados ao segmento cultural, foram as críticas recebidas pela lei por não exigir que o produto incentivado tivesse circulação pública e por deixar a análise da prestação de contas para momento posterior à realização da obra, o que permitiria a ocorrência de desvios dos recursos recebidos. A seguir, trechos de matéria veiculada no site “Cultura e Mercado”, ilustrando as falhas citadas:

(...) um dos maiores defeitos da Lei Sarney é que ela tinha a prestação de contas como uma peça de pós-produção, não de pré-produção, como é hoje. “Hoje você apresenta o projeto e ele é julgado à luz do orçamento. Isso evita dezenas, centenas, talvez milhares de projetos ilegítimos” (...).

(...) a lei não obrigava que o produto cultural tivesse circulação pública. “A pessoa podia montar uma exposição sobre Picasso na sua casa e chamar os amigos, dentro da lei. (...)

Um ano após sua revogação, criou-se a Lei Rouanet, cujo preâmbulo traz o seguinte texto: “Restabelece princípios da Lei 7.505, de 2 de julho de 1986”. As falhas contidas na Lei Sarney, e citadas nos parágrafos anteriores, não foram identificadas na Lei 8.313/1991.

Além da legislação citada, fazem parte dos normativos que regem o Pronac, no âmbito do Mecenato, as instruções normativas (IN). Essas normas estabelecem procedimentos para apresentação, recebimento, análise, homologação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos culturais financiados por meio do mecanismo de Incentivo Fiscal do Pronac. A IN em vigor atualmente é a IN nº 01, de 04 de fevereiro de 2022, alterada pela IN nº 2, de 06 de junho de 2022.

2 Análise do desenho da política pública.

O Guia Prático de Análise *Ex Post* de Avaliação de Políticas Públicas relata que a formulação da política pública deve incluir os mecanismos possíveis, explícitos e implícitos, sobre a melhor forma de a ação resolver ou mitigar o problema atacado. Um desenho sólido permite que as ações da política sejam executadas de forma consistente.

A avaliação de desenho na etapa *ex post* consiste em revisitar o desenho estabelecido na formulação da política, analisando os pressupostos assumidos anteriormente, as evidências mais recentes, os incentivos gerados, a população a ser focalizada e priorizada, entre outros elementos.

Segundo publicação do IPEA sobre Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas (Lassance 2022), é comum que avaliações “identifiquem como grandes problemas das políticas, dos programas ou das ações a falta de fundamentação teórica em sua concepção, a má definição de objetivos, a não especificação do “público-alvo” e a inexistência ou inconsistência de metas e indicadores.” Em suas palavras explica que avaliações posteriores comumente apontam falhas que deveriam ter sido evitadas na concepção do próprio programa.

Com efeito, o planejamento da política e a assertividade de seu desenho na origem proporciona que os resultados esperados alcancem os objetivos almejados e garanta a efetividade desejada.

Nesse contexto, a presente avaliação, no que concerne ao desenho da política pública, foi guiada pela seguinte questão e subquestões:

1. O Pronac efetivamente intervém junto às causas do problema a que visa interferir?
 - 1.1. Qual o problema e as causas em que a política que está sendo avaliada visa atuar?
 - 1.2. Qual é o público a ser beneficiado com a política pública?
 - 1.3. Quais são os objetivos do Pronac?
 - 1.4. Existem outros mecanismos, além do Mecenato, criados para atuar sobre as causas e o problema em análise?
 - 1.5. Os indicadores do Pronac são suficientes e adequados para o monitoramento da política pública?
 - 1.6. O mecanismo de Mecenato foi estruturado de forma a contribuir para o estímulo da produção cultural nas diferentes regiões do país e para a participação de pequenos produtores culturais?

2.1 Problema-alvo e causas em que a política pública visa atuar.

O ciclo de vida de uma política pública tem como ponto de partida o diagnóstico de um problema-alvo que, em tese, poderia se caracterizar como sendo um conjunto de necessidades de uma sociedade ou a razão de ser da intervenção. Para atender a essas necessidades, ou a um interesse público, o governo deve atuar mediante a adoção de um plano de ação adequado para o enfrentamento do problema.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020) cita que o diagnóstico do problema envolve não apenas a identificação do problema público, mas também a sua caracterização a partir de elementos como suas causas, efeitos e evidências. É citado ainda que, após avaliação preliminar, o conjunto de problemas públicos reconhecidos como prioritários e de maior relevância pela sociedade e pelo governo são priorizados e passam a constituir a agenda governamental.

Segundo o Referencial, são boas práticas para o diagnóstico do problema:

- 1ª) identificar o problema público;
- 2ª) identificar possíveis causas e efeitos do problema público;
- 3ª) identificar a população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelo problema público; e

4ª) apresentar evidências do problema público e de suas causas e efeitos.

O Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas orienta que a caracterização de um problema pressupõe que seja explicitado qual grupo ou segmento da população é mais afetado, bem como sua distribuição nas áreas geográficas do país. Cita, também, que as razões que justificam a intervenção do governo federal no problema identificado devem ser analisadas objetivamente e que essas razões podem ter duas naturezas:

- natureza constitucional e normativa: pode se tratar de um preceito ou de uma missão do Estado brasileiro estabelecido pela Constituição Federal ou por uma disposição positivada em lei; e
- natureza econômica: que engloba as funções alocativa, redistributiva e estabilizadora do Estado (Musgrave, 1974), em que, nesse sentido, a intervenção pode ser motivada pela existência de falhas de mercado, como a existência de externalidades positivas ou negativas, a existência de monopólios naturais, entre outros.

Quanto ao problema-alvo vinculado ao Pronac, buscou-se identificá-lo das seguintes maneiras: a) consulta aos registros originais de criação/formulação da política; b) consulta aos normativos que regem o Programa; c) solicitação de informações junto ao gestor.

O objetivo foi: verificar se o problema-alvo foi identificado e caracterizado nos documentos produzidos quando da formulação da política (inclusive no que concerne ao seu público-alvo) e nos normativos que regem o Programa; obter do gestor sua visão sobre qual é o problema-alvo do Pronac.

Nos registros originais de criação da política, identificou-se um processo contendo o Projeto de Lei e outros documentos referentes à instituição do “Programa Nacional de Financiamento da Cultura”, o qual culminou na elaboração da Lei 8.313/1991.

O processo identificado contempla a Exposição de Motivos Interministerial nº 33/90, de 26 de julho de 1991 (doravante chamada de E.M.), vinculada ao projeto de lei que originou o Pronac. Ao analisar o documento em questão foram identificadas as seguintes informações:

(...)

2. O objetivo deste instrumento legal será permitir ao Estado exercer, mais eficazmente, sua responsabilidade constitucional, reiterada no Projeto de Reconstrução Nacional, de apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país, levando em conta as manifestações de todos os grupos participantes do processo civilizatório nacional, de modo a garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, incluindo o direito de produzir cultura e de ter acesso ao acervo cultural existente.

3. Para esse fim o Projeto de Lei prevê três mecanismos:

- Fundo Nacional da Cultura;
- Fundos de Investimento Cultural e Artístico; e
- Medidas de apoio ao mecenato privado.

4. O Fundo Nacional de Cultura servirá como instrumento de estímulo direto à distribuição regional equitativa de bens e serviços culturais e democratização do acesso à cultura. Atenderá projetos com significativo conteúdo cultural, que acentuem a criatividade brasileira, a diversidade cultural do país e o aperfeiçoamento profissional e artístico do seu povo.

5. Aos Fundos de Investimentos Cultural e Artístico caberá o atendimento aos segmentos competitivos, com maior perspectiva de retorno econômico, dando aos produtores culturais um instrumento capaz de reduzir os riscos inerentes às suas atividades e atenuar seus elevados custos.

6. Com o apoio ao mecenato privado, a sociedade será estimulada a participar de iniciativas culturais e artísticas e a promover a preservação do patrimônio cultural brasileiro. Esta parte do Projeto distingue-se de modelos legislativos anteriores principalmente pela circunstância de que prevê mecanismos próprios de análise e aprovação dos projetos incentivados, bem como de avaliação durante e após sua conclusão. Além disso, e com vistas a uma quantificação criteriosa dos recursos tributários que o Estado deixará de receber, de modo a estabelecer um equilíbrio entre as necessidades da cultura e as possibilidades da conjuntura econômica, o projeto prevê que Vossa Excelência defina, anualmente, o percentual de benefícios fiscais a serem outorgados pelo Estado.

7. Esse conjunto de instrumentos foi concebido de forma a assegurar o máximo possível de descentralização, evitando a concentração excessiva de recursos nas regiões mais desenvolvidas do país. Assim, os municípios e estados poderão, sob certas condições, encarregar-se da avaliação, acompanhamento e controle da execução dos projetos locais que sejam financiados pelos mecanismos previstos no capítulo IV (apoio ao mecenato privado). Do mesmo modo, uma das funções do Fundo Nacional da Cultura é facilitar uma distribuição regional equânime dos recursos a serem aplicados.

8. Outra preocupação central do Projeto de Lei é evitar esquemas de cunho puramente assistencialista, que desestimulem a criatividade e o espírito de iniciativa dos produtores culturais na obtenção dos recursos. As medidas de apoio ao mecenato privado, pressupondo entendimentos diretos com empresas incentivadoras, contribuem para esse objetivo. Foi dentro da mesma linha de raciocínio que se estipulou que o Fundo Nacional da Cultura não financiaria mais que 80% do custo total de cada projeto, de modo a encorajar a busca de financiamentos no setor privado.

9. Parece-nos, em conclusão, que a presente capacidade proposta constitui um instrumento hábil para reforçar a do Estado de cumprir os preceitos de apoio à cultura previstos na Constituição Federal. (Grifo nosso).

De acordo com os itens 2 e 9 da E.M., o então Programa Nacional de Financiamento da Cultura tinha como objetivo permitir ao Estado exercer, mais eficazmente, sua responsabilidade constitucional de apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país, levando em conta as manifestações de todos os grupos participantes do processo civilizatório nacional, de modo a garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, incluindo o direito de produzir cultura e de ter acesso ao acervo cultural existente.

A responsabilidade constitucional citada na E.M tem como origem o art. 215 da Constituição Federal, o qual preceitua o seguinte:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.
(...)

§ 3º 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.

Além do art. 215, o artigo 216 da Constituição Federal também é dedicado à cultura, dispondo sobre o patrimônio cultural brasileiro e sobre o Sistema Nacional de Cultura.

Com base na justificativa contida no item 2 da E.M., depreende-se que o problema-alvo da política está associado à responsabilidade constitucional do Estado de apoiar, mais eficazmente, a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país, de modo a garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais.

Outro documento oficial identificado no processo de instituição do Pronac foi o Parecer do Relator da Comissão de Educação sobre a Lei nº 8.313/1991 (fls. 772-779, Dossiê PL 1448-1991). A seguir, serão apresentados alguns trechos extraídos do citado documento:

O Projeto de Lei da Câmara nº 109, de 1991 (nº 1448-8 B na origem), apresentado pelo Poder Executivo, “dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Financiamento da Cultura e dá outras providências”.

O Projeto de lei do Senado nº 162, de 1991, que “cria incentivos à promoção de eventos de natureza cultural e artística” é de autoria do Senador Francisco Rollemberg e tramita conjuntamente ao primeiro por força da aprovação nesse sentido do Requerimento nº 858, de 1991, em face da identidade da matéria por ambos tratada.

Referido projeto do eminente Senador Francisco Rollemberg, como ele mesmo sintetiza, permite a dedução, no imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas, dos valores dispendidos na promoção das atividades de caráter cultural e artístico, a fim de incentivar formas populares de promoção dos eventos e possibilitar o acesso a eles às parcelas menos favorecidas da população.

Já o projeto oriundo da Câmara dos Deputados, muito mais amplo, institui o Programa Nacional de Financiamento da Cultura que, de acordo com o art. 2º, será implementado por meio de três mecanismos básicos criados pela proposição: o Fundo Nacional da Cultura, os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART e os Incentivos Fiscais a projetos culturais.

(...)

É fato inconteste que, em nosso país plural, as especificidades étnicas e regionais contribuem para a coexistência das mais variadas visões de mundo e seus respectivos valores, projetados nas inumeráveis manifestações culturais já tão bem definidas pelo art. 216 da Constituição Federal, que vão desde as formas de fazer e viver, do saber do povo, à produção artística. A eficaz proteção e valorização de uma cultura com estas características constitui, pois, tarefa de indiscutível grandeza.

Nesse contexto, é altamente salutar que as políticas públicas, diante dos escassos recursos governamentais destinados ao setor cultural, instituam mecanismos de incentivo para a canalização de novas dotações.

O Projeto de Lei em exame oferece a seu favor o caráter democrático de estabelecer mecanismos de incentivo cultural abrangentes, que garantem a igualdade de

acesso por parte de todas as regiões do país, evitando que apenas um segmento se consolide como expressão da cultura nacional.

Por outro lado, a instituição de adequados incentivos fiscais a uma área tão carente como a cultura amplia a margem de participação do cidadão brasileiro no debate e no interesse pela preservação da memória nacional. Não se pode perder de vista que esta ampliação é a própria base da democracia, e a maior participação dos diferentes setores da sociedade no trabalho da preservação cultural contribui para a consolidação de matéria como uma questão de caráter nacional, driblando o vício do estímulo setorial ou de elite.

(...)

Do ponto de vista do mérito, portanto, é legítima a propositura ora em análise, que vem suprir oportunamente a lacuna deixada pela revogação da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, que garantia benefícios de natureza fiscal para os investimentos no setor em causa. (Grifo nosso).

Dois aspectos relevantes vinculados à criação do Pronac são citados nos trechos do parecer. O primeiro é que, devido aos escassos recursos governamentais para a cultura, é salutar a instituição de políticas públicas que canalizem novas dotações mediante mecanismos de incentivo. O segundo é a lacuna deixada pela revogação da Lei nº 7.505/86 (Lei Sarney).

É possível inferir, portanto, que o projeto de lei representava uma alternativa ao aporte direto de recursos pelo Estado, considerando a escassez de recursos governamentais para a cultura.

Quanto aos normativos que regem o Pronac, o Decreto que regulamenta a Lei 8.313/1991 (Decreto nº 10.755, de 26.07.2021) cita, em seu artigo primeiro, que o Pronac será desenvolvido mediante a realização de programas, projetos e ações culturais que concretizem os princípios da Constituição, em especial o disposto nos art. 215 e 216, e que atendam às finalidades previstas no art. 1º e a, no mínimo, um dos objetivos indicados no art. 3º da Lei nº 8.313/1991. Portanto, novamente o Pronac é caracterizado como um instrumento viabilizador do cumprimento da obrigação constitucional assumida pelo Estado no que tange ao apoio à cultura.

Adicionalmente aos art. 215 e 216, a Constituição, por meio do seu art. 23, preceitua o seguinte:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

Solicitou-se à Secult que informasse qual seria o problema-alvo do Pronac segundo a visão daquela Secretaria. O gestor informou, em síntese, que a criação do Pronac tem origem na responsabilidade do Estado e na finalidade de estimular a produção, a distribuição e o acesso aos produtos culturais, proteger e conservar o patrimônio histórico e artístico e promover a difusão da cultura brasileira e a diversidade regional. Portanto, a resposta do gestor vai ao encontro do entendimento advindo dos registros contidos na exposição de motivos citada e do Decreto que regulamenta a Lei 8.313/1991.

Dessa forma, conclui-se que o problema-alvo que culminou na criação do Pronac (ou a razão de ser da política) é de natureza constitucional, por se tratar de um preceito ou de uma missão do Estado brasileiro estabelecido pelo art. 215 da Constituição Federal, e afeto a toda a população brasileira.

No que concerne às causas do **problema-alvo**, podemos considerar que estas se caracterizam como sendo o seu fato gerador ou que promove o seu aparecimento. Ao considerarmos como problema-

alvo a responsabilidade constitucional do Estado de apoiar a cultura, e de fazê-lo de forma eficaz, entende-se que diversos fatos geradores podem ser considerados. O primeiro seria o próprio direito à cultura.

Conforme mencionado, além de estar previsto na Carta Magna como um direito fundamental do cidadão, o direito à cultura também foi estabelecido como tal mediante a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Essa declaração delinea os direitos humanos básicos de todos os indivíduos e contempla o direito à cultura em seu artigo 27, da seguinte forma: “todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios”.

Contudo, para o exercício dos direitos culturais é preciso que o Estado fomente ou facilite o acesso do cidadão às fontes de cultura. E é nesse contexto que serão apresentadas outras possíveis causas vinculadas à criação do Pronac:

Quanto ao acesso às fontes de cultura:

- Inexistência de outra política pública estruturada de forma a dotar o Estado de instrumentos para cumprir sua obrigação constitucional.
- Dificuldade de acesso aos bens e serviços culturais pelas camadas da população menos assistidas ou excluídas do exercício de seus direitos culturais por sua condição socioeconômica, etnia, deficiência, gênero, faixa etária, domicílio, ocupação.
- O orçamento restrito da população de baixa renda faz com que seja priorizado o consumo de bens e serviços essenciais à sua sobrevivência em relação aos bens e serviços culturais.

Quanto à produção de bens e serviços culturais:

- Dificuldade dos pequenos produtores em custear seus projetos devido aos elevados custos e riscos inerentes às atividades culturais.
- Desinteresse comercial das empresas em patrocinar pequenos projetos, bem como projetos cuja realização ocorra fora das regiões economicamente mais desenvolvidas do país (sudeste e sul).
- Desinteresse comercial das empresas em patrocinar projetos vinculados a áreas que proporcionam pouco retorno de marketing às suas empresas.
- Desinteresse comercial das empresas em patrocinar projetos de alto valor cultural, mas que não se adequem à lógica mercantil ou ao formato do mecanismo de Mecenato.
- Desinteresse comercial das empresas em patrocinar projetos vinculados a artistas desconhecidos e que não tenham o potencial de atrair grandes públicos.

Por fim, a Secult foi questionada sobre quais seriam as causas do problema-alvo vinculado ao Pronac. Segundo o gestor, a iniciativa de incentivar o setor cultural, mediante a concessão de renúncia fiscal, decorre da visão de que é necessária a atuação do Estado para viabilizar o fomento cultural em áreas em que ainda não haja retorno econômico ou interesse dos operadores do setor cultural.

2.2 Público a ser beneficiado com a política pública.

Quanto ao **público-alvo** da política pública, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020) elenca doze boas práticas de desenho e institucionalização de políticas públicas, sendo uma delas “delimitar e caracterizar o público-alvo da política”.

Segundo o Guia Prático de Análise *Ex Ante*, uma pergunta que deve ser feita pelo gestor no processo de delimitação da população envolvida é a quem deve ser direcionada a política para que os seus

efeitos tenham ação mais direta e imediata. O guia também cita que a caracterização de um problema pressupõe que seja explicitado **qual grupo ou segmento da população é mais afetado**, bem como sua distribuição nas áreas geográficas do país. Por fim, o documento apresenta três aspectos vinculados à identificação e caracterização do público-alvo:

- População potencial: caracterizada por toda a população que possivelmente esteja envolvida no problema diagnosticado.
- População elegível: Trata-se da parcela da população potencial que poderá efetivamente se candidatar ao programa, por atender aos critérios de elegibilidade definidos na política proposta. Quando não há focalização da política pública, a população potencial será igual à população elegível.
- População priorizada: Na maior parte das políticas, o gestor se depara com o excesso de demanda pelo bem ou serviço público em relação à capacidade do Estado de ofertá-lo. Se não houver recursos suficientes para atendimento de toda a população elegível, e tendo também em vista a priorização da alocação orçamentária em face de outras políticas públicas, é preciso estabelecer e dar transparência aos critérios de priorização no acesso à política.

Dessa forma, buscou-se identificar se o público-alvo vinculado ao Pronac foi claramente definido.

O art. 1º da lei que instituiu o Pronac estabelece como primeira finalidade do programa “contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais.” (Grifo nosso).

Portanto, de acordo com a Lei 8.313/1991, não foram definidas parcelas específicas da sociedade para serem beneficiadas com a política, e sim, todos os cidadãos do país. Dessa forma, não houve priorização do público-alvo.

Assim, na medida em que não foi delimitado o público-alvo e optou-se pela universalização do acesso à cultura, entende-se que o programa deve priorizar ou focar em quem não tem acesso, quer seja por desconhecer as ações culturais disponíveis ou por não ter condições de ter esse acesso.

Isto posto, cabe lembrar que, conforme citado no Guia Prático de Análise Ex Ante, durante o processo de delimitação da população envolvida, o gestor deve questionar a quem deve ser direcionada a política para que os seus efeitos tenham ação mais direta e imediata. Foi citado, ainda, que a caracterização de um problema pressupõe que seja explicitado **qual grupo ou segmento da população é mais afetado**, bem como sua distribuição nas áreas geográficas do país.

Verificou-se que tais aspectos não foram explicitados nos documentos de criação da política.

Dessa forma, buscou-se obter a visão do gestor sobre qual seria o público-alvo da política, considerando os três mecanismos de apoio (FNC, Ficart e Mecenato). Foi informado, em síntese, que o público-alvo do Mecenato não foi diretamente definido pela Lei 8.313/1991 e que as sucessivas regulamentações têm buscado direcionar os projetos para atingir aquele público que, por condições econômicas ou por insuficiência de formação, não tem acesso a produtos culturais não gratuitos.

Complementou citando que, apesar dessa tentativa de direcionamento, toda proposta de projeto cultural que se enquadre nas finalidades do art. 1º e nos objetivos do art. 3º da Lei e nos regramentos do Decreto 10.755/2021 e da IN 01/2022 tem que ser aprovada e que não há espaço para discricionariedade do gestor nesse contexto.

Portanto, o regramento normativo vinculado ao Pronac não define uma camada específica da população como público-alvo e, conforme citado pelo gestor, não havendo espaço para discricionariedade na aprovação de propostas, não há como garantir que a parcela da população que mais necessita ser beneficiada pela política, será priorizada.

Isto posto, necessário se faz apontar e refletir sobre a primeira finalidade do Pronac, conforme o art. 1º da Lei que o instituiu:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; (Grifo nosso)

É necessário sopesar qual(is) parcela(s) da população necessita(m) da intervenção do Estado para ter o acesso à cultura facilitado.

Apesar de o texto da Lei 8.313/1991 não discriminar um público-alvo específico, sabe-se que nem todos têm o mesmo nível ou facilidade de acesso às fontes de cultura. O cidadão com baixo poder aquisitivo não tem o mesmo nível de acesso que o cidadão de classe média-alta. O portador de deficiência física não tem a mesma facilidade para frequentar um museu sem estrutura adaptada do que o cidadão sem necessidades especiais. O cidadão domiciliado no interior do país não tem as mesmas oportunidades de acesso a um espetáculo teatral quando comparado ao que reside nos grandes centros urbanos.

Sob a ótica do produtor cultural, também é coerente inferir que nem todos têm as mesmas condições de ter um projeto incentivado pelo Mecenato. O produtor domiciliado em uma cidade do interior não tem as mesmas chances de ter um projeto patrocinado do que o localizado em uma grande capital. O artista em início de carreira terá mais dificuldades em conseguir patrocínio do que um já consagrado pelo público.

Ao se pensar em público-alvo do Pronac, é necessário ponderar que, em que pese ser dever do Estado garantir, a todos, o exercício de seus direitos culturais, os recursos destinados às políticas públicas, inclusive à Cultura, são limitados. Além disso, nem todos têm a mesma facilidade de acesso às fontes de cultura. Essa ponderação também deve considerar outro artigo da Constituição Federal (o art. 3º) que preceitua o seguinte:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (Grifo nosso).

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Dessa forma, há de se avaliar se a política está efetivamente alcançando a todos os que precisam ter o acesso à cultura facilitado pelo Estado, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e regionais no âmbito da Cultura. Importante identificar se há parcelas da população que não estão tendo acesso às fontes de cultura ou que têm dificuldades de acesso, e quais seriam as causas: falta de interesse, desconhecimento das ações culturais disponíveis, entendimento de que não é possível usufruir das fontes de cultura etc. Além do acesso à cultura, temos o público-alvo relacionado à produção de cultura. Nem todos têm a mesma necessidade de incentivo.

Dessa forma, considerando todo o exposto e, notadamente, o fato de o gestor utilizar-se de recursos públicos para universalizar o acesso à cultura, entende-se necessário efetuar uma priorização do público-alvo da política na legislação que rege o assunto, objetivando atingir aquele público que não tem acesso a produtos culturais não gratuitos.

2.3 Objetivos da política pública.

Quanto aos **objetivos de uma política pública**, o Guia de Análise *Ex Ante* cita que, partindo-se da identificação e caracterização de um problema que demandaria intervenção do Estado, é necessário que sejam estabelecidos objetivos claros para a ação governamental.

Segundo o Manual Técnico de Planejamento Plurianual do Governo Federal (2020-2023), a literatura sobre planejamento no setor público costuma realçar a importância de esclarecer os objetivos e apontar os resultados a serem alcançados; estabelecer indicadores de desempenho que viabilizem as tarefas de monitoramento e avaliação; e quantificar os custos requeridos para o financiamento dos programas de governo.

Quanto aos objetivos do Pronac, vimos que o item 2 da E.M. Interministerial nº 33/90 traz dois grandes objetivos para o programa:

- a) apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país, considerando as manifestações de todos os grupos participantes do processo civilizatório nacional;
- b) garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais (englobando produzir cultura e ter acesso a ela).

Trata-se, portanto, de objetivos extremamente amplos, voltados tanto para quem trabalha com a cultura (direito de produzir cultura) quanto para a população em geral, que tem o direito de usufruí-la.

Outro documento a ser citado é o Parecer do Relator da Comissão de Educação sobre a Lei nº 8.313/1991, já mencionado. Cabe transcrever, novamente, alguns trechos do parecer:

Nesse contexto, é altamente salutar que as políticas públicas, diante dos escassos recursos governamentais destinados ao setor cultural, instituem mecanismos de incentivo para a canalização de novas dotações.

O Projeto de Lei em exame oferece a seu favor o caráter democrático de estabelecer mecanismos de incentivo cultural abrangentes, que garantem a igualdade de acesso por parte de todas as regiões do país, evitando que apenas um segmento se consolide como expressão da cultura nacional.

Por outro lado, a instituição de adequados incentivos fiscais a uma área tão carente como a cultura amplia a margem de participação do cidadão brasileiro no debate e no interesse pela preservação da memória nacional. Não se pode perder de vista que esta ampliação é a própria base da democracia, e a maior participação dos diferentes setores da sociedade no trabalho da preservação cultural contribui para a consolidação de matéria como uma questão de caráter nacional, driblando o vício do estímulo setorial ou de elite.

Ao analisar o referido parecer, pode-se identificar elementos importantes contemplados no projeto de lei. No primeiro item, o relator menciona que seria salutar a instituição de mecanismos de incentivo para a canalização de novas dotações devido aos escassos recursos governamentais destinados ao setor cultural. No segundo, ressalta o caráter democrático da lei, a qual seria dotada de mecanismos que garantiriam a igualdade de acesso por parte de todas as regiões do país. No terceiro, destaca que a instituição de incentivos fiscais adequados ampliaria a margem de participação do cidadão no debate e no interesse pela preservação da memória nacional.

Assim, de acordo com os trechos do parecer, o Pronac seria capaz de (hipóteses):

- a) canalizar novas dotações de recursos para o setor cultural;

b) atribuir um caráter democrático ao estabelecer mecanismos de incentivo cultural que garantiriam a igualdade de acesso por parte de todas as regiões do país e ampliariam a participação do cidadão no debate e no interesse pela preservação da memória nacional.

Além da E.M. e do Parecer do Relator, foi consultada a Lei 8.313/1991 que instituiu o Pronac e o Decreto nº 10.755/2021 que a regulamenta. Os principais artigos da Lei que contemplam as finalidades e objetivos do Pronac são o art. 1º e o art. 3º, os quais preceituam o seguinte:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

- I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;
- II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;
- III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;
- IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;
- V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;
- VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;
- VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;
- VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;
- IX - priorizar o produto cultural originário do País. (Grifo nosso).

Já o art. 3º estabelece o seguinte:

Art. 3º Para cumprimento das finalidades expressas no art. 1º desta lei, os projetos culturais em cujo favor serão captados e canalizados os recursos do Pronac atenderão, pelo menos, um dos seguintes objetivos:

I - incentivo à formação artística e cultural, mediante:

- a) concessão de bolsas de estudo, pesquisa e trabalho, no Brasil ou no exterior, a autores, artistas e técnicos brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil;
- b) concessão de prêmios a criadores, autores, artistas, técnicos e suas obras, filmes, espetáculos musicais e de artes cênicas em concursos e festivais realizados no Brasil;
- c) instalação e manutenção de cursos de caráter cultural ou artístico, destinados à formação, especialização e aperfeiçoamento de pessoal da área da cultura, em estabelecimentos de ensino sem fins lucrativos;

II - fomento à produção cultural e artística, mediante:

- a) produção de discos, vídeos, obras cinematográficas de curta e média metragem e filmes documentais, preservação do acervo cinematográfico bem assim de outras obras de reprodução videofonográfica de caráter cultural;
- b) edição de obras relativas às ciências humanas, às letras e às artes;
- c) realização de exposições, festivais de arte, espetáculos de artes cênicas, de música e de folclore;
- d) cobertura de despesas com transporte e seguro de objetos de valor cultural destinados a exposições públicas no País e no exterior;

e) realização de exposições, festivais de arte e espetáculos de artes cênicas ou congêneres;

III - preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico, mediante:

a) construção, formação, organização, manutenção, ampliação e equipamento de museus, bibliotecas, arquivos e outras organizações culturais, bem como de suas coleções e acervos;

b) conservação e restauração de prédios, monumentos, logradouros, sítios e demais espaços, inclusive naturais, tombados pelos Poderes Públicos;

c) restauração de obras de artes e bens móveis e imóveis de reconhecido valor cultural; d) proteção do folclore, do artesanato e das tradições populares nacionais;

IV - estímulo ao conhecimento dos bens e valores culturais, mediante:

a) distribuição gratuita e pública de ingressos para espetáculos culturais e artísticos;

b) levantamentos, estudos e pesquisas na área da cultura e da arte e de seus vários segmentos;

c) fornecimento de recursos para o FNC e para fundações culturais com fins específicos ou para museus, bibliotecas, arquivos ou outras entidades de caráter cultural;

V - apoio a outras atividades culturais e artísticas, mediante:

a) realização de missões culturais no país e no exterior, inclusive através do fornecimento de passagens;

b) contratação de serviços para elaboração de projetos culturais;

c) ações não previstas nos incisos anteriores e consideradas relevantes pelo Ministro de Estado da Cultura, consultada a Comissão Nacional de Apoio à Cultura.

Portanto, o art. 1º da lei estabelece as finalidades do Pronac e o art. 3º cita os objetivos que os projetos culturais devem atender.

Importante destacar que, para atingir as finalidades do Pronac, foram previstos três mecanismos de implementação. São eles:

1. Fundo Nacional da Cultura (FNC);
2. Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart); e
3. Medidas de apoio ao mecenato privado (Mecenato).

Os Capítulos II, III e IV da Lei 8.313/1991 tratam dos mecanismos de apoio FNC, Ficart e Mecenato, respectivamente.

Quanto ao **FNC**, a norma cita que esse mecanismo tem o objetivo de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac e com os seguintes objetivos:

I - estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;

II - favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional;

III - apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira;

IV - contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

V - 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.

No que se refere ao **Ficart**, o art. 9º da norma descreve os cinco tipos de projetos que se enquadram nesse mecanismo de apoio, citando que, além deles, comporiam o rol de projetos a serem beneficiados, outros que venham a ser declarados pelo (então) Ministério da Cultura. São eles:

I - a produção comercial de instrumentos musicais, bem como de discos, fitas, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográficas;

II - a produção comercial de espetáculos teatrais, de dança, música, canto, circo e demais atividades congêneres;

III - a edição comercial de obras relativas às ciências, às letras e às artes, bem como de obras de referência e outras de cunho cultural;

IV - construção, restauração, reparação ou equipamento de salas e outros ambientes destinados a atividades com objetivos culturais, de propriedade de entidades com fins lucrativos;

V - outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pelo Ministério da Cultura.

Por fim, no capítulo destinado ao **Mecenato**, consta que os projetos objetivarão desenvolver 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 de valores artísticos e culturais, compreendendo, entre outros, os seguintes segmentos:

I - teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres;

II - produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres;

III - literatura, inclusive obras de referência;

IV - música;

V - artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres;

VI - folclore e artesanato;

VII - patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos;

VIII - humanidades; e

IX - rádio e televisão, educativas e culturais, de caráter não-comercial

Dessa forma, embora os mecanismos de apoio tenham características específicas, eles foram concebidos visando convergir para o atingimento dos dois grandes objetivos previstos na exposição de motivos que deu origem ao programa: a) apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país; e b) garantir, a todos, o pleno exercício dos direitos culturais.

O art. 2º do Decreto nº 10.755/2021, que regulamenta o Pronac, também descreve os projetos que o Pronac irá apoiar, detalhando as finalidades dos projetos culturais em cujo favor serão captados e canalizados os recursos do programa, conforme transcrição a seguir:

Art. 2º Na execução do Pronac, serão apoiados programas, projetos e ações culturais destinados às seguintes finalidades:

- I - valorizar a cultura nacional, consideradas suas várias matrizes e formas de expressão;
- II - estimular a expressão cultural dos diferentes grupos e comunidades que compõem a sociedade brasileira;
- III - viabilizar a expressão cultural de todas as regiões do País e sua difusão em escala nacional;
- IV - promover a preservação e o uso sustentável do patrimônio cultural brasileiro em sua dimensão material e imaterial;
- V - incentivar a ampliação do acesso da população à fruição e à produção dos bens culturais;
- VI - fomentar atividades culturais com vistas à promoção da cidadania cultural, da acessibilidade artística e da diversidade;
- VII - desenvolver atividades que fortaleçam e articulem as cadeias produtivas e os arranjos produtivos locais que formam a economia da cultura;
- VIII - impulsionar a preparação e o aperfeiçoamento de recursos humanos para a produção e a difusão cultural;
- IX - promover a difusão e a valorização das expressões culturais brasileiras no exterior, assim como o intercâmbio cultural com outros países;
- X - apoiar a inovação em atividades artísticas e culturais, inclusive em arte digital e em novas tecnologias;
- XI - estimular ações com vistas a valorizar artistas, mestres de culturas tradicionais, técnicos e estudiosos da cultura brasileira;
- XII - apoiar as atividades culturais de caráter sacro, clássico e de preservação e restauro de patrimônio histórico material, tombados ou não;
- XIII - apoiar e impulsionar festejos, eventos e expressões artístico-culturais tradicionais, além daquelas já tombadas como patrimônio cultural imaterial;
- XIV - apoiar as atividades culturais de Belas Artes;
- XV - contribuir para a implementação do Plano Nacional de Cultura e das políticas de cultura do Governo federal; e
- XVI - apoiar atividades com outras finalidades compatíveis com os princípios constitucionais e os objetivos estabelecidos pela Lei nº 8.313, de 1991, assim consideradas em ato do Secretário Especial de Cultura do Ministério do Turismo.

Os objetivos ou características de cada mecanismo de apoio foram sinteticamente apresentados na E.M. que deu origem à lei. Segundo o referido documento, o FNC serviria como instrumento de estímulo direto à distribuição regional equitativa de bens e serviços culturais e democratização do acesso à cultura. Atenderia a projetos com significativo conteúdo cultural, que acentuassem a criatividade brasileira, a diversidade cultural do país e o aperfeiçoamento profissional e artístico do seu povo.

Ao Ficart caberia o atendimento aos segmentos competitivos, com maior perspectiva de retorno econômico, dando aos produtores culturais um instrumento capaz de reduzir os riscos inerentes às suas atividades e atenuar seus elevados custos.

Já o mecanismo de Mecenato seria responsável por estimular a sociedade a participar de iniciativas culturais e artísticas e a promover a preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Portanto, verifica-se que as finalidades e objetivos do Pronac foram definidos nos normativos que regem o programa e possuem características bastante amplas no que se refere aos aspectos culturais que o programa pretende abranger.

É fundamental enfatizar que, para o atingimento dessas finalidades e objetivos, foram concebidos três mecanismos de apoio com enfoques específicos, porém complementares. Dessa forma, é essencial

que esses mecanismos estejam devidamente estruturados e em operação para que, em conjunto, possam intervir junto ao problema-alvo da política, atingindo os objetivos previstos e produzindo os resultados esperados.

2.4 Outros mecanismos que atuam sobre as causas e o problema-alvo, além do Mecenato.

Outra questão levantada no âmbito do desenho da política em análise é se existem outros mecanismos, além do Mecenato, criados para atuar sobre as causas e o problema-alvo identificado. Conforme já mencionado, a Lei que instituiu o Pronac estabeleceu, além do Mecenato, o FNC e o Ficart.

Cabe mencionar, mais uma vez, que a Lei 8.313/1991 estabelece nove grandes finalidades a serem atingidas mediante três mecanismos de apoio. A Lei não expressa claramente um vínculo direto entre um determinado mecanismo de apoio e cada uma das nove finalidades do Pronac. Seguindo a mesma lógica, não é possível atribuir a um mecanismo específico a responsabilidade por atuar junto ao problema-alvo e suas causas. A lei foi estruturada de tal forma que, para atuar junto ao problema identificado, é necessária a implementação de ações referentes aos três mecanismos de apoio.

Embora seja possível vincular o objetivo II, por exemplo, que é “promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais” ao mecanismo FNC, não é possível afirmar que o primeiro objetivo – “contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais” seja responsabilidade de um ou outro mecanismo apenas.

Isto posto, para atuar junto ao problema-alvo da política, é necessário que sejam implementadas ações vinculadas aos três mecanismos de apoio.

Corroborando o relato proferido, é oportuno apresentar um trecho do trabalho intitulado “Lei Rouanet – 23 Anos de Incentivo à Cultura” identificado no repositório da ENAP (https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1904/1/Vicente_TCC_EGP9.pdf).

(...) a política foi construída no tripé de sustentação que compreende o apoio via orçamento, o financiamento e o incentivo fiscal. Fora dessa estrutura, a avaliação individualizada de qualquer dos mecanismos perde o sentido, na medida em que foram concebidos para formarem um corpo, a estrutura da política de apoio à cultura. As políticas públicas de apoio a outros setores da economia operam com os mesmos mecanismos: subsídios; financiamento; incentivos; fomento; pesquisa e provimento de infraestrutura. Nenhuma dessas ações funciona sozinha e não se pode descarregar o peso do cumprimento das finalidades da política em uma delas. (Grifo nosso).

2.5 Indicadores para o monitoramento da política pública.

Outro aspecto a ser abordado no âmbito do desenho do Pronac é se foi estruturado o monitoramento da política mediante a utilização de instrumentos como os indicadores de desempenho.

O Guia Prático de Análise *Ex Post* cita que a verificação da efetividade de uma política passa, necessariamente, por seu monitoramento e sua avaliação. Avaliações qualificadas, que produzam resultados confiáveis, possibilitam o aprimoramento de políticas e justificam investimentos ou economia de recursos, já que evidenciam se os resultados esperados estão sendo alcançados e se os recursos estão sendo utilizados de modo eficiente.

O Guia também menciona que monitoramento é um processo contínuo ao longo da implementação, realizado pelo próprio órgão responsável pela política pública. Cita, ainda, que o monitoramento permite identificar problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou

os objetivos da política pública e, assim, reúne condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação.

Segundo o ex Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, “não basta evidenciar as necessidades da sociedade e a importância da política pública. É necessário também ponderar e avaliar *ex ante* seus custos, benefícios potenciais, formas de execução de políticas e meios para monitorar seus resultados”¹. (Grifo nosso).

O texto citado enfatiza a importância de se criar meios que permitam ao gestor monitorar os resultados da política pública criada. A importância desse monitoramento também é registrada no trecho transcrito a seguir:

Monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados. (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006, p. 21). (Grifo nosso).

Além de serem instrumentos de gestão, outro aspecto que demonstra a importância da formulação de indicadores de desempenho é a crescente demanda da sociedade pela transparência na utilização de recursos públicos.

Dessa forma, visando conhecer como foi estruturado o monitoramento do Pronac, foi efetuada consulta aos três principais normativos que regem o Programa (Lei nº 8.313/1991, Decreto nº 10.755/2021 e IN nº 01/2022).

Da consulta à legislação, não foi possível identificar orientações acerca do monitoramento do Pronac tampouco sobre a utilização de indicadores de desempenho. Verificou-se que o Decreto nº 10.755/2021 contempla alguma orientação vinculada à avaliação do Pronac, conforme transcrição a seguir:

Art. 9º A Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo deverá elaborar e publicar relatório anual de avaliação do PRONAC, relativo à avaliação dos programas, projetos e ações culturais referidos neste Decreto, com ênfase no cumprimento do disposto no plano anual do PRONAC.

Parágrafo único. O relatório de que trata este artigo integrará a tomada de contas anual da Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo, a ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União.

Dessa forma, solicitou-se à Secult que fornecesse as seguintes informações:

- a) se são definidas metas para o atingimento dos objetivos do Pronac e metas específicas para o Mecenato;
- b) como o gestor monitora a execução da política e o atingimento dos objetivos do Pronac;
- c) se foram criados indicadores de desempenho para o monitoramento e avaliação da política e especificamente para o Mecenato.

¹ Henrique Meirelles, ex Ministro da Fazenda. Trecho contido no Guia Prático de Análise Ex Ante – Avaliação de Políticas Pública, volume 1 do Governo Federal.

Quanto ao estabelecimento de metas para o Pronac, o gestor informou que a cultura passou a ter suas metas definidas após a publicação da Lei nº 12.343/2010, que é a norma que instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC) e criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Quanto a metas específicas para o Mecenato, complementou a informação citando que o Plano Nacional de Cultura dispõe sobre as metas da cultura.

Sobre como é efetuado o monitoramento e avaliação do cumprimento dos objetivos e metas do Pronac, a informação fornecida pelo Secretário Especial de Cultura Adjunto foi que a Secult, por meio do Departamento do Sistema Nacional de Cultura da Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural, acompanha os objetivos e metas definidos para a cultura. Não foram fornecidas informações adicionais contemplando como esse monitoramento é efetuado e se as metas dizem respeito ao Pronac ou à cultura de modo geral. A Sefic também se manifestou informando que essa função compete à unidade do Sistema Nacional de Cultura/Plano Nacional de Cultura.

Por fim, sobre a existência de indicadores de monitoramento e avaliação, o gestor informou que não foram criados indicadores para o Pronac. Citou que o Congresso Nacional não o fez e a Secult, ao longo dos anos, se preocupou em executar a política nos termos definidos na Lei 8.313/1991, nos decretos que a regulamentaram e nas Instruções Normativas de cada período.

Portanto, da resposta do gestor, depreende-se que não foram formuladas metas para o Pronac, não está sendo efetuado o monitoramento e não foram instituídos indicadores de desempenho especificamente para o Programa (ou no âmbito do Pronac) e que isso tem como justificativa o fato de que o PNC é a política responsável por formular metas, monitorar e instituir indicadores de desempenho para todas as políticas públicas vinculadas à cultura de modo geral, incluindo, dessa forma, o Pronac.

Com base nessas informações, solicitou-se à Secult que informasse se o monitoramento do Pronac estaria sendo efetuado no âmbito do PNC. Diante do questionamento efetuado, a Coordenação de Acompanhamento do Plano Nacional de Cultura informou que o PNC não monitora o Pronac, mas sim os municípios fomentados com recursos públicos federais para realização de atividades culturais.

O Ministério do Turismo informa, em seu sítio eletrônico, que o PNC é um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, 36 estratégias, 274 ações e 53 metas que orientam o poder público na formulação de políticas culturais. Seu objetivo é orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil. Informa, ainda, que o monitoramento e avaliação das metas do PNC são efetuados pela Secult.

Após a leitura da lei que institui o PNC, não foi identificada previsão ou definição clara e explícita de que o estabelecimento de metas e a avaliação do cumprimento dos objetivos de todas as políticas públicas vinculadas à cultura seriam efetuados no âmbito do PNC. Entende-se que, caso houvesse tal previsão, toda e qualquer política pública cultural criada estaria dispensada de efetuar seu monitoramento e aferir seu desempenho, uma vez que caberia ao PNC tal atribuição.

Cabe destacar, ainda, dois aspectos importantes: o primeiro consiste no fato de que o Pronac foi instituído no ano de 1991 e o Plano Nacional de Cultura (Lei nº 12.343 de 2.12.2010) foi instituído nove anos depois; o segundo é que o responsável pelo monitoramento do Pronac e do PNC é a Secretaria Especial da Cultural.

Em que pese a informação prestada pela Secult, na qualidade de gestora do Pronac, considera-se que toda política pública deve possuir instrumentos de gestão que permitam monitorá-la pelas diversas razões já mencionadas: identificar falhas; corrigir rumos; prestar contas à sociedade dos recursos públicos utilizados etc.

O texto intitulado “Lei Rouanet – 23 Anos de Incentivos à Cultura”¹ publicado no ano de 2014, faz a seguinte citação sobre a ausência de indicadores para a Lei Federal de Incentivo à Cultura:

A Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei n.º 8.313, de 26/12/1991), conhecida como Lei Rouanet, embora vigente há 23 anos, não teve avaliada a efetividade de sua política de incentivos fiscais à cultura. O texto da Lei estabeleceu os princípios e objetivos desse instrumento, mas não definiu os indicadores de aferição e as respectivas metas para a renúncia. (Grifo nosso).

A ausência de indicadores de desempenho para o Pronac já foi objeto de constatação em relatórios de auditoria elaborados pela CGU. Os exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria-Executiva (SE) do então Ministério da Cultura, exercício de 2014 (Relatório 201503356), aponta a ausência de indicadores e de avaliação de resultado para a área de renúncias tributárias. A seguir, trechos da constatação contida no relatório:

Ausência de indicadores e de avaliação de resultado para a área de renúncias tributárias.

(...) apesar da materialidade dos recursos destinados às renúncias e da relevância desse instrumento de fomento para a execução das políticas públicas do MinC, tanto a SAV quanto a Sefic não dispõem de qualquer metodologia de avaliação dos resultados dos projetos incentivados para as suas políticas públicas. Ambas as unidades não realizam a avaliação de resultados e essa fragilidade na execução da política pública vem sendo acompanhada por esta unidade técnica desde exercícios anteriores, conforme demonstram o item 2.2.1.5 do Relatório nº 201305607, de avaliação da gestão 2012 da Sefic, e o item 2.1.1.2 do Relatório nº 201407118, de avaliação da gestão 2013 da SAV.

Importante apresentar a manifestação proferida pelo gestor a respeito do apontamento efetuado pela avaliação:

Com relação ao desenvolvimento de indicadores, o MinC pretende, por meio da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura-Sefic, em breve, criar um instrumento de controle e avaliação dos mecanismos de fomento intitulado ‘Observatório do Fomento’. Este instrumento almeja reunir os dados do Incentivo Fiscal, Fundo Nacional da Cultura - FNC, Orçamento Direto e do Vale-Cultura em uma única plataforma de compartilhamento de dados. Esse Observatório será o espaço de análise e crítica dos investimentos na busca de indicadores capazes de avaliar os resultados almejados versus alcançados. Para essa iniciativa, já estão previstos recursos orçamentários no atual exercício e, também, projetados na proposta da LOA 2016 e, ainda, a contratação de consultoria preparatória por meio da Unesco (Prodoc). A consultoria terá como objeto analisar as diferentes bases de dados dos sistemas orçamentários utilizados pelo Ministério (Salic, SIMINC, SIAFI) para estruturar a extração dos dados. Essa extração é hoje o maior desafio para a análise dos investimentos realizados. Essa iniciativa estará sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Desenvolvimento, Avaliação e Controle da Diretoria de Gestão de Mecanismos de Fomento da Sefic e há expectativa de que esteja plenamente implementada no segundo semestre de 2016.

Com relação às providências para avaliar o resultado das renúncias tributárias para as políticas públicas por ela custeadas, estão sendo investidos esforços do MinC, através da adoção de novos fluxos processuais, de forma a viabilizar uma gestão de análise de resultados paralela à execução das políticas públicas custeadas tanto com recursos de renúncias, quanto de transferências voluntárias.

Nessa nova perspectiva, tem-se um acompanhamento mais próximo do cumprimento do objeto pactuado no decorrer da execução do projeto ou programa. Assim, a identificação de possíveis desvios na condução do projeto se dá de maneira preventiva e em momento em que é possível orientar a correção de rota por parte das instituições proponentes. Dessa forma, não ocorre a sobrecarga da análise de resultados e financeira apenas para momento posterior à execução, em fase de prestação de contas final.” (Grifos no original).

Portanto, o gestor, à época, demonstrou concordância com a necessidade de monitorar e avaliar os resultados da política, considerando que, em sua manifestação, mencionou a criação de um instrumento de controle e avaliação dos mecanismos de fomento.

Dessa forma, sobre a ausência de indicadores de avaliação, monitoramento e resultado do Pronac, foi elaborada a seguinte recomendação:

Reiterar a recomendação nº 002 do item 2.2.1.5 do Relatório nº 201305607 para “instituir indicadores de avaliação, monitoramento e resultado do PRONAC, considerando na metodologia a tempestiva obtenção dos dados, a amplitude dos indicadores, dentre outras características que os qualifiquem para mensurar os resultados do Pronac.”

Por fim, cabe mencionar o Acórdão nº 1.205/2014 – TCU – Plenário, mediante o qual foram expedidas as seguintes deliberações:

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que adotem, no prazo de 180 dias, providências para:

(...)

9.2.2. orientar os ministérios setoriais responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias tributárias quanto à elaboração de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações;

9.5. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ao Ministério da Integração Nacional, ao Ministério da Saúde, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Previdência Social, ao Ministério da Cultura, ao Ministério da Educação, ao Ministério das Comunicações, ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério do Esporte que adotem, no prazo de 180 dias, providências para:

9.5.1. verificar a pertinência de regulamentar a gestão das ações governamentais financiadas por renúncias tributárias sob sua responsabilidade, considerando as atividades a serem desenvolvidas, inclusive procedimentos de controle e de avaliação;

9.5.2. definir objetivos, indicadores e metas para essas ações, de forma a possibilitar a avaliação dos resultados alcançados por tais políticas, em atenção ao princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal; (Grifo nosso).

Considerando o exposto, conclui-se pela necessidade de elaboração de uma metodologia de monitoramento e avaliação do Pronac, por meio da definição de metas e indicadores de desempenho, de forma a demonstrar os resultados alcançados pela política e o atingimento das finalidades do Programa, consignadas no art. 1º da Lei 8.313/1991.

2.6 Estruturação do Mecenato para o estímulo da produção cultural nas diferentes regiões do país e para a participação de pequenos produtores culturais.

A última questão objeto de análise quanto ao desenho da política é se o mecanismo de Mecenato foi estruturado de forma a contribuir para o estímulo da produção cultural nas diferentes regiões do país e para a participação de pequenos produtores culturais.

De acordo com a exposição de motivos citada neste relatório, o Mecenato seria responsável por estimular a sociedade a participar de iniciativas culturais e artísticas e a promover a preservação do patrimônio cultural brasileiro. Enquanto isso, o FNC serviria como instrumento de estímulo direto à distribuição regional equitativa de bens e serviços culturais e democratização do acesso à cultura.

Em 2017, foi produzido o Relatório Final da CPI cujo objetivo era apurar as irregularidades nas concessões de benefícios fiscais decorrentes da aplicação da Lei Rouanet. Alguns trechos do relatório abordam, de forma crítica, o aspecto em análise:

Um problema estrutural da Lei Rouanet consiste no fato de que ela pouco induz, em seus dispositivos, à desconcentração regional dos recursos captados no setor privado por meio da renúncia fiscal e direcionados a proponentes. Essa concentração de recursos captados por proponentes ocorre fundamentalmente na região Sudeste. Mais: não ocorre somente nas regiões, nem sequer nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, mas a grande massa de recursos oriundos da renúncia fiscal direciona-se a proponentes dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, muitas vezes localizados em poucos bairros dessas duas cidades.

(...) o Pronac permite que os proponentes sejam extremamente concentrados em pouquíssimas microrregiões, ainda que os eventos culturais possam ocorrer (como de fato ocorrem) em várias cidades e regiões do País.

Reitera-se que o incentivo fiscal não foi precipuamente criado com a intenção de cobrir falhas de mercado como essas (o FNC é que deveria ter essa função fortalecida, em termos equilibrados em relação ao mecanismo de renúncia fiscal da Lei Rouanet). Entretanto, na prática a renúncia fiscal é o mecanismo preponderante e majoritário de financiamento público federal à cultura e esta não é baseada em políticas efetivas de desconcentração.” (Grifo nosso).

Buscou-se obter a visão do gestor sobre como o mecanismo de Mecenato contribui para o estímulo da produção cultural nas diferentes regiões do país e para a participação de pequenos produtores culturais. As informações fornecidas foram as seguintes:

A contribuição do Mecenato se dá por intermédio dos mecanismos da busca da não concentração na concessão de incentivos fiscais constantes das Instruções Normativas que regulam, a seu tempo, o recebimento, admissão, execução e avaliação de resultados. Não é certo, porém, que os mecanismos levam de fato ou de forma imediata à desconcentração.

É notório pelos dados disponíveis no sistema de apoio à lei de incentivo à cultura que os operadores culturais se concentram na sua imensa maioria na Região Sudeste. Por conseguinte, a tendência é que os projetos culturais apresentados por esses operadores também se destinam a esse público em detrimento de regiões menos favorecidas em termos de produtos culturais tais como as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (Grifo nosso).

Em síntese, o gestor menciona que o Mecenato possui dispositivos que buscam a não concentração de incentivos fiscais, mas que não impedem sua ocorrência. Cita, ainda, que a tendência é que os projetos ocorram nas regiões onde se concentram a maioria dos operadores culturais, ou seja, na região sudeste.

A Lei 8.313/1991 contém um dispositivo (art. 19, § 8º) o qual estabelece que, para a aprovação dos projetos será observado o princípio da não-concentração por segmento e por beneficiário, a ser aferido pelo montante de recursos, pela quantidade de projetos, pela respectiva capacidade executiva e pela disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal. Contudo, o que se observa, com base nos números apresentados a seguir, é que esse dispositivo não intervém na questão da concentração regional de projetos.

Mediante consulta ao sistema Salic, constatou-se que o número de projetos apresentados de 2016 a 2021, por região, foi o seguinte:

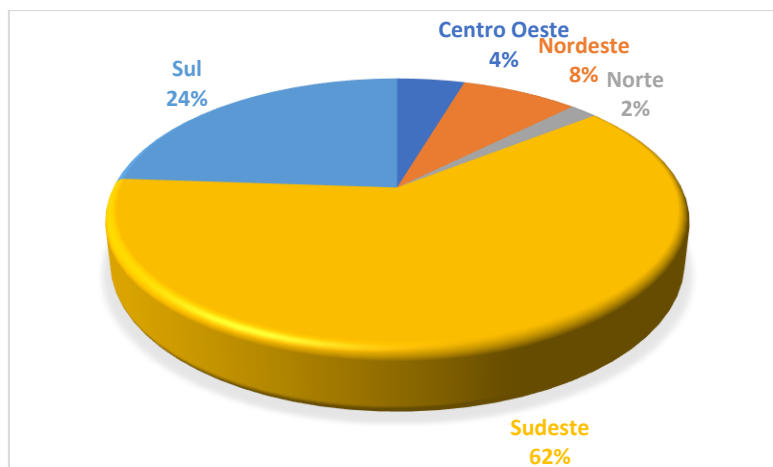
Tabela 1- Quantidade de projetos apresentados nas diferentes regiões do país.

Região	Quantidade de projetos apresentados/ano							%
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total	
Centro Oeste	166	182	239	165	272	154	1.178	5%
Nordeste	354	370	335	304	429	250	2.042	8%
Norte	53	79	124	104	74	44	478	2%
Sudeste	2.737	3.151	3.418	2.189	2.867	1.588	15.950	62%
Sul	1.045	1.192	1.268	1.017	1.041	606	6.169	24%
Total geral							25.817	100%

Fonte: Sistema Salic (consulta realizada em 26/07/2022).

A seguir, a representação gráfica da tabela anterior.

Gráfico 1- Percentual de projetos apresentados nas diferentes regiões do país.



Fonte: elaboração própria a partir da tabela 1.

Verificou-se que a IN nº 02/2019, vigente até janeiro de 2022, autorizava um acréscimo nos quantitativos previstos para as regiões sul, norte, nordeste, centro-oeste e para os estados de Espírito Santo e Minas Gerais, da seguinte forma:

Art. 5º Será permitido acréscimo dos limites quantitativos previstos no inciso I, de até 50% (cinquenta por cento) para novos projetos a serem integralmente executados na Região Sul e nos estados de Espírito Santo e Minas Gerais e de até 100% (cem por cento) nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro Oeste. (Grifo nosso).

Dessa forma, solicitou-se ao gestor que informasse se o objetivo de estimular a execução de projetos em outras regiões do país havia sido atingido. A manifestação do gestor foi a seguinte:

Cabe pontuar inicialmente que como o ano de 2022 ainda não se findou, e o maior volume de captação de recursos incentivados tem início, historicamente, a partir de outubro de cada ano, o período adotado como referência para responder este quesito, 08 (oito) meses dos anos de 2021 a 2022 (janeiro a agosto de cada ano) não é suficiente para um exame qualitativo referente aos objetivos de uma política cultural. Mas, ainda assim, é possível se constatar que o objetivo questionado vem sendo atingido porque conforme planilha anexa extraída do Salic houve um aumento de projetos aprovados e de captação de recursos incentivados no ano de 2022.

Na região Centro Oeste em 2022 o valor de captação dobrou em relação ao mesmo período de 2021. No Nordeste o volume de recurso incentivados teve um aumento em mais de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais); e no Norte, captou-se no ano de 2021 R\$ 300.463,57 (trezentos mil, quatrocentos e sessenta e três reais e cinquenta e sete centavos), e no ano de 2022 quase 15(quinze) vezes mais, totalizando R\$ 5.225.007,62(cinco milhões, duzentos e vinte e cinco mil, sete reais e sessenta e dois centavos),demonstrando assim uma melhor fruição das políticas culturais, redução na desconcentração e conseqüentemente, consecução dos objetivos.

Além da resposta fornecida, foram encaminhadas pelo gestor as seguintes tabelas contendo dados sobre a captação nas diferentes regiões do país:

Tabela 2 – Captação por região de janeiro a agosto de 2021.

Região	Qtde	% Qtde projetos/ % Qtde Total	Valor	% Valor projetos/ % Valor Total
Centro Oeste	33	2,41%	3.141.850,16	0,95%
Nordeste	110	8,03%	16.417.997,25	4,96%
Norte	7	0,51%	300.463,57	0,09%
Sudeste	694	50,66%	247.679.491,02	74,87%
Sul	526	38,39%	63.265.241,46	19,12%
Total	1.370	100,00%	330.805.043,46	100,00%

Fonte: Ofício nº 3081/2022/SEFIC/SECULT de 04.10.2022.

Tabela 3 – Captação por região de janeiro a agosto de 2022.

Região	Qtde	% Qtde projetos/ % Qtde Total	Valor	% Valor projetos/ % Valor Total
Centro Oeste	37	2,54%	6.597.180,02	1,84%
Nordeste	114	7,82%	19.854.737,95	5,55%
Norte	15	1,03%	5.225.007,62	1,46%
Sudeste	714	49,00%	239.840.126,49	67,02%
Sul	577	39,60%	86.320.374,91	24,12%

Região	Qtde	% Qtde projetos/ % Qtde Total	Valor	% Valor projetos/ % Valor Total
Total	1.457	100,00%	357.837.426,99	100,00%

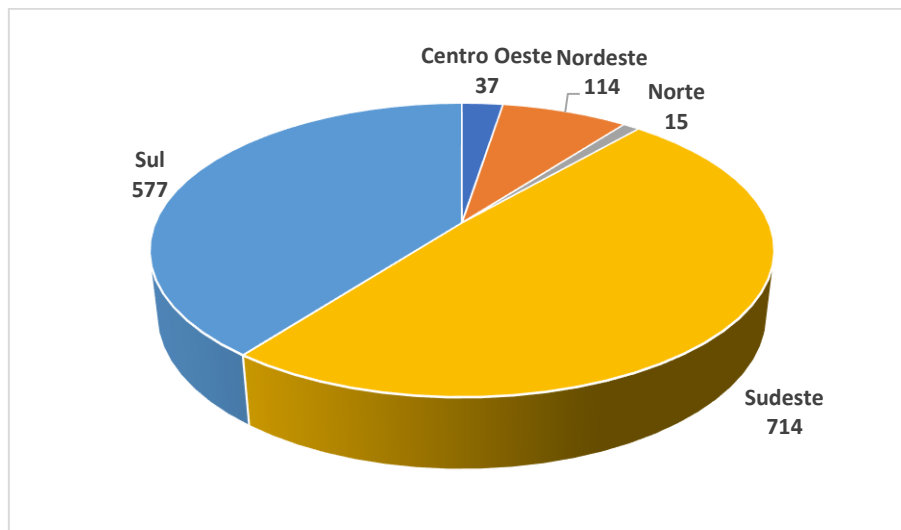
Fonte: Ofício nº 3081/2022/SEFIC/SECULT de 04.10.2022.

Com base nos números apresentados, verificou-se um acréscimo nas quantidades (e valores) de projetos aprovados em todas as regiões do país. Observa-se um maior equilíbrio entre a quantidade de projetos aprovados na região sul em relação à região sudeste.

Observa-se, todavia, que a quantidade de projetos nas regiões norte, nordeste e centro-oeste se manteve significativamente baixa em relação à quantidade de projetos na região sudeste, confirmando a tendência de concentração de projetos nessa região.

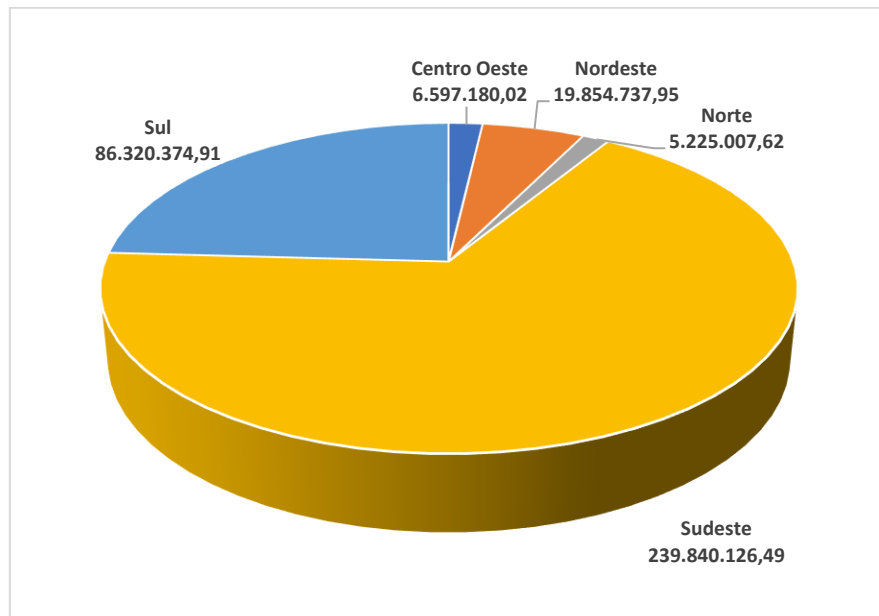
Os gráficos apresentados a seguir ilustram os números informados pelo gestor referentes às quantidades e valores dos projetos aprovados entre janeiro e agosto de 2022.

Gráfico 2 – Quantidade de projetos aprovados por região entre janeiro e agosto de 2022.



Fonte: elaboração própria a partir da tabela 2.

Gráfico 3 – Valor total de projetos aprovados por região entre janeiro e agosto de 2022.



Fonte: elaboração própria a partir da tabela 3.

Outro aspecto a ser mencionado é que o dispositivo da IN nº 02/2019 (autorização de acréscimo nos limites quantitativos de projetos em outras regiões) não foi contemplado na instrução normativa subsequente, a IN nº 01/2022, atualmente em vigor.

Quanto a essa questão, o gestor informou que a nova instrução normativa tratou de buscar a inclusão de pequenos e iniciantes proponentes através da regra do art. 38 de que, a cada 1 milhão aportados, o patrocinador deve destinar 100 mil (10%) para proponentes iniciantes ou para aqueles com projetos aprovados, mas que não conseguem captar, estando esses em regiões como o Nordeste e Norte.

Trata-se, portanto, de uma nova regra normativa que visa minimizar o problema da concentração. Considerando, contudo, o pouco tempo de vigência desse dispositivo, não houve tempo hábil para avaliar seus efeitos.

O FNC produz relatórios anuais de avaliação do mecanismo. Segundo consta no Relatório de Avaliação de 2019, o FNC tem como função equalizar a distribuição de recursos, direcionando-os às áreas artísticas e culturais com menor apelo comercial e a localidades onde haja baixa possibilidade de desenvolvimento de atividades culturais com recursos próprios. O Relatório de Avaliação de 2020, cita que **o FNC é um mecanismo de financiamento cultural que preconiza o contrapeso ao mecanismo de Incentivos Fiscais.**

Dessa forma, conclui-se que o Mecenato obedece a uma lógica de mercado e possui um viés concentrador. Essas características restringem o potencial ou a capacidade de o mecanismo estimular a produção cultural nas diferentes regiões do país e fomentar a participação de pequenos produtores culturais, em que pese ser possível o estabelecimento de regras que favoreçam esse estímulo no âmbito do Mecenato.

2.7 Considerações finais sobre o desenho da política pública.

Conforme citado, as análises realizadas tiveram como foco responder a seguinte questão: O Pronac efetivamente intervém junto às causas do problema a que visa interferir?

A questão formulada tem por objetivo avaliar ou concluir se o Pronac atua junto ao problema-alvo e suas causas. Para isso, cabe lembrar os principais elementos identificados:

Problema-alvo (necessidade ou razão de ser da intervenção): responsabilidade constitucional do Estado de apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país, de modo a garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais.

Causa(s) (fato gerador do problema-alvo): direito constitucional à cultura. Outras possíveis causas:

Quanto ao acesso às fontes de cultura:

- Inexistência de outra política pública estruturada de forma a dotar o Estado de instrumentos para cumprir sua obrigação constitucional.
- Dificuldade de acesso aos bens e serviços culturais pelas camadas da população menos assistidas ou excluídas do exercício de seus direitos culturais por sua condição socioeconômica, etnia, deficiência, gênero, faixa etária, domicílio, ocupação.
- O orçamento restrito da população de baixa renda faz com que seja priorizado o consumo de bens e serviços essenciais à sua sobrevivência em relação aos bens e serviços culturais.

Quanto à produção de bens e serviços culturais:

- Dificuldade dos pequenos produtores em custear seus projetos devido aos elevados custos e riscos inerentes às atividades culturais.
- Desinteresse comercial das empresas em patrocinar pequenos projetos, bem como projetos cuja realização ocorra fora das regiões economicamente mais desenvolvidas do país (sudeste e sul).
- Desinteresse comercial das empresas em patrocinar projetos vinculados a áreas que proporcionam pouco retorno de marketing às suas empresas.
- Desinteresse comercial das empresas em patrocinar projetos de alto valor cultural, mas que não se adequem à lógica mercantil ou ao formato do mecanismo de Mecenato.
- Desinteresse comercial das empresas em patrocinar projetos vinculados a artistas desconhecidos e que não tenham o potencial de atrair grandes públicos.

Público-alvo: não definido. Toda a população brasileira.

Objetivos: a) apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país, considerando as manifestações de todos os grupos participantes do processo civilizatório nacional; b) garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais (englobando produzir cultura e ter acesso a ela).

Observa-se que os elementos citados são altamente abrangentes. O problema-alvo (e suas causas) está relacionado a dois vastos componentes da cultura (criação cultural e patrimônio cultural); o público-alvo não foi priorizado ou limitado a segmento(s) específico(s) da população; e os objetivos da política pública são extensos. Dessa forma, para atuar junto a um problema-alvo e causas tão amplas é necessária uma política igualmente abrangente ou ações de políticas públicas complementares para que o problema-alvo seja sanado ou mitigado.

O texto a seguir, extraído da Revista Brasileira de Políticas Públicas (UniCeub, 2015), apresenta uma visão a ser considerada a respeito do Pronac:

A Lei nº 8.313 tem por objetivo precípua a captação e canalização de recursos para o financiamento de projetos no setor cultural, como disposto no caput de seu artigo

1º. Apenas desse artigo já é possível constatar que não se trata o programa de uma política de estruturação global da ação do Estado na promoção dos direitos culturais e na garantia do acesso igualitário aos mesmos, mas de uma política pública voltada especificamente ao financiamento de produções artísticas e culturais. Isso não significa que ela seja neutra em relação a valores ou que não tenha objetivos ulteriores a alcançar, os quais podem ser atingidos mediatamente por meio do direcionamento das produções que serão favorecidas com o incentivo financeiro. (Grifo nosso).

A principal ponderação contida no trecho transcrito, e que merece ênfase, é de que o Pronac não é uma política de estruturação da ação do Estado na promoção dos direitos culturais, mas consiste em uma política voltada ao financiamento de produções artísticas e culturais.

Ponderando sobre o texto apresentado, é possível dizer que o Pronac foi criado para atuar junto a um problema-alvo e causas bastante abrangentes, ao considerarmos como problema-alvo: a responsabilidade constitucional do Estado de apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país, de modo a garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais; e como causa: o direito constitucional à cultura.

Além disso, o Programa deve beneficiar toda a população brasileira e atingir amplos objetivos do setor cultural. Esses elementos, por si só, trazem bastante dificuldade ao gestor na tarefa de mitigar o problema-alvo da política, em que pese toda a contribuição que o programa já gerou e segue produzindo para a cultura brasileira.

Além dos elementos citados, outras questões intensificam a dificuldade de avaliar e concluir se o Pronac efetivamente intervém (positivamente) junto ao problema-alvo identificado e suas causas. Essas questões são:

- Não foram criados metas e indicadores de desempenho para a política.
- O monitoramento da política não é efetuado.
- Os relatórios de avaliação do Pronac, no que se refere ao principal mecanismo do Programa (Mecenato), não são produzidos, inclusive no que se refere ao aferimento da repercussão na sociedade.
- Todas as demais falhas e fragilidades apontadas no presente relatório.

Diante do exposto, não é possível afirmar que o Pronac está sendo bem-sucedido no que se refere à sua ação sobre o problema-alvo identificado e suas causas. A apresentação de quantidades de projetos executados anualmente e dos valores aportados, ainda que ocorram incrementos nesses números, são dados insuficientes para concluir sobre o sucesso da política, sendo necessária a estruturação e implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam ao gestor, aos órgãos de controle e avaliação de políticas públicas e, sobretudo, à sociedade, concluir se a política está efetivamente atuando sobre o problema-alvo e suas causas.

3 Análise da implementação do Pronac no âmbito do Mecenato.

A presente análise tem como objetivo avaliar como se encontra implementado o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) no âmbito da gestão de projetos incentivados (Mecenato), tendo como base os processos de trabalho desenvolvidos pela Secretaria Especial da Cultura (Secult).

A Secult é uma das secretarias que compõem a estrutura do Ministério do Turismo (MTur) e tem como competência assessorar o Ministro do Turismo na formulação de políticas, programas, projetos e ações que promovam a cidadania por meio da cultura.

Conforme já mencionado no presente relatório, o Pronac foi instituído pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, objetivando captar e canalizar recursos para o setor cultural. De acordo com o art. 2º da citada Lei, o Pronac será implementado mediante os seguintes mecanismos: I) Fundo Nacional de Cultura (FNC); II) Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart); III) Incentivo a projetos culturais (Mecenato).

O foco da presente análise é sobre o Incentivo a Projetos Culturais via mecanismo do Mecenato, previsto no Capítulo IV, da Lei nº 8.313/1991. Nessa modalidade, o proponente apresenta proposta de projeto cultural e, caso aprovada, é autorizado a captar recursos junto a pessoas físicas ou jurídicas. Os referidos contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos previamente aprovados pela Secretaria, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente.

Nesse contexto, a presente avaliação, no que concerne à implementação da política pública, foi guiada pela seguinte questão e subquestões:

Questão 2. De que forma a execução do Pronac contribui para o alcance dos objetivos da política pública?

- 2.1. Com base na análise do fluxo do Mecenato, quais são os riscos/deficiências que podem comprometer o atendimento aos objetivos do programa? Quais são as causas/consequências desses riscos?
- 2.2. Os controles internos foram devidamente implementados e atuam de forma a mitigar os riscos mais relevantes?
- 2.3. A execução do Pronac está de acordo com as normas, diretrizes e metas estabelecidas em seu plano anual?
- 2.4. O relatório anual de avaliação do Pronac está sendo elaborado e traz informações relevantes sobre o desempenho, a concepção, a implementação e os resultados da política?
- 2.5. Durante a execução do Pronac, estão sendo avaliados os resultados dos projetos, os objetivos alcançados, os custos realizados, além do aferimento da repercussão na sociedade?

A seguir, as análises vinculadas às subquestões 2.1 e 2.2.

3.1 Análise dos riscos que podem comprometer o atendimento aos objetivos do Pronac no âmbito do Mecenato.

A presente análise tem por objetivo avaliar quais são os riscos/deficiências no fluxo de trabalho do Mecenato que podem comprometer o atendimento aos objetivos do Pronac, além de avaliar se os controles internos foram devidamente implementados e se atuam de forma a mitigar os riscos mais relevantes.

Assim, objetivando avaliar de que forma o mecanismo de incentivo a projetos culturais (Mecenato) encontra-se implementado no âmbito do Pronac, foi elaborado o fluxograma dos processos de trabalho que compõem a execução da referida política pública, englobando desde a apresentação das propostas até a prestação de contas.

A partir desse fluxo, foram identificados os principais riscos/deficiências que podem comprometer o atingimento dos objetivos de cada etapa do processo, prejudicando, por fim, o atendimento aos objetivos do Pronac. Foram levantadas as possíveis causas dos riscos identificados e as potenciais consequências. Além disso, buscou-se identificar quais controles internos foram implementados para mitigar as chances de ocorrência dos riscos identificados.

Tendo por base esses aspectos, foi elaborada a matriz de riscos e controles referente aos processos de trabalho de execução do mecanismo de Mecenato.

Muitos dos riscos apontados já haviam sido identificados e avaliados no âmbito de uma auditoria realizada pela CGU entre 2021 e 2022 (Relatório de Avaliação 895245), na qual foram verificados diversos aspectos referentes à execução/implementação do Mecenato. Dessa forma, considerando não ter havido mudanças nos processos de trabalho vinculados ao Mecenato e, portanto, nos fluxos de trabalho referentes a esse mecanismo, observa-se que os riscos identificados na mencionada auditoria continuam presentes e serão considerados no âmbito da presente avaliação.

As análises realizadas na auditoria mencionada concluíram pela existência das seguintes deficiências nos processos de trabalho:

a) Fragilidades na aprovação das propostas:

- Análise insuficiente dos itens orçamentários inseridos pelo proponente na planilha de custos, em desacordo com a legislação e em prejuízo à aplicação dos recursos a serem liberados.
- Inexistência de controles capazes de impedir ou mitigar as chances de um dirigente de empresa inabilitada ter novas propostas aprovadas como pessoa física ou como integrante de outra empresa.
- Insuficiência dos controles existentes para mitigar as chances de descumprimento do Princípio da Não Concentração, proporcionando aprovações indevidas.

b) Fragilidades na comprovação de utilização dos recursos captados:

- Documentação apresentada pelo proponente e exigida pela Secult não é suficiente para comprovar o cumprimento regular do Plano de Distribuição aprovado.
- Documentos exigidos e apresentados pelo proponente na prestação de contas são insuficientes para comprovar a regularidade dos gastos com passagens aéreas, hospedagens e alimentação.
- Documentos comprobatórios das despesas não descrevem adequadamente os bens adquiridos ou serviços contratados e não contêm informações suficientes capazes de mitigar as chances de utilização irregular no processo de prestação de contas, com potencial utilização indevida dos recursos.

c) Fragilidades no processo de monitoramento da aplicação dos recursos:

- Ausência de controle a fim de assegurar a tempestividade na comprovação financeira no sistema Salic, prejudicando o acompanhamento das prestações de contas dos proponentes.
- Ausência de critérios para valoração dos custos de captação de recursos, além de documentação comprobatória insuficiente para demonstrar a efetiva realização dos trabalhos de captação.
- Ausência de transparência na movimentação financeira da conta movimento, impossibilitando a comprovação do vínculo entre a despesa efetuada e o fornecedor do serviço.

d) Fragilidades no processo de apreciação da prestação de contas.

- Descumprimento do prazo previsto na legislação para a conclusão da análise das prestações de contas, gerando um passivo de projetos pendentes de análise e a prescrição da punibilidade.
- Providências insuficientes e intempestivas visando recuperar os recursos irregularmente aplicados nos projetos vinculados ao Pronac.

De modo geral, foram identificadas as seguintes causas para os problemas identificados: utilização de metodologia inadequada para avaliar a adequação dos itens que compõem as planilhas de custos enviadas pelos proponentes; deficiências no sistema Salic; processos e fluxos de trabalho mal concebidos; controles internos deficientes; quantidade insuficiente de servidores para a execução das atividades; lacunas na legislação.

A seguir são elencadas algumas potenciais consequências para os riscos levantados:

- Aprovações indevidas de propostas;
- Ausência de segurança quanto à efetividade do projeto cultural;
- Falta de controle sobre as despesas realizadas com os recursos públicos no âmbito do Pronac, facilitando a ocorrência de fraude e dano ao erário;
- Realização de gastos indevidos e com valores acima dos praticados no mercado;
- Prejuízo à democratização de acesso ao produto cultural;
- Dificuldade na redução do grande passivo de projetos pendentes de análise final da prestação de contas;
- Ausência de efetividade das sanções previstas na legislação.

A partir dos testes executados, a auditoria realizada concluiu que os processos de trabalho não estão sendo gerenciados de forma eficiente, que existem diversas lacunas na legislação que rege o Pronac e que os controles internos aplicados são inadequados ou mesmo inexistentes.

Foram identificadas falhas em todas as fases da gestão do Pronac. As fragilidades identificadas passam pelas seguintes fases: aprovação de projetos sem a adequada análise dos itens propostos; ausência de acompanhamento durante sua execução; análise intempestiva e inadequada da prestação de contas; geração de estoques de projetos com prestações de contas pendentes de análise final; e ineficiência no processo de recuperação de recursos irregularmente aplicados.

Dessa forma, foram efetuadas recomendações no âmbito da auditoria realizada, as quais tiveram por objetivo a revisão dos processos de trabalho existentes, associada à proposta de alteração da legislação vigente, ao aprimoramento do sistema utilizado e à implementação de controles internos adequados.

Objetivando complementar a avaliação dos principais riscos e deficiências identificados nos processos de trabalho vinculados ao mecanismo de Mecenato, foram analisados, no âmbito da presente avaliação, outros quatro riscos vinculados às etapas de aprovação das propostas e análise da prestação de contas. São eles:

a) Etapa de aprovação das propostas:

- Aprovação de propostas que não se coadunam com as finalidades e objetivos do Pronac.
- Rejeição de propostas aderentes às finalidades do Pronac.

b) Etapa de apreciação da prestação de contas:

- Análise incorreta da proporcionalidade entre o que foi executado e o valor captado, frente à baixa captação de recursos.
- Aprovação indevida de contas cuja execução tenha sido irregular no que se refere ao cumprimento do objeto e à conformidade financeira.

A seguir detalha-se as análises realizadas sobre cada um desses riscos.

Risco: Aprovação de propostas que não se coadunam com as finalidades e objetivos do Pronac.

A Lei 8.313/1991, que instituiu o Pronac, contempla em seu art. 1º as finalidades a serem alcançadas com a captação e canalização dos recursos para o setor cultural. Além disso, no art. 3º constam os objetivos que devem ser atendidos com a utilização desses recursos.

Já o Decreto nº 10.755/2021 relaciona em seu art. 2º as finalidades que os projetos incentivados devem contemplar.

Dessa forma, quando da aprovação das propostas deve-se avaliar se elas estão de acordo com essas finalidades e objetivos, de forma a evitar o desperdício de recursos com projetos que não promovam o desenvolvimento cultural no país.

Cabe destacar que o art. 26 da IN 01/2022 contempla essa exigência, ressaltando que a análise das informações da proposta cultural deve abranger a verificação dos objetivos da Lei nº 8.313/1991, em seus arts. 1º e 3º, e das finalidades do art. 2º do Decreto nº 10.755/2021.

Assim, objetivando identificar os controles existentes para mitigar a chance de aprovação de propostas que não se coadunam com as finalidades do Pronac, foram efetuados questionamentos ao gestor.

A Secretaria Nacional do Audiovisual - SNAV informou que todos os campos e documentos anexados à proposta no Salic são objeto de avaliação para verificação da compatibilidade com as finalidades e objetivos do Pronac, e que no campo “Justificativa da proposta” o proponente é orientado a indicar em quais incisos dos artigos 1º e 3º da Lei 8.313/1991 a proposta se enquadra.

Já a Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura - Sefic informou que o proponente informa nos campos da proposta quais finalidades (Lei 8.313/91 e Decreto 10.755/2021) e objetivos (Lei 8.313/1991) serão alcançados pelo projeto. Durante a análise preliminar da proposta, verifica-se se essas finalidades e objetivos indicados pelo proponente são coerentes com o produto cultural cadastrado e com os objetivos específicos definidos pelo proponente.

Assim, a fim de subsidiar as avaliações, foram analisadas algumas propostas culturais e seus respectivos pareceres no sistema Salic, com os seguintes objetivos:

- a) identificar de que forma os objetivos e finalidades contidos nos arts. 1º e 3º da Lei 8.313/1991 foram contemplados nas propostas enviadas;
- b) identificar se os pareceres técnicos de aprovação dos projetos contemplam os exames de compatibilidade entre os produtos culturais e os objetivos e finalidades do Pronac.

Na análise realizada, identificaram-se propostas que não fazem referência aos objetivos e finalidades contidos na Lei 8.313/1991, além de pareceres que não discriminam os exames de compatibilidade entre os produtos culturais previstos e os objetivos da Lei.

Verificou-se que alguns desses documentos não fazem referência explícita ao cumprimento dos objetivos e finalidades da Lei 8.313/1991 (Pronac 171718, 123700, 120199, 121673, 122457, por exemplo). Observou-se ainda que alguns pareceres fazem referência de forma superficial a esses objetivos e finalidades, sem avaliar como o projeto efetivamente irá contribuir para o alcance dos objetivos do Pronac e quais atividades serão necessárias para esse atingimento (Pronac 185840, 1412236, 179626, 147129, 170583, por exemplo).

O intuito dessa análise não foi avaliar se os projetos efetivamente contribuem ou não para o alcance dos objetivos do Pronac e sim identificar se o gestor está efetuando essa análise e inserindo essas informações no parecer de aprovação dos projetos.

Sobre as situações levantadas, foram prestados os esclarecimentos a seguir.

A SNAV destacou que os projetos são analisados como um todo, sempre verificando a adequação com as finalidades do Pronac, pois são analisados pontos como objeto, objetivos, forma de execução e demais detalhamentos nos quais a finalidade está intrínseca.

A Sefic informou que no âmbito da avaliação da prestação de contas, especificamente com relação à análise do cumprimento do objeto, o fato de não estar expresso o cumprimento dos objetivos e

finalidades (arts. 1º e 3º da Lei 8.313/1991) no parecer técnico de aprovação dos projetos não prejudica a análise, pois são observados todos os documentos produzidos pela área de admissibilidade e execução, podendo esta informação estar expressa em outros documentos do processo.

Em que pese a manifestação fornecida, entende-se que o parecer técnico deve explicitar, clara e detalhadamente, de que forma o projeto irá alcançar os objetivos e finalidades da Lei e do Decreto, discriminando as etapas e produtos necessários, sendo que, quando da avaliação da prestação de contas, esses aspectos precisam ser reavaliados, a fim de demonstrar como os objetivos e as finalidades foram alcançados, além do custo/benefício desses projetos.

Entende-se que é essencial constar não apenas na proposta, mas também no parecer técnico, a referência expressa da aderência da proposta aos objetivos e finalidades da Lei nº 8.313/1991 e do Decreto nº 10.755/2021, informando, inclusive, os artigos que serão contemplados pelo projeto. Dessa forma, o gestor estaria:

- a) estimulando o aprimoramento ou a manutenção da qualidade das análises efetuadas e dos pareceres produzidos;
- b) subsidiando a análise da prestação de contas dos projetos;
- c) fomentando o controle;
- d) facilitando a realização de verificações pelos órgãos de controle; e sobretudo,
- e) promovendo maior transparência ao processo ao emitir um parecer contendo uma análise fundamentada e expressa sobre a aderência da proposta aos objetivos da política no âmbito do Mecenato.

Além disso, ao consultar a IN vigente, identificou-se que, além da obrigatoriedade de análise dos objetivos e finalidades (art. 26, II, a), o art. 29, § 3º, estabelece que o parecer técnico deve ser redigido de forma clara, concisa e tecnicamente coerente, e será conclusivo, com recomendação de aprovação total, parcial ou indeferimento, devidamente fundamentada.

Quanto ao que preceitua a norma, entende-se que sem a necessária demonstração e detalhamento sobre a compatibilidade entre a proposta e os objetivos/finalidades do Pronac, tanto na proposta quanto nos pareceres, aumenta-se o risco de aprovação de projetos que não contribuem para o efetivo desenvolvimento da cultura no país, levando ao desperdício de recursos públicos. Ademais, entende-se que o termo “devidamente fundamentada” citado na norma compreende a demonstração dos aspectos mencionados.

Por fim, cabe destacar que essas informações também são importantes para subsidiar a análise da prestação de contas dos projetos executados, devendo-se avaliar de que forma os objetivos e as finalidades previstos na Lei nº 8.313/1991 e no Decreto nº 10.755/2021 foram atingidos.

Risco: Rejeição de propostas aderentes às finalidades do Pronac.

Conforme IN 01/2022, as propostas culturais apresentadas no Salic passam por análise de admissibilidade, composta pelas seguintes etapas: exame preliminar de admissibilidade da proposta e análise das informações da proposta cultural.

No exame preliminar de admissibilidade é verificado se a proposta possui alguns dos aspectos elencados no inciso I do art. 26 da IN 01/2022, sendo arquivada de imediato a proposta que:

- a) contrarie qualquer regulamentação relativa ao uso do incentivo fiscal;
- b) tenha objeto e cronograma similar a proposta ou projeto ativo do mesmo proponente;

- c) descumpra o prazo estabelecido de dez dias para resposta às diligências realizadas; e
- d) apresente logomarcas, símbolos ideológicos ou partidários, conforme o Decreto nº 10.755, 26 de julho de 2021.

As propostas que passam por essa análise preliminar irão para a etapa seguinte, na qual são analisadas as informações dos seguintes itens da proposta cultural (inciso II do art. 26 da IN 01/2022):

- a) dos objetivos da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, em seus arts. 1º e 3º, e das finalidades do art. 2º do Decreto nº 10.755, de 26 de julho de 2021.
- b) do enquadramento do projeto e suas faixas de renúncia segundo critérios do art.10º e do Anexo V desta Instrução Normativa;
- c) quanto à previsão das medidas de acessibilidade, ampliação de acesso, democratização do acesso e das contrapartidas sociais ao visar ações formativas culturais, considerando as características do projeto cultural.
- d) quanto à aderência da planilha orçamentária ao proposto como objeto, objetivos e cronograma da proposta.
- e) quanto à documentação obrigatória da proposta.

As propostas que não estejam de acordo com as exigências da IN 01/2022 podem ser devolvidas ao proponente, por meio de diligências, para que as adequações necessárias à sua formalização sejam efetuadas. Caso o proponente não realize os ajustes solicitados ou não responda às diligências no prazo da norma vigente, a proposta é arquivada.

A IN 01/2022 cita que caberá um único pedido de desarquivamento da proposta, com prazo estipulado na norma. Caso não sejam sanadas as falhas identificadas na proposta enviada, ocorrerá seu arquivamento definitivo e irrecorrível. Nesse caso, o proponente pode, dentro do prazo estabelecido, encaminhar nova proposta, corrigidos os problemas ou vícios presentes na proposta anterior.

Após a decisão final pelo seu enquadramento, pela homologação de captação de recursos, e, após a captação de 10% do valor total dado ao projeto, a proposta recebe o número de Pronac e é encaminhada à unidade de análise técnica. A partir do recebimento do número de Pronac, a nomenclatura passa a ser de projeto.

Na unidade de análise técnica é emitido parecer opinativo referente ao projeto. Esse parecer pode sugerir tanto o deferimento quanto o indeferimento do projeto, servindo de embasamento para a homologação da execução pela Sefic/SNAV.

Após a aprovação e a captação mínima de 20% do valor autorizado para captação, ou dois doze avos quando proposta de Plano Anual de Atividades, será emitido Parecer de Homologação de Execução e encaminhado para portaria no Diário Oficial da União.

De acordo com a IN 01/2022, o projeto cultural é um conjunto de atividades interrelacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos, dentro dos limites de um orçamento e tempo determinados e que tenham sido admitidos pela Secult após etapa de análise de admissibilidade de proposta cultural, recebendo número de registro no Pronac.

Já o plano anual de atividades consiste em um projeto cultural apresentado por pessoa jurídica sem fins lucrativos que apresente CNAEs (atividades econômicas) exclusivamente culturais que contemple, por um período de doze meses coincidente com o ano fiscal, a manutenção da instituição e das suas atividades culturais de caráter permanente e continuado, bem como os projetos e ações constantes do seu planejamento, nos termos do art. 24 do Decreto nº 10.755/2021.

No caso de propostas de planos anuais, a pessoa jurídica deverá possuir natureza exclusivamente cultural voltada à atividade de museus públicos, orquestras sinfônicas e filarmônicas, patrimônio

material e imaterial e ações formativas de cultura, comprovada por meio da existência nos registros do CNPJ da instituição, podendo ainda serem autorizadas aquelas consideradas relevantes para a cultura nacional pela Secretaria Especial de Cultura

Sendo assim, como os recursos serão utilizados para a manutenção da instituição e suas atividades culturais, deverá ser verificado se o proponente possui os requisitos dispostos nas normas citadas.

Assim, tendo por base as etapas de aprovação da proposta/projeto, observa-se que a rejeição indevida pode ocorrer tanto na fase de admissibilidade da proposta quanto na análise do projeto pelas unidades de análise técnica e pela Sefic/SNAV. A rejeição indevida, além de prejudicar o proponente diretamente interessado, pode afetar o desenvolvimento da cultura no país, tendo em vista que um projeto que poderia contribuir para esse fim, não é executado.

Dessa forma, foram efetuados questionamentos ao gestor objetivando identificar quais são os controles existentes a fim de evitar a rejeição de propostas/projetos aderentes às finalidades do Pronac.

Conforme manifestação do gestor, durante o exame das propostas para a emissão do parecer técnico de aprovação preliminar podem ser efetuadas diligências para que o proponente solucione dúvidas, promova correções, colacione documentos e, caso as diligências não sejam atendidas de forma completa, a proposta é arquivada. O proponente pode verificar a sua proposta e o motivo do arquivamento, podendo solicitar o desarquivamento uma vez ou cadastrar nova proposta, desde que supra o motivo do arquivamento.

Nas diligências feitas ao proponente são explicitadas as correções necessárias e os documentos faltantes para prosseguir com o exame da admissibilidade. Após a realização das análises pelo corpo técnico, os respectivos pareceres técnicos de aprovação preliminar são assinados pelo Coordenador-Geral de Admissibilidade, pelo Diretor do Departamento de Fomento Indireto e pelo Secretário Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura.

Após a transformação da proposta em projeto e a captação de 10%, o projeto passará pela análise técnica. Caso ele seja rejeitado nessa fase, é emitido parecer com a devida motivação.

Com o indeferimento de um projeto, o proponente pode apresentar, em duas instâncias, a defesa contra a decisão, por meio de: pedido de reconsideração, que deverá ser avaliado, em princípio, pelo perito técnico responsável pela análise; e recurso, quando o perito indefere ou defere parcialmente os argumentos do proponente no pedido de reconsideração. Neste caso o recurso é analisado pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura - CNIC.

Objetivando complementar as análises, solicitou-se ao gestor que informasse de que forma é possível consultar no sistema Salic quais propostas foram rejeitadas.

Tendo por base as informações obtidas, além de análises realizadas no sistema, identificou-se que o Salic não emite relatório de propostas rejeitadas ou arquivadas, o que pode prejudicar uma análise agregada das propostas rejeitadas e das respectivas motivações, reduzindo a transparência do processo.

Cabe destacar que é possível consultar individualmente a motivação do arquivamento das propostas no Salic. No caso das propostas arquivadas pelo técnico durante o exame de admissibilidade, o motivo do arquivamento é registrado no histórico de avaliações, além de a proposta ficar listada no perfil do proponente como “Arquivada”, onde o proponente pode verificar o motivo do arquivamento.

No caso de propostas arquivadas automaticamente pelo sistema (quando o proponente não se manifesta sobre uma diligência no prazo estabelecido na norma), não há campo específico com a informação, contudo a proposta fica listada no Salic no perfil do proponente como “Arquivada”. Nesse campo, o proponente pode verificar o motivo o arquivamento.

Nesses casos de arquivamento das propostas não há obrigatoriedade ou regra de sistema que exija a validação por instância superior.

Sobre esse aspecto, observa-se que quando ocorre a aprovação da proposta é emitido um parecer técnico de aprovação preliminar assinado por três instâncias. Contudo, no caso de rejeição da proposta, não é elaborado um parecer, tampouco existem outras instâncias de análise, prejudicando a transparência e a segurança do processo.

Assim, tendo por base a resposta dos gestores, além de verificações realizadas no sistema Salic, foram identificados os seguintes controles para evitar a rejeição indevida de propostas/projetos: a) realização de diligências; b) possibilidade de solicitação de desarquivamento da proposta pelo proponente; c) possibilidade de cadastramento de uma nova proposta; d) necessidade de motivação nos pareceres pela não aprovação do projeto; e) existência de duas instâncias recursais no caso de rejeição dos projetos.

Considerando o exposto, observa-se que o processo de rejeição de propostas na fase de admissibilidade deveria ser mais transparente no que se refere à identificação do técnico responsável por sua análise, aos motivos que levaram à rejeição, e à fundamentação normativa. Não há, por exemplo, um parecer técnico contendo as análises que levaram ao indeferimento na fase de admissibilidade.

Além disso, para atribuir maior transparência e possibilitar um melhor acompanhamento e controle das propostas rejeitadas, seria indicado que o sistema disponibilizasse um relatório de propostas rejeitadas ou arquivadas, englobando as respectivas justificativas.

Risco: Análise incorreta da proporcionalidade entre o que foi executado e o valor captado, frente à baixa captação de recursos.

Em consulta realizada no sistema Salic, identificou-se que os valores efetivamente captados pelos proponentes são, em muitos casos, substancialmente inferiores aos aprovados. A fim de demonstrar essa situação, reproduz-se a seguir os dados obtidos do sistema Salic referentes à média de captação de recursos por área cultural desde o ano de 1992.

Quadro 2 – Média de captação de recursos por área cultural desde 1992.

ÁREA	VALOR APROVADO	VALOR CAPTADO	%
ARTES CÊNICAS	25.038.285.392,10	6.278.866.690,16	25,07
ARTES INTEGRADAS	7.474.986.426,06	1.571.149.807,38	21,01
ARTES VISUAIS	9.568.774.705,36	2.860.319.842,47	29,89
AUDIOVISUAL	9.505.576.451,37	2.024.269.203,48	21,29
HUMANIDADES	7.643.341.156,47	2.000.681.575,89	26,17
MUSEUS E MEMÓRIA	1.399.773.638,84	591.807.940,88	42,27
MÚSICA	21.643.524.925,50	5.013.381.320,72	23,16
PATRIMÔNIO CULTURAL	10.272.780.064,00	3.421.738.742,88	33,30

Fonte: Sistema Salic (<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>) em 25.07.2022.

Objetivando detalhar essa situação, demonstra-se a seguir os valores aprovados e captados anualmente (entre 2015 e 2021) nas áreas de Artes Cênicas e Audiovisual.

Quadro 3 – Média de captação de recursos por área cultural (Artes Cênicas) por ano.

ÁREA	VALOR APROVADO	VALOR CAPTADO	%
2015	1.912.283.957,38	434.250.269,73	22,70
2016	1.533.114.514,69	391.448.372,54	25,53
2017	2.253.470.117,98	451.007.836,42	20,01
2018	2.273.755.138,96	478.468.928,43	21,04
2019	986.078.996,14	480.580.437,02	48,73
2020	1.022.269.997,51	404.715.161,71	39,58
2021	552.888.371,09	470.801.252,85	85,15
2022	143.913.816,21	84.870.083,25	58,97

Fonte: Sistema Salic (<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>) em 25.07.2022.

Quadro 4 – Média de captação de recursos por área cultural (Audiovisual) por ano.

ANO	VALOR APROVADO	VALOR CAPTADO	%
2015	294.136.317,77	87.879.612,70	29,87
2016	288.372.118,61	89.271.052,82	30,95
2017	290.025.028,25	79.971.143,40	27,57
2018	377.741.967,55	81.720.930,09	21,63
2019	207.258.255,87	85.509.059,21	41,25
2020	200.347.142,06	74.911.929,67	37,39
2021	228.046.203,89	156.972.599,72	68,83
2022	72.333.130,51	24.190.112,21	33,44

Fonte: Sistema Salic (<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>) em 25.07.2022.

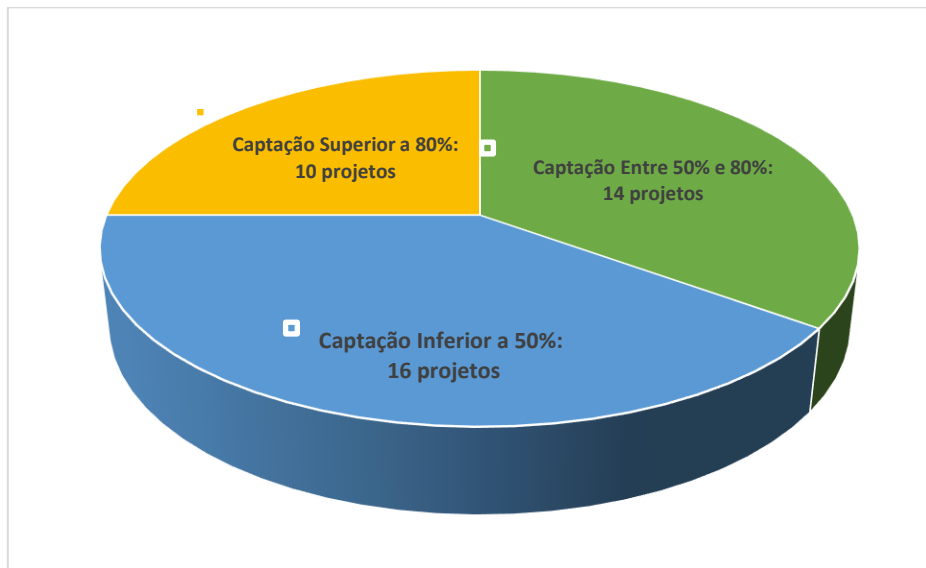
Dessa forma, conforme demonstrado nos quadros anteriores, observa-se uma diferença significativa entre os valores aprovados e os efetivamente captados pelos proponentes. Entende-se que esse fato pode interferir negativamente nos produtos previstos e, conseqüentemente, nos resultados pactuados e nos benefícios culturais esperados.

A fim de complementar as análises, foi efetuada consulta no sistema Salic em 17.08.2022, englobando projetos executados em 2019 que se encontrassem no status “E19 – Prestação de Contas Aprovada”. Foram identificados 40 projetos nas seguintes situações no que se refere à captação:

- 16 projetos (40%) obtiveram captação inferior à 50% do valor aprovado;
- 14 projetos (35%) captaram entre 50% e 80% do valor aprovado;
- 10 projetos (25%) captaram acima de 80% do valor aprovado.

O gráfico a seguir ilustra a situação encontrada.

Gráfico 4 – Captação dos projetos executados em 2019 na situação E-19.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em consulta ao sistema Salic em 17.08.2022.

Considerando que a aprovação do projeto, com a avaliação dos produtos previstos e objetivos programados, ocorre em etapa anterior ao término do período de captação, não é possível inferir nessa fase se haverá uma baixa captação e se todos os produtos previstos serão efetivamente entregues.

Dessa forma, foram efetuados questionamentos ao gestor visando avaliar quais são os mecanismos de controle utilizados para garantir ou maximizar as chances de que os projetos culturais gerem os resultados pactuados e os benefícios culturais esperados no caso de baixa captação.

Segundo o gestor, é da natureza da execução de projetos culturais incentivados indiretamente a captação de recursos em montantes inferiores ao inicialmente planejado pelo proponente. Dados da execução dos projetos dos últimos anos demonstram que a maior parte dos aprovados sequer captam recursos (cerca de 52%). Dos que conseguem realizar a captação, a maioria capta menos do que o inicialmente planejado. A realização aquém do pactuado, em virtude da baixa captação, é uma relação que não tem ingerência da Secretaria Nacional, uma vez que cabe ao proponente buscar os recursos junto às empresas patrocinadoras.

Ainda segundo o gestor, o controle quanto aos resultados pactuados só é realizado quando da análise da prestação de contas, levando-se em consideração a proporcionalidade entre o captado e o executado, nos termos do § 2º do art. 57 da IN 01/2022, qual seja:

Art. 57 A avaliação de resultados será composta pela análise do objeto e pela análise financeira e seguirá o formato abaixo:

(...)

§ 2º A análise do objeto deverá considerar a captação parcial de recursos, quando for o caso, avaliando os requisitos de alcance do objeto e de suas finalidades, além da proporcionalidade entre o captado e o executado, bem como as contrapartidas pactuadas.

Cabe destacar que a legislação previu, no art. 45 da IN 01/2022, a possibilidade de o proponente solicitar a redução do valor homologado para execução após a captação de 20% (ressalvados os projetos contemplados em seleções públicas, respaldados por contrato de patrocínio). Todavia, a regra estabelece que essa redução não pode comprometer a execução do objeto e não pode representar

um percentual superior a 50%. Além disso, deve ser apresentada justificativa da necessidade de redução do valor do projeto, detalhamento dos itens a serem retirados ou reduzidos, e redimensionamento do escopo do projeto.

Observa-se que essa reprogramação não está atrelada à baixa captação, uma vez que não é necessário solicitá-la por ter obtido captação parcial de recursos. Verifica-se, assim, que não há uma etapa intermediária de reprogramação dos objetivos frente à baixa captação.

Sobre a redução prevista no art. 45 da IN 01/2022, consta que é vedado ao proponente solicitar a redução do valor homologado para execução se superior a 50%. Segundo informações fornecidas pela Sefic, essa vedação foi editada pelo legislador com base no princípio da não mutilação do projeto, cujos cortes poderiam alterar sua essência.

Apesar dessa vedação, observa-se que o proponente pode executar o projeto cultural captando, por exemplo, apenas 20% do previsto sem precisar solicitar qualquer tipo de readequação. O único controle existente, nesse caso, ocorre posteriormente, quando da análise da prestação de contas, levando-se em consideração a proporcionalidade entre o captado e o executado.

De acordo com a Sefic, o entendimento da área técnica é de que deveria ser mantida uma coerência entre o percentual captado para liberação das contas e o percentual permitido para redução do projeto (50%). No entanto, o entendimento da área de governança era no sentido de autorizar a liberação para execução após 20% de captação, com a expectativa de que o proponente continuaria a captar recursos sem prejuízo à execução do projeto.

Contudo, conforme demonstrado anteriormente, a maioria dos projetos captam menos do que o valor inicialmente previsto, sendo que grande parte dos projetos acabam sendo executados com uma captação inferior a 50% do valor homologado.

Dessa forma, no que se refere à execução de projetos com baixa captação de recursos, verifica-se que existem duas possibilidades. A primeira seria o proponente executar todo o projeto conforme o previsto, mesmo com a captação muito inferior ao valor homologado, o que poderia levar à conclusão de que houve uma superestimativa dos itens orçamentários propostos e/ou dos seus valores. Se o proponente conseguir entregar todos os produtos previstos e atingir os objetivos programados com apenas 20% dos recursos homologados, por exemplo, é possível inferir que os 80% restantes não eram efetivamente necessários para a execução do projeto cultural, e levariam a um desperdício de recursos públicos.

Diante desse cenário, entende-se que a etapa inicial de aprovação das propostas e dos custos dos projetos necessitaria ser revista. As propostas encaminhadas precisariam ser avaliadas com maior rigor quanto à sua qualidade, notadamente no que se refere aos itens orçamentários propostos (necessidades desses itens, das quantidades e dos seus valores).

A segunda situação seria o proponente deixar de executar parte do que planejou, afetando negativamente os resultados previstos e reduzindo os benefícios esperados do projeto cultural.

Utilizando, como exemplo, um projeto que previa a realização de festivais em cinco estados e que, devido à baixa captação, teve a quantidade de estados reduzida para apenas um, isso significa que a população de quatro estados não seria beneficiada pelo projeto. Considera-se que essa situação representa um impacto negativo nos resultados pactuados e nos benefícios culturais esperados.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que a unidade de análise técnica, ao fazer a análise do projeto e emitir o parecer de aprovação, se baseia na totalidade dos produtos que serão entregues. Pode-se supor, utilizando o exemplo citado no parágrafo anterior, que o festival que seria realizado em cinco estados e com diversos produtos intermediários possui itens orçamentários e custos diferentes de uma apresentação em apenas um estado.

Conforme art. 57 da IN 01/2022, a análise do objeto deve considerar a captação parcial de recursos, avaliando os requisitos de alcance do objeto e de suas finalidades, além da proporcionalidade entre o captado e o executado, bem como as contrapartidas pactuadas. Apesar dessa previsão legal, avaliar a proporcionalidade entre o captado e o executado é uma tarefa complexa e sujeita a erros, considerando tratar-se de projetos culturais nos quais estão previstos etapas e produtos diversos.

Em relação à avaliação financeira, ela tem como base a planilha de custos inicial, a qual é aprovada considerando a captação integral de recursos e a execução completa do projeto cultural. Ou seja, constam nesse projeto itens orçamentários e custos que não se aplicariam quando da realização parcial do objeto. Assim, apesar de os custos efetuados serem proporcionais ao arrecadado, isso não significa que eles foram adequados para o produto efetivamente entregue.

Dessa forma, entende-se que deve ser revista a possibilidade de execução de projetos quando o volume de recursos captados for substancialmente inferior ao aprovado. Se a legislação (art. 45 da IN 01/2022) veda a possibilidade de redução superior a 50% do valor homologado para execução do projeto, seria coerente reconsiderar a autorização para execução de projetos nos casos em que a captação atingir, por exemplo, apenas 20% do valor homologado.

Assim, a fim de manter essa coerência e para evitar a alteração da essência dos projetos executados, entende-se que deveria ser elevado para 50% o valor autorizado para o início da execução dos projetos. Em que pese as dificuldades que essa medida possa acarretar para diversos proponentes, outros aspectos, como os listados a seguir, devem ser sopesados para se avaliar o custo-benefício dessa regra:

- a quantidade de propostas aprovadas e que não captam recursos (cerca de 52%), mas consomem tempo e recursos humanos escassos do gestor;
- a quantidade de projetos aprovados e que captam valores substancialmente inferiores ao aprovado;
- os resultados e benefícios efetivamente alcançados pelos projetos executados com recursos significativamente aquém do previsto;
- as dificuldades na avaliação do cumprimento do objeto e conformidade financeira, possibilitando a ocorrência de erros nas análises e desperdício de recursos públicos;
- a quantidade de propostas mal elaboradas pelo proponente, destoantes da sua realidade orçamentária, com itens desnecessários e superestimados;
- a quantidade de propostas sem efetivo potencial para captação.

No que se refere à adequação e qualidade das propostas encaminhadas, seria importante criar e/ou aprimorar os mecanismos de capacitação do proponente no que se refere às fases do processo, documentação necessária, além das obrigações e prazos a que ele está submetido. Em que pese o portal da Secult disponibilizar um tutorial visando instruir o proponente sobre o funcionamento do Pronac, percebe-se que essa ferramenta não tem se mostrado suficientemente eficaz. Entende-se que o fomento à capacitação dos proponentes reduziria a necessidade e a quantidade de diligências, além do retrabalho por parte do gestor.

Acredita-se ainda que, com a elevação do percentual mínimo de captação para execução, os projetos efetivamente executados teriam maior possibilidade de alcançar os benefícios pactuados quando da sua aprovação, reduzindo-se o desperdício de recursos com projetos executados parcialmente e fomentando a qualidade dos seus resultados e impactos gerados.

Outro benefício esperado seria a apresentação de propostas mais adequadas à realidade orçamentária, uma vez que os proponentes evitariam apresentar itens orçamentários superestimados, tendo em vista a impossibilidade de execução do projeto sem a arrecadação do mínimo previsto.

Por fim, importante citar que a gestão da política deve ser guiada pela busca da eficiência e economicidade na gestão. Dessa forma, devem ser adotadas medidas que maximizem as chances de os projetos gerarem resultados e benefícios reais à sociedade, sem desperdícios dos escassos recursos públicos.

Risco: Aprovação indevida de contas cuja execução tenha sido irregular no que se refere ao cumprimento do objeto e à conformidade financeira.

Após o término do prazo de execução do projeto e da finalização no Salic do Relatório de Cumprimento do Objeto pelo proponente, o gestor realiza a avaliação da regularidade do projeto executado.

Primeiramente é realizada a avaliação do objeto (Sefic/SNAV), por meio do Parecer de Avaliação Técnica do Cumprimento do Objeto, que contém a verificação dos resultados dos projetos e dos objetivos alcançados. Após a emissão desse parecer, é elaborado o Parecer Técnico de Avaliação Financeira (Subsecretaria de Gestão de Fundos e Transferências - SGFT), contendo a manifestação acerca da conformidade financeira da prestação de contas do projeto. Posteriormente à conclusão desses pareceres, o processo retorna para a Sefic/SNAV onde é elaborado o Laudo Final da Avaliação de Resultado, o qual contém a sugestão de aprovação ou reprovação da prestação de contas, tendo por base os referidos pareceres técnicos.

Assim, foram efetuados questionamentos à Secult a fim de identificar os controles existentes para mitigar a chance de aprovação indevida de contas cuja execução tenha sido irregular.

De acordo com o gestor, na análise da prestação de contas quanto ao cumprimento do objeto, etapa pertinente à SNAV/Sefic, os controles internos empregados para evitar a aprovação indevida estão baseados nos documentos de comprovação de realização do objeto apresentados pelo proponente no Salic e nos dados inseridos no relatório de cumprimento do objeto, além de consultas e pesquisas externas feitas pelos técnicos da Coordenação-Geral. Além disso, existe, como forma de controle, a realização de diligências para que o proponente solucione dúvidas, promova correções e colacione documentos.

No que tange à conformidade financeira, etapa pertinente à SGFT, a análise tem como parâmetros o orçamento inicial aprovado; a normativa atual e a vigente quando da admissão/aprovação do projeto; e o parecer de avaliação do objeto. Com base nesses parâmetros, procede-se à verificação de possíveis inconsistências ou irregularidades.

Atualmente, as prestações de contas apresentadas via Salic são analisadas no próprio sistema, que aponta a maioria das ocorrências que podem ensejar reprovação. As prestações de contas apresentadas fisicamente, por sua vez, são digitalizadas e inseridas no Sistema Eletrônico de Informações - SEI, com o mesmo número de processo que os respectivos projetos têm no Salic. Como ferramenta auxiliar de análise, utiliza-se planilha Excel formatada para esse fim e os documentos resultantes das análises são elaborados diretamente no SEI.

A análise financeira passa pelas seguintes etapas: leitura preliminar dos documentos do projeto; identificação das metas financeiras; verificação da relação de pagamentos e do relatório de execução da receita e despesa; verificação dos extratos bancários; verificação dos comprovantes fiscais; e realização de diligências.

Cabe destacar, conforme já relatado, que no âmbito da Auditoria nº 895245 identificou-se a existência de falhas ocorridas quando do envio e da aprovação das propostas, com a presença de itens orçamentários mal definidos pelo proponente, e com a análise insuficiente dos itens orçamentários inseridos na planilha de custos. Assim, tendo em vista que essa análise inicial é utilizada para embasar as despesas e os respectivos valores, entende-se que essas falhas podem comprometer a análise da

prestação de contas, aumentando o risco de aprovação indevida das contas, com a aprovação de projetos superfaturados e contemplando gastos desnecessários.

Sobre esse aspecto, a SGFT destacou que os técnicos que fazem a análise financeira da prestação de contas não detêm a expertise para avaliar se os valores aprovados para as rubricas estão em conformidade com a precificação do mercado. Por isso, é de salutar importância o trabalho realizado pelos pareceristas coordenados pelas vinculadas (FUNARTE, IBRAM, IPHAN, FBN), que são os especialistas responsáveis pelo escrutínio do projeto cultural apresentado. Quando ocorre a homologação, estabelece-se um vínculo contratual entre a Administração Pública e a entidade proponente. Assim, se os parâmetros não forem claros ou forem insuficientes, a análise da conformidade financeira é dificultada porque algumas cobranças podem ser refutadas pelos proponentes como exacerbação do que foi pactuado.

Outro ponto destacado, é o risco de ocorrência de superfaturamento e de despesas desnecessárias, uma vez que o referencial de preços e itens necessários à execução do projeto, existente no Sistema Salic, é consolidado com base nos dados dos projetos já apresentados, o que pode suscitar discrepâncias com os valores de mercado.

Além desses fatores, deve-se pontuar que, de modo geral, não é efetuada fiscalização in loco dos projetos e que na prestação de contas não há a necessidade de anexar documentos demonstrando que os serviços informados nas notas fiscais foram efetivamente executados e que se vinculavam ao projeto incentivado, o que pode acarretar a análise equivocada das contas dos projetos.

Em relação a esse risco, a SGFT informou que a aferição inequívoca de que todos os serviços foram prestados de forma integral e competente, sem gastos desnecessários e superfaturados, só seria possível com acompanhamento in loco durante a execução do projeto. Contudo, a Administração Pública não dispõe de recursos suficientes para esse tipo de fiscalização, de modo que outras medidas seriam necessárias para mitigar esses riscos.

Citou que em caso de inconsistências, comprovação insuficiente e/ou indícios de irregularidades, o proponente é diligenciado para apresentar documentação adicional e esclarecimentos ou restituir valores impugnados ao Fundo Nacional de Cultura. Destacou ainda que, a despeito da necessidade de aprimoramento das medidas de controle, a maior parte das análises não são concluídas sem que haja necessidade de sanar pendências na fase de avaliação das contas.

Um outro ponto identificado nas análises foi que a subsecretaria responsável pela avaliação financeira do projeto (SGFT) encontra-se fora da estrutura da área responsável pela análise das propostas e pela análise do cumprimento do objeto, o que poderia prejudicar a análise da prestação de contas, tendo em vista a desvinculação entre a análise do objeto e a análise financeira.

Assim, solicitou-se que o gestor expusesse sua visão sobre esse aspecto. Conforme exposto a seguir, as áreas responsáveis pela avaliação do objeto (SNAV/Sefic) demonstraram um entendimento divergente da área responsável pela análise financeira (SGFT) quanto a essa situação.

A SNAV destacou que essa situação pode sim prejudicar a análise das prestações de contas, pois os aspectos considerados na análise do objeto estão intimamente vinculados aos aspectos considerados na análise financeira. Dessa forma, a fim de diminuir esta disfunção, deveria existir um canal de comunicação mais fluente entre as secretarias finalísticas e a SGFT.

A Sefic ratificou esse entendimento, destacando que a situação atual quanto à avaliação de resultados (análise técnica e financeira), por ser realizada em setores e momentos distintos, é inadequada dado ao fluxo processual. Acrescentou que enquanto perdurar a avaliação de resultados em setores diversos da estrutura ministerial, sugere-se que sejam marcadas reuniões entre os setores para promover agilidade nas análises.

Já a SGFT informou que o fato de estar fora da estrutura das áreas responsáveis pela admissão de propostas e pela análise do cumprimento do objeto não implica em qualquer alteração na atividade de análise financeira. Isso porque, mesmo quando faziam parte da mesma estrutura, as etapas de admissibilidade, avaliação do objeto e avaliação financeira eram realizadas por coordenações de áreas distintas. Contudo, embora separadas, não eram desvinculadas.

Assim, considerando todo o exposto, pode-se concluir que o risco de aprovação indevida de contas pode ocorrer pelas seguintes causas: a) dificuldade de análise das prestações de contas devido a falhas apresentadas quando do envio e da aprovação da proposta; b) inadequação de alguns documentos fiscais apresentados, dificultando a análise financeira do projeto; c) ausência de fiscalização in loco dos projetos; d) ausência de documentos demonstrando que os serviços informados nas notas fiscais foram efetivamente executados e vinculam-se ao projeto incentivado; e) desvinculação entre a análise do objeto e a análise financeira.

Dessa forma, entende-se que seria importante que o gestor avaliasse as situações apontadas e elaborasse medidas de controle para mitigar o risco de aprovação indevida de contas cuja execução tenha sido irregular.

Considerações finais quanto aos riscos/deficiências que podem comprometer o atendimento aos objetivos do programa:

Tendo por base o exposto, conclui-se que existem diversos riscos/deficiências ao longo dos processos de trabalho do Mecenato que podem comprometer o atendimento aos objetivos do Pronac, os quais perpassam por diversas causas e podem ocasionar consequências que, em última análise, levam ao dano ao erário e à ineficiência da política pública.

Identificou-se que os processos de trabalho não estão sendo gerenciados de forma eficiente, que existem diversas lacunas na legislação que rege o Pronac, que o sistema atualmente utilizado possui falhas, e que muitos dos controles internos aplicados são inadequados.

Assim, observa-se a necessidade de aprimoramento da gestão do Pronac, a fim de mitigar a chance de ocorrência dos riscos identificados e de aprimorar a execução da política pública.

A seguir, as análises vinculadas às subquestões 2.3 e 2.4.

3.2 Análise da execução do Plano Anual e do Relatório Anual de Avaliação do Pronac.

A presente análise tem por objetivo avaliar se a execução do Pronac está de acordo com as normas, diretrizes e metas estabelecidas em seu plano anual; e se o relatório anual de avaliação do Pronac está sendo elaborado e se traz informações relevantes sobre o desempenho, a concepção, a implementação e os resultados da política pública.

O Decreto nº 10.755, de 26.07.2021, assim como o Decreto anterior (nº 5.761, de 27.04.2006), determina que a execução do Pronac deverá obedecer às normas, diretrizes e metas estabelecidas em seu plano anual, o qual será elaborado pela Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo, que o publicará até 30 de novembro do ano anterior àquele em que vigorará.

O Plano Anual do Pronac é composto pelo Plano de Trabalho Anual do Fundo Nacional da Cultura (FNC) e pelo Plano de Trabalho Anual de Incentivo a Projetos Culturais (Mecenato) e deve ser executado em conformidade com o Plano Nacional de Cultura, Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A fim de avaliar se a execução do Pronac está de acordo com o planejamento estabelecido em seu plano anual, optou-se por analisar os planos anuais do Pronac referentes aos últimos cinco anos, contemplando os exercícios de 2017 a 2021.

Ao verificar os referidos Planos, além do elaborado para o ano de 2022, identificou-se que a publicação se deu em desacordo com o prazo estipulado na legislação (30 de novembro do exercício anterior), conforme disposto a seguir:

- Plano Anual de 2017: publicado em 23.07.2017 (Portaria nº 59/2017);
- Plano Anual de 2018: publicado em 19.04.2018 (Portaria nº 49/2018);
- Plano Anual de 2019: publicado em 16.09.2019 (Portaria nº 1.794/2019);
- Plano Anual de 2020: publicado em 11.12.2020 (Portaria nº 796/2020);
- Plano Anual de 2021: publicado em 30.03.2021 (Portaria nº 10/2021);
- Plano Anual de 2022: publicado em 31.08.2022 (Portaria nº 69/2022)

Dessa forma, solicitou-se ao gestor que justificasse o descumprimento do prazo estabelecido na legislação. Outro ponto questionado foi como se deu a execução do Pronac no período em análise, considerando que as diretrizes que deveriam nortear sua execução não foram divulgadas no último trimestre do ano anterior (conforme previsto na legislação) e, em alguns casos, foram publicadas somente no penúltimo e último trimestre do mesmo ano.

Considerando que o Plano Anual do Pronac é composto, conforme citado, pelos planos de trabalho do FNC e do Mecenato, tanto a área responsável pelo FNC (FNC/Secult) quanto a área responsável pelo Fomento Indireto (DFIND/Sefic) se manifestaram.

A coordenação responsável pelo FNC, em síntese, informou que não foi constatado o motivo do atraso, tampouco justificativa para tal. Destacou, contudo, que no âmbito da análise referente ao PTA 2019, no Parecer Jurídico nº 00954/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, foi ressaltado o descumprimento do prazo para publicação do PTA, recomendando que doravante fosse a referida data fielmente observada pelas áreas técnicas competentes do Ministério.

A seguir transcrevem-se trechos da manifestação da área responsável pelo FNC (FNC/Secult):

Para o exercício de 2017 não foi constatado o motivo do atraso, tampouco justificativa para tal. (...)

Para o exercício de 2018 a área técnica fora instada pelo Memorando SEI nº 182/2018/SE, de 13 de abril de 2018, à realização do PTA. Não se constatou a justificativa para o atraso. (...)

Para o exercício de 2019 constatou-se que a área técnica fora instada pelo Ofício Circular nº 8/2019/MC/SECULT/SEFIC, de 02 de julho de 2019. Não se constatou a justificativa para o atraso. Ainda que o Parecer jurídico nº 00954/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU tenha aprovado a minuta de portaria ministerial. Relativo ao PT, salientou que o prazo não foi observado pela Administração Pública e recomendou que doravante seja observada pelas áreas técnicas competentes deste Ministério, conforme Processo n. 71000.032881/2019-94.

Para o exercício de 2020 a Nota Técnica nº 17/2020/SECULT/GAB/SECULT esclareceu que as tratativas do Plano de Trabalho Anual do Fundo Nacional da Cultura se deram ainda no âmbito do Ministério da Cidadania, conforme Processo SEI 71000.059823/2019-16, a fim de que fosse cumprido o prazo tempestivo de sua publicação. Todavia, a CFNC deliberou pela preliminar consulta ao Ministério do Turismo, ante ao recém-publicado Decreto nº 10.107, em 06 de novembro de 2019,

que transferira a Secretaria Especial de Cultura do Ministério da Cidadania e a Comissão do Fundo Nacional de Cultura para aquela Pasta, (...).

A área responsável pelos Incentivos Fiscais (DFIND/Sefic) informou que não possui conhecimento de registros formais sobre as razões do atraso na publicação dos planos anuais. Em complementação, prestou os seguintes esclarecimentos:

Sem diminuir a importância de se cumprir com os prazos determinados pelos normativos e de publicizar o planejamento das ações esperadas para o ano subsequente, é importante registrar que a política de incentivo fiscal é executada independentemente da publicação do plano anual, pois o mecanismo do mecenato é regido por normas legais e o trabalho ocorre em reação à entrada de novas propostas e em conformidade com o fluxo dos projetos em homologação, execução e prestação de contas. Vale destacar ainda que, não obstante entendermos a importância de publicação das ações para o ano subsequente, a publicação intempestiva do plano anual não significa que ações estratégicas não sejam discutidas ou levadas adiante. (Grifo nosso).

Assim, tendo por base as informações prestadas pelo gestor, não foram identificadas justificativas para o atraso na publicação.

Observa-se, com base no trecho grifado da manifestação fornecida pela Sefic, que a elaboração dos planos de ação para a execução do Mecenato é etapa prescindível à gestão do referido mecanismo. Para corroborar tal entendimento, cabe mencionar novamente a manifestação do gestor, mediante a qual é informado que o mecanismo de mecenato é regido por normas legais e que o trabalho ocorre em reação à entrada das propostas e em conformidade com os fluxos operacionais.

Todavia, apesar da informação de que a política de incentivo fiscal é executada independentemente da publicação do plano anual, cabe destacar que a legislação determina que a execução do Pronac deve obedecer às normas, diretrizes e metas estabelecidas em seu plano anual. Ou seja, o plano deve guiar a execução do Pronac, estabelecendo diretrizes e metas para a sua execução, as quais necessitam ser posteriormente aferidas, a fim de atestar que a execução se deu de acordo com o planejamento efetuado.

Além disso, transcrevem-se a seguir alguns trechos do Decreto nº 10.755, de 26.07.2021, a fim de demonstrar a importância do plano anual.

Art. 5º A Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo poderá escolher, mediante processo público de seleção, os programas, projetos e ações culturais a serem financiados pelos mecanismos definidos no art. 2º da Lei nº 8.313, de 1991, e poderá designar comitês técnicos para essa finalidade.

§ 1º O montante dos recursos destinados aos processos públicos de seleção e a sua respectiva distribuição serão definidos em ato do Ministro do Estado do Turismo publicado no Diário Oficial da União, com base em proposta elaborada pelo Secretário Especial de Cultura do Ministério do Turismo, observado o estabelecido no plano anual do Pronac.

Art. 7º Os programas, projetos e ações culturais aprovados serão acompanhados e avaliados tecnicamente pelos órgãos competentes da Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo.

(...)

§ 2º O acompanhamento e a avaliação referidos neste artigo objetivam verificar a fiel aplicação dos recursos e serão realizados por meio de comparação entre os resultados esperados e atingidos, os objetivos previstos e alcançados, os custos

estimados e os efetivamente realizados, além do aferimento da repercussão da iniciativa na sociedade, de forma a atender aos objetivos da Lei nº 8.313, de 1991, bem como ao disposto neste Decreto e no plano anual do Pronac.

Art. 9º A Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo deverá elaborar e publicar relatório anual de avaliação do Pronac, relativo à avaliação dos programas, projetos e ações culturais referidos neste Decreto, com ênfase no cumprimento do disposto no plano anual do Pronac.

Art. 10. Os recursos do Fundo Nacional da Cultura poderão ser utilizados, observado o disposto no plano anual do Pronac, da seguinte forma:
(...)

Assim, tendo por base os trechos destacados, demonstra-se a necessidade da publicação tempestiva do plano anual, a fim de traçar diretrizes para a execução da política pública.

Conforme o art. 9º supracitado, a Secult deverá elaborar e publicar relatório anual de avaliação do Pronac, relativo à avaliação dos programas, projetos e ações culturais, com ênfase no cumprimento do disposto no plano anual do Pronac. Assim, solicitou-se ao gestor o envio dos relatórios anuais de avaliação referentes aos últimos cinco anos (2017 a 2021).

Em resposta, o Departamento de Fomento Indireto da Sefic (responsável pelo Mecenato) informou que não possui conhecimento de registros formais da elaboração desse relatório no âmbito da atual gestão do departamento. Destacou que quando o plano anual do Pronac é publicado com muito atraso, o documento perde o caráter preditivo do planejamento das ações esperadas para o ano seguinte, o que compromete a elaboração do relatório de avaliação do Pronac, que deve avaliar, sob uma perspectiva *ex-post*, se as ações planejadas para o ano subsequente foram cumpridas.

Já a área responsável pelo Fundo Nacional da Cultura (FNC/Secult) encaminhou os relatórios de avaliação de desempenho do FNC referentes aos exercícios de 2017 a 2020, destacando que o referente ao exercício de 2021 estava em elaboração.

Cabe destacar que a presente avaliação tem como escopo o mecanismo de Mecenato do Pronac, sendo assim, não foi realizada uma análise aprofundada dos relatórios de desempenho do FNC. Contudo, existem informações nesses relatórios que também podem se aplicar aos incentivos fiscais. A seguir, transcreve-se um trecho das informações disponibilizadas no relatório de avaliação de desempenho do FNC de 2019:

A função do FNC no Pronac é a de atuar como equalizador da distribuição de recursos, direcionando-os às áreas artísticas e culturais com menor apelo comercial e a localidades onde há baixa possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios.

No entanto, é forçoso assinalar que as sucessivas mudanças, tanto na estrutura organizacional da Pasta da Cultura, quanto da governança da Comissão do Fundo Nacional da Cultura geraram interrupções nos processos de trabalho, o que comprometeu o desempenho geral do mecanismo.

Assim, é fundamental restaurar o ciclo de gestão, que se inicia com a elaboração do Programa de Trabalho Anual, peça de planejamento antecedente a todas as outras. É o PTA que norteia a elaboração dos projetos a serem apoiados com recursos do FNC e não o contrário. Portanto, o PTA precisa ser elaborado pelo coletivo e publicado tempestivamente, ou seja, até o dia 30 de novembro do ano anterior à sua vigência. (Grifo nosso)

Conforme trecho grifado anteriormente, o ciclo de gestão se inicia com a elaboração do programa de trabalho anual, peça de planejamento antecedente a todas as outras e que deve nortear a execução da política pública. Portanto, ratifica-se a necessidade de elaboração e publicação do PTA até o dia 30 de novembro do ano anterior à sua vigência.

Além disso, a elaboração do relatório anual de avaliação do Pronac é essencial para o fechamento desse ciclo de gestão. Contudo, tendo por base a resposta da DFIND/Sefic, o relatório de avaliação não vem sendo elaborado no âmbito da área de incentivos fiscais, demonstrando o descumprimento da legislação e o prejuízo à avaliação da política pública.

Cabe destacar a importância do plano anual e do relatório de avaliação no âmbito da execução de uma política pública, considerando a necessidade de planejar e de aferir se a política está cumprindo os objetivos para os quais foi criada, além de servir como embasamento para os ajustes necessários ao longo da sua execução.

A fim de corroborar esse entendimento, transcreve-se a seguir um trecho extraído do relatório de avaliação de desempenho do FNC de 2017, que demonstra a relevância do referido documento:

O Relatório Anual de Acompanhamento do Fundo Nacional de Cultura tem por objetivo analisar o desempenho do FNC, com a demonstração sucinta e analítica das ações desenvolvidas no exercício de 2017, com vistas à contribuir por maior transparência das ações do Ministério da Cultura, para o controle social dos recursos públicos, auxiliar a tomada de decisão, promover a disseminação do conhecimento acerca do Fundo Nacional de Cultura, aperfeiçoar a gestão do mecanismo e das ações de fomento deliberadas pela Comissão do Fundo Nacional da Cultura. (Grifo nosso)

De acordo com o trecho destacado, a elaboração do relatório de avaliação contribui para a maior transparência, para o controle social, para a tomada de decisão e para a disseminação do conhecimento, além de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e para as ações de fomento da política pública.

Objetivando avaliar se a execução do Mecenato está de acordo com o estabelecido em seu plano anual, foram avaliadas as diretrizes gerais e os objetivos estratégicos elencados nos últimos cinco anos, visando avaliar se houve o cumprimento do planejado.

Considerando a inexistência do relatório anual de avaliação do Pronac no âmbito do Mecenato, foram efetuados questionamentos ao gestor sobre o cumprimento das diretrizes existentes e dos objetivos estratégicos elencados nos referidos PTA.

A seguir são contempladas as informações levantadas e as análises realizadas.

Análise das diretrizes gerais existentes nos planos de trabalho anuais:

Observou-se que todos os planos de trabalho analisados relataram o seguinte problema na execução do Pronac no âmbito do mecenato: “São reiterados os posicionamentos e relatos acerca da alta concentração de recursos na região Sudeste do país, e também quanto à concentração por beneficiários.”

Os referidos planos de trabalho destacam o protagonismo do Mecenato como uma possível causa para o problema em questão, conforme transcrito a seguir (plano de trabalho anual de 2021):

1.3. Deve-se considerar, também, ao longo dos 29 anos de existência da Lei nº 8.313, de 1991, o uso do mecanismo de Incentivo a Projetos Culturais como, praticamente, a fonte mais forte de recursos públicos no âmbito federal e se tornou um grande protagonista na Economia da Cultura no Brasil. Embora tenha sido criado o Fundo

Nacional da Cultura (FNC) como o mecanismo destinado a equilibrar o modelo, atualmente, este não possui a capacidade de investimento em condições iguais às do mecanismo de Incentivo a Projetos Culturais. Ademais, o mecanismo Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART) não se encontra implementado.

Conforme o trecho transcrito, existe a visão de que o Fundo Nacional da Cultura seria o mecanismo destinado a equilibrar o modelo, contudo, o Mecenato assumiu o protagonismo do Pronac, considerando o baixo quantitativo de recursos destinados ao FNC e a ausência de implementação do Ficart.

Nesse contexto, cabe destacar que a Lei 8.313/1991 engloba os seguintes objetivos para o FNC, os quais visam a distribuição equitativa dos recursos:

- I - estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;
- II - favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional;
- III - apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira;
- IV - contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro;
- V - 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.

No que se refere ao Ficart, deve-se ressaltar que a exposição de motivos do projeto de Lei que instituiu o Pronac destacou que caberia aos Fundos de Investimentos Cultural e Artístico o atendimento aos segmentos competitivos, com maior perspectiva de retorno econômico, dando aos produtores culturais um instrumento capaz de reduzir os riscos inerentes às suas atividades e atenuar seus elevados custos.

Nessa perspectiva, a Lei 8.313/1991 orientou que o Ficart seria o mecanismo de apoio aos projetos culturais com características comerciais, conforme destacado a seguir:

- Art. 9º São considerados projetos culturais e artísticos, para fins de aplicação de recursos do FICART, além de outros que venham a ser declarados pelo Ministério da Cultura:
- I - a produção comercial de instrumentos musicais, bem como de discos, fitas, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográficas;
 - II - a produção comercial de espetáculos teatrais, de dança, música, canto, circo e demais atividades congêneres;
 - III - a edição comercial de obras relativas às ciências, às letras e às artes, bem como de obras de referência e outras de cunho cultural;
 - IV - construção, restauração, reparação ou equipamento de salas e outros ambientes destinados a atividades com objetivos culturais, de propriedade de entidades com fins lucrativos;
 - V - outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim considerados pela SEC/PR, ouvida a CNIC.
 - V - outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pelo Ministério da Cultura.

Assim, observa-se que os projetos culturais com potencial lucrativo deveriam ser direcionados ao Ficart, tendo em vista que, com o mecanismo de Mecenato, os incentivos a projetos culturais podem chegar a 100% do valor aplicado, com o ônus do incentivo suportado integralmente pelo erário.

Sobre essa situação, o TCU já se manifestou por meio do Acórdão nº 191/2016 – Plenário, da seguinte forma:

9.2. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (SE/MinC) que, ao deliberar sobre proposta de concessão de incentivos a projetos culturais previstos no art. 2º, inciso III, da Lei 8.313/1991:

9.2.1. manifeste-se expressamente sobre eventuais ressalvas constantes do parecer técnico elaborado sobre a proposta, bem como promova o saneamento das inconsistências antes de proceder à autorização para captação de recursos, de forma promover a adequação do projeto às finalidades do Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac e maximizar as contrapartidas sociais oferecidas em razão da concessão do incentivo; e

9.2.2. abstenha-se de autorizar a captação de recursos a projetos que apresentem forte potencial lucrativo, bem como capacidade de atrair suficientes investimentos privados independentemente dos incentivos fiscais daquela Lei; (Grifos nossos)

(...)

Ainda de acordo com o TCU, projetos culturais com potencial de retorno comercial deveriam ser atendidos, preferencialmente, por meio do Ficart. Contudo, como o citado mecanismo não chegou a ser implementado, tais projetos, inclusive os de grande porte, vêm sendo atendidos por meio do incentivo fiscal.

Considerando que os PTA referentes aos últimos cinco anos relataram o mesmo problema: alta concentração de recursos na região Sudeste do país e alta concentração por beneficiários, solicitou-se ao gestor detalhar as medidas adotadas pela Secult a fim de reduzir esse problema, além de informar se as medidas obtiveram êxito.

Em resposta, a Sefic informou que em relação à alta concentração de recursos na região Sudeste, as medidas adotadas foram no âmbito de inserção de atrativos para a produção de projetos nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, tanto na Instrução Normativa de 2017 como na de 2019, como segue:

IN nº 01 de 20.03.2017

“(…)

Art. 21 - Será permitido acréscimo de até 50% (cinquenta) dos limites previstos nos incisos II e III do art. 20, exclusivamente, para novos projetos a serem integralmente realizados nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste.

(…)”

IN nº 02 de 23.04.2019

“(…)

Art. 5º Será permitido acréscimo dos limites quantitativos previstos no inciso I, de até 50% (cinquenta por cento) para novos projetos a serem integralmente executados na Região Sul e nos estados de Espírito Santo e Minas Gerais e de até 100% (cem por cento) nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste. (...)”

O gestor destacou que esses normativos evoluíram na tentativa de reduzir o quadro de concentração na região Sudeste. Com relação à alta concentração por beneficiário, a Sefic ressaltou que os normativos retromencionados também objetivaram reduzir esta concentração, conforme artigos transcritos a seguir:

IN nº 01 de 20.03.2017

(...)

Art. 20 - Para o cumprimento ao princípio da não concentração, disposto no § 8º do art. 19 da Lei nº 8.313, 1991, fica determinado que:

I - no que se refere à concentração de projetos por segmento cultural e respectivo montante, os limites máximos por segmento serão determinados no Plano de Trabalho Anual de Incentivos Fiscais;

II - no que se refere à concentração quantitativa por proponente de projetos ativos no Salic, os limites serão:

a) para Empresário Individual - EI, com enquadramento Microempresário Individual - MEI e para pessoa física: 4 (quatro) projetos;

b) para os demais enquadramentos de Empresário Individual - EI: 6 (seis) projetos; e

c) para Empresa Individual de Responsabilidade Limitada - EIRELI, Sociedades Limitadas - Ltda. E demais pessoas jurídicas: 10 (dez) projetos;

III - no que se refere à concentração do montante de recursos por proponente de projetos ativos no Salic, os limites serão:

a) para Empresário Individual - EI, com enquadramento Microempresário Individual - MEI e para pessoa Física: o valor máximo de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) para o somatório dos campos Custo do Projeto dos projetos ativos no Salic;

b) para os demais enquadramentos de Empresário Individual - EI: o valor máximo de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) para o somatório dos campos Custo do Projeto dos projetos ativos no Salic; e

c) para Empresa Individual de Responsabilidade Limitada - EIRELI, Sociedades Limitadas - Ltda. E demais pessoas jurídicas: o valor máximo de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), para o somatório dos campos Custo do Projeto dos projetos avos no Salic, limitado a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) por projeto; e

IV - o valor máximo do produto cultural, por beneficiário, será de até R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais);

(...)

IN nº 02 de 23.04.2019

(...)

Art. 4º Para o cumprimento do princípio da não concentração, disposto no § 8º do art. 19 da Lei nº 8.313, de 1991, serão adotados:

I - limites de quantidades e valores homologados para captação por proponente:

a) para Empreendedor Individual (EI), com enquadramento Microempreendedor Individual (MEI), e para pessoa Física, até 4 (quatro) projetos ativos, totalizando R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

b) para os demais enquadramentos de Empreendedor Individual (EI), até 8 (oito) projetos ativos, totalizando R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais); e

c) para Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), Sociedades Limitadas (Ltda.) e demais pessoas jurídicas, até 16 (dezesseis) projetos ativos, totalizando R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

d) o valor homologado para captação por projeto fica limitado em R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), respeitando-se as exceções.

II - o custo per capita, ou seja, o Valor por Pessoa Beneficiada (Anexo I) do produto, dos bens e/ou serviços culturais será de até R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), podendo ser computados os quantitativos totais previstos para os produtos secundários, excetuando-se sítio da Internet e TV aberta;

(...)

Apesar das mudanças efetuadas na legislação, não foi demonstrado se as referidas medidas obtiveram êxito na desconcentração de recursos. Contudo, ao observar os planos anuais do Pronac, observa-se que o problema continuou sendo citado ao longo dos anos, podendo-se concluir que o problema persistiu, conforme trechos destacados a seguir:

Plano Anual para o exercício de 2018

São reiterados os posicionamentos e relatos acerca da alta concentração de recursos na região sudeste do país, e também quanto à concentração por beneficiários. Tanto nos Relatórios de Gestão do Ministério da Cultura - MinC, quanto as ações de órgãos de controle reconhecem que tal concentração não se modifica apenas em razão das dificuldades enfrentadas para o estabelecimento e cumprimento de objetivos estratégicos que possam realmente alterar este cenário. Dentre os fatores que levam à baixa participação de outras regiões, podemos citar os relacionados à maior concentração de municípios e de população no Sudeste, assim como a densidade econômica existente na região.

Deve-se considerar, também, que ao longo dos seus 27 anos de existência da Lei nº 8.313/91, o uso do Mecanismo Incentivo Fiscal a projetos culturais como, praticamente, a única fonte de recursos públicos, no âmbito federal, embora tenha criado o Fundo Nacional da Cultura - FNC como o mecanismo destinado a equilibrar o modelo, atualmente, não preserva a capacidade de investimento em condições iguais aos demais mecanismos e também o FICART, que não se encontra implementado.

Plano Anual para o exercício de 2019

São reiterados os posicionamentos e relatos acerca da alta concentração de recursos na Região Sudeste do País, e também quanto à concentração por beneficiários. (...)

Deve-se considerar, também, ao longo dos 28 anos de existência da Lei nº 8.313 de 1991, o uso do mecanismo de Incentivo a Projetos Culturais como, praticamente, a única fonte de recursos públicos no âmbito federal. (...)

Plano Anual para o exercício de 2020

São reiterados os posicionamentos e relatos acerca da alta concentração de recursos na Região Sudeste do País, e também quanto à concentração por beneficiários. (...)

Deve-se considerar, também, ao longo dos 28 anos de existência da Lei nº 8.313 de 1991, o uso do mecanismo de Incentivo a Projetos Culturais como, praticamente, a fonte mais forte de recursos públicos no âmbito federal. (...)

Plano Anual para o exercício de 2021

São reiterados os posicionamentos e relatos acerca da alta concentração de recursos na Região Sudeste do país, e também quanto à concentração por beneficiários. (...)

Deve-se considerar, também, ao longo dos 29 anos de existência da Lei nº 8.313, de 1991, o uso do mecanismo de Incentivo a Projetos Culturais como, praticamente, a fonte mais forte de recursos públicos no âmbito federal e se tornou um grande protagonista na Economia da Cultura no Brasil. (...)

Plano Anual para o exercício de 2022

São reiterados os posicionamentos e relatos acerca da alta concentração de recursos na Região Sudeste do país, e quanto à concentração por beneficiários. (...)

Deve-se considerar, também, ao longo dos 30 anos de existência da Lei nº 8.313 de 1991, o uso do mecanismo de Incentivo a Projetos Culturais como, praticamente, a fonte mais importante de financiamento a projetos culturais em âmbito federal, se tornando um grande protagonista na economia da Cultura no Brasil. Embora tenha sido criado o Fundo Nacional da Cultura como o mecanismo destinado a equilibrar o modelo, atualmente, este não possui a capacidade de investimento em condições iguais às do mecanismo de Incentivo a Projetos Culturais. Ademais, o mecanismo Fundos de Investimento Cultural e Artístico não se encontra implementado.

Nos trechos destacados, fica ratificado o protagonismo do Mecenato em relação aos demais mecanismos do Pronac, além do entendimento de que o mecanismo de Mecenato possui um viés concentrador e que o FNC poderia equilibrar as distorções decorrentes.

Esse aspecto também é destacado no relatório de avaliação de desempenho do FNC de 2020, o qual ressalta que o FNC é um mecanismo de financiamento do Pronac cuja função é equalizar a distribuição de recursos, direcionando-os às áreas artísticas e culturais com menor apelo comercial e voltado às localidades onde há baixa possibilidade de desenvolvimento de atividades culturais com recursos próprios.

Destaca ainda que o FNC é um mecanismo de financiamento cultural que preconiza o contrapeso ao mecanismo de Incentivos Fiscais, criado pelo mesmo normativo. Em complementação, ressalta que a lei resta comprometida, já que pretendia equilibrar financiamento público direto (FNC), financiamento público indireto (incentivo fiscal, mesclando a participação pública e privada, por meio do mecanismo de incentivo a projetos culturais) e financiamento privado e financeirizado (Ficart).

A fim de evidenciar esse protagonismo, demonstra-se a seguir os valores envolvidos em cada um dos mecanismos nos últimos anos.

Tabela 4 – Captação de recursos e renúncia efetiva no período entre 2017 e 2022 referente ao mecanismo de Mecenato do Pronac.

Ano	Teto da Renúncia Fiscal - RFB	Valor Captado	Valor Renunciado - RFB	Valor Privado
2017	1.357.912.134,00	1.189.163.399,01	1.094.470.535,00	94.690.847,01
2018	1.427.752.087,00	1.297.751.685,92	1.147.862.229,00	149.887.438,92

Ano	Teto da Renúncia Fiscal - RFB	Valor Captado	Valor Renunciado - RFB	Valor Privado
2019	1.548.717.488,00	1.481.787.802,34	1.203.884.539,00	277.901.244,34
2020	1.279.618.486,00	1.500.317.123,98	1.246.426.269,00	253.888.834,98
2021	0	2.089.715.323,24	0	0
2022	0	346.875.441,49	0	0
Total	18.112.856.876,00	20.415.873.479,60	15.484.607.567,00	2.413.017.825,84

Obs.: Os valores zerados ocorrem porque a Receita Federal do Brasil não havia concluído as consolidações das informações na data da extração.

Fonte: Tabela extraída do <http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php> em 29.08.2022.
Caminho: Comparativos >> Renúncia fiscal efetiva >> Entre captação de recursos e a renúncia fiscal efetiva por ano.

Tabela 5 – Execução orçamentária do Fundo Nacional da Cultura, nos exercícios de 2017 a 2021.

Ano Lançamento	Projeto Inicial da LOA – Fixação Despesa	Dotação Inicial	Dotação atualizada	Despesas empenhadas	Despesas Pagas
2021	32.000.000,00	20.870.774,00	3.180.657,00	3.097.237,30	180.657,00
2020	41.187.484,00	14.008.586,00	7.201.437,00		
2019	25.600.000,00	25.600.000,00	30.448.657,00	22.666.553,98	2.050.325,13
2018	25.600.000,00	25.600.000,00	22.939.716,00	21.534.705,67	12.884.216,57
2017	81.600.000,00	109.404.932,00	101.295.421,00	28.367.569,26	6.863.197,11
Total	205.987.484,00	195.484.292,00	165.065.888,00	75.666.066,21	21.978.395,81

Fonte: Tesouro Gerencial (informação encaminhada pelo gestor, por meio do Ofício nº 456/2022/CPPO/CGOFC/SPOA/GSE, de 11.07.2022).

Considerando o exposto, solicitou-se ao gestor esclarecer a razão que levou à Secult/Mtur a não priorizar a execução do FNC.

Em resposta, a Secult informou que não existem parâmetros no FNC para equalizar os investimentos relativos ao Mecenato, criando distorções da política inicialmente pensada.

Ressaltou que o viés concentrador do Mecenato é ocasionado pela própria legislação e pelo mercado cultural. Nesse sentido, destacou trecho do PTA de 2017 que informa que, embora a lei tenha criado o FNC como o mecanismo destinado a equilibrar as distorções decorrentes dos demais mecanismos, não estabeleceu parâmetros que preservassem sua capacidade de investimento em condições iguais aos demais mecanismos.

Ainda acrescentou que a concentração tratada no trecho mencionado se refere, em grande parte, à concentração de recursos em determinadas regiões do Brasil, a qual seria solucionada pelo FNC, conforme previsto no art. 4º, inc. I, da Lei nº 8.313/1991, transcrito abaixo:

Art. 4º Fica ratificado o Fundo de Promoção Cultural, criado pela Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, que passará a denominar-se Fundo Nacional da Cultura (FNC), com o objetivo de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac e de:

I - estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;

A fim de obter maiores informações, questionou-se ao gestor quais foram os objetivos estratégicos previstos nos planos de trabalho anuais visando minimizar o problema elencado, informando se as medidas obtiveram êxito.

A resposta foi emitida pela coordenação responsável pelo FNC, da seguinte forma:

(...) informa-se que os Planos de Trabalho do FNC - PTA FNC são elaborados pela Comissão do Fundo Nacional da Cultura. Esta coordenação verificou que os PTA FNC referentes aos exercícios de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 contemplaram (i) as finalidades do Pronac (estabelecidas na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991); (ii) as finalidades do FNC (estabelecidas na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991); (iii) premissas; (iv) prioridades para o respectivo exercício; (v) linhas programáticas; (vi) aplicação de recursos; e (vii) cronograma de execução, sem, contudo, orientar acerca de priorização em relação ao mecanismo de financiamento denominado "Incentivos Fiscais". (Grifo nosso)

Assim, tendo por base as manifestações do gestor, entende-se que o FNC seria um mecanismo de financiamento do Pronac que equalizaria a distribuição de recursos, reduzindo o viés concentrador e desigual ocasionado pelo Mecenato. Contudo, até o momento, não foram implementadas medidas efetivas de priorização à execução do FNC, mantendo-se a hegemonia do Mecenato como fonte de estímulo à execução de projetos culturais.

Observa-se que, ao invés de se estimular a execução do FNC e a implementação do Ficart, a fim de que cada um desses mecanismos assuma o seu papel no âmbito do Pronac, optou-se por utilizar o Mecenato, de forma que esse mecanismo preencha a lacuna deixada pela não implementação e pela baixa atuação dos outros dois mecanismos (Ficart e FNC, respectivamente).

Dessa forma, a fim de complementar as análises, passa-se, a seguir, para a apreciação dos objetivos estratégicos elencados nos PTAs do mecanismo de Incentivo à Projetos Culturais (Mecenato), visando avaliar se a sua execução ocorreu de acordo com o planejado.

Para a análise, considerando a inexistência do relatório anual de avaliação do Pronac no âmbito do Mecenato, foram efetuados questionamentos ao gestor referentes à execução de determinados objetivos estratégicos constantes do plano anual de trabalho.

Análise dos objetivos estratégicos existentes nos planos de trabalho anuais:

Plano de Trabalho Anual de 2017

O PTA 2017 contou com os seguintes objetivos estratégicos:

I - Revisão da Instrução Normativa, que regulamenta os procedimentos aplicáveis desde a apresentação até a avaliação de resultados de projetos culturais que são submetidos ao Ministério da Cultura - MinC com vistas à captação de recursos de renúncia fiscal.

II - Aperfeiçoamento dos procedimentos aplicáveis à Apresentação, Análise, Aprovação, Execução, Fiscalização, Prestação de Contas e Avaliação de Resultados dos projetos incentivados.

III - Implementação de novas funcionalidade do SALIC, ampliando a operacionalização e gestão do Pronac, já que todas as fases de tramitação, desde a admissibilidade até a prestação de contas e avaliação de resultados devem ser automatizadas, com maior dinâmica ao processo e menor tempo de resposta à ação dos usuários.

IV - Participação na elaboração de Editais de empresas patrocinadoras que apoiam projetos culturais incentivados para adequação aos aspectos legais e à política pública relacionada ao mecanismo do incentivo a projetos culturais do Pronac.

V - Intensificação da aproximação com os Órgãos de Controle e com os Segmentos Culturais.

VI - Indicação da limitação para admissão de projetos culturais no exercício 2017.

Para o cumprimento do Objetivo Estratégico I, foi realizada a revisão da instrução normativa vigente, com a publicação da IN de 2017, a qual trouxe diversas mudanças englobando o fluxo processual e seus procedimentos.

Quanto ao Objetivo Estratégico II, o gestor informou que os procedimentos de evolução sistêmica, de fluxo processual e de legislação encontram-se relacionados ao Objetivo Estratégico I, considerando a necessidade de ajustes por conta da publicação da Instrução Normativa de 2017. Contudo, não foram apresentados documentos demonstrando os novos fluxos, rotinas internas, ajustes regimentais etc., tampouco o desenvolvimento da matriz de risco, conforme previsto nas metas.

Em relação ao Objetivo Estratégico III, não foi informado se no exercício de 2017 houve alguma atualização no sistema Salic. A Sefic destacou, contudo, que nenhum novo módulo foi acrescentado/alterado no sistema desde o último PTA, em virtude das dificuldades na transferência do conhecimento à fábrica de software e da rotatividade do pessoal contratado pela fábrica. Segundo o gestor, o Salic vem passando apenas por correções pontuais, inclusive quando se trata de atualização para a nova IN 1/2022.

Sobre o Objetivo Estratégico IV, o gestor informou desconhecer a participação na elaboração de editais de empresas patrocinadoras.

Em relação ao Objetivo Estratégico VI, conforme manifestação do gestor transcrita a seguir, conclui-se que o referido objetivo não possui utilidade prática, tendo em vista que não há impedimentos de aprovação de novas propostas no caso de o limite proposto já ter sido atingido.

É importante ressaltar que o limite estabelecido no PTA para admissão de projetos culturais é um parâmetro de gerenciamento com o intuito de buscar a desconcentração dos projetos por área, mas não tem o condão de impor óbice à aplicação da Lei Rouanet, nem influenciar a dinâmica do próprio setor cultural. A proposição de propostas de projeto cultural e a alocação de recursos feita por patrocinadores e doadores por área e segmento decorrem da dinâmica do mercado cultural. Não há conhecimento de propostas de qualquer área que foram preteridas em detrimento de outras, em virtude dos limites estabelecidos em sede de planejamento.

Plano de Trabalho Anual de 2018

O PTA 2018 contou com os seguintes objetivos estratégicos:

I - Revisão para ajustes de normativos, após a realização do Circuito #CulturaGeraFuturo, que regulamentam os procedimentos aplicáveis desde a apresentação até a avaliação de resultados de projetos culturais que são submetidos ao Ministério da Cultura - MinC com vistas à captação de recursos de renúncia fiscal.

II. Aperfeiçoamento dos procedimentos aplicáveis à Apresentação, Análise, Aprovação, Execução, Fiscalização, Prestação de Contas e Avaliação de Resultados dos projetos incentivados.

III. Implementação de novas funcionalidades do SALIC, ampliando a operacionalização e gestão do Pronac, já que todas as fases de tramitação, desde a admissibilidade até a prestação de contas e avaliação de resultados devem ser automatizadas, com maior dinâmica ao processo e menor tempo de resposta à ação dos usuários.

IV. Participação na elaboração de Editais de empresas patrocinadoras que apoiam projetos culturais incentivados para adequação aos aspectos legais e à política pública relacionada ao mecanismo do incentivo a projetos culturais do Pronac.

V. Intensificação da aproximação com os Órgãos de Controle e com os Segmentos Culturais.

VI. Indicação da limitação para admissão de projetos culturais no exercício 2018.

Sobre o Objetivo Estratégico I, o gestor informou que houve a realização do Circuito #CulturaGeraFuturo entre abril e julho de 2018, percorrendo as 27 capitais brasileiras. O público dos eventos foi ouvido e, no âmbito do incentivo fiscal da Lei Rouanet, o intuito era a coleta de sugestões para melhoria na legislação vigente, fazendo-se uma construção colaborativa com o setor cultural para a publicação de nova Instrução Normativa, a qual só foi possível em 2019.

No que se refere ao Objetivo Estratégico II, o gestor destacou que a Instrução Normativa de 2019 manteve o fluxo de procedimentos da instrução normativa de 2017, a qual foi o marco de evolução sistêmica, de fluxo processual e de legislação. Sendo assim, a Instrução Normativa de 2019 trouxe melhorias e ajustes após a aplicabilidade do novo fluxo apresentado após o normativo de 2017, o que fez com que os anos de 2017 e 2018 fossem um período de avaliação deste fluxo junto à sociedade.

Assim como no PTA 2017, no que se refere à meta prevista, não foi demonstrada a elaboração de modelos de documentos e manual de procedimentos com efetivo uso integral e coletivo pelos servidores, também não foi demonstrado o desenvolvimento da matriz de riscos.

Sobre os objetivos estratégicos III e IV, o gestor manteve as informações já encaminhadas no PTA 2017, ou seja, não houve a implementação de ações relacionadas aos referidos objetivos.

Com relação ao Objetivo Estratégico V, foram apresentadas ações relacionadas ao aumento da interação com os órgãos de controle. Destacou-se ainda que o referido objetivo tratou da intensificação da aproximação com os Órgãos de Controle e com os Segmentos Culturais, sendo que o escopo técnico deu maior ênfase à interação com os segmentos culturais, mediante as ações do circuito #CulturaGeraFuturo.

Sobre o Objetivo Estratégico VI, o gestor manteve as informações já encaminhadas no PTA 2017, ou seja, o referido objetivo não possui utilidade prática, tendo em vista que não há impedimentos de aprovação de novas propostas caso o limite proposto seja atingido.

Plano de Trabalho Anual de 2019

O PTA 2019 contou com os seguintes objetivos estratégicos:

I. Publicação da nova IN.

II. Colaboração na implementação da Central de Atendimento do MC, no que se refere ao mecanismo de Incentivo a Projetos Culturais.

III. Implementação de novas funcionalidades do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura - SALIC, visando evoluir com emprego de tecnologia agregada à inteligência artificial, melhoria do desempenho, maior participação social das suas

ações culturais e desenvolvimento de novos produtos no intuito da melhoria continuada do processo do incentivo fiscal.

IV. Indicação da limitação para admissão de projetos culturais no exercício 2019.

V. Realização de vistorias in loco.

VI. Implementação de Conta Vinculada única com movimentação de recursos com cartão magnético.

VII. Renovação do Banco de Pareceristas, por meio do Edital de Credenciamento nº 1, de 2018, com maior gestão e controle.

VIII. Utilização dos critérios de indicação dos membros da CNIC, respeitando o princípio da renovação, conforme disposto no Edital nº 1, de 2018 da CNIC e atualização do Regimento Interno para maior economicidade e gestão das reuniões do colegiado.

No que se refere ao Objetivo Estratégico I, constavam os seguintes Objetivos Específicos: “melhorar a distribuição dos recursos e estimular pequenos e médios produtores culturais a apresentarem mais projetos, ampliar o acesso à cultura por meio da distribuição gratuita de 20% a 40% dos ingressos para famílias de baixa renda, (...)”

Em relação ao objetivo “melhorar a distribuição dos recursos e estimular pequenos e médios produtores culturais a apresentarem mais projetos”, solicitou-se ao gestor que esclarecesse como esse objetivo foi contemplado na IN nº 02/2019, informando ainda se existem dados que demonstrem que o objetivo foi alcançado.

Em resposta, o gestor informou que este objetivo foi contemplado na Instrução Normativa nº 02, de 23 de abril de 2019, em seu art. 4º, que estabeleceu limites da carteira de forma a capilarizar as ações culturais entre mais proponentes e estimular pequenos e médios produtores com o princípio da não concentração. Não foram apresentados dados demonstrando que o objetivo foi alcançado.

No que se refere à “distribuição gratuita de 20% a 40% dos ingressos para famílias de baixa renda”, identificou-se que a IN nº 02/2019 trouxe a seguinte orientação: “mínimo de 20% exclusivamente para distribuição gratuita com caráter social, educativo ou formação artística”. Dessa forma, observa-se que o objetivo específico de atendimento à população de baixa renda não foi atendido, considerando que o caráter artístico ou de formação artística pode contemplar públicos diversos, inclusive de alta renda. Assim, solicitou-se ao gestor justificar essa divergência, esclarecendo se a ausência da obrigatoriedade da distribuição para a população de baixa renda não prejudicaria o objetivo dessa medida.

Em resposta, o gestor prestou as seguintes informações:

Registramos que o termo “baixa renda” era inadequado uma vez que não tinha como o proponente questionar o beneficiário o valor da sua renda para verificar se ele de fato se enquadrava como uma pessoa apta para receber esse benefício de gratuidade dos produtos culturais.

Sendo assim, foi necessário alterar o termo para que viabilizasse a distribuição gratuita pelo proponente uma vez que ele declarava que a pessoa beneficiada era de baixa renda, porém não comprovava diante da dificuldade relatada, o que apresentava uma discrepância quando da aferição dos comprovantes enviados na prestação de contas.

Desta forma, entende-se que a troca do termo “distribuição para baixa renda” para “distribuição com caráter social, educativo e de formação artística” pode não ser o mais adequado e prejudicar o objetivo desta medida, porém o formato anterior refletia uma medida ineficiente em sua mensuração.

Sobre esse aspecto, cabe destacar que auditoria realizada pela CGU entre 2021 e 2022 (Relatório nº 895245) demonstrou a ausência de documentos que comprovassem que o público-alvo receptor dos ingressos doados era efetivamente de baixa renda, englobando declarações emitidas por institutos/escolas cujo público-alvo, em uma análise preliminar, não se constituía de população de baixa renda.

Ressalte-se que na IN 01/2013 havia a previsão de que a distribuição gratuita fosse para a população de baixa renda, nos termos do art. 4º do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. A partir de 2017, o termo baixa renda foi retirado, passando-se a exigir a distribuição com caráter social, educativo ou de formação artística.

Considerando que a finalidade precípua do plano de distribuição é a democratização e a ampliação do acesso ao produto cultural, pode-se inferir que a distribuição de ingressos a um público que possui condições de pagar para ter acesso ao produto cultural prejudica o alcance ao objetivo do programa, não cumprindo adequadamente seu caráter ou função social.

Sobre os objetivos estratégicos III e IV, o gestor manteve as informações já encaminhadas no PTA 2017 e 2018, ou seja, não houve a implementação efetiva de ações relacionadas aos referidos objetivos.

Em cumprimento ao Objetivo Estratégico V, foram realizadas trinta fiscalizações in loco no ano de 2019.

No que se refere ao Objetivo Estratégico VI, o gestor encaminhou dentre outras as seguintes informações:

(...), cabe observar, que a implementação da conta vinculada e do cartão magnético já constava da Instrução Normativa nº 01 de 20.03.2017, que foi publicada em 22.03.2017 com aplicações que deveriam estar refletidas no Salic e no Sistema RPG do Banco do Brasil, (...).

Dado que, as sucessivas alterações de estruturas e gestões nos últimos 05 (cinco) anos prejudicaram o processo de adaptação/atualização do Salic a novas ferramentas. Certamente que as movimentações financeiras e uso de novas tecnologias, como o cartão magnético, não ficaram de fora desse processo.

(...)

Cabe destacar que a utilização do cartão magnético para a movimentação dos recursos captados tinha como objetivo atribuir maior transparência e aprimorar o acompanhamento das despesas de cada projeto. Em que pese estar previsto desde 2017, esse método de movimentação financeira não foi implementado. Com a publicação da Instrução Normativa Secult/MTur nº 1, em 08.02.2022, houve a exclusão do cartão magnético como meio de movimentação dos recursos captados.

No que se refere ao Objetivo Estratégico VII, o Banco de Pareceristas foi renovado com base no Edital de Credenciamento de Pareceristas nº 1/2018 com a seleção de novos profissionais com especialização comprovada nas áreas e segmentos culturais definidos pelo referido Edital.

Plano de Trabalho Anual de 2020

O PTA 2020 contou com os seguintes objetivos estratégicos:

I. Propor novas funcionalidades para o Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC), visando o emprego de tecnologia agregada à inteligência artificial, melhoria do desempenho, maior participação social das suas ações culturais e desenvolvimento de novos produtos no intuito da melhoria continuada do processo do incentivo fiscal.

II. Indicação da limitação para admissão de projetos culturais no exercício 2020.

III. Utilização do Banco de Pareceristas credenciados por meio do Edital de Credenciamento nº 1, de 2018.

IV. Publicação de Edital da CNIC para indicação dos membros que comporão a Comissão no biênio 2021-2022, respeitando o princípio da renovação e publicação do Regimento Interno com novo formato das reuniões que trará maior economicidade e dinamismo no exercício das atividades do colegiado.

V. Saneamento e digitalização dos processos físicos referentes a projetos incentivados e ao Banco de Pareceristas.

VI. Utilização de Banco de Pareceristas para avaliação de objeto de projetos incentivados.

Com relação aos Objetivos Estratégicos I e II, o gestor manteve as informações já encaminhadas, ou seja, não houve a implementação de novas funcionalidades no sistema Salic, nem a limitação para admissão de projetos culturais com o intuito de buscar a desconcentração dos projetos por área.

Sobre os Objetivos Estratégicos III e VI, o gestor informou que a utilização do Banco de Pareceristas se deu a partir da demanda das Unidades Vinculadas, responsáveis pela distribuição dos projetos aos pareceristas. As atividades dos pareceristas estão circunscritas à análise e emissão de pareceres técnicos à luz da Lei nº 8.313/91, com o objetivo de atender a demanda de projetos culturais no âmbito do Programa Nacional de Incentivo à Cultura.

Quanto ao Objetivo Estratégico IV, não houve a publicação do Edital para composição do Biênio 2021/2022. O gestor informou que isso se deu em função da mudança das equipes e a necessidade de acomodação da nova gestão, tendo em vista a transição da pasta da Cultura para o Ministério da Cidadania e, posteriormente para o Ministério do Turismo. Assim, nesse período, a aprovação dos projetos se deu por ad referendum do Secretário Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura.

O Objetivo Estratégico V, segundo o gestor, foi incluído no PTA de 2020 devido à solicitação do Tribunal de Contas da União quanto à necessidade de se ter planilha de todos os projetos que se encontram no passivo de prestação de contas.

A ação de mapeamento processual foi definida pelo grupo de trabalho do Plano de Ação do Passivo, com a definição de desdobramentos que culminariam na produção da planilha detalhada de cada projeto digitalizado e inserido no SEI a ser enviado ao TCU, com a finalização e arquivamento definitivo do processo físico.

Assim, foi estabelecido como uma meta do Plano de Ação do Passivo, no qual foram estabelecidos as etapas e o cronograma para que a inspeção manual fosse realizada adequadamente.

Plano de Trabalho Anual de 2021

O PTA 2021 contou com os seguintes objetivos estratégicos:

I. Propor novas funcionalidades para o Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic), conforme Plano de Ação do Salic - versão 2.0, integrando-o à ferramenta Plataforma + Brasil, visando o emprego de tecnologia agregada à inteligência artificial, melhoria do desempenho, centralização de dados, segurança das informações, transparência das informações, celeridade nas análises de prestação de contas, maior participação social das suas ações culturais e desenvolvimento de novos produtos no intuito da melhoria continuada do processo do incentivo fiscal.

II. Indicação da limitação para admissão de projetos culturais no exercício 2021.

III. Publicação de Edital da CNIC para indicação dos membros que comporão a Comissão no biênio 2021-2022, respeitando o princípio da renovação e publicação do Regimento Interno com novo formato das reuniões que trará maior economicidade e dinamismo no exercício das atividades do colegiado.

IV. Saneamento, digitalização, extração e digitação de dados dos processos físicos referentes ao passivo de prestação de contas dos projetos culturais incentivados.

Com relação aos Objetivos Estratégicos I e II, o gestor manteve as informações já encaminhadas, ou seja, não houve a implementação de novas funcionalidades no sistema Salic, nem a limitação para admissão de projetos culturais com o intuito de buscar a desconcentração dos projetos por área.

Quanto ao Objetivo Estratégico III, o gestor manteve as informações já encaminhadas no âmbito do PTA 2020, de que em função da transição da pasta da Cultura para o Ministério da Cidadania e, posteriormente para o Ministério do Turismo, o Edital para composição do Biênio 2021/2022 não foi publicado.

Sobre o Objetivo Estratégico IV, conforme já registrado no âmbito do PTA 2020, trata-se de atividade de mapeamento processual, descrito como umas das ações do Plano de Ação encaminhado ao TCU, sendo iniciada em 2020 e continuada nos exercícios de 2021 e 2022. Conforme destacado pelo gestor, o cronograma se encontra atualmente atrasado considerando as dificuldades de infraestrutura e de pessoal que ocorreram ao longo do trabalho, tais como, evasão de terceirizados sem a devida reposição, dificuldades com maquinários e falta de espaço na pasta de arquivo do Ministério.

Considerações finais quanto ao plano anual e ao relatório anual de avaliação do Pronac.

Conforme o exposto anteriormente, identificou-se que:

– O prazo previsto na legislação para a publicação do plano anual do Pronac não está sendo cumprido, prejudicando o planejamento que deve anteceder a todas as outras etapas e que deve nortear a execução da política pública. Além disso, identificou-se que objetivos e metas previstos no Plano Anual não foram realizados.

– A execução do Mecenato não tem como base o planejamento efetuado mediante a elaboração dos planos anuais. O funcionamento do mecanismo vem ocorrendo em reação à entrada de novas propostas e de acordo com o fluxo dos projetos em homologação, execução e prestação de contas.

– O relatório anual de avaliação do Pronac não está sendo elaborado no âmbito do Mecenato. Não foi demonstrado que está ocorrendo a aferição sobre o desempenho, a concepção, a implementação e os resultados da política.

Além dessas situações elencadas, observou-se que os planos de trabalho anuais destacam a alta concentração de recursos na região Sudeste do país, além da concentração de recursos por beneficiários.

Sobre esse aspecto, é relatado que o FNC seria o mecanismo de financiamento do Pronac com a função de equalizar a distribuição de recursos, direcionando-os às áreas artísticas e culturais com menor apelo comercial e voltado às localidades onde há baixa possibilidade de desenvolvimento de atividades culturais com recursos próprios. Todavia, em que pese a característica equalizadora do mecanismo, o gestor informou que não existem parâmetros para equalizar os investimentos relativos ao Mecenato, demonstrando que o FNC não se encontra estruturado para cumprir adequadamente seu objetivo.

Por fim, não foi observado o estímulo ao desenvolvimento do FNC ao longo dos anos, concentrando-se em alterar a forma de implementação do mecanismo de Mecenato para tentar reverter ou minimizar a situação, não tendo sido identificado êxito nessa tentativa.

A seguir, as análises efetuadas sobre a subquestão 2.5.

3.3 Análise da avaliação realizada pela Secult sobre os projetos financiados pelo Mecenato.

A presente análise tem por objetivo identificar como a Secult está avaliando os projetos financiados pelo Mecenato no âmbito do Pronac, englobando os resultados dos projetos, os objetivos alcançados, os custos realizados, além do aferimento da repercussão na sociedade.

O Decreto nº 10.755/2021, assim como o Decreto anterior (nº 5.761/2006), estabelece a obrigatoriedade de acompanhamento e avaliação da fiel aplicação dos recursos dos projetos no âmbito do Pronac, além do aferimento da repercussão da iniciativa na sociedade, conforme trecho a seguir:

Art. 7º Os programas, projetos e ações culturais aprovados serão acompanhados e avaliados tecnicamente pelos órgãos competentes da Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo.

(...)

§ 2º O acompanhamento e a avaliação referidos neste artigo objetivam verificar a fiel aplicação dos recursos e serão realizados por meio de comparação entre os resultados esperados e atingidos, os objetivos previstos e alcançados, os custos estimados e os efetivamente realizados, além do aferimento da repercussão da iniciativa na sociedade, de forma a atender aos objetivos da Lei nº 8.313, de 1991, bem como ao disposto neste Decreto e no plano anual do PRONAC.

Já a Instrução Normativa vigente (IN 01/2022) traz as seguintes orientações:

Art. 56 Encerrado o prazo de execução do projeto, a Secretaria Especial de Cultura procederá ao bloqueio da conta e avaliará os seus resultados conforme o art. 7º do Decreto nº 10.755, de 2021, para projeto no formato digital em um prazo de até vinte e quatro meses, podendo ser prorrogado por igual período, tendo como base a documentação e as informações inseridas pelo proponente no Salic a título de prestação de contas.

Art. 57 A avaliação de resultados será composta pela análise do objeto e pela análise financeira e seguirá o formato abaixo:

I - avaliação do objeto (produto do projeto cultural conjugado ao cumprimento das finalidades do Pronac);

II - avaliação das não conformidades apontadas pelo Salic quando da comprovação do plano orçamentário e metas físicas e financeiras pactuadas.

Assim, tendo por base o Decreto nº 10.755/2021, deve-se avaliar a fiel aplicação dos recursos, além do aferimento da repercussão da iniciativa na sociedade. Já a IN 01/2022 estabelece que essa avaliação de resultados será realizada por meio da análise do objeto e da análise financeira.

Conforme art. 80 da IN 01/2022, encerrado o prazo para execução do projeto, o proponente deverá apresentar o Relatório de Execução do Objeto, contendo as atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados, anexando-se documentos de comprovação da realização das ações. A partir desse relatório e dos demais documentos inseridos no sistema Salic, o gestor realiza a avaliação do projeto executado.

Por meio do Parecer de Avaliação Técnica do Cumprimento do Objeto é realizada a avaliação dos resultados dos projetos e dos objetivos alcançados; e através do Parecer Técnico de Avaliação Financeira é realizada a avaliação financeira da prestação de contas do projeto. Tendo por base os

referidos pareceres técnicos, é elaborado o Laudo Final da Avaliação de Resultado, o qual contém a sugestão de aprovação ou reprovação da prestação de contas.

Contudo, em que pese ter sido verificado que essas avaliações são efetivamente realizadas, cabe mencionar, novamente, que foram identificados riscos inerentes a esse processo.

Para avaliar se os objetivos de um projeto foram alcançados é necessário confrontar o que foi realizado com o previsto. Todavia, conforme mencionado neste relatório, a maioria dos projetos não capta o volume de recursos previstos/aprovados para a sua execução. Por consequência, pode existir uma grande diferença entre os produtos efetivamente entregues e os produtos previstos ou aprovados.

Dessa forma, é possível inferir que os projetos que captaram, por exemplo, apenas 20% ou 30% do aprovado não irão entregar todos os produtos previstos. Por consequência, concluir que um projeto cujos produtos entregues foram expressivamente reduzidos de fato atingiu os objetivos previstos é uma tarefa sujeita a riscos de avaliação. O mesmo problema se aplicaria à análise de conformidade financeira.

Além disso, conforme já mencionado no presente relatório, existe o risco de aprovação indevida de contas, considerando as seguintes situações: a) dificuldade de análise das prestações de contas devido a falhas apresentadas quando do envio e da aprovação da proposta; b) inadequação de alguns documentos fiscais apresentados, dificultando a análise financeira do projeto; c) ausência de fiscalização in loco dos projetos; d) ausência de documentos demonstrando que os serviços informados nas notas fiscais foram efetivamente executados e vinculam-se ao projeto incentivado; e) desvinculação entre a análise do objeto e a análise financeira.

Portanto, embora a avaliação dos resultados seja realizada por meio dos pareceres de avaliação do objeto e de avaliação financeira, são necessários ajustes visando conferir mais transparência ao processo e maior segurança às análises efetuadas.

Quanto ao aferimento da repercussão da iniciativa na sociedade, no âmbito do Pronac (Mecenato), questionou-se ao gestor de que forma essa avaliação é realizada:

Sobre esse aspecto, a SNAV destacou que a aferição é feita com base na metodologia e estratégias de ação adotadas pelo proponente na execução do projeto, tendo em vista as medidas de estímulo à fruição e democratização ao acesso público, seus desdobramentos, consequências e ações contínuas, iniciadas ou fomentadas a partir da execução do projeto, retorno social, impactos socioculturais e econômicos, incluindo sua abrangência e o público atingido, além de documentos adicionais que possam comprovar tal repercussão (clipping de imprensa, consulta na internet, redes sociais, etc.) e demais aspectos considerados relevantes no alcance da repercussão da iniciativa junto à sociedade.

Já a Sefic destacou que o aferimento da repercussão da iniciativa na sociedade é atualmente conferido quando da avaliação dos resultados dos projetos culturais, ou seja, essa verificação é feita pontualmente em cada projeto por meio da produção do parecer técnico, observando-se o cumprimento dos produtos e finalidades do Pronac, avaliando os seguintes aspectos: execução do objeto e objetivos, cumprimento das medidas de democratização ao acesso público nos termos da portaria de aprovação, cumprimento do previsto no plano básico de distribuição dos produtos resultantes do projeto cultural, cumprimento das medidas de acessibilidade e cumprimento do plano básico de divulgação.

Destacou, contudo, que atualmente não existem meios sistêmicos de se aferir a repercussão da iniciativa na sociedade em seu sentido amplo. Nesse aspecto, foi criada a Coordenação da Avaliação da Ação Cultural – COAAC, a qual objetiva coordenar a análise quanto ao impacto da ação social, bem como realizar a análise da fruição do produto cultural dos projetos executados por meio do mecanismo de incentivo a projetos culturais. Entretanto, ainda não houve a publicação do regimento interno que

regulamenta as atividades da COAAC, o que dificulta a realização da atividade do setor para aferir a repercussão da iniciativa na sociedade em seu sentido amplo.

Considerando o exposto, a fim de avaliar como estão sendo aferidos os resultados dos projetos, os objetivos alcançados, os custos realizados, além do aferimento da repercussão na sociedade, foi realizada a análise de alguns pareceres no sistema Salic.

Optou-se por selecionar os projetos que haviam sido colocados na situação “E19 - Prestação de Contas Aprovada” no período de 01.01.2022 a 31.05.2022, totalizando trinta projetos de diversas áreas (audiovisual, artes cênicas, artes visuais, humanidades, música e patrimônio cultural). Considerando que no período selecionado constava apenas um projeto da área de audiovisual, foram selecionados mais quatro projetos dessa área.

Assim, foram avaliados 34 Pareceres de Avaliação Técnica do Cumprimento do Objeto, os quais foram emitidos no período de 2013 a 2021. A seguir são incluídas as informações levantadas.

Identificou-se que os pareceres emitidos pela SNAV e pela Sefic contemplam informações diferentes. No âmbito da SNAV (Pronac 080879, 163557, 164399, 171718, 185840) os pareceres possuem, em síntese, a análise dos seguintes itens: a) metodologia e estratégias de ação adotadas na execução do projeto; b) relação custo/benefício; c) medidas de acessibilidade física; d) medidas de estímulo à fruição e democratização ao acesso público; e) desdobramentos - consequências e ações contínuas, iniciadas ou fomentadas a partir da execução do projeto; f) retorno social - impactos socioculturais e econômicos, incluindo sua abrangência e o público atingido; g) conclusão quanto à consecução do objeto e alcance dos objetivos etc.

Já os pareceres emitidos pela Sefic passaram por mudanças ao longo dos anos, mas, de modo geral, englobam a análise dos seguintes itens: a) informações prestadas quanto à execução do objeto e objetivos; b) cumprimento das medidas de acessibilidade; c) cumprimento do previsto no plano básico de distribuição; d) cumprimento das medidas de democratização de acesso; e) cumprimento do previsto no plano básico de divulgação.

Verificou-se que os pareceres elaborados pela Sefic em 2013 e 2014 (Pronac 123700, 134707, 1112002, 120199, 122457, 126865, 129316, 129673, 133104), contemplavam o seguinte item: “Análise do retorno social, impactos socioculturais, econômicos e ambientais”. Ao examinar o conteúdo desse item nos projetos mencionados, identificou-se que todos traziam o mesmo texto padrão, conforme transcrição a seguir:

Na concepção deste relatório, tomou-se como base de análise do cumprimento do objeto e objetivos do projeto, bem como de aferição do retorno social, impactos socioculturais, econômicos e ambientais, o Plano Básico de Divulgação, Plano de Distribuição, os documentos/informações apresentados pela entidade proponente visando a prestação de contas da execução.

Dessa forma, conclui-se que, embora estivesse prevista a análise do retorno social, impactos socioculturais etc, essas análises não eram efetivamente efetuadas, considerando o conteúdo apresentado.

Já os pareceres elaborados nos anos de 2015 e 2016 (Pronac 147129, 121673, 121898, 122502, 124195, 135236, 135553, 138761, 140316, 145995, 127613) passaram a englobar o item "Aferimento da repercussão do projeto junto à sociedade", fazendo uma análise geral sobre esse aspecto. Contudo, observou-se que a referida análise ocorria de forma superficial, necessitando de um maior aprofundamento para demonstrar a efetividade dos projetos quanto aos aspectos analisados.

A fim de exemplificar, são transcritos a seguir algumas avaliações encontradas nos pareceres analisados:

Conforme informações da prestação de contas, nas quais inclui-se clipping de imprensa demonstrando a relevância do projeto, bem com as evidências de distribuição gratuita descritas neste Parecer, houve repercussão do projeto junto à sociedade. Portanto, conclui-se que o requisito foi cumprido de forma satisfatória. (Pronac 147129).

Conforme informações da prestação de contas, principalmente do relatório final, houve boa aceitação do público e os artistas, que estavam mais restritos às redes sociais, se tornaram mais conhecidos fora delas. Verifica-se, portanto, que houve repercussão do projeto junto à sociedade e conclui-se pela análise técnica satisfatória quanto a esse requisito. (Pronac 124195).

Conforme informações da prestação de contas, tais como clippings, materiais de divulgação e pesquisas na internet, constata-se que os eventos foram gratuitos e contaram com a presença de público acima do esperado. Logo, verifica-se que houve repercussão do projeto junto à sociedade. (Pronac 122502).

Os pareceres emitidos em 2020 e 2021 (Pronac 1412236, 1414426, 171657, 183561, 179626, 183767, 135247, 170583, 182499) não trouxeram nenhuma informação sobre a repercussão da iniciativa na sociedade, se atendo à avaliação do cumprimento dos objetivos e resultados previstos no projeto.

Em contrapartida, os pareceres da SNAV analisados, que englobam o período de 2016 a 2021, contemplam aspectos que poderiam servir como base para a realização de uma análise quanto ao aferimento da repercussão da iniciativa na sociedade, tais como: a) relação custo/benefício; b) desdobramentos - consequências e ações contínuas, iniciadas ou fomentadas a partir da execução do projeto; e c) retorno social - impactos socioculturais e econômicos.

Em que pese esses itens constarem no parecer da SNAV, cabe destacar que algumas análises são superficiais e não apresentam elementos que permitam identificar em que o autor se baseou para emitir a sua opinião, necessitando, portanto, de aprimoramento. A fim de exemplificar, são transcritos a seguir algumas dessas avaliações encontradas nos pareceres analisados:

Percebemos pelo material via SALIC web que a relação custo/benefício foi positiva. (Pronac 185840)

Considerando que as metas físicas foram executadas na totalidade e o objetivo proposto foi atingido, o custo/benefício foi satisfatório. (Pronac 164399)

O projeto apresenta capacidade de desdobramento tendo em vista suas características. (Pronac 163557)

Não foi possível comprovar a repercussão do projeto na mídia devido a não apresentação de um clipping. (Pronac 164399)

Dessa forma, considerando as análises realizadas no âmbito dos pareceres da Sefic e da SNAV, observa-se que a avaliação dos projetos está mais restrita aos aspectos formais, não sendo efetivamente aferida a repercussão da iniciativa na sociedade ou a real contribuição do projeto para o atingimento dos objetivos existentes na Lei nº 8.313, de 1991, bem como ao disposto no Decreto nº 10.755/2021 e no plano anual do Pronac.

A fim de complementar as análises, foram avaliados os Pareceres Técnicos de Avaliação Financeira dos 34 projetos selecionados anteriormente, os quais foram emitidos no período de 2019 a 2021.

Tendo por base os referidos pareceres, identificou-se que ao proceder à análise financeira da prestação de contas, a SGFT verifica se as informações apresentadas pelo proponente na relação de

pagamentos possuem correspondência com os registros de débitos contidos nos extratos bancários e, subsidiariamente, nos comprovantes de pagamento componentes da prestação de contas. Caso haja alguma inconsistência, são realizadas diligências para que sejam realizados ajustes nas impropriedades detectadas.

Assim, observa-se que a análise financeira se atém ao comparativo entre os valores dos débitos realizados e os valores correspondentes nos documentos fiscais apresentados pelo proponente. Não é feita a análise da adequação dos valores pagos em relação ao preço de mercado, assim como não é avaliada a necessidade do referido gasto ou a avaliação da efetiva vinculação ao projeto.

Sobre esse aspecto, conforme já detalhado no presente relatório, os técnicos validam as despesas considerando o valor aprovado e a descrição do serviço nos comprovantes fiscais, sendo que os pormenores acerca dos valores adequados para determinado serviço ou bem exigiriam uma avaliação mais especializada, que deveria ser feita por pareceristas.

Considerações finais quanto à avaliação dos projetos executados com recursos incentivados do Pronac:

Tendo por base as informações prestadas pela Sefic e pela SNAV, além da análise realizada nos pareceres no sistema Salic, conclui-se que a avaliação dos projetos é composta pela análise do objeto e pela análise financeira, ainda passíveis de aprimoramento, contudo não é realizada uma avaliação efetiva quanto ao aferimento da repercussão da iniciativa na sociedade, de forma a atender aos objetivos da Lei nº 8.313, de 1991, bem como ao disposto no Decreto e no plano anual do Pronac.

Entende-se que a avaliação desses aspectos é essencial para verificação da contribuição dos projetos para o alcance dos objetivos do Pronac. Deve-se estudar a melhor forma de efetuar essa análise, a qual deve servir como subsídio para elaboração do Plano Anual de Trabalho e para alterações na legislação.

Sem a real avaliação do custo/benefício dos projetos e da sua contribuição para a sociedade, não é possível avaliar se os recursos utilizados no Pronac estão efetivamente contribuindo para o fomento à cultura, ou se estão sendo utilizados para financiar projetos de interesse apenas do próprio proponente e dos respectivos patrocinadores.

3.4 Considerações finais sobre a implementação do Pronac.

Diante de todo o exposto no âmbito das análises realizadas sob a perspectiva de implementação do Pronac, conclui-se que a referida política apresenta consideráveis oportunidades de melhoria.

Em que pese a presente avaliação ter se concentrado no mecanismo de incentivos fiscais, não se pode deixar de destacar que a lei que instituiu o Pronac criou três mecanismos de execução da política pública, que compreende o apoio via orçamento, o financiamento e o incentivo fiscal.

Nesse aspecto, a implementação do Pronac encontra-se comprometida, já que pretendia equilibrar financiamento público direto (FNC), financiamento público indireto (incentivo fiscal, mesclando a participação pública e privada, por meio do mecanismo de incentivo a projetos culturais) e financiamento privado e financeirizado (Ficart).

Apesar de o FNC ter sido criado como o mecanismo destinado a equilibrar a política pública, ele nunca possuiu investimentos em condições semelhantes às do mecanismo de Mecenato. Conforme informado pelo gestor, não existem parâmetros no FNC para equalizar os investimentos relativos ao Mecenato, criando distorções da política inicialmente pensada.

Ademais, o Ficart, que deveria atender aos segmentos competitivos, nunca foi implementado.

Assim, entende-se que, sem a execução em equilíbrio desses três mecanismos, o Pronac permanecerá com dificuldades em lograr êxito à missão de universalizar o livre acesso às fontes da cultura e contribuir para o pleno exercício dos direitos culturais.

Observa-se que, ao longo dos anos, o que tem ocorrido é a utilização do Mecenato como mecanismo quase que exclusivo do Pronac, efetuando-se modificações nos seus regramentos a fim de que ele absorva todas as demandas que deveriam ser atendidas pelos demais mecanismos, desvirtuando o seu objetivo originalmente pensado.

Dessa forma, passa-se às considerações finais sobre as análises realizadas sobre a implementação do mecanismo de incentivos fiscais.

No que se refere aos riscos/deficiências no fluxo de trabalho do Mecenato que podem comprometer o atendimento aos objetivos do Pronac, foram identificados diversos riscos, englobando: fragilidades na aprovação das propostas; fragilidades na comprovação de utilização dos recursos captados; fragilidades no processo de monitoramento da aplicação dos recursos; e fragilidades no processo de apreciação da prestação de contas.

A partir dos testes executados, concluiu-se que os processos de trabalho não estão sendo gerenciados de forma eficiente, que existem diversas lacunas na legislação que rege o Pronac, e que muitos dos controles internos aplicados são inadequados, necessitando de aprimoramento.

Identificou-se, ainda, que o prazo previsto na legislação para a publicação do plano anual do Pronac não está sendo cumprido, prejudicando o planejamento da política pública. Além disso, observou-se que a execução do Mecenato, de modo geral, não está ocorrendo de acordo com as normas, diretrizes e metas estabelecidas em seu plano anual.

Em relação à avaliação dos resultados dos projetos executados, identificou-se a necessidade de aprimoramento. Além disso, observou-se que o aferimento da repercussão dos projetos incentivados na sociedade não está sendo realizado.

Por fim, outro ponto a ser destacado é a ausência de elaboração do relatório anual de avaliação do Pronac no âmbito do Mecenato, prejudicando a aferição sobre o desempenho, a implementação e os resultados da política pública.

4 Avaliação da governança do Pronac.

A governança pública é definida pelo Decreto nº 9.203, de 2017, como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Os interesses da sociedade são o objetivo primário das ações do setor público, e o *modus operandi* para atingir esse propósito precisa ser aprimorado, e em processo contínuo.

Do mesmo modo, o Guia da Política de Governança Pública² reconhece como principais motivações para a criação da política de governança a necessidade de fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança.

Nesse contexto, a avaliação, no que concerne à governança da política pública, foi guiada pela seguinte questão e subquestões, e com base na metodologia proposta pelo Referencial do Tribunal de Contas da União sobre o tema:

3. A governança do Pronac é aderente às melhores práticas e à legislação que rege o assunto?

² Guia da política de governança pública. Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2018.

- 3.1. O processo decisório foi institucionalizado de maneira a promover a boa governança?
- 3.2. A estrutura de recursos humanos corrobora para a boa governança da política pública?
- 3.3. Os instrumentos normativos que regem a política pública são dotados de regras claras e bem definidas, contribuindo para a boa gestão da política pública?
- 3.4. O Pronac atende a critérios de transparência e adequado compartilhamento de informações?
- 3.5. Os dados e informações disponíveis são confiáveis e têm sido alimentados de forma tempestiva nos sistemas corporativos da cultura? Os recursos tecnológicos dos sistemas corporativos da cultura corroboram para a boa governança?
- 3.6. Há gestão de riscos na execução da política? Se sim, essa gestão observa a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, além de um arcabouço estruturado próprio de gestão de riscos?

Assim, a avaliação teve por objetivo identificar os principais atores e instâncias decisórias do Subsídio Tributário do Pronac e o mapeamento de competências.

No que tange à capacidade organizacional e de recursos humanos busca-se examinar a estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para atendimento à demanda da política pública.

Na avaliação da institucionalização³, o objetivo consiste em verificar se o Pronac foi formalmente institucionalizado por norma legal apropriada e emitida por órgão com legitimidade e competência para fazê-lo. Premissas de melhoria regulatória como completude, coerência e coesão da base normativa também são almejadas.

Para o critério de *accountability*⁴, busca-se examinar a transparência das ações e dos resultados da política pública, com apresentação tempestiva de informações, base de dados abertos e confiáveis, em atitude de prestação de contas dos recursos geridos e de seus resultados para a sociedade.

Por fim, a avaliação da gestão de riscos pressupõe validação do grau de maturidade do Programa de Gestão de riscos do MTur em ações voltadas à cultura, em atuação preventiva na materialização de riscos já mapeados.

Cumprir assinalar que a avaliação de governança priorizou proposições de 2017 a 2022, e o período de avaliação se encerrou em dezembro/2022.

A seguir, as análises vinculadas à subquestão 3.1.

4.1 O processo decisório do Subsídio Tributário do Pronac.

Arranjos Institucionais e o mapeamento de competências.

A formalização da estrutura organizacional e de competências de áreas responsáveis pela condução do Subsídio Tributário do Pronac são importantes para conferir legitimidade de atuação, estrutura adequada para funcionamento, autonomia das áreas e limites das alçadas estabelecidas.

³ O Referencial para a avaliação de governança em políticas públicas do Tribunal de Contas da União (2014) define Institucionalização de uma política pública como aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública.

⁴ Ainda segundo o Referencial do TCU, *Accountability* envolve transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas.

Desde a era Vargas a gestão cultural fazia parte da estrutura do Ministério da Educação. Todavia, com a edição do Decreto nº 91.144 de 1985, o Ministério da Cultura (MinC) foi criado e permaneceu ativo, até 2019, quando foi extinto.

Desde então, adquiriu a condição de Secretaria, inicialmente incorporada ao Ministério da Cidadania (Lei nº 13.844-2019). Em novembro daquele ano, passou a fazer parte da estrutura do Ministério do Turismo (MTur), conforme Decreto nº 10.107-2019.

Notoriamente, tais mudanças promoveram efeitos significativos na organização e na gestão de competências da Cultura.

A estrutura regimental do MTur passou a ser disposta no Decreto nº 10.359, de 20 de maio de 2020, que compreende a atual organização da Secretaria Especial de Cultura (Secult) em nível de Secretarias e de Departamentos.

O Decreto nº 10.359, contudo, não definiu as responsabilidades e o arranjo institucional no tocante às Coordenações e subáreas que compõem cada Secretaria, o que está usualmente definido nos regimentos internos ministeriais.

O regimento interno do extinto MinC, por sua vez, o qual foi regulamentado pela Portaria nº 118, de 18 de dezembro de 2018, deixou de ser adequado à nova disposição. De igual modo, o regimento do Ministério do Turismo, aprovado pela Portaria nº 36, de 29 de janeiro de 2019, não foi atualizado para contemplar a Secretaria Especial de Cultura.

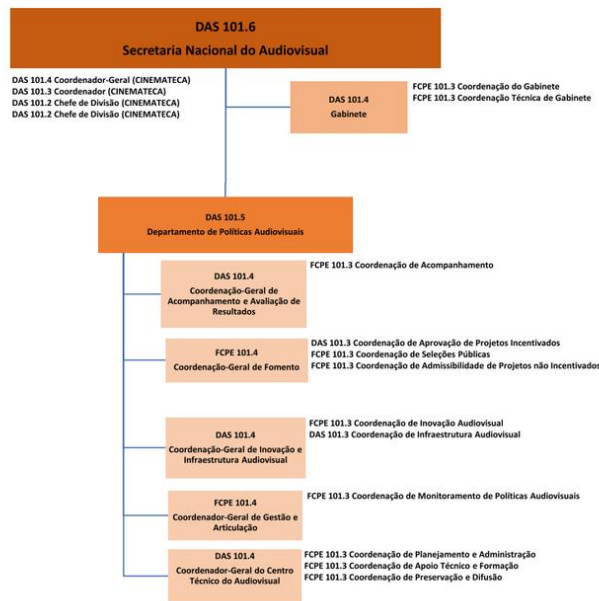
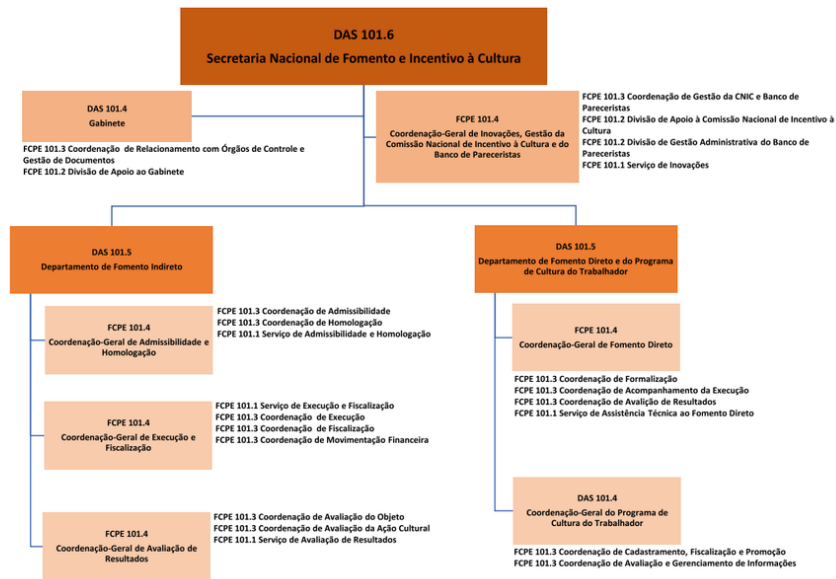
Permaneceu, à vista disso, lacuna regulamentar para a definição formal de competências das coordenações e suas divisões. O Ministério trabalhou na construção de novo regimento interno⁵, porém o documento permanece pendente de aprovação e de vigência. As coordenações, cuja atuação acontece em nível operacional na condução do Pronac, não foram consultadas sobre as mudanças de competências.

O **APÊNDICE C** demonstra as diferenças de novos arranjos institucionais do Pronac, na comparação entre o Regimento do MinC (Portaria nº 118, de 2018) e a minuta de novo Regimento, de 29.04.2022.

Nada obstante, os organogramas da Secult publicizados manifestam que as estruturas em funcionamento já refletem aquele que seria o futuro regramento, exceto a atualização de nomenclaturas.

⁵ Processo SEI nº 72031.012448_2020-71.

Figura 1 – Organogramas da Sefic e da SNAV.



Fonte: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/organograma> em 27.06.2021.

No âmbito da Secretaria Especial de Cultura (Secult) competia à Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura, Sefic, a gestão sobre os projetos incentivados (art. 33⁶, do Decreto nº 10.359-2020), exceto no segmento de audiovisual.

A legislação atribuía, ainda, à Secretaria Nacional de Audiovisual (SNAV), a responsabilidade pela avaliação de resultados de projetos incentivados na área de audiovisual para “*coordenar, analisar e aprovar o cumprimento de objeto, a execução dos programas, dos projetos e das ações financiadas com os recursos incentivados de que trata o art. 2º do Decreto nº 4.456, de 4 de novembro de 2002*” (art. 26, inciso VI, do Decreto nº 10.359-2020).

Já a Instrução Normativa SECULT/MTUR nº 1, de 4 de fevereiro de 2022, complementa as atribuições da SEFIC e da SNAV:

Art. 1º, §8º planejar, coordenar e supervisionar a operacionalização do mecanismo de incentivo a projetos culturais do Pronac, realizando, dentre outras atividades:
I - o recebimento de propostas;
II - a tramitação de projetos;
III - o encaminhamento para parecer técnico e monitoramento das análises;
IV - o acompanhamento da execução dos projetos culturais homologados; e
V - a análise de prestação de contas e avaliação de resultados dos projetos homologados.

Notadamente, a mudança do Ministério da Cultura para a estrutura de Secretaria a partir de 2019 teve como principal repercussão a alteração de atribuições relacionadas à gestão financeira dos projetos incentivados.

O art. 13 do Decreto nº 10.359-2020 atribuiu à Subsecretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT), ligada à Secretaria Executiva do MTur, a responsabilidade por analisar a conformidade das prestações de contas de projetos incentivados, convênios e instrumentos congêneres e emitir parecer conclusivo quanto aos seus aspectos financeiros.

Anteriormente, a avaliação do objeto e a análise financeira estavam atribuídas dentro da estrutura da Coordenação-Geral de Avaliação de Resultados.

Já a Portaria nº 36, de 29 de janeiro de 2019, que instituiu o regimento interno do MTur, não incluía a SGFT, o que demonstra descompasso entre as aludidas normas.

⁶ Art 33. Art. 33. À Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura compete: I - formular diretrizes e dar publicidade aos critérios de alocação e de uso dos mecanismos de incentivo a projetos culturais do Fundo Nacional de Cultura e do Programa Nacional de Apoio à Cultura, instituído pela Lei nº 8.313, de 1991; II - gerir mecanismos de fomento e incentivo para programas e projetos culturais; III - planejar, coordenar e supervisionar a operacionalização do Programa Nacional de Apoio à Cultura; IV - planejar, coordenar e avaliar as ações de apresentação, de recebimento, de análise, de homologação, de execução, de acompanhamento e de avaliação de resultados de projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura; V - assistir técnica e administrativamente a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura; VI - gerir o Programa de Cultura do Trabalhador, instituído pela Lei nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012; VII - assistir tecnicamente os agentes culturais públicos e privados, as empresas e os gestores culturais quanto aos programas e projetos viabilizados no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura; e VIII - gerir ações relativas à celebração, ao acompanhamento e à prestação de contas de convênios, de acordos e outros instrumentos congêneres, no âmbito da sua competência.

O Ofício nº 51/2022/DFIND/SEFIC/SECULT⁷ relata o impacto causado por essa reestruturação, a partir da criação da Subsecretaria de Gestão de Fundos e de Transferências, SGFT, cujas competências foram atribuídas pelo Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019:

“Anteriormente, as etapas de análise quanto ao cumprimento do objeto e análise da conformidade financeira eram realizadas em coordenações distintas dentro de uma mesma Coordenação-Geral da SEFIC, que possuía, em seu corpo técnico, equipe para a realização destas atividades. Isso possibilitava maior diálogo entre as equipes, construindo melhorias de análise para ambos os procedimentos e sendo ainda possível dar maior celeridade para os projetos que precisavam ser analisados com prazos estabelecidos por Órgãos de controle.

No entanto, a Portaria nº 942, de 17/05/2019, atribuiu à então Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT), criada pelo Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019, a decisão sobre a aprovação da prestação de contas e autorização acerca da suspensão ou cancelamento, no âmbito do então Ministério da Cidadania, dos registros de inadimplência nos sistemas da Administração Pública Federal. Com a criação da nova Secretaria, não apenas esta atribuição foi transferida, como também toda a equipe de pessoal que era responsável por tais funções fora lotada na SGFT.

Já o Decreto nº 10.755/2021 determina que os procedimentos administrativos relativos à avaliação de resultados e emissão de laudo final dos programas, projetos e ações culturais, no âmbito do PRONAC, serão definidos em ato do Secretário Especial da Cultura. A Coordenação-Geral de Avaliação de Resultados (CGARE) entende que esse fluxo procedimental é correto, uma vez que a SEFIC é a área finalística e deve ser a responsável pelo resultado dos projetos incentivados pelo PRONAC.

Vale registrar que mesmo com a alteração do fluxo relativo à emissão de laudos e publicidade dos resultados ao proponente, a análise financeira continua sob responsabilidade da SGFT, o que, no nosso entendimento, prejudica o andamento do fluxo processual de prestação de contas. Observa-se morosidade no andamento do processo até a elaboração do laudo final dos resultados (análise técnica e financeira), considerando que a análise da prestação de contas de um projeto é realizada em setores distintos.

Essa morosidade e dificuldade de interação entre os setores que analisam a prestação de contas pode ser vista pela tramitação no Sistema Eletrônico de Informação – SEI, visto que após a finalização do parecer financeiro, para a devolução dos autos para a emissão do laudo final, faz-se necessário a produção de quatro documentos, entre ofícios e despachos, para tramitar da Secretaria-Executiva até a CGARE. Sem contar ainda que, em fase anterior, após a finalização do Parecer de cumprimento do Objeto, para os projetos não digitalizados ou híbridos, que são a maioria, é preciso tramitar via SEI e SALIC para a SGFT por meio de despacho para a realização da análise de conformidade financeira.

A criação da SGFT foi feita sem o conhecimento desta área à época, sendo imposta a mudança de fluxo processual sem diálogo prévio entre os gestores e técnicos que realizavam as atividades de avaliação de resultados.”

⁷ O Ofício nº 51/2022/DFIND/SEFIC/SECULT foi encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 01-2022 sobre o questionamento: O fato da SGFT estar fora do âmbito da SECULT não prejudica o andamento do processo de avaliação da prestação de contas?

A mudança de competências, conforme se verifica, gerou impacto no fluxo processual, que passou a ter idas e vindas entre as unidades, iniciando com parecer preliminar sobre o cumprimento de objeto na esfera da Sefic/SNAV, com posterior emissão de opinião sobre conformidade financeira na SGFT e retorno às Secretarias finalísticas para a emissão de laudo final sobre a prestação de contas.

Apesar dessas considerações, o impacto no tempo médio de avaliação de resultados que a mudança organizacional produziu na fase de avaliação de resultados não foi evidenciado, pois não existem dados tabulados para esse fim, conforme informou a própria Sefic.

A ênfase em relação à morosidade, em vista disso, se baseia no fluxo de encaminhamento e no fato de que a realização da análise em setores distintos dificultar o diálogo entre as equipes técnicas que avaliam a prestação de contas.

Outra mudança, é que no novo regimento, à Coordenação Geral de Admissibilidade e Homologação (CGAH) foi acrescentada competência para equilibrar a recepção de propostas de projetos do mecanismo incentivo a projetos culturais com a liquidação das prestações de contas, denominada regra do equilíbrio.

Apesar disso, o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 3.174/2021 – Plenário) concluiu que a regra do equilíbrio *“ao invés de promover o aumento do número das análises sobre os processos de prestação de contas em estoque e, assim, alcançar a redução do subjacente passivo processual, as aludidas portarias induziriam a redução da aprovação dos atuais e futuros projetos culturais com vistas a atingir o mencionado objetivo e, desse modo, o setor cultural seria sistematicamente prejudicado pela injustificada redução do número de projetos culturais aprovados.”* Assim, o novo regimento é conflitante com a determinação do Tribunal e o princípio da eficiência na Administração Pública.

Já na Secretaria Nacional de Audiovisual, destaca-se atividade de acompanhamento *in loco* e a distância no decorrer da execução de projetos pela Coordenação de Acompanhamento, nova função incorporada, com o intuito de corrigir em tempo real eventuais inconformidades já na fase executória, com efeito positivo para a gestão dos projetos culturais.

No âmbito da Sefic, nota-se modificação dos arranjos institucionais, sobretudo pelo acréscimo de competência para a Coordenação-Geral de Execução e Fiscalização (CGEFI) de envio de Declaração de Benefícios Fiscais à Receita Federal, ação antes não atribuída formalmente a nenhuma área da Secretaria.

Outrossim, foi criada a Coordenação de Avaliação da Ação Cultural (COAAC) que demonstra preocupação com a avaliação qualitativa de resultados e de impactos de projetos financiados pelo Mecenato, porquanto outrora a avaliação sobre o impacto de projetos culturais não estava normatizada. A avaliação sobre impacto pela SNAV, contudo, não foi outorgada.

Outro destaque é a reestruturação da área responsável pela gestão do Banco de Pareceristas e CNIC, que adquiriu *status* de Coordenação-Geral, antes subordinada à Coordenação-Geral de Avaliação de Resultados, e incorporou as atividades de pesquisa de inovações tecnológicas e de extração de dados, antes inexistentes. A independência e a elevação de nível da Coordenação asseveram a valorização do setor e importância à gestão da Comissão e dos pareceristas.

Já no Ofício nº 133/2022/CADE/CGPC/SGFT/GSE, em resposta à Solicitação de Auditoria que pediu detalhamento da organização da Subsecretaria de Gestão de Fundos e Transferências, a SGFT acrescenta a Coordenação de Atendimento a Demandas Externas, CADE, dentro da estrutura da Coordenação-Geral de Prestação de Contas (CGPC), área não prevista no novo Regimento ou em outros dispositivos infralegais.

Diante de tudo isso, não é possível afirmar que os arranjos institucionais estão contribuindo para a boa governança, posto que basicamente a Secretaria está funcionando com base em norma que não é

oficial. Isso decorre de reestruturação da pasta da Cultura ao longo dos últimos anos, que impactou a definição formal de competências.

Ainda que o novo regimento interno, caso aprovado, possa promover o aperfeiçoamento e harmonia com novos arranjos institucionais, será necessário revisitar a disposição de áreas responsáveis pela avaliação de prestação de contas, que atualmente trabalham em estruturas apartadas e com entraves processuais, e supressão da regra do equilíbrio.

Instâncias Aprovadoras e o processo decisório.

A definição de atribuições dos dirigentes do Pronac confere legitimidade aos gestores públicos para a tomada de decisões dentro de sua área de competência, assim como em caso de inconformidades, reportar às instâncias decisórias de maior nível e resguardar a adoção de medidas dentro de área de atuação bem definida.

Assim, o objetivo da avaliação do processo decisório do Pronac deve ser o de identificar os atores envolvidos com a política pública e se as competências e responsabilidades, e a articulação das instituições e se os processos são capazes de cumprir o papel de gerar, preservar e entregar valor público.

O modelo atual do Executivo Federal de aprovação de incentivo fiscal está centralizado nos agentes governamentais. À Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), colegiado ímpar que atua no Programa e representativo do setor cultural e da sociedade civil organizada, coube o papel subsidiário de instância recursal e consultiva, conforme descrito em item específico.

Igualmente, a atuação de especialistas na avaliação de aspectos técnicos dos projetos, sob a figura dos pareceristas e perante a supervisão de unidades técnicas vinculadas, está circunscrita à função de auxiliar os gestores federais na tomada de decisões, por meio de pareceres de natureza opinativa e não vinculante, detalhado em seção adiante.

Outrossim, nos regramentos específicos do Pronac, não existem outros momentos obrigatórios em que a participação social acontece, seja na formulação da política pública e de suas mudanças normativas ou na aprovação do orçamento, por exemplo.

Além de presença na CNIC, outras formas de participação coletiva não se sucedem, tais como: conferências, consultas e audiências públicas e interação com gestores e conselhos estaduais e municipais na condução de políticas sociais culturais.

Tendo em vista a falta de regimento interno ministerial para a Cultura, as atribuições de dirigentes não foram formalmente instituídas. Assim, as instâncias aprovadoras foram reconhecidas por meio de interlocução com a Secult, de identificação de responsáveis no sistema Salic e de validação pelos agentes de cada área.

As arenas decisórias e o mapeamento de competências, por etapa e atividade do Pronac, podem ser visualizados na Matriz de Responsabilidades, **APÊNDICE D**.

Na matriz, constata-se inexistência de sobreposição de competências entre os setores que atuam no Pronac, que, caso existisse, geraria retrabalhos e dificuldades de execução.

O arcabouço normativo do Pronac confere à Sefic e SNAV, o poder resolutivo em todas as etapas do Mecenato; da admissibilidade à avaliação de resultados e à SGFT o arbítrio sobre a conformidade financeira dos projetos culturais, opinião posteriormente consolidada em parecer final sobre os projetos culturais sob a responsabilidade das Secretarias finalísticas do Programa.

No modelo vigente, o Secretário Especial da Cultura atua como instância definitiva do processo e concentra poder decisório, porquanto é a autoridade com prerrogativa para modificar vereditos pretéritos expedidos em todas as etapas do incentivo, desde que motivado.

Na aprovação de projetos culturais, o Secretário ainda decide sobre os pedidos de reconsideração após manifestação do órgão responsável pela análise técnica; e, se julgar oportuno, da Comissão CNIC; no laudo final de avaliação, o Secult delibera sobre os recursos, em caso de reprovação ou aprovação com ressalvas das contas, e decide sobre a submissão de recursos à CNIC.

Em 2021, a legislação passou a permitir que o dirigente atuasse diretamente na escolha de instituições consideradas relevantes para a cultura nacional na destinação de recursos para os planos de apoio anuais, possibilitando que tais decisões não fossem embasadas em critérios técnicos e objetivos para a escolha de entidades destinatárias de recursos incentivados.

Na matriz, nota-se ainda “gargalo” da atividade de emissão de parecer quanto aos aspectos financeiros dos projetos devido à descentralização dessa etapa para execução da Subsecretaria de Gestão de Fundos e de Transferências (SGFT).

As dificuldades processuais decorrem do uso de estrutura compartilhada do MTur e fora da alçada da Secult e do distanciamento entre as áreas, cujos impactos foram amplamente documentados na avaliação de implementação, na seção de risco de “aprovação indevida de contas cuja execução tenha sido irregular no que se refere o cumprimento do objeto e à conformidade financeira”.

A Subsecretaria⁸ ainda sinaliza que devido ao passivo significativo de prestação de contas, outro empecilho é lidar com projetos antigos, que geram maior dificuldade para o atendimento de diligências financeiras, seja por ausência de manifestação ou por maior tempo para corrigir as pendências.

Já a avaliação do impacto da ação social e a análise de fruição dos projetos culturais, que é realizada pela Coordenação de Avaliação da Ação Cultural (COAAC) no âmbito da Sefic, item importante de análise qualitativa dos projetos, não está atribuída à Secretaria Nacional de Audiovisual. Assim, para os projetos de audiovisual, não há previsão de monitoramento e de avaliação sobre aspectos sociais e de qualidade.

No mapeamento de competências, outros aspectos específicos são observados. Para melhor compreensão, o **APÊNDICE A** demonstra os processos de trabalho (fluxogramas) por fase do Pronac.

No tocante ao enquadramento da proposta cultural nos artigos 18 ou 26 da Lei 8.313-1991, na fase preliminar de admissibilidade, o enquadramento é sugerido pelo técnico e pelo Coordenador de Admissibilidade e definido pelo Coordenador-Geral de Admissibilidade e Homologação. O Coordenador-Geral pode devolver a proposta para ajuste na fase de enquadramento.

Em caso de enquadramento divergente do cadastrado pelo proponente, a análise do pedido de reconsideração passa por apreciação subsidiária da CNIC e decisão definitiva do Secretário Especial de Cultura, que assina em conjunto com o Coordenador-Geral, e o Diretor para publicação do resultado no Diário Oficial da União.

Nesse sentido, o enquadramento passa adequadamente por várias instâncias até a decisão definitiva.

Contudo, no caso de arquivamento direto de propostas, hipótese do art. 26, inciso I da IN nº 01-2022, inexistente identificação no sistema Salic do responsável pelo arquivo imediato. O sistema registra procedimento impessoal por parte da Coordenação-Geral de Admissibilidade e de Homologação (Sefic). Essa atividade, portanto, não tem alçada de aprovação definida.

A legislação permite, além disso, um único pedido de desarquivamento, e a reanálise passa pelo crivo do Coordenador-Geral da CGAH; e se essa for referente ao enquadramento nos objetivos da lei, é submetida novamente à CNIC e ao Secretário para decisão final.

⁸ Ofício nº 5168/2022/SECULT/GAB/SECULT.

Ocorre que a emissão de parecer sobre recurso de desarquivamento de relevância cultural pela CNIC, na fase de admissibilidade, não tem competência atribuída nos regramentos do Pronac.

Já na homologação dos projetos culturais, a autorização do valor homologado está na esfera do Coordenador-Geral, do Diretor e dos Secretários da Sefic e SNAV.

Após a publicação da Portaria de autorização para a captação de recursos e captação mínima de 10%, com o início da fase de homologação, o projeto é encaminhado para unidade de análise técnica, e o parecer é validado pelo Coordenador do Pronac e pelo Presidente da unidade vinculada.

O artigo 30 da IN nº 01-2022, atribui à Sefic a conferência do parecer, que pode ser devolvido para correção. Assim, o parecer subsidia a decisão, mas pode ser contornável pelas áreas finalísticas, ou seja, as secretarias podem discordar da opinião emitida, considerando a natureza não vinculante do documento.

Caso o parecer final do projeto seja pela homologação, após possíveis recursos à CNIC e aos pareceristas, o deferimento passa pela assinatura do Coordenador-Geral, Diretor e Secretário da Secult, este último a quem cabe decisão final e irrecorrível.

Convém notar que o fluxo de tramitação dos pareceres dentro das unidades vinculadas ocorre fora do sistema Salic, ou seja, e os encaminhamentos e alterações antes do parecer final são realizados no Sistema SEI de gerenciamento de processos. O sistema Salic apenas registra o resultado do parecer consolidado.

Na amostra de projetos culturais⁹, não foram constatadas divergências entre os pareceres de análise técnica e a validação das Secretarias, porém deve-se considerar a limitação de falta de acesso às modificações ocorridas fora do Sistema Salic.

Ainda, a ausência de divergências evidentes não significa que a aprovação de alguns projetos ocorreu de forma pacífica e sob decisões técnicas não passíveis de questionamento.

A título de exemplo, os projetos Pronac 204226 e 204640, de aprovação de Plano Anual de Atividades de 2021, foram indeferidos por não se tratar de instituições exclusivamente culturais, requisito previsto no artigo 24 do Decreto nº 10.755-2021:

“Art. 24. Equiparam-se a programas, projetos e ações culturais os planos anuais de atividades de instituições exclusivamente culturais voltadas às atividades de museus públicos, patrimônio material e imaterial e ações formativas da cultura.”

A vigência do Decreto, no entanto, é posterior aos aludidos projetos, que foram embasados pelo Decreto nº 5.761-2006 e pela IN nº 02-2019. Ressalta-se que os planos anuais dessas mesmas instituições foram aprovados em exercícios anteriores.

O Pronac 204226 foi rejeitado de modo direto pelo Secretário Especial da Cultura, que comunicou o indeferimento por mensagem eletrônica e sem passar pelo juízo da Coordenação-Geral de Admissibilidade e Homologação. Embora o Secretário corresponda à instância definitiva do Pronac, a tramitação fugiu ao protocolo de análise dos projetos incentivados.

A justificativa para os indeferimentos, sob a hipótese de rol de atividades que não se enquadram no teor artístico e cultural, foi embasada no inciso XXVI do Glossário da Instrução Normativa 02-2019:

“XXVI – Plano Anual ou Plurianual de Atividades: projeto cultural apresentado por pessoa jurídica sem fins lucrativos que contemple, por um período de doze, vinte e

⁹ Projetos Pronac nº 175704, 176997, 181932, 200365, 204126, 204226, 204421, 204556, 205055, 205073, 210459, 211614, 204640, 211017, 211688, 212145, 212444.

quatro, trinta e seis ou quarenta e oito meses coincidentes com os anos fiscais, a manutenção da instituição e das suas atividades de caráter permanente e continuado, bem como os projetos e ações constantes do seu planejamento, nos termos do art. 24 do Decreto nº 5.761, de 2006.”

Acontece que o próprio artigo 24 do Decreto 5.761-2006, citado no anexo XXVI da IN 02-2019, não pauta a exclusividade de atividade cultural. A interpretação restritiva foi opção assumida pelo gestor público.

Vale citar que o Pronac 204226 não foi submetido à Consultoria Jurídica¹⁰, conforme recomendado pela própria CGAH após interposição de recurso pelo proponente. Apesar da natureza não vinculante do Parecer Jurídico, esse tem seu valor em *“elucidar, informar, sugerir providências a serem estabelecidas e/ou condutas a serem praticadas pela Administração Pública”*¹¹.

Outro exemplo é o projeto Pronac 204126, que foi objeto da ação civil pública nº 1054164-86.2021.4.01.3300, cuja apreciação pelo Ministério Público Federal (MPF) foi de que o parecer contém *“juízos subjetivos calcados em valores pessoais e até de caráter religioso.”*

O parecerista foi denunciado pelo MPF e exonerado do cargo que exercia na FUNARTE, situação amplamente veiculada em meios de notícia. No sistema Salic, no entanto, fica demonstrado que o parecer de análise técnica foi validado pelo Presidente da FUNARTE.

Por seu turno, o parecer de homologação acompanhou a opinião do parecerista e foi assinado pelo Coordenador-Geral, pelo Diretor e pelo Secretário da Secult.

Posteriormente, o Presidente da FUNARTE emitiu Nota Técnica que justifica a não aprovação do projeto por motivo diferente do indeferimento inicial. A alegação é que o projeto não poderia captar recursos privados para além da Rouanet. Os recursos adicionais, entretanto, eram de natureza pública do Fundo Estadual da Cultura da Bahia.

Finalmente, a CGAH, respaldada pelo Defic e pela Sefic, emitiu novo parecer favorável à homologação e à execução do projeto em 15.12.2021.

A justificativa da Sefic para a validação do parecer por todas as instâncias a despeito de indicativo de descumprimento do artigo 22 da Lei 8.313 de que *“os projetos enquadrados nos objetivos desta lei, não poderão ser objeto de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural”*¹² foi a seguinte:

“no caso do projeto nº 204126, tendo o parecer da Unidade Vinculada recomendado o seu indeferimento, em 19/08/2021 foi aberto o prazo de 10 dias para o proponente entrar com pedido de reconsideração. No entanto, o proponente do citado projeto não utilizou a prerrogativa de entrar com pedido de reconsideração. O projeto, então, seguiu o fluxo de não homologação descrito acima, considerando que o próprio proponente abriu mão do prazo de recorrer do parecer desfavorável. Em seguida, houve o mero cumprimento do rito administrativo, qual seja, a homologação da não execução pela desídia do proponente de se manifestar dentro do prazo recursal contra o parecer de indeferimento.

Nesse meio tempo, o caso ganhou repercussão e, por força de decisão judicial, houve reabertura do prazo recursal. O proponente, então, entrou com pedido de reconsideração, que foi encaminhado para a mesma Unidade Vinculada, que reviu

¹⁰ Nota Técnica nº 01/2021/CGAH/DFIN/SEFIC/SECULT.

¹¹ MICHELS, Charliane. CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O parecer jurídico e a atividade administrativa. 2012. <https://jus.com.br/artigos/23349/o-parecer-juridico-e-a-atividade-administrativa> em 10.11.2022.

¹² Ofício nº 5168/2022/SECULT/GAB/SECULT.

sua posição inicial e opinou pelo deferimento do projeto. O projeto seguiu, então, para o rito de homologação de execução, tendo o parecer de homologação sido assinado pelas instâncias superiores da SEFIC em 21.12.2021.

Em ambas as situações, nota-se o mero cumprimento dos atos administrativos de não homologação da execução dos projetos culturais, sem juízo de valor subjacente.”

Ocorre que se o proponente não tivesse entrado com pedido de reconsideração e não tivessem ocorrido a judicialização e a publicização do processo, o solicitante teria sido prejudicado por decisão administrativa inadequada. Além de tudo, a proposta passou por todas as alçadas da FUNARTE e da Sefic, que possui a faculdade de discordar do parecer de análise técnica.

Ademais, o fato de o mesmo projeto, ao ser submetido novamente à Secretaria, ter o pedido deferido, demonstra a ausência de vício desde o início do pleito.

Já a FUNARTE manifestou intenção de adotar medidas para evitar reincidência na falha constatada e para promover o aprimoramento do processo de aprovação de projetos¹³.

Em síntese, pode ser concluído que os aludidos casos demonstram necessidade de aperfeiçoamento do processo decisório, em especial na motivação para a aprovação e a reprovação de projetos, com respaldo em critérios técnicos e objetivos.

Ademais, as decisões do Pronac estão centralizadas nos agentes públicos e convergem para o Secretário Especial da Cultura e, portanto, carecem de incremento de participação social. Tal fato fica mais evidente, ao analisar o papel dos demais atores da política pública, CNIC, UAT's e pareceristas, discutido nas seções seguintes.

Papel e Atuação da CNIC.

A Lei nº 8.313-1991 instituiu a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) juntamente com o Programa Nacional de Apoio à Cultura. Na vigência do Decreto nº 455, de 1992, a Comissão tinha caráter decisório e deliberativo, mas sua natureza foi redefinida a partir de 2003 pela Lei nº 10.683, quando a Comissão foi considerada órgão colegiado de assessoramento, integrante da estrutura do Ministério da Cultura.

Portanto, o caráter consultivo da Comissão foi afirmado e significa que a despeito de seu caráter não decisório, o colegiado deve cumprir o papel de subsidiar e legitimar as decisões dos gestores da política pública, na busca por representatividade e participação da sociedade civil como se espera em governos democráticos.

Já os conselhos deliberativos de políticas públicas são aqueles associados à saúde, à assistência social e à educação, mas têm essa previsão expressa na Constituição Federal e nas leis que regulamentam os programas de governo, que não foi a opção assumida para gerir recursos de cultura e arte, de natureza opinativa e não vinculante.

A opção não deliberativa é característica da administração pública federal, posto que em outros entes federativos, como a cidade e o Estado de São Paulo, os programas de incentivo fiscal da cultura são, por força de Lei, geridos por Comissões mistas, paritárias, independentes e autônomas, com poder decisório para a aprovação de projetos culturais.

Importante lembrar que o Sistema Nacional de Cultura (SNC) foi instituído pela CF/88., que em seu art. 216-A estabelece que o SNC deve ser “organizado em regime de colaboração, de forma

¹³ Despacho FUNARTE de 13.10.2022.

descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade.” E a democratização dos processos decisórios com participação e controle social é um dos princípios do SNC (§1º, inc. X).

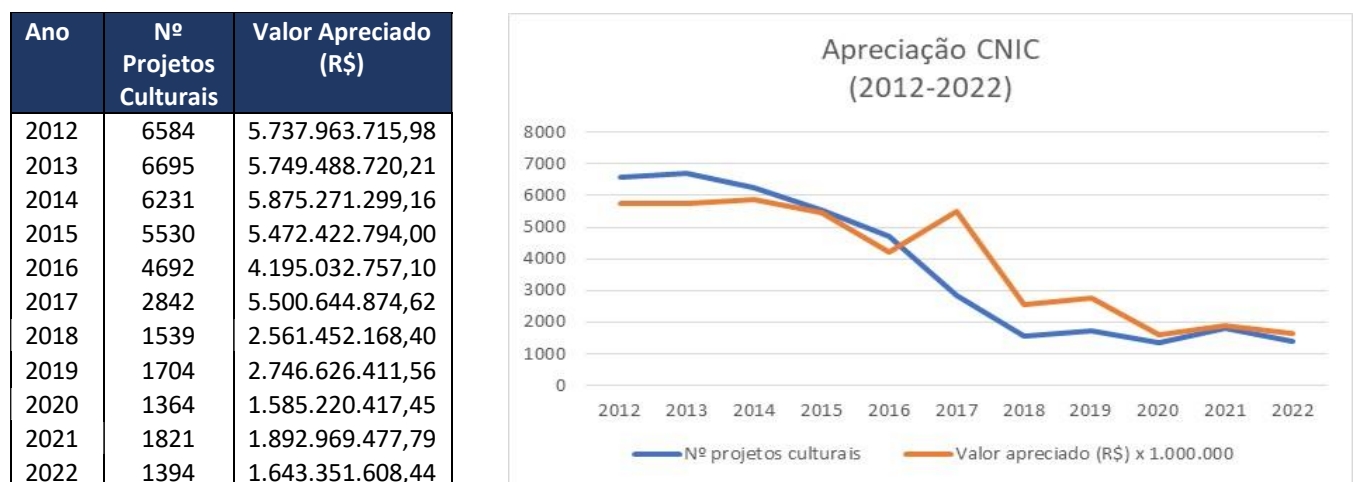
A CNIC é de composição paritária, formada por 8 (oito) representantes da Administração Pública Federal, mais 8 (oito) representantes de entidades fora da estrutura de governo. Em tal caso, compreende o presidente de entidade nacional que congrega os secretários de cultura dos entes federativos, um representante do empresariado nacional e seis representantes de entidades associativas de setores culturais e artísticos, de âmbito nacional.

A distribuição de projetos dentro da CNIC acontece de modo generalista, ou seja, os membros podem opinar sobre qualquer área da cultura, mesmo que não seja de sua especialidade. Assim, desde a atribuição no edital de chamamento público, não se enxerga a divisão por áreas.

Nota-se, entretanto, que, a partir do Decreto nº 10.755-2021, a CNIC teve sua atuação reduzida, porquanto, se antes opinava pela aprovação e pela não aprovação de projetos, passou a atuar exclusivamente em análise de recursos contra decisões desfavoráveis de projetos culturais. A IN nº 01-2022, que estabeleceu fluxo processual para se adequar ao novo Decreto, também dá ênfase ao caráter subsidiário de apreciação pela CNIC em seu art. 27.

Tudo isso gerou também uma redução de projetos apreciados pela Comissão, como demonstra a **figura 2**:

Figura 2 - Quantitativo e Valor de Projetos Apreciados pela CNIC (2012-2022).



Fonte: Extração SALIC Gerencial em 20.09.2022.

A justificativa para a perda da função aprovadora da CNIC foi a de conferir celeridade ao processo, conforme registrado na ata da 3ª reunião da CNIC, ocorrida em 10 de março de 2022:

“a própria estrutura da CNIC foi pensada para ser uma instância recursal, pensando na celeridade e não numa instância em que passam todos os projetos. Enfatizou que a ideia era dar celeridade, pois não tinha porque um projeto ficar parado aguardando a reunião da CNIC se não havia dúvida na área técnica em nenhum momento da legitimidade do processo e que foi justamente pensando na celeridade para os proponentes, para quem vai executar o projeto, que foi transformada essa

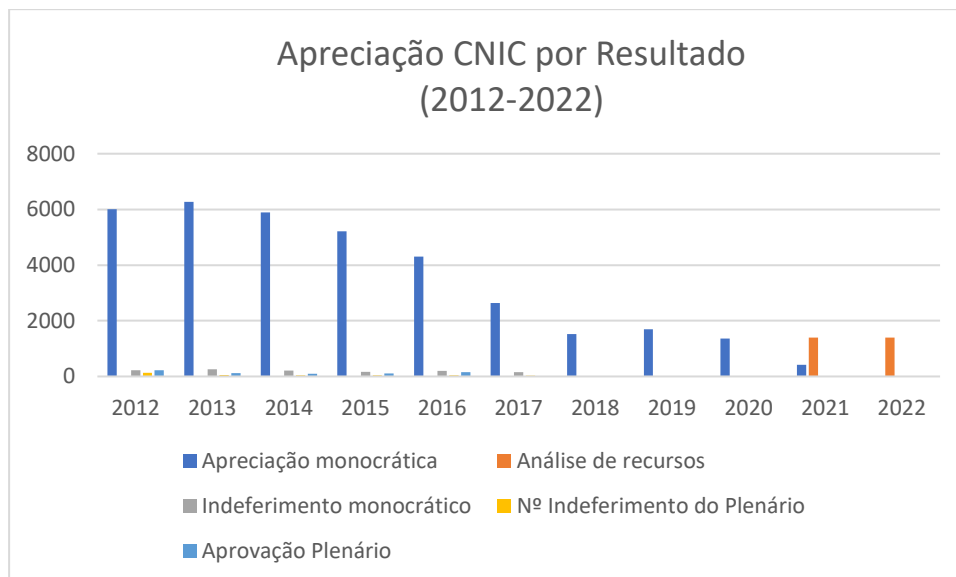
instância realmente no que importa, que é discutir as questões em que há divergência e que as questões técnicas são importantes fundamentar de uma forma mais coesa, com mais sustento e que os conselheiros dão esse arcabouço técnico nas áreas fins, sendo partes fundamentais do procedimento.”

Ocorre que os conselhos têm como missão essencial garantir a gestão democrática de políticas públicas. Assim, a aprovação de projetos culturais por representantes da sociedade foi prejudicada, função antes exercida pelo colegiado nas últimas três décadas, que sempre foi mais do que meramente instância recursal.

Considerando que o comitê é formado por especialistas em gestão artística e cultural, a Comissão teria potencial para assumir o papel de contribuir para o aperfeiçoamento da política pública, o que se perde com a função meramente recursal.

A forma de atuação da CNIC, igualmente, teve evolução distinta ao longo dos anos:

Gráfico 5 - Forma de Apreciação CNIC (2012-2022).



Fonte: Extração SALIC Gerencial em 20.09.2022.

A apreciação monocrática predomina até 2020, todavia até 2017 ainda se verifica alguma decisão plenária. A partir de 2021, a finalidade recursal prevalece.

Outras séries de competências foram retiradas da CNIC, a partir da vigência do Decreto nº 10.755-2021.

O Regimento Interno da CNIC, durante a vigência do Decreto nº 5.761-2006, era aprovado por maioria absoluta de seus membros. Todavia, a partir do Decreto nº 10.755-2021, a CNIC deixou de dispor sobre seu próprio funcionamento (art. 46), que passou a ser regido por normas internas editadas pela Secretaria Especial de Cultura, portanto, com redução de autonomia. As súmulas administrativas da CNIC também perderam efeito com a extinção dessa função e foram revogadas (art. 89 da IN 01-2022), isto é, a jurisprudência do colegiado também foi suprimida.

Hoje a decisão sobre a definição de segmentos culturais, não previstos na Lei nº 8.313-1991, cabe ao Secretário Especial da Cultura. Antes, na vigência do Decreto nº 5.761-2006, essa era uma decisão que passava pelo crivo da CNIC (art. 38, inc. II do Decreto anterior).

Finalmente, a comissão deixou de oferecer subsídios para a elaboração do plano de trabalho anual da cultura, excluindo a participação e controle social na condução da política pública.

Outra característica assumida pela CNIC, é a concentração do poder decisório em seu Presidente, que é o Secretário Especial da Cultura, ou por delegação, o Secretário Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura.

Neste cenário, o Secretário poderá deliberar *ad referendum* sobre qualquer assunto e detém voto de qualidade. A legislação não define exceções para a deliberação *ad referendum*, situação que ocorre desde o Decreto nº 5.761, de 2006. Assim, a seleção de projetos a serem validados pela CNIC é outra atribuição do Secretário.

Além disso, em caso de não provimento da CNIC, caberá recurso ao Secretário (art. 30, § 5º da IN nº 01-2022), a quem compete emitir decisão final sobre os recursos.

A emissão de parecer em caso de ressalvas ou de reprovação de prestação de contas pela CNIC também é ato discricionário do Secretário, que decide pela participação ou não do colegiado. Na prática, a participação da CNIC na fase de prestação de contas é inexistente¹⁴.

A Resolução CNIC/MINC nº 1, de 1 de novembro de 2013, que aprovou o Regimento Interno da CNIC, ainda confere ao Presidente da Comissão, a prerrogativa de avocar processos, aprovar projetos e autorizar a captação de recursos em regime de urgência, sem prévia manifestação dos demais membros da Comissão e de dar prioridade ou determinar a inclusão extra pauta de projetos culturais considerados relevantes ou urgentes.

No período de abril de 2021 a janeiro de 2022, a CNIC ficou inativa devido à demora na composição de novos membros para o biênio 2022-2023, momento em que se justificou a deliberação *ad referendum* do colegiado. Ao todo, 279 projetos foram aprovados *ad referendum* no mesmo período.

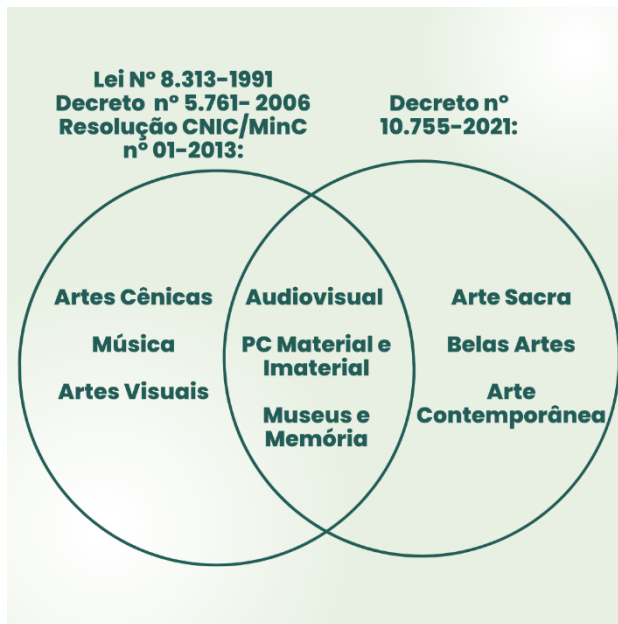
O Secretário Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura, com base na Portaria Mtur nº 12, de 28/04/2021, e Portaria Secult/Mtur nº 41, de 4 de outubro de 2021, por delegação do Secretário Especial da Cultura, representou a instância decisória que substituiu a Comissão no período em que esta ficou inativa.

Vale salientar que o Regimento Interno não guarda correspondência com as alterações propostas pelo Decreto nº 10.755. No art. 2º do Regimento, a competência da Comissão para subsidiar decisões sobre o enquadramento de projetos culturais nas finalidades e objetivos da Lei nº 8.313 permanece, tal qual sua participação na elaboração do Plano Anual da Cultura e a análise de ações consideradas relevantes e não previstas na Lei nº 8.313-1991.

Outrossim, as áreas representativas dos setores culturais que compõem a Comissão foram modificadas com os novos regramentos, mas permanecem no Regimento Interno. Porém, os setores representativos da classe artística e cultural na formação da Comissão, que se mantinham constantes desde a Lei nº 8.313, foram modificados a partir de 2021:

¹⁴ A informação foi obtida em reunião com os gestores, que afirmam que a CNIC não é demandada para emitir opinião sobre recursos de não aprovação de contas.

Figura 3 - Áreas representativas da CNIC (2012-2022).



Fonte: Legislação do PRONAC.

Como se pode notar, as áreas de representatividade cultural foram modificadas e permanece incongruência entre a Lei nº 8.313, de 1991, o próprio Regimento Interno da CNIC e o Decreto nº 10.755-2021.

A ênfase não se encontra nas linguagens artísticas previstas no art. 25¹⁵ da Lei 8.313, mas foi direcionada à abordagem temática nas áreas de arte sacra, belas artes e arte contemporânea, contempladas anteriormente dentro de cada linguagem.

Outra mudança foi a supressão na área de patrimônio cultural de “expressões das culturas negra, indígena, e das populações tradicionais” e perda de espaço desses setores na CNIC.

Cumprir assinalar que a minuta do Edital CNIC nº 1/2021, para composição da Comissão no biênio 2022-2023, foi lançada antes da edição do Decreto nº 10.755-2021, logo, as áreas ainda não haviam sido modificadas e ficaram incompatíveis com a legislação em vigor. Sobre isso o parecer jurídico 66/2021/CONJUR-MTUR/CGU/AGU assinala:

¹⁵ Art. 25 da Lei nº 8.313-1991: Art. 25. Os projetos a serem apresentados por pessoas físicas ou pessoas jurídicas, de natureza cultural para fins de incentivo, objetivarão desenvolver 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 de valores artísticos e culturais, compreendendo, entre outros, os seguintes segmentos: I - teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; II - produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres; III - literatura, inclusive obras de referência; IV - música; V - artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres; VI - folclore e artesanato; VII - patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos; VIII - humanidades; e IX - rádio e televisão, educativas e culturais, de caráter não-comercial.

23. Noutra norte, relativamente ao item "B", do mesmo modo, não se enquadra às normas que integram a legislação de regência a "substituição das nomenclaturas das bancadas do colegiado que refletem as áreas culturais", em razão da afronta aos seguintes termos do Decreto nº 5.761/06 e do Regimento Interno da CNIC...

24. A proposta apresentada na minuta de Edital, embora de difícil cotejo, extrapola a substituição das "nomenclaturas" (que é a reunião de termos particulares ou nomeação específica de uma ciência, uma arte, uma profissão, ou de um ofício), para criar modalidades distintas de áreas culturais, em desacordo com a legislação de regência...

31. Conforme visto, portanto, a pretendida substituição das nomenclaturas elencadas, na forma como se apresenta, torna-se objeto de infringência às normas que regem a matéria, razão pela qual é de se recomendar a veiculação do Edital com a utilização da nomenclatura já estabelecida em lei própria."

A legislação de regência a que se refere o parecer é a Lei nº 8.313-1991 e o Decreto nº 5.761-2006. O documento declara que foram criadas modalidades distintas de áreas culturais, e não a substituição trivial de nomenclatura.

Com a finalidade de evitar a incompatibilidade, a Secult aguardou a publicação do novo Decreto para dar prosseguimento ao processo de indicação dos membros da CNIC, o que contribuiu, por sua vez, para a demora na formação da Comissão.

A retificação do edital nº 01/2021 foi publicada em 01 de outubro de 2021, e a prorrogação de prazo para participação no certame foi publicizada em 20 de outubro de 2021, apenas 4 (quatro) dias antes do encerramento do novo período, o que repercutiu em baixa adesão de entidades culturais ao pleito. A situação foi justificada devido à falha no envio do edital para a página eletrônica da Secult e a urgência de convocação dos membros para composição da comissão avaliadora.

Parte significativa de setores foi nomeada por indicação do Secretário Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura, notadamente, toda a área Audiovisual e os suplentes de arte sacra, patrimônio cultural material e imaterial, museus e memória.

Quanto às hipóteses de impedimento para a atuação de membros da CNIC, essas foram ampliadas com a edição do Decreto nº 10755-2021¹⁶.

Para a aplicabilidade do Decreto, os conselheiros assinam Declaração de Confidencialidade sobre situações conflitantes¹⁷ no momento da posse e dão ciência do Regimento Interno, em especial dos artigos 21 e 22.

¹⁶ Art. 44. Os membros da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura e respectivos suplentes a que se referem os incisos IV e V do caput do art. 39 ficam impedidos de participar da apreciação de programas, projetos e ações culturais nos quais: I - tenham interesse direto ou indireto na matéria; II - tenham participado como colaborador na elaboração do projeto ou tenham participado da instituição proponente nos últimos dois anos, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; e III - estejam em litígio judicial ou administrativo com o proponente ou respectivo cônjuge ou companheiro. Parágrafo único. O membro da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura que incorrer em impedimento deverá comunicar o fato à Comissão e se abster de atuar, sob pena de nulidade dos atos que praticar.

Art. 45. Os membros da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura e respectivos suplentes a que se refere o inciso II do caput do art. 39 se absterão de atuar na apreciação de programas, projetos e ações culturais nos quais as respectivas entidades vinculadas tenham interesse direto na matéria, sob pena de nulidade dos atos que praticarem.

¹⁷ (i) atividades exercidas nos últimos 12 meses antes da posse; (ii) se atuou profissionalmente ou recebeu suporte financeiro de pessoa física ou jurídica que desenvolve atividade em área afim; (iii) se é sócio de CNPJ que

Nesse caso, a declaração é sobre projetos culturais pretéritos em que existiu vínculo ou participação direta do conselheiro e sobre outros vínculos que possam afetar novos projetos culturais. Sobre as medidas para evitar situações de conflito, existe manifestação de abstenção em decisões sobre futuros projetos a eles relacionados.

Outra prática consiste em encaminhar os projetos com quinze dias de antecedência da reunião para que os Conselheiros verifiquem se há conflito de interesse e, caso seja identificado, declarem impedimento, regra essa que se aplica aos seus pares nas bancadas.

Em relação à atual composição da CNIC, percebe-se número significativo de conselheiros que tiveram associação a projetos culturais no passado:

Quadro 5 - Vínculos conselheiros com projetos culturais (2017-2022).

ÁREA CULTURAL	Vínculo como Proponente (nº PRONAC)	Vínculo como Incentivador (nº PRONAC)	Vínculo como Fornecedor (Nº PRONAC)
TITULAR ARTE CONTEMPORÂNEA	203288, 204432, 204524, 212686, 203997, 200426, 204752, 210269.	-	184125, 192530, 193034, 193305, 200970, 203307, 204605, 211970, 212354, 181535, 203690, 185537, 193092, 193237, 192773, 204524, 193092.
TITULAR ARTE SACRA	204529.	-	193642, 184390, 205201, 191847.
1º SUPLENTE BELAS ARTES	202682, 211705.	172065, 172285, 172287, 176998, 177223, 177292, 177300, 177420, 178280, 179125, 180118, 181232, 181351, 181352, 181710, 181896, 182070, 182619, 182649, 183328, 183534, 183771, 183844, 183890, 183932, 184073, 184100, 184220, 184252, 184351, 184400, 184515, 184778, 184994, 185145, 185397, 185607, 185861, 186038, 186300, 190216, 190405, 190841, 190984, 191127, 191234, 191404, 191585, 191740, 191751, 191925, 192582, 192755, 192787, 192820, 192931, 193030, 193315, 193510, 193828, 194159, 200014, 200435, 200454, 201184, 201383, 201836, 202654, 202682, 202791, 203267, 203698, 203783, 203784, 203834, 203864, 203865, 203923, 203961, 204075, 204285, 204387, 204449, 204904, 205071, 210695, 211471, 211616, 211705, 211894, 212287, 212611, 212625, 220046.	191585, 183771, 202682, 193228.
2º SUPLENTE BELAS ARTES	204019, 212271.	-	150141, 163752, 163992, 170788, 177027, 178714, 179392, 180660, 180741, 180769, 181415, 181988,

atua em área correlata ou é fornecedor de bens e serviços ou recebe recursos ou incentivos públicos; (iv) se tem parente até quarto grau, em linha reta, colateral ou por afinidade, que atua em área ou matéria relacionadas à CNIC; (v) Se tem parente até o terceiro grau, em linha reta, colateral ou por afinidade, que é sócio de pessoa jurídica que trabalha em órgão ou entidade da administração pública, com o qual, por razão profissional, mantém relacionamento institucional; (vi) se é proponente ou sócio/afiliado de pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, e/ou proponente de projetos junto ao Ministério do Turismo; (vii) outras situações ou interesses privados que podem suscitar conflitos com o exercício do cargo ou função pública e; (viii), medidas adotadas para evitar conflitos de interesses em cada situação elencada.

ÁREA CULTURAL	Vínculo como Proponente (nº PRONAC)	Vínculo como Incentivador (nº PRONAC)	Vínculo como Fornecedor (Nº PRONAC)
1º SUPLENTE MUSEUS E MEMÓRIA	203888, 201067, 194271, 194164, 194136, 194239.	-	182312, 182406, 182442, 182568, 182570, 182885, 183666, 184460, 185079, 185114, 185196, 185263, 185622, 190040, 190782, 191864, 191921, 192234, 192691, 193283, 193344, 193500, 194044, 200207, 201736, 202422, 203219, 203323, 203958, 204163, 204210, 204382, 204566, 204854, 211008.
			185032, 193370, 182308, 193693, 204382, 192400, 203413.
2º SUPLENTE PATRIMÔNIO CULTURAL MATERIAL E IMATERIAL	211673, 204082, 203216, 212441, 212339, 211661, 204313, 203566, 201592, 193247, 193115, 203090, 202785, 211673, 204082, 176955, 183977, 184760, 185121, 185397, 185513, 190490, 190862, 191074, 191313, 191777, 192324, 192483, 192517, 192675, 192960, 192997, 193011, 193019, 193022, 193092, 193099, 193115, 193153, 193183, 193198, 193367, 193404, 193424, 193432, 193434, 193439, 193461, 193474, 193548, 193568, 193765, 193897, 201592, 202375, 202436, 203061, 203575, 203690, 203709, 203957, 204013, 204095, 204314, 204405, 204521, 204730, 204880, 204891, 204911, 210025, 211261.	211673, 204082, 203216, 212441, 212339, 211661, 204313, 203566, 201592, 193247, 193115.	203709, 204405, 204911, 212521, 210462, 204462, 204880, 203957, 202375, 191313, 193432, 203579, 211381, 193404, 193460, 211306, 203575, 204314, 202518, 204087, 193423, 193314, 211210, 203525, 193422, 193216, 202436, 211261, 210383, 204432, 204730, 204521, 190862, 203751, 204537, 192324, 192971, 203780, 211898, 203061, 212521, 204095, 212708, 203709, 193501, 184760, 210696, 204788, 359938 e 348679.

¹ Fonte: consulta aos sistemas corporativos da CGU e declarações de confiabilidade.

² Os vínculos identificados são CPF, CNPJ por vinculação societária, empresa em que trabalhou, atuação como intermediário captador e entidade que representa.

Entretanto, visto que a constituição do comitê é recente (2022), a presente avaliação teve por limitação verificar o grau de envolvimento dos conselheiros com número significativo de projetos a partir de então, uma vez que não existiu tempo hábil para a atuação da Comissão em novos projetos.

De todo modo, nota-se que, apesar de lista extensa de impedimentos, não há, por parte da Secult, atuação preventiva para a verificação de inconformidades, além da declaração do próprio conselheiro.

O grau significativo de envolvimento de membros relatores com projetos culturais financiados com recursos incentivados permite a eles acesso à informação privilegiada no julgamento de situações expostas ao Comitê, ainda que o conselheiro se abstenha de participar diretamente em decisões sobre iniciativas culturais de sua condução.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a CNIC perdeu importante papel de legitimar as decisões dos administradores públicos, ao deixar de dispor sobre a aprovação de projetos culturais, ficando limitada à instância recursal consultiva. Isso ocasionou prejuízo à promoção de participação e controle social na gestão de projetos incentivados da cultura.

Outrossim, o Presidente da CNIC, ora representado pelo Secretário Especial da Cultura ora pelo Secretário Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura, assume funções relevantes na condução da Comissão, e é quem detém poder decisório sobre recursos submetidos ao Comitê.

O processo de formação da CNIC também contou com menor adesão de entidades representativas culturais de âmbito nacional e mudança nas áreas de sua formação.

Finalmente, necessário refletir sobre o risco de parcialidade no julgamento de recursos por conselheiros que tenham interação significativa com projetos culturais financiados com recursos incentivados.

Do Papel das Unidades de Análise Técnica e dos Pareceristas.

São unidades de análise técnica, UAT, entidades vinculadas à Secretaria Especial de Cultura, conforme a área de atuação¹⁸:

- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN): instituto de preservação do patrimônio cultural brasileiro, protege e promove os bens culturais materiais e imateriais do País.
- Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM): instituto responsável pela Política Nacional de Museus (PNM), pela melhoria dos serviços do setor e administração direta de museus federais.
- Fundação Biblioteca Nacional (FBN): a fundação capta, guarda, preserva e difunde a produção intelectual do País.
- Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB): fundação que promove a pesquisa, o ensino e a difusão do conhecimento sobre temáticas relevantes para a história do Brasil, além de preservar o acervo de Rui Barbosa.
- Fundação Cultural Palmares (FCP): promove e preserva os valores culturais, históricos, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira.
- Fundação Nacional de Artes (FUNARTE): promove e incentiva a produção, a prática, o desenvolvimento e a difusão das artes, estimulando a atividade produtiva artística no País.

O papel das unidades de análise técnica é o de validar os pareceres emitidos por especialistas do setor cultural, credenciados em processos públicos de seleção, segundo sua área de atuação. A unidade também deve garantir a qualidade dos pareceres, avaliar sua adequação, adotar critérios técnicos para a sua qualificação e a correção de eventuais falhas que forem verificadas.

Os pareceristas, por seu turno, são profissionais credenciados por meio de edital público para exercerem as atividades de análise e emissão de parecer técnico sobre projetos culturais, tratando-se de serviço técnico especializado.

O serviço exige conhecimentos específicos de domínio da legislação aplicada aos mecanismos de incentivo fiscal, convênios e outras parcerias que envolvam transferências voluntárias no âmbito da SECULT e de suas Unidades Vinculadas; capacidade de redigir textos com impessoalidade, clareza e concisão; conhecimento de gestão cultural e conhecimento para a elaboração de pareceres que atendam aos requisitos dos artigos 10 e 11 da Portaria nº 39, de 12 de abril de 2017¹⁹.

Consoante a Portaria nº 39, a interação dos pareceristas acontece com a UAT responsável pelo segmento cultural para o qual foi contratado, sendo que a unidade pode devolver o documento para a correção, o qual somente será validado se atender as exigências da unidade técnica. Após o

¹⁸ Definições do Relatório de Gestão MTur, 2021.

¹⁹ Edital de credenciamento de pareceristas nº 01-2017.

credenciamento, os pareceristas compõem Banco de Pareceristas, e podem ser demandados a qualquer tempo pelas unidades descentralizadas de sua jurisdição.

Desde sua concepção a partir do Decreto nº 455-1992, o parecer é de natureza não vinculante e cumpre o papel de subsidiar os gestores federais na tomada de decisões sobre a aprovação de projetos culturais de natureza incentivada, a partir da *expertise* de profissionais da arte.

A gestão das equipes, a distribuição dos projetos aos pareceristas e a solicitação de descredenciamento dos profissionais também são incumbências das entidades vinculadas, consoante o detalhado na Portaria MinC nº 29, de 2017, que define as regras de gestão do Banco de Pareceristas, de classificação e distribuição de projetos culturais, bem como procedimentos de análise e emissão de pareceres técnicos.

À Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic), por sua parte, compete planejar e coordenar as ações que garantam o desenvolvimento dos trabalhos do Banco de Pareceristas.

A Secretaria ainda subsidia as ações exigidas dos pareceristas, fornecendo diretrizes, bases legais, modelos, formulários e todos os instrumentos necessários ao desenvolvimento das ações. O órgão também procede à abertura de inscrições no sistema de credenciamento e determina o descredenciamento de parecerista com a aplicação de sanções administrativas previstas nos artigos 24 e 25 da Portaria, entre outras ações de “natureza operacional”.

Em contraponto à Sefic, quando os projetos são da área audiovisual, os pareceristas encontram-se sob a supervisão da própria Secretaria Nacional de Audiovisual (SNAV), em razão de não existir unidade especializada e descentralizada para o segmento.

Assim, os mesmos departamentos que atuam na avaliação técnica para a homologação, participam junto da admissibilidade e da aprovação de projetos. Por outra perspectiva, a SNAV tem interação próxima com os pareceristas, o que possibilita melhor uniformização de conteúdo das avaliações e o acompanhamento da qualidade da atuação dos especialistas contratados.

Importante notar a evolução dos conteúdos exigidos no parecer técnico.

A avaliação técnica foi, inicialmente, regulamentada pelo Decreto nº 455-1992, que definiu como objetivo primário do parecer expressar opinião sobre o atendimento às finalidades do Pronac.

Desde o Decreto nº 5.761-2006, acrescenta-se competência aos pareceristas, sob a supervisão das UAT, para verificar a adequação dos custos propostos aos preços praticados no mercado. Em contrapartida, a UAT deixa de acompanhar e de avaliar a execução dos projetos, o que passou a ser feito exclusivamente pelos órgãos do Ministério.

Já a IN nº 05-2017 agrega ao conteúdo do parecer a análise quanto à adequação à realidade de execução da proposta ou ao decurso de prazo, na fase de homologação de projetos.

Com a edição da IN nº 01-2022, o parecer passa a compreender a adequação de itens dos orçamentos aos limites legais por rubrica e exige conclusão manifesta quanto à aprovação total, parcial e ao indeferimento.

Mais, as situações de indeferimento passam a ser taxativas: (i) cortes orçamentários maiores do que 50%, motivados por inadequação de preço de mercado; (ii) incompatibilidade com a natureza do projeto e; (iii) vedação legal ou limites de valores definidos pela SECULT.

Em caso de pedido de reconsideração, novamente o projeto é submetido ao órgão de análise técnica. Essa fase não estava prevista nos regulamentos anteriores.

Assim, atualmente o parecer deve expressar: o atendimento às finalidades do Pronac; adequação dos custos propostos ao valor de mercado; adequação à realidade de execução; adequação orçamentária

aos limites definidos pela legislação; conclusão sobre a aprovação e; descritivo sobre motivos de indeferimento de projetos.

Nota-se evolução do conteúdo exigido no parecer e crescimento de competências das unidades vinculadas, todavia permanecem deficiências, conforme discutido adiante.

Outro aspecto é que a natureza opinativa e não vinculante dos pareceres, permite que seu conteúdo seja contornado pelas secretarias do Pronac, Sefic ou SNAV. O art. 30 da IN nº 01-2022 atribui à Sefic a conferência para homologação da decisão, isto é, a Secretaria pode acompanhar ou não o teor do parecer.

A possibilidade de discordância do parecer por parte da Secretaria de Audiovisual não está formalizada, mas sucede com efeito por similaridade à Sefic.

Depois cabe recurso à Comissão Nacional de Incentivo (CNIC) e em sequência ao Secretário Nacional de Fomento e Incentivo que é a instância final da decisão na fase de homologação.

Na amostra de projetos culturais, situações de não aceitação de parecer pelas Secretarias não ocorreram. Porém, a possibilidade de discordância da análise técnica foi afirmada em reunião com gestores sobre o processo de homologação de projetos e validada no fluxo de homologação (**APÊNDICE A**). É de se referir à Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1989, que impõe que os atos administrativos devem ser motivados, de forma explícita, clara e congruente, sobretudo quando se trata de discordância com especialistas do setor cultural.

Na mesma linha, a Portaria MinC nº 39-2017, define que o recebimento do parecer técnico não exclui a obrigação do parecerista de corrigi-lo, quando a UAT constatar que seu conteúdo não é conclusivo ou apresentar impropriedades formais (art. 18).

Importante destacar modelo de aprovação distinto para outros entes da federação que atuam com incentivo à cultura. Na Administração Federal, decidiu-se pela atuação de pareceristas e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura como instâncias opinativas e poder decisório conferido às Secretarias finalísticas do Pronac e ao Secretário Especial da Cultura.

No Estado e na Prefeitura de São Paulo, por exemplo, que executam recursos significativos da cultura²⁰, optou-se por uma única Comissão de Análise de Projetos, mista, formada por servidores públicos e por representantes de entidades culturais.

No Estado de SP, a composição é paritária e no município paulista a maioria do colegiado é formada por integrantes do setor artístico. As decisões são coletivas e deliberativas, tomadas por pares ou pela média de pontuação entre cinco avaliadores.

Os proponentes são inabilitados e desclassificados logo no início do processo, e a instância recursal é única e ao final do processo sob a condução do Secretário da pasta. Os critérios de julgamento incluem pontuação por item examinado e pontuação mínima para habilitação.

Deste modo, outros modelos decisórios na aprovação de projetos culturais incentivados são possíveis e mais simplificados.

Sobre o conteúdo a ser examinado, a legislação atual do Pronac preceitua avaliação sobre o atendimento às finalidades do programa, aspectos técnicos do projeto e adequação de custos aos praticados no mercado.

²⁰ Valor destinado ao PROAC ICMS (2022) R\$100 milhões, LOA Lei nº 17.498, de 29.12.2021. Valor destinado ao PROMAC 2022, R\$30 milhões, <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/smc-anuncia-abertura-de-recebimentos-de-contratos-de-incentivo-para-o-promac-2022> (consulta em 20.10.2022).

O Manual do Parecerista Cultural, documento de caráter orientativo aos servidores das vinculadas e pareceristas, elaborado pela Sefic, pormenoriza os critérios:

- Informações prestadas de forma satisfatória na planilha orçamentária.
- Contribuição para o alcance dos objetivos descritos nos art. 1º e 3º da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 e no art. 2º do Decreto nº 5761, de 27 de abril de 2006.
- Adequação das estratégias de ação aos objetivos, assinalando-se, claramente, no parecer, se as etapas previstas e, já aprovadas pela admissibilidade, são necessárias ou suficientes à sua realização e se são compatíveis com os prazos e custos previstos.
- Impactos e desdobramentos positivos ou negativos do projeto, seja no âmbito cultural, ambiental, econômico, social ou outro considerado relevante em concordância (ou não) como o parecer da admissibilidade.
- Contribuição para o desenvolvimento da área ou segmento cultural em que se insere o projeto cultural analisado.
- Compatibilidade dos custos previstos com os preços praticados no mercado regional da produção, destacando-se o que se mostrar inadequado, com a justificação dos cortes efetuados, quando for o caso.
- Relação custo/benefício do projeto no âmbito cultural, incluindo o impacto da utilização do mecanismo de incentivo fiscal na redução do preço final de produtos ou serviços culturais com público pagante, podendo a análise técnica propor redução nos preços solicitados
- Compatibilidade do objeto pactuado e seus produtos culturais decorrente por meio do alcance de critérios de eficiência para avaliação final de resultados.

Ocorre que a própria divulgação do Manual do Parecerista Cultural foi comprometida, quando a Coordenação-Geral de Admissibilidade e Homologação da Sefic declara que²¹ *“trabalhou em um modelo que foi posteriormente encaminhado para as Unidades Vinculadas. No entanto, esta Coordenação-Geral não ficou responsável pelo envio. Assim, não sabemos exatamente como o Manual foi entregue, se exclusivamente por e-mail ou também por Ofício, nem quais gestores receberam esses manuais, nem como eles foram distribuídos internamente e nem se houve alteração na versão final do arquivo enviado”*.

Este fato demonstra a falta de interlocução entre a Sefic e as unidades vinculadas, e ineficiência do processo de orientação aos pareceristas.

Também o que se percebe é a inexistência de padrão de qualidade e de adequação da avaliação técnica às exigências da legislação, descritas anteriormente²². Exemplos de desconformidade nos pareceres são descrições genéricas sobre o cumprimento dos objetivos do Pronac e a falta de conclusão sobre o atendimento às finalidades da Lei²³.

Ainda, não há manifestação recorrente sobre a cadeia cultural impactada, coerência das ações propostas, capacidade de execução do proponente, relevância de histórico de ações, território de

²¹ Mensagem eletrônica de 19.10.2022.

²² Os projetos podem ser consultados em <http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>, na aba consultar projeto. Os critérios para a composição da amostra foram: diversidade de segmentos e áreas culturais, situações SALIC diferentes, proponentes com histórico de captação acima de R\$10 milhões e projetos recentemente veiculados na mídia.

²³ Exemplos PRONAC's 210459,181932, 185840, em amostra de 20 projetos.

atuação, impacto comercial e artístico e outras validações dos aspectos técnicos dos projetos, aspectos compatíveis com o conteúdo almejado no Manual²⁴.

Os pareceristas balizam a avaliação dos custos às métricas do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura, Salic, que considera a média histórica dos valores unitários propostos de projetos culturais inseridos no sistema.

Ocorre que as métricas utilizadas são inadequadas, conforme constatado na avaliação da CGU nº 895245²⁵:

a) Os valores propostos podem estar acima dos praticados no mercado, uma vez que se baseiam em propostas apresentadas pelos próprios proponentes, não podendo ser classificados como referências de mercado. Além disso, ainda que fosse aceitável esse método para a avaliação dos custos, deveria ser considerado o valor executado ou efetivamente pago, e não o proposto.

b) As métricas não possuem uma padronização, sendo que os preços são apresentados, para o mesmo tipo de serviço a ser efetuado, em diferentes unidades de medida, tais como verba, cachê, mês, serviço, unidade etc. Além disso, verificou-se que o campo “Unidade”, onde deve ser registrada a unidade de medida referente ao item proposto, nem sempre é preenchido corretamente, sendo que, em algumas planilhas, a unidade registrada pelo proponente é “não informado”. Tal discrepância nas unidades de medida apresentadas inviabiliza a comparação efetiva entre os serviços ofertados – por exemplo, o item cachê, de um proponente, pode envolver um serviço em período superior a 01 mês, outra unidade de medida, sem o detalhamento necessário à padronização. Ainda, identificou-se que o intervalo entre os valores mínimos e máximos é muito amplo, sendo possível que valores distorcidos, apresentados por proponentes, ocasionem a superestimativa do preço médio, por exemplo e, dificultando a definição de um valor aceitável a ser utilizado na verificação da adequabilidade dos montantes apresentados.

c) A legislação menciona que a avaliação técnica deve “verificar a adequação dos custos propostos aos praticados no mercado”. Para efetuar essa avaliação deve-se comparar os valores propostos com os praticados no mercado, o que pressupõe a realização de uma pesquisa de preços. Verificou-se que tal pesquisa não é efetuada. Novamente, as informações apresentadas referem-se a valores apresentados pelos próprios proponentes, que podem estar superestimadas e/ou indevidas, impactando toda a análise de custos dos projetos.

Assim, a avaliação está baseada em parâmetros distorcidos e não está associada a referenciais de mercado, em divergência com os regramentos vigentes.

A aprovação de projetos com base em valores inadequados contamina todo o processo, com consequência para a realidade de execução, superdimensionada com entregas além do necessário, malversação de recursos, sobrepreço, serviços não executados etc. Tais situações foram amplamente documentadas na Nota Técnica 2078/2014/DRCULT/DR/SFC/CGU-PR que respaldou a deflagração da operação “Boca Livre” pela Polícia Federal e repercutiu no Acórdão TCU nº 2.513/2018-Plenário:

²⁴ Exemplos PRONAC’s 175704, 176997, 181932, em amostra de 20 projetos.

²⁵ O relatório pode ser consultado em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista>, com o título “Relatório de Avaliação nº 895245 - Secretaria Especial da Cultura - Ministério do Turismo.”

9.1.1. no prazo de 30 (trinta) dias, faça constar no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura - Salic análises detalhadas realizadas por parecerista credenciado e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura relativas aos custos indicados nas propostas para captação de recursos da Lei 8.313/1991, com base em elementos como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas, instrumentos matemáticos elaborados pelo MinC e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região e com os limites de gastos impostos pelo MinC, em atendimento ao disposto no art. 6º, caput c/c § 3º, do Decreto 5.761/2006 (item III.1.6). (Grifo nosso)

No tocante à adequação dos custos praticados no mercado, além do problema de métricas já mencionado, alguns pareceres balizam a conclusão aos limites de rubricas da legislação, sem refletir expressamente no orçamento os objetivos do projeto cultural e os impactos das alterações de custos nas finalidades propostas²⁶.

Tais deficiências foram amplamente discutidas na análise de implementação, todavia sob a ótica da governança, a falha decorre de gestão de qualidade insuficiente por parte da Sefic e das UAT's: a Sefic como responsável pela coordenação da política e pelas diretrizes da análise técnica; e as unidades descentralizadas em decorrência de atuação independente e não padronizada. A baixa interação entre a Secretaria e as unidades descentralizadas também contribui para a menor qualidade dos documentos produzidos.

Outro aspecto concerne aos critérios para a distribuição de projetos entre pareceristas. O art. 8º, § 3º da Portaria nº 39-2017 define *“na distribuição dos projetos será assegurada a isonomia entre os pareceristas e a quantidade de projetos na distribuição.”*

Também o art. 29, enfatiza que a Unidade de Análise Técnica deve realizar a distribuição impessoal dos projetos aos pareceristas.

Na prática, porém, a distribuição de projetos para análise de parecerista de unidade vinculada não é feita de forma automática e aleatória pelo sistema Salic. O Coordenador Técnico faz a distribuição dos projetos para pareceristas manualmente.

Assim, no âmbito das unidades vinculadas, inexistem critérios objetivos para essa distribuição, o que possibilita o direcionamento de projetos para os mesmos pareceristas, por ato discricionário do gestor da UAT, o que pode gerar concentração nas mesmas pessoas.

Esse fato é evidente no comparativo entre 460 pareceristas habilitados no edital 01-2018 e as ordens bancárias emitidas para o período 2018-2022, de remuneração por projeto examinado.

182 pessoas não receberam qualquer recurso ou não estão trabalhando em nenhum Pronac, logo, nunca atuaram. 58 habilitados foram remunerados com um único pagamento em quatro anos. 167 receberam em média um pagamento/ano. Logo, os demais 53 pareceristas receberam de 4 a 23 pagamentos no período de 2021-2022, o que corresponde a parcela pouco expressiva de 12% do total de cadastrados.

Importante assinalar que o mais recente credenciamento de pareceristas se iniciou em 2017²⁷, que resultou na Chamada Pública nº 01-2018, a fim de cobrir o período de 08/01/2018 a 08/01/2023.

²⁶ Exemplos PRONAC's 175704, 176997, 181932, 185840, 205073, em amostra de 20 projetos.

²⁷ Processo SEI nº 01400.015974/2017-02.

1395 pessoas se inscreveram para a participação no certame. Após triagem administrativa, foram inabilitados 250 candidatos, restando 1145 inscritos (Portaria nº 703, de 2018). A conclusão da primeira etapa demorou 1 (um) ano.

Na segunda etapa, de avaliação de qualificação, titulação e de experiência profissional, foram habilitados 745 profissionais. O resultado definitivo foi publicado em 8 de janeiro de 2020, decorridos 2 (dois) anos do início do processo, ou seja, existiu morosidade na contratação.

A justificativa para o atraso processual consta da Nota Técnica 01-2020 (SEI/MC 7499721): *“em decorrência da suspensão do Edital por força do Acórdão TCU nº 787/2018, bem como em função do período de transição da pasta da cultura para o Ministério da Cidadania, somado aos problemas técnicos e inconsistências de dados gerados pelo Sistema Mapa da Cultura, plataforma de tecnologia responsável a dar suporte ao certame, houve atraso no cumprimento do cronograma previsto para conclusão do Edital”*.

A efetiva contratação aconteceu mais de um ano depois da divulgação do resultado, uma vez que os primeiros empenhos foram emitidos tão somente em março/2021.

Em 2022, foi feito descredenciamento de 174 pareceristas pela CGICP habilitados no Edital 01-2018, consubstanciado na Nota Técnica nº 1/2022/CGFIC/SEFIC/SECULT, os quais não responderam ao questionário de avaliação sobre sua atuação no Banco de Pareceristas ou não foram localizados por desatualização de cadastro. Após esse procedimento, 460 pareceristas credenciados na chamada pública 01-2018 permaneceram cadastrados no Banco de Pareceristas.

Todo o processo, portanto, contou com dificuldades na contratação e na manutenção de profissionais habilitados.

O Banco de pareceristas também está sujeito a constantes alterações, por desligamento a pedido ou em decorrência do cometimento de infrações retratadas na Portaria nº 39-2017, nas hipóteses do artigo 25²⁸.

Trata-se de rito sumário, de alçada do gestor da Unidade de Análise Técnica, que comunica à SEFIC o desligamento do parecerista e sua motivação, o que, embora seja justificável, gera impacto no quantitativo de especialistas habilitados.

Outro aspecto que também impactou o Banco de Pareceristas foi a mudança de áreas culturais a partir da vigência do Decreto nº 10.755-2021. Visto que o credenciamento ocorreu em período anterior à modificação de áreas pelo Decreto, os pareceristas foram cadastrados em áreas culturais não mais existentes; assim como deixou de existir especialistas vinculados a projetos de novas áreas de belas artes, arte contemporânea e arte sacra.

Constata-se igualmente a falta de processo contínuo de orientação e de capacitação dos pareceristas para alinhamento aos objetivos da avaliação do Pronac.

Em pesquisa da Coordenação-Geral de Inovações, Gestão da CNIC e do Banco de Pareceristas, CGICP, para mapear a situação do Banco de Pareceristas e proceder ao recadastramento no SALIC em 2022, o diagnóstico para 345 pesquisados confirma a demanda por qualificação:

²⁸Hipótese de descredenciamento do art. 25 da Portaria MinC nº 39-2017: - Extravio ou dano parcial ou total aos projetos; - Utilização de conteúdo dos projetos ou sua divulgação indevida; - Reprodução não autorizada dos projetos; - Exercício de atividade profissional ou enquadramento em situação que constitua impedimento ao credenciamento; - Emissão de parecer técnico considerado insatisfatório, que permaneça inadequado mesmo após solicitação de correção da unidade demandante.

Tabela 6 - Pesquisa Banco de Pareceristas 2022.

Situação	Quantidade
Não atuaram como pareceristas em editais anteriores, incluindo os editais de outros entes federativos. São novos na função.	175
Não analisam projetos desde seu credenciamento em 2018.	147
Não se sentem seguros para analisar os projetos.	36
Consideram necessárias ações de capacitação pelas áreas responsáveis pelo SALIC e pela UAT.	314

Fonte: Processo SEI nº 720310003772022, planilha SEI nº 1365169.

Os principais relatos são de dificuldades no relacionamento com as entidades vinculadas, na operacionalização do Salic, nos elementos obrigatórios que devem constar dos pareceres e a legislação considerada confusa.

Por fim, destacam-se as situações de impedimento de pareceristas. A minuta do edital nº 01-2018 de credenciamento de pareceristas, colocava, inicialmente, as seguintes condicionalidades para os peritos:

- *Não ser servidor público do Ministério da Cultura ou de suas entidades vinculadas, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive os dependentes;*
- *Não ser servidor público, bem como dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive dependentes;*
- *Não ter vínculo com fornecedores, proponentes, patrocinadores, pareceristas, integrantes da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), bem como com seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive os dependentes.*

Após questionamentos sobre o certame²⁹, sobre a situação de pareceristas que já atuavam no Ministério, as condicionalidades foram alteradas:

- *Não ser servidor público ativo do Ministério da Cultura ou de suas entidades vinculadas, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros;*
- *Não ser servidor público, agente político, bem como dirigente de órgão ou entidade da/ administração pública de qualquer esfera governamental; exceto nas hipóteses previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e legislações específicas;*
- *Não ser proponente de projetos culturais ativos no Ministério da Cultura, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros.*

Portanto, as alterações tornaram o edital menos restritivo para situações de conflito de interesses.

De outro modo, a Portaria nº 39, de 2017, conta com rol de impedimentos extenso, em descompasso com as premissas do edital de credenciamento nº 01-2018:

- Art. 3º I - houver interesse, direto ou indireto, mediato ou imediato, por si ou qualquer de seus parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral até o terceiro grau, no resultado do projeto a ser examinado; II - tenha participado como*

²⁹ Processo SEI nº 014000159742-2017-02.

colaborador na elaboração do projeto ou tenha participado da instituição proponente nos últimos dois anos, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau; III - esteja litigando, judicial ou administrativamente, com o proponente, respectivo cônjuge ou companheiro; IV - esteja vigente a contratação anterior que tenha como objeto a análise e emissão de parecer técnico sobre projetos culturais para o Ministério da Cultura ou suas Entidades Vinculadas; V - esteja de posse de projetos com prazo de análise técnica vencido, inclusive a prorrogação, se houver, enquanto não recebido pela unidade técnica o respectivo parecer; VI - passe a exercer atividade profissional ou se enquadrar em situação prevista como impedimento ao credenciamento.

O único mecanismo para evitar situação conflituosa é a declaração do próprio parecerista no momento de seu credenciamento e durante a análise de projeto cultural. No sistema Salic, o perfil “Pareceristas” conta com campo em que o profissional reconhece a situação de conflito e declara o impedimento, suas causas ou suspeição à unidade técnica demandante.

Não há, por parte da Secretaria Especial de Cultura, atitude preventiva de verificar, de maneira independente, eventuais vínculos com os projetos culturais, pois faltam acesso a bases de dados e ferramentas para essa verificação.

Na presente avaliação, foi feito levantamento de vínculos entre pareceristas que atuaram no período de 2018-2022 e projetos culturais a eles relacionados. De 278 pareceristas que analisaram ao menos um projeto cultural no referido período, 87 têm Pronac’s relacionados, na figura de proponente, de incentivador ou de fornecedor.

Os vínculos com os projetos culturais aconteceram a partir de 2018, isto é, após o credenciamento desses profissionais para atuar no processo de aprovação de projetos incentivados.

Ademais, foram identificadas 05 (cinco) empresas de consultoria ligadas a pareceristas que assessoram a elaboração de projetos culturais com recursos de incentivo, cujo descritivo de atuação consta das páginas eletrônicas:

Empresa 01: *“Expertise em Cultura. Somos especializados em projetos culturais e leis de incentivo à Cultura. Atuamos no campo de consultoria, formatação, inscrição de projetos e gestão de recursos captados.”*

Empresa 02: *“Consultor de Cultura/Terceiro Setor e Palestrante. Especialista em Elaboração de Projetos para Mobilização de Recursos.”*

Empresa 03: *“Trabalha com assessoria e consultoria na elaboração e execução de projetos via Leis de Renúncia Fiscal a nível federal, estadual e municipal.”*

Empresa 4: *“É um hub com soluções e ideias para artistas, produtores e organizações empresariais. Liderada pelo ator, pesquisador, gestor e produtor), atua na criação de projetos nas diferentes áreas artísticas, estruturá-los, captar recursos e executá-los. Somos especialistas em análise de projetos e curadoria para investimentos de empresas em cultura via leis de incentivo à cultura, em elaboração e aprovação de projeto, além da mediação entre empresas e artistas.”*

Empresa 05: *“Empresa com atuação em planejamento, elaboração, gestão executiva e financeira, produção executiva e prestação de contas de projetos culturais.”*

Nessas situações, não é possível identificar os projetos culturais que foram assistidos, para identificar se o parecerista atuou na aprovação de projetos em que foi consultor. A consultoria para a elaboração do projeto cultural acontece em etapa anterior à inserção da proposta no sistema Salic, em relação comercial e privada entre o proponente e a empresa contratada, o que torna inviável a rastreabilidade

dessa atuação. Tal situação, contudo, associada à falta de distribuição automática e aleatória dos projetos, representa um risco considerável de ocorrência de situações com potencial de comprometer a regularidade do processo de aprovação de projetos culturais.

Diante de todo o exposto, no entanto, constata-se a necessidade de aperfeiçoamento da gestão de qualidade dos pareceres que balizam as aprovações dos projetos culturais por parte da SEFIC e das Unidades de Análise Técnica, além de adoção de mecanismos que promovam maior integração entre as áreas. O processo de credenciamento e de descredenciamento de pareceristas também precisa ser revisto, a fim de contribuir para a boa governança do programa.

4.2 Força de trabalho do Pronac Incentivo.

As pessoas são o principal valor de uma organização e o capital humano é essencial para a adequada governança. Ocorre que a principal dificuldade para a avaliação da força de trabalho é a inexistência de métricas e de indicadores parametrizando a demanda exigida para os projetos Pronac em suas diversas etapas.

Essa é uma problemática de todo o Executivo Federal. Metodologias para dimensionamento da força de trabalho são iniciativas recentes, com destaque para o modelo referencial DFT, regulamentado pela Portaria SEDGG/ME Nº 7.888, de 1 de setembro de 2022, desenvolvido pelo Ministério da Economia em parceria com a Universidade de Brasília (UNB).

Por definição, o DFT *“é uma das ferramentas de planejamento da força de trabalho que processa dados qualitativos e quantitativos sobre as entregas realizadas por uma equipe, as características de pessoal que compõem a unidade e o contexto do trabalho. Sua utilidade mais conhecida é a de estimar a quantidade ideal de pessoas para realizar entregas, com foco em resultado, considerando o contexto organizacional e as características da força de trabalho. Esse instrumento de planejamento visa apoiar a gestão de pessoas e subsidiar o planejamento de políticas públicas.”*³⁰ (Grifo nosso)

Somente a partir do preenchimento de indicadores de resultados referentes à seleção e quantificação, mês a mês, das entregas, e o tempo despendido para sua realização, a quantificação da demanda adquire valor de referência, entre outros indicadores da metodologia.

Sucedeu que a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (Cogep) do MTur pactuou como meta³¹ a partir de 2022 o dimensionamento da força de trabalho, porém os resultados da metodologia não foram concluídos. Até 12 de dezembro de 2022, o referido dimensionamento foi realizado tão somente na Secretaria Executiva e no Gabinete do Ministro³², tendo em vista que apenas 1 (um) servidor está responsável pelo DFT.

Considerando a limitação do trabalho, de inexistência de estimativa de tempo para as entregas do PRONAC, a presente avaliação buscou aproximar dados sobre o quantitativo de recursos humanos com as informações possíveis e disponíveis do Sistema Salic.

Força de trabalho do corpo técnico.

A **tabela 7** mostra o quantitativo de profissionais que atuam diretamente com Incentivo à Cultura, por Secretaria e suas subdivisões:

³⁰ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/dimensionamento-da-forca-de-trabalho/dft-1> em 24.11.2022.

³¹ Relatório de Gestão MTUR, 2021.

³² Ofício nº 355/2022/CDQV/COGEP/SGE/GSE.

Tabela 7 - Distribuição da força de trabalho de Incentivo à Cultura em 2022 (quantidade).

Área	Quantidade de Pessoas
Coordenação-Geral de Admissibilidade e Aprovação (CGAH)	1
Coordenação de Admissibilidade (COADP)	5
Coordenação de Aprovação (COAPP)	4
Serviço de Admissibilidade e Aprovação (SEAPP)	1
TOTAL ADMISSIBILIDADE E APROVAÇÃO (SEFIC)	11
Coordenação-Geral de Execução e Fiscalização (CGEFI)	1
Coordenação de Execução (COEX)	6
Coordenação de Fiscalização (COFIS)	3
Coordenação de Movimentação Financeira (COMOF)	2
Serviço de Execução e Fiscalização (SEEFI)	1
TOTAL EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO (SEFIC)	13
Coordenação-Geral de Avaliação de Resultados (CGARE)	1
Coordenação de Avaliação de Objeto (COAOB)	6
Coordenação de Avaliação de Ação Cultural (COAAC)	1
Serviço de Avaliação de Resultados (SEARE)	1
TOTAL AVALIAÇÃO DE RESULTADOS (SEFIC)	9
Coordenação-Geral de Inovações, CNIC e Gestão do Banco de Pareceristas (CGICP)	6
TOTAL SEFIC	39
Coordenação-Geral de Fomento (CGFMT)	1
Coordenação de Aprovação de Projetos Incentivados (COAPI)	5
TOTAL ADMISSIBILIDADE E APROVAÇÃO (SNAV)	6
Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação de Resultados (CGAAR)	3
TOTAL ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS (SNAV)	3
TOTAL SNAV	9
Coordenação de Análise Financeira de Projetos Incentivados de Música, Artes Visuais, Humanidades (CAFMU)	11
Coordenação de Análise Financeira de Projetos Incentivados de Audiovisual, Artes Cênicas, Patrimônio Cultural, Museus e Memória (CAFAV)	12
TOTAL AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE FINANCEIRA (SGFT)	23
TOTAL DE SERVIDORES QUE ATUAM NO SUBSÍDIO TRIBUTÁRIO DO PRONAC	71

Fonte: Ofício nº 51/2022/DFIND/SEFIC/SECULT, Ofício nº 424/2022/SNAV/GAB/SNAV/SECULT, Planilha SEI nº 1584787, extração SIAPE de 04.05.2022, consulta a sistemas corporativos da CGU em 23.06.2022. Obs.: Foram identificados unicamente colaboradores que atuam diretamente na operacionalização do subsídio tributário do PRONAC. Não estão incluídos: dirigentes da alta administração (secretários, diretores funções 101.4 a 101.6), colaboradores lotados no gabinete e diretorias e os terceirizados de todas as áreas.

Nota-se que as Coordenações-Gerais são compostas unicamente pelos próprios dirigentes da área. A recém-criada Coordenação de Avaliação do Impacto Cultural, apesar de função relevante na obtenção de informações gerenciais, também conta com um único servidor.

Na parte operacional, Sefic e SNAV têm em seu quadro servidores de carreira, ponto positivo para a gestão, que contribui para a continuidade de ações e independência de atuação. Há equilíbrio entre ocupantes de cargos de nível médio e de formação de curso superior.

As unidades da Subsecretaria de Gestão e Transferências, CAFMU e CAFAV, também são formadas por equipe de servidores permanentes, com predominância de técnicos de nível superior e um agente de nível médio.

Na **tabela 7**, o Coordenador-Geral da CGICP é o único nomeado para cargo comissionado.

A média de tempo no cargo é de 10 anos, todavia sete servidores já atuam por tempo prolongado, mais de 35 anos, portanto, em condições próximas à aposentadoria, com indicativo de redução de mão-de-obra.

Já as **tabelas 8 e 9** demonstram a quantidade de propostas e de projetos que transitam pelos setores responsáveis pela admissibilidade e homologação, anualmente.

Tabela 8 - Demanda anual das áreas de admissibilidade e homologação.

Situação	Propostas ou Projetos (quantidade)					
	2017	2018	2019	2020	2021	Média anual
Propostas cadastradas e enviadas à SECULT - Admissibilidade	7.105	8.772	7.691	8.002	6.839	7.682
Propostas Transformadas em Projetos - Admissibilidade	4.976	5.385	3.781	4.684	2.645	4.294
Projetos Aprovados – Homologação	4.861	5.376	3.778	4.640	2.636	4.258

Fonte: Salic Gerencial, consulta em 21.11.2022.

Tabela 9 - Quantidade de Projetos Incentivados por área inscritos no SALIC 2017-2022.

Área Cultural	Projetos Culturais (quantidade)					
	2017	2018	2019	2020	2021	Média anual
Artes Cênicas	1.862	1.826	1.253	1.727	678	1.469
Artes Integradas	0	0	0	0	0	0
Artes Visuais	454	526	297	427	258	392
Audiovisual	393	462	441	515	493	461
Humanidades	677	846	529	616	456	625
Museu e Memória	30	64	72	109	38	63
Música	1.359	1.455	1.044	1.171	651	1.136
Patrimônio Cultural	201	206	145	119	71	148
TOTAL	4.976	5.385	3.781	4.684	2.645	4.294

Fonte: Salic Gerencial, consulta em 21.11.2022.

Na SNAV, a análise preliminar de admissibilidade e a homologação são realizadas pela mesma Coordenação (COAPI), situação que difere da Sefic, que desagrega a execução por Coordenações diferentes, COADP e COAPP, respectivamente.

Na área de audiovisual, os funcionários que atuam junto à COAPI são cedidos de outras unidades do MTur para trabalhar em força-tarefa de análise de projetos, o que indica conjuntura instável dessa configuração.

De todo modo, tão-somente 16 pessoas, já incluindo os Coordenadores-Gerais e Coordenadores das áreas, atuam na fase inicial do incentivo fiscal, para analisar a média anual de 7.682 propostas e proceder à homologação de 4.258 projetos.

É de se salientar que os projetos não transitam uma única vez em cada setor. Até chegar à aprovação final, os retrabalhos ocorrem por motivo de diligências, análises de recursos, encaminhamentos e atendimentos a solicitações de proponentes.

Já nas fases de execução e de fiscalização do Pronac, a Secult conta com 13 pessoas da Sefic mais 3 da SNAV, incluindo os dirigentes. No setor audiovisual, as mesmas pessoas trabalham com a avaliação de Resultados, isto é, as horas alocadas são divididas entre o acompanhamento de projetos e a análise final.

Esse grupo também é responsável pelo monitoramento de número significativo de projetos Pronac. Os projetos culturais vigentes em 2022³³ totalizam 10.161, sendo 382 no segmento audiovisual. A pouca mão de obra resulta ainda em baixo percentual de fiscalização de projetos culturais (**tabela 10**):

Tabela 10 - Projetos fiscalizados por ano e área cultural.

Área Cultural	Projetos Culturais (quantidade)			
	2017	2018	2019	Média anual
Artes Cênicas	17	5	9	10
Artes Integradas	3	0	0	1
Artes Visuais	8	3	8	6
Audiovisual	37	6	34	26
Humanidades	3	0	1	1
Museu e Memória	0	1	1	1
Música	7	5	9	7
Patrimônio Cultural	9	3	3	5
TOTAL	84	23	64	57

Fonte: Salic Gerencial, consulta em 21.11.2022. Os anos de 2020 e 2021 não tiveram fiscalização devido à situação de excepcionalidade da pandemia de COVID-19.

Na avaliação de resultados, por sua parte, é de se relevar o passivo de prestação de contas, objeto de reiteradas determinações do Tribunal de Contas da União³⁴ de providências para redução do passivo processual. Há, ainda, o desmembramento da avaliação entre a análise de cumprimento de objeto e a conformidade financeira, entre as Secretarias finalísticas da Secult e a SGFT, respectivamente.

Tabela 11 - Situação de prestação de contas de subsídio tributário do PRONAC.

Situação	Quantidade	Valor captado (R\$)
Prestação de contas aguardando análise.	14.852	11.092.869.366,50
Prestação de contas em análise.	2.384	1.869.604.388,20
Prestação de contas não apresentada	453	135.532.663,21
TOTAL	17689	13.098.006.417,91

Fonte: Salic Gerencial, consulta em 22.11.2022.

³³ Consulta Salic Gerencial em 21.11.2022.

³⁴ Acórdãos 3.232/2017, 12.157/2018, 2.451/2019, 7.725/2020 e 5.460/2022, 2ª Câmara.

O passivo monta ao valor significativo de R\$13 bilhões, e conta para sua análise com não mais que 12 pessoas da Secult, para avaliação de objeto e de impacto da ação cultural, e 23 colaboradores da SGFT para avaliação de conformidade financeira. As situações de inadimplência também exigem providências e diante disso intensificam a demanda das unidades.

Em levantamento técnico da CGARE³⁵, a produtividade na análise de cumprimento de objeto foi de 435 avaliações em 2021, ou seja, só para o passivo processual o setor levaria mais de 34 anos (14.852/435) para a conclusão de processos, levando-se em conta a força de trabalho atual, o que demonstra o tamanho do problema a ser enfrentado.

A antiguidade de processos também dificulta a gestão de resultados, devido a prestações de contas incompletas ou registradas fora do sistema Salic, obstáculos à realização de diligências por não localização ou demora de resposta de proponentes, valores desatualizados etc. O processo é contínuo e dinâmico, com acréscimo ao passivo de novos processos que chegam sucessivamente.

A falta de uma solução tempestiva para os processos de prestação de contas pretéritos aponta para insuficiência de recursos humanos e de maior criticidade de mão-de-obra na etapa final dos projetos culturais.

Tabela 12 - Prestação de contas sob a responsabilidade da SGFT.

Situação	Quantidade	Valor captado (R\$)
E68 – Aguarda análise financeira.	1.534	1.621.153.749,81
E17 – Diligenciado prestação de contas.	105	68.013.915,23
E27 – Análise financeira da prestação de contas.	662	712.350.231,06
E30 – Análise de resposta de diligência.	97	102.890.651,29
E77 – Aguarda laudo final.	91	56.646.393,68
TOTAL	2.489	2.561.054.941,07

Fonte: Salic Gerencial, consulta em 22.11.2022.

Já a **tabela 12** indica gargalo de execução por parte da SGFT, na medida em que 1.534 projetos se encontram pendentes de análise financeira, o que impede a emissão de laudo final de avaliação por parte da Sefic e da SNAV, que consolidam os pareceres de cumprimento de objeto e financeiro, em posição definitiva sobre a regularidade das contas.

A despeito da inexistência de métricas de dimensionamento de força de trabalho oficiais, as Coordenações das diversas fases do Pronac quantificaram a carência de força de trabalho em cada setor³⁶:

Tabela 13 - Força de trabalho necessária PRONAC (quantidade).

Secretaria	Unidade	Força de trabalho atual	Servidores necessários para recompor o quadro de pessoal
SEFIC	CGAH	9 servidores (3 ocupantes de cargos de chefia)	12
	COADP	4 servidores e 1 colaborador terceirizado	08
	COAPP	4 servidores (sendo 1 de meio período) e 1 colaborador terceirizado	02
	SEAPP	1 servidor e 4 colaboradores terceirizados	02
	CGEFI	13 servidores (5 ocupantes de cargo de chefia)	10
	COMOF	2 servidores e 2 colaboradores terceirizados	03

³⁵ Transparência e prestação de contas – 2021. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/valor-publico-gerado-1/2021/sefic.pdf>.

³⁶

Secretaria	Unidade	Força de trabalho atual	Servidores necessários para recompor o quadro de pessoal
	COFIS	1 servidor	05
	SEEFI	1 servidor e 5 colaboradores terceirizados	02
	CGARE	13 servidores (4 ocupantes de cargos de chefia)	27
	COAOB	9 servidores	26
	COAAC	1 servidor	0
	SEARE	1 servidor	01
SNAV	CGAAR	3 servidores (2 ocupantes de cargo de chefia) 4 colaboradores terceirizados	02
	COOAC	1 servidor e 4 colaboradores terceirizados	02
SGFT	CGPC	38 servidores (7 ocupantes de cargos de chefia)	18
	CAFMU e CAFAV	22 servidores	06
	CAFTC	9 servidores	06
	DIPC	2 servidores	02
	DVAP	2 servidores	02
	CADE	3 servidores	02

Fonte: Ofício nº 3970/2022/SEFIC/SECULT, Ofício nº 719/2022/SNAV/GAB/SNAV/SECULT, Ofício nº 4719/2022/SGFT/GSE, Ofício nº 6080/2022/SECULT/GAB/SECULT, Ofício nº 81/2022/DFIND/SEFIC/SECULT, posição de 16.12.2022.

No âmbito da Sefic, a Coordenação de Avaliação do Objeto foi a única que procedeu a levantamento de indicadores de produção, de 14,1 pareceres e de 10,3 diligências mensais por técnico (produtividade de julho a novembro/2022), para estimar número de pessoas necessárias para estancar o passivo de avaliação de contas.

A SGFT também informou a produtividade das equipes e o déficit mensal de análises para se chegar ao número de acréscimo de servidores em suas coordenações.

Para os demais setores, conquanto justificativa de que trabalham sob alta demanda, os parâmetros para se chegar ao quantitativo de pessoas necessárias ao funcionamento efetivo de cada área não foram apresentados.

Perfil da Alta Administração.

Os titulares de cargos, 101.4 a 101.6, são em maioria de nomeados em comissão.

Tabela 14 - Nomeações Pronac DAS 101.4 a 101.6 (quantidade).

Unidade	Nomeado sem vínculo	Vínculo Efetivo	Total
Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC	2	5	7
Departamento de Fomento Indireto	1	13	14
Secretaria Nacional de Audiovisual	2	-	2
Departamento de Políticas Audiovisuais	-	5	5
Subsecretaria de Gestão de Fundos e Transferências	3	5	8
TOTAL	8	28	36

Fonte: Planilha nomeações Pronac (e-AUD 1304427), posição de 27.10.2022.

O perfil profissional na ocupação recente de altos cargos de direção e de assessoramento do Pronac foi examinado diante de preceitos estipulados pelo Decreto nº 9.727, de 2019.

Segundo o artigo 2º do aludido Decreto, os critérios gerais para a ocupação de DAS ou FCPE consistem em idoneidade moral e reputação ilibada, perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou função e não enquadramento em hipóteses de inelegibilidade da LC nº 64, de 18 de maio de 1990.

As condicionalidades de probidade e de não enquadramento em situações de inelegibilidade são atos declaratórios dos postulantes que assinam formulário padrão com indicativo de atendimento aos critérios.

Foi feita então análise curricular dos gestores do Pronac do alto escalão, Secretários e Diretores, para verificar se há conformidade com o requisito estipulado pelo Decreto nº 9.727/2019 de perfil profissional e/ou formação acadêmica compatível com o cargo ou função.

Da avaliação, não restaram comprovadas experiência e qualificação correlatas ao segmento cultural; ao contrário, constatou-se com perfil profissional heterogêneo dos dirigentes do Pronac, tendo como exemplos: prestação de serviços de vigilância e de segurança privada, formação em direito com especialização em direito civil, família, sucessões, direito imobiliário, auditoria governamental, língua portuguesa, comunicação social, assim como o exercício de cargos públicos em outros órgãos e entes de setores não culturais.

Verificou-se, ainda, expressiva rotatividade na ocupação de cargos estratégicos do Pronac, com mudanças recorrentes nos principais cargos de direção e assessoramento do Pronac, nos anos de 2018 a 2022:

Quadro 6 - Rotatividade de cargos estratégicos do Pronac.

CARGO	Mudança de Gestão	
	INÍCIO	FIM
SECRETÁRIO ESPECIAL DE CULTURA/MINISTRO DE ESTADO DA CULTURA	25.07.2017	02.01.2019
	03.01.2019	04.09.2019
	05.09.2019	06.11.2019
	07.11.2019	02.03.2020
	03.03.2020	18.06.2020
	19.06.2020	29.03.2022
	30.03.2022	Atual
SECRETÁRIO ADJUNTO/ SECRETÁRIO EXECUTIVO	10.11.2016	24.06.2018
	25.06.2018	02.01.2019
	03.01.2019	26.04.2020
	27.04.2020	13.06.2021
	14.06.2021	30.03.2022
	31.03.2022	17.10.2022
	18.10.2022	Atual
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE FOMENTO INDIRETO	08.08.2018	25.08.2020
	26.08.2020	09.11.2020
	10.11.2020	22.03.2021
	23.01.2021	31.05.2022
	01.06.2022	Atual
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS AUDIOVISUAIS	08.08.2018	07.07.2019
	08.07.2019	08.09.2021
	09.09.2021	19.12.2021
	20.12.2021	22.05.2022
	23.05.2022	Atual

CARGO	Mudança de Gestão	
	INÍCIO	FIM
SECRETÁRIO NACIONAL DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA	01.07.2016	25.11.2019
	26.11.2019	05.08.2020
	06.08.2020	30.03.2022
	31.03.2022	Atual
SECRETÁRIO NACIONAL DE AUDIOVISUAL	29.04.2017	09.07.2018
	10.07.2018	31.12.2018
	07.02.2019	25.07.2019
	26.07.2019	25.11.2019
	26.11.2019	14.05.2020
	15.05.2020	18.08.2020
	19.08.2020	02.11.2021
	03.11.2021	30.03.2022
	31.03.2022	22.05.2022
	23.05.2022	Atual

Fonte: DOU de 01.01.2018 a 18.11.2022.

A mudança sistemática no exercício de cargos/funções da alta administração compromete a implantação do Programa e a continuidade de suas políticas, o que é percebido pelas constantes alterações das normas infralegais, mudanças de fluxos de execução e de instâncias aprovadoras.

Plano de capacitação e situações de conflito de Interesses.

No plano de qualificação, cursos específicos para os servidores do Pronac em 2020 a 2022 não ocorreram, sequer há informação sobre treinamentos em períodos anteriores. A Secult alega que houve a participação de servidores em cursos diversos ministrados pelo Ministério, sem pauta específica do Pronac, mas não enviou comprovação da realização das capacitações.

Ainda que a estratégia de capacitação e de treinamento seja responsabilidade do setor de pessoal do Ministério, à Secult caberia proceder a levantamento de qualificações prioritárias focadas ao Programa.

No tocante a pesquisas recentes sobre a motivação de servidores do Pronac e de percepção desses colaboradores sobre a atuação da Secretaria, a COGEP/SGE/SE noticia pesquisa de clima organizacional programada para novembro de 2022. Os resultados da pesquisa não foram consolidados até o término da presente avaliação.

Sob outro enfoque, não foram identificados projetos culturais com relação de vínculo com servidores atuantes no Pronac e seus dirigentes, aspecto favorável à gestão.

Em conclusão, há indicativo de recursos humanos insuficientes perante a demanda do Pronac. Destarte, não há política de capacitação e de valorização profissional contínuas. O perfil profissional da alta administração do Pronac é distante do setor cultural e de seus desdobramentos.

A seguir, as análises vinculadas à subquestão 3.3.

4.3 Marco regulatório do Pronac.

A melhoria regulatória é princípio basilar de governança e representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas³⁷.

A Comissão Europeia em diversas tratativas sobre o tema reforça o conceito de que *“uma regulação bem direcionada, baseada em evidências e escrita de forma simples, tem maior probabilidade de ser adequadamente implementada e atingir seus objetivos, sejam econômicos, sociais ou ambientais.”* (grifo nosso).

O Guia da Política de Governança da Casa Civil da Presidência da República³⁸ também assevera que os órgãos e entidades da administração pública devem editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente.

Para embasar a avaliação deste item, remete-se também a algumas questões do Decreto 9.191, de 2017, que norteia a elaboração e alterações de atos normativos: Há ameaça de ruptura de segurança jurídica? O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos? O ato normativo será entendido e aceito pelos cidadãos? O ato normativo é exequível? As disposições podem ser aplicadas diretamente? Como serão avaliados os efeitos do ato normativo?

Assim, importante questionar se os normativos são claros e suficientes para que cidadãos possam usufruir da política pública, sem excesso de formalismos e de burocracia.

Coerência e coesão também são almejadas, bem como consultas públicas e outras formas de participação social na concepção de normas que direcionam as ações governamentais.

Relativamente ao marco regulatório³⁹ do Pronac buscou-se avaliar:

- A coerência dos normativos entre si.
- Clareza e objetividade dos atos normativos.
- Se as normas são suficientes e adequadas para contemplar todas as etapas e circunstâncias necessária à boa execução da política pública.
- Se as mudanças significativas na legislação foram respaldadas em estudos técnicos e objetivos.
- Se existiu participação e representatividade social nas reformulações dos regramentos.

O arcabouço normativo do Subsídio Tributário do Pronac foi devidamente institucionalizado e promulgado por órgãos com legitimidade para fazê-lo.

Coesão, clareza e suficiência das normas.

No tocante à qualidade da regulação do Pronac, observam-se divergências entre o que dispõe a IN 01-2022 e a praxe, assim como lacunas regulamentares para a aplicabilidade do fomento e do incentivo:

Na fase de admissibilidade:

- O proponente pode ser diligenciado até três vezes, porém esse limite para diligências não está previsto no normativo.

³⁷ European Commission. *Better regulation: delivering better results for a stronger union*. Bruxelas: European Commission, 14 sept. 2016. (*Communication from the Commission*). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>.

³⁸ Guia da política de governança pública/Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

³⁹ Lei nº 8.313-1991, Decreto nº 5.761-2006, Decreto nº 10.755-2021, IN MinC nº 5-2017, IN nº 02-2019 e IN nº 01-2022.

- O § 2º do artigo 26 determina que caso a proposta não ultrapasse o exame de admissibilidade, adotar-se-á o procedimento previsto no § 1º do caput e §§ 1º e 3º do art. 85 da IN 01-2022, quando, de fato, os parágrafos citados estão dispostos no artigo 84.
- Há tratamento diferenciado quando o pedido de desarquivamento é sobre o enquadramento nos objetivos da Lei, relativamente a outros motivos. Em tal caso, o pedido de desarquivamento é analisado pela CNIC, porém essa competência não está formalmente atribuída.
- Nos termos do artigo 28, a proposta é convertida em projeto após a decisão definitiva sobre enquadramento. Sucede-se que, na prática, a mudança para projeto acontece antecipadamente no sistema Salic, durante a fase de interposição de pedido de reconsideração. O descompasso entre o sistema e a realidade ocasiona erro, porque o proponente pode entender, indevidamente, que o projeto já passou pelo crivo de aprovação, a despeito da falta de decisão definitiva sobre a proposta.

Na fase de homologação:

- O artigo 29 trata de prazo de 30 (trinta) dias para análise do projeto pela Unidade de Análise Técnica e remete às suspensões previstas nos §§2º e 3º do artigo 80 da IN. As suspensões, com efeito, estão sistematizadas no artigo 84, ou seja, a referência está incorreta.
- O artigo 30 estabelece que após a emissão do parecer técnico, o projeto é submetido à Sefic para conferência com vistas à homologação de execução. Todavia, a norma não deixa claro que, nesta situação, o projeto deve ser devolvido para a UAT para ajuste. A atuação da SNAV, em caso de divergência, também não está sinalizada na Instrução Normativa.
- A realização de diligências, após a emissão do parecer da UAT, não está indicada na norma.
- A complexidade da etapa de homologação de projetos resta evidente no fluxograma do **APÊNDICE A**, além de recorrências e de retrabalhos, em contraponto ao princípio da melhoria regulatória que define que quanto mais simples a legislação mais fácil sua aplicabilidade e eficiência.
- A norma regulamenta, unicamente, a atuação da Sefic. A atividade da Secretaria de Audiovisual é entendida tacitamente, e não está referenciada no regulamento.

Na fase de execução:

- Os fluxos de aprovação das alterações de projetos em execução, artigos 43 a 46, não estão claramente definidos.
Para as mudanças de nome de projeto, de local de realização, de fontes de financiamento (art. 43), não há definição de critérios para submissão à manifestação das Unidades de Análise Técnica e demais instâncias.
Para ajustes de itens de orçamento acima de 20%, o artigo 44 determina que devem ser submetidos para análise da Secretaria Especial de Cultura, mas o fluxo de aprovação não está detalhado.
Na hipótese de redução do valor homologado de até 50% (art. 45 e 46), a norma prevê que a submissão para parecer técnico é uma decisão da área técnica, antes da deliberação final da Secretaria competente. Parâmetros para enquadrar o projeto em situação de complexidade que justifiquem a participação da UAT não foram estabelecidos.

Na fase de avaliação de resultados:

- O art. 54, inciso VIII, pressupõe comprovação de cotação de preços prevista no art. 15 para a aquisição de bens móveis e obras de arte adquiridos, produzidos ou construídos, porém as condicionalidades para as cotações estão sistematizadas no artigo 18, isto é, a referência está incorreta.

- A IN 01-2022 não discrimina a competência para análise de conformidade financeira outorgada à Subsecretaria de Gestão de Transferências e Fundos, SGFT na avaliação final, em divergência ao disposto no Decreto nº 10.359-2020.
- Com a vigência da Portaria MTur nº 19-2022, art. 26, os registros nos sistemas, após finalizada a análise da prestação de contas e eventual ressarcimento ao erário foram atribuídos à SGFT. Acontece que o art. 63 da IN 01-2022 impõe essa responsabilidade à Secult e a norma não foi revisada para corrigir o descompasso.

O decreto do Pronac também não discorre sobre pontos relevantes do Programa: i. definição de segmentos e de áreas culturais contemplados, nesse caso as áreas aparecem apenas no descritivo de composição da CNIC; ii. princípios que regem o incentivo e o fomento; iii. vedações de participação; iv. situações de inabilitação; v. sanções em caso de inadimplência ou irregularidades e vi. aplicação de multas em caso de dolo, fraude ou simulação.

Situações de prescrição para a aplicabilidade de sanções e de instauração de tomada de contas especial, embora relevantes para o Programa, similarmente, não estão previstas na Lei e no Decreto. A regulamentação desses temas acontece unicamente nas instruções normativas.

Assim, configura-se hiato no marco regulatório, ao outorgar matéria não prevista em Lei para a incumbência de dispositivos infralegais. Ademais, os dispositivos do Decreto não são de fácil correlação com os capítulos discriminados na Instrução Normativa para atendimento a critérios de simplicidade e inteligibilidade de normas.

No que concerne à coesão regulamentar, os prazos para cumprimento de etapas do Pronac foram atribuídos em regramentos distintos. Ainda, situações de não uniformização de limites de tempo foram identificadas (**APÊNDICE E**). Com isso, compromete-se a clareza para cumprimento de prazos, em especial para usuários externos como proponentes e patrocinadores.

Nota-se que a Lei nº 8.313-1991 determina o prazo de 6 (seis) meses para avaliação final da aplicação de recursos incentivados. Os decretos e a IN MinC nº 05-2017 não estabelecem esse prazo. Já a IN 02-2019 define período de 1(um) ano, prorrogável por mais um ano para a análise, ou seja, incompatível com a Lei de Incentivo. A IN nº 01-2022 aumenta significativamente esse prazo de 24 até 48 meses, e a divergência permanece.

O distanciamento entre o término da execução e a avaliação é risco significativo para a recuperação de valores mal utilizados e avaliação do cumprimento do objeto, e traz dano ao princípio da eficiência. Não bastasse o tempo prolongado para avaliação da legislação, na prática, os limites não são cumpridos. A avaliação CGU 895245 documenta descumprimento do prazo previsto na legislação para a conclusão da análise de prestação de contas, gerando um passivo de projetos pendentes de análise e a prescrição da punibilidade.

Também o prazo de interposição de recurso sobre decisão final de reprovação de contas da IN nº 01-2022, de 20 dias, está inconsistente com o Decreto que define 10 dias para a manifestação.

Outra discrepância é que, embora a Lei nº 8.313-1991, em seu artigo 27, discorra sobre vedação de situações de doação ou patrocínio a pessoa vinculada ao proponente, os atos infralegais do Pronac são silentes sobre a verificação de vínculos entre donatários e doadores. Por conseguinte, mecanismos para a aplicabilidade da Lei não foram definidos.

Finalmente, é de se relevar risco identificado no art. 53 do Decreto 10755-2021 que exigiu readequação de projetos aprovados e sem captação de recursos às novas regras, sob pena de serem definitivamente encerrados em 31.12.2021.

O dispositivo foi objeto de questionamento por meio da ADPF nº 918 junto ao Supremo Tribunal Federal, pendente de decisão definitiva, sob a tese de insegurança jurídica de “*não observância dos*

projetos já em andamento, retrocedendo nos direitos de fomentadores de cultura que já propuseram projetos sob a égide do regulamento anterior.”

De maneira geral, o que se percebe é que a legislação do Pronac não é simplificada e de fácil assimilação, o que sucede em aplicabilidade menos eficiente e sobrecarga da máquina pública, conforme riscos já identificados na avaliação de implementação da política.

Reformulação de regramentos e análise com base em evidências.

A busca pela qualidade da regulação também perpassa por processo decisório baseado em evidências, de forma que qualquer alteração seja respaldada por critérios e estudos técnicos, análise e avaliação de dados, indicadores e parâmetros para essa nova construção.

Como consequência, o agente público consegue identificar corretamente o problema a ser solucionado e dimensionar adequadamente a resposta regulatória mais apropriada (CASA CIVIL, 2018).

No caso do Pronac, mudanças significativas ocorreram desde 2019, com destaque para:

- I) Alteração de valores de projeto e substituição de critérios de regionalização por tipicidade.

Os critérios para cumprimento do Princípio da Não Concentração de recursos, disposto no §8º do art. 19 da Lei nº 8.313, mudaram expressivamente a partir de 2019 (**Quadro 7**).

Existiu alteração no tocante ao número e ao valor máximo de projetos por proponente, limites de valor por projeto, custo per capita, e substituição de critérios de regionalização por tipicidade de projeto.

Quadro 7 - Concentração de Recursos (Normativos Pronac)

NORMATIVO TIPO DE PROPONENTE	IN MinC nº 05-2017		IN nº 02-2019		IN nº 01-2022	
	QTDE Projetos	Somatório Projetos (R\$)	QTDE Projetos	Somatório Projetos (R\$)	QTDE Projetos	Somatório Projetos (R\$)
MEI/PF RJ, SP	4 a 6	1.500.000,00	4 a 6	1.000.000,00	2	1.000.000,00
MEI/PF MG, ES, REGIÃO S	4 a 6	1.875.000,00	4 a 6	1.500.000,00	2	1.000.000,00
MEI/PF REGIÕES N, NE, CO	4 a 6	2.250.000,00	4 a 6	2.000.000,00	2	1.000.000,00
EIRELLI RJ, SP	8 a 11	7.500.000,00	8 a 11	6.000.000,00	5	4.000.000,00
EIRELLI MG, ES, REGIÃO S	8 a 11	9.375.000,00	8 a 11	9.000.000,00	5	4.000.000,00
EIRELLI REGIÕES N, NE, CO	8 a 11	11.250.000,00	8 a 11	12.000.000,00	5	4.000.000,00
LTDA E OUTROS RJ, SP	16 a 20	60.000.000,00	16 a 20	10.000.000,00	8	6.000.000,00
LTDA E OUTROS MG, ES, REGIÃO S	16 a 20	75.000.000,00	16 a 20	15.000.000,00	8	6.000.000,00
LTDA E OUTROS REGIÕES N, NE, CO	16 a 20	90.000.000,00	16 a 20	20.000.000,00	8	6.000.000,00
LIMITES POR PROJETO	-	sem limite	Regra Geral	1.000.000,00	Tipicidade normal	500.000,00
	-	sem limite	art. 4º, § 3º	6.000.000,00	Tipicidade singular	4.000.000,00
	-	sem limite	art. 4º, §2º	sem limite	Tipicidade específica	6.000.000,00
	-	sem limite	-	-	Tipicidade Especial	Sem limite

Fonte: Legislação do Pronac

É de se referir falhas nos controles de análise de vínculos entre proponentes⁴⁰, com prejuízo ao atendimento ao Princípio da Não Concentração, o que faz com que os limites estabelecidos não sejam obedecidos.

A exclusão, a partir de 2022, de critérios diferenciados por região para estimular uma melhor distribuição de recursos em localidades, que, historicamente, tem menor participação cultural, prejudica ainda mais o estímulo à regionalização da produção cultural e artística brasileira. Essa questão, aliada à baixa atuação do mecanismo criado para promover esse equilíbrio (FNC), representam um contraponto à finalidade da lei.

II) Descompasso entre áreas culturais dos regulamentos vigentes e a legislação de regência⁴¹.

A Lei nº 8.313-1991 determina que as doações e os patrocínios de projetos incentivados devem atender, exclusivamente:

os segmentos culturais de teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres; 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, educativas e culturais, de caráter não-comercial.

Já os demais regulamentos definem a abrangência do incentivo por meio de áreas culturais, que até 2021 se mantiveram constantes e em evidente alinhamento ao conceito da Lei: artes cênicas, audiovisual, música, artes visuais, patrimônio cultural material e imaterial, museus memória e humanidades. Dentro de cada área cultural, os segmentos ou linguagem artística da Lei podem ser expressos.

Com as recentes mudanças do Decreto nº 10.755-2021 e da IN nº 01-2022, de novos objetivos voltados a arte sacra, arte contemporânea e belas artes e substituição das áreas de artes cênicas, música e artes visuais, sinaliza-se distanciamento com as definições contidas na Lei nº 8.313-1991 e com regulamentação até então vigente.

Para além de refletir na composição da própria CNIC, conforme já relatado no item 4.3, a alteração demonstra ênfase em outras finalidades culturais e inversão de conceitos em razão das áreas passarem a ser consideradas “segmentos ou linguagens” dentro de cada área definida:

Quadro 8 - Comparativo IN nº 02-2019 x IN 01-2022 (Exemplo de Artes Cênicas).

INSTRUÇÃO NORMATIVA	ÁREA	SEGMENTO
02-2019 (ANEXO VII)	Artes Cênicas	Circo, Dança, Teatro (incluindo óperas ou musicais), Teatro de formas animadas, de mamulengos, bonecos e congêneres, desfile de cortejo de cultura popular e de escola de samba, construção e manutenção de salas de teatro ou centros culturais comunitários em municípios com menos de 100.000 habitantes e ações de capacitação e treinamento de pessoal.
01-2022 (ANEXO V)	Arte Sacra, Arte Contemporânea ou Artes	Teatro e suas performances artísticas. Compreende os diversos gêneros teatrais como Drama, Comédia, Revista. Improvisação, Stand Up, Autos, Teatro de rua entre outros. Teatro Musical. Compreende o gênero teatral que

⁴⁰ Avaliação nº CGU 895245.

⁴¹ Legislação de regência deve ser compreendida como a Lei em vigor, no aludido caso a Lei nº 8.313-1991.

INSTRUÇÃO NORMATIVA	ÁREA	SEGMENTO
		apresenta dramaturgia da peça cênica com claras ações de danças e de canções com coreografia além de cenografia e turismo.

Fonte: Instruções normativas do Pronac.

Além disso, as mudanças de áreas não estão refletidas no sistema SALIC que manteve a estrutura anteriormente prevista.

III) Novas regras para a aprovação de Planos Anuais de Atividades.

Nos termos do art. 24 do Decreto nº 10.755-21 e do art. 3º da IN nº 01-22, apenas instituições cujas atividades são de natureza exclusivamente cultural terão seus planos anuais aprovados. Além disso, museus privados deixam de receber recursos incentivados, a não ser que tais instituições sejam consideradas relevantes para a cultura por decisão da Secretaria Especial de Cultura.

No tocante aos aludidos exemplos, estudos de natureza técnica que respaldaram as alterações não foram demonstrados.

Relativamente à IN nº 02-2019, a Secult descreve⁴², genericamente, que as alterações pretenderam aprimorar a IN anterior, possibilitar aos incentivadores maximizar o uso de sua marca e implementar maior controle, fiscalização, transparência e agilidade na prestação de contas dos projetos culturais. E que a atividade buscou o refinamento de conceitos, racionalidade processual, segurança, controle e simplificação da avaliação de resultados.

Ainda, informa que existiu trabalho participativo que envolveu a Sefic, SAV, entidades vinculadas e os fazedores de Cultura, com ajustes e avanços propostos visando a busca do senso comum, como forma de legitimação e aproximação de conduta, com compromisso e elevado espírito público. Evidências dessa interação não foram demonstradas.

E que tanto a Assessoria Especial de Controle Interno e a Consultoria Jurídica do então Ministério da Cidadania, ao analisar a proposta de alteração da Instrução Normativa, se debruçaram sobre a necessidade do estabelecimento de indicadores para a avaliação da política pública, em cumprimento do Acórdão TCU nº 1.205/2014 – Plenário e de recomendações da CGU e para a produção de informações gerenciais na gestão da política.

Salienta-se a manifestação da Conjur⁴³:

21. Nesse viés, considerando que não foi acostado aos autos qualquer estudo técnico sobre acompanhamento e avaliação da política pública em referência, os órgãos desta Pasta devem estabelecer critérios, métricas e indicadores adequados para que seja possível avaliar a política, caso já não tenham sido estabelecidos. Em outras palavras, o manejo de regras normativas pretendido deve ter a perspectiva de enquadramento da política pública de incentivo cultural na baliza de análise relava às etapas do ciclo de gestão de políticas públicas. Tal ciclo deve compreender o planejamento/formulação da política, o monitoramento, a avaliação e a própria revisão da política pública executada por esta Pasta. (Grifo nosso)

A resposta remete também a dados das antigas plataformas <http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/ferramentas;> [http://sniic.cultura.gov.br/;](http://sniic.cultura.gov.br/)

⁴² Ofício nº 2925/2022/SEFIC/SECULT.

⁴³ Parecer nº 00335/2019/CNJUR-MC/CGU/AGU. O Parecer foi citado no Ofício nº 2925/2022/SEFIC/SECULT, porém a equipe de auditoria não teve acesso ao processo SEI nº 01400.072686/2015-85, do qual o documento foi extraído.

<http://atlas.base-wp.cultura.gov.br>; do SALIC Gerencial e de estudo da FGV de 2018 sobre o desenvolvimento de impacto econômico do incentivo fiscal.

Ora, os dados citados não são suficientes para suprir as exigências contidas na recomendação da Conjur, considerando que têm por base as informações de projetos culturais inseridos no sistema Salic, ou seja, refletem unicamente a realidade de execução. Portanto, não estabelecem parâmetros para avaliação de desempenho e o monitoramento de resultados, problemática refletida no item 1.5 deste Relatório.

No caso da IN nº 01-2022, o órgão fundamenta a alteração unicamente para a adequação às mudanças normativas produzidas pelo Decreto nº 10.755-2021. E que *“não foram localizados nos processos de elaboração das IN 02/2019 e 01/2022 estudos de natureza técnica no tocante ao número e ao valor máximo de projetos por proponente, limites de valor por projeto, custo per capita e substituição de critérios de regionalização por tipicidade de projeto”*.

Isto é, mesmo com mudanças significativas que alteraram a admissibilidade de projetos culturais, o embasamento para os novos critérios não foi adequadamente fundamentado.

Participação Social na reformulação dos regimentos.

A Constituição Federal de 1988 garante a participação social na condução de políticas públicas do Governo Federal e, ao regulamentar o Sistema Nacional da Cultura em seu artigo 216, preconiza a democratização dos processos decisórios com participação da sociedade e controle social, em processo descentralizado e democrático, com a finalidade de garantir o exercício dos direitos culturais.

De igual modo, o Decreto 10.411, dispõe que a análise de qualquer impacto regulatório pode contar com participação social específica antes de decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar problema regulatório específico, sendo que o texto preliminar da proposta de ato normativo pode ser objeto de consulta pública ou de consulta aos segmentos sociais diretamente afetados pela norma.

Sobre participação social na discussão sobre as alterações recém encampadas, a Secretaria Especial da Cultura relata⁴⁴ que:

Na IN 02 02/2019 consta no Parecer Jurídico a informação de que existiu participação social (sei 0687117) na alteração:

“Preliminarmente, cumpre-nos destacar que a minuta em apreço é fruto de um extenso trabalho conjunto de várias unidades da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, da Secretaria do Audiovisual, da Assessoria de Controle Interno e da Consultoria Jurídica deste Ministério, com a colaboração de diversas entidades vinculadas, e haurido a parr de uma série de demandas dos próprios setores da sociedade civil afetados pela presente regulamentação, resultando em uma versão já aprimorada do documento, que ora se submete a um crivo jurídico final. Conforme bem ressaltado no Memorando nº 130/2017/SEFIC, as alterações introduzidas na nova norma proposta otimizam drasticamente todo o fluxo do programa de incentivos fiscais da Lei Rouanet, com ênfase na redução de custos e qualificação das análises do ministério, desde a admissão e aprovação até a prestação de contas e avaliação de resultados dos projetos, com novos instrumentos e métodos de acompanhamento e da própria execução pelos proponentes, buscando melhor atender à principiologia da lei e às finalidades da política pública que por ela se realiza”.

44

Todavia, não foram localizados esses os documentos correspondentes (SEI 01400.072686/2015-85).

Quanto a IN 01/2022, essa foi para normatizar o fluxo processual para maior aprovação de projetos. Tanto é verdade que se verifica, conforme planilha SEI nº 1642557, que no segundo trimestre do ano de 2022 houve aumento expressivo de captação em relação ao mesmo período de 2021, e que de maio de 2022 para junho de 2022 houve um salto de captação de quase 10[dez] vezes mais em um período de 30[trinta] dias, demonstrando assim que estão sendo engendrados esforços para melhoria do sistema como um todo, e esta Pasta vem atendendo a Política Cultural constitucional e legalmente previstas.

Tal premissa, de normatizar o fluxo processual, encontra respaldo nos termos do art.25,I, do Decreto 10359/2020 que confere delegação de competência a Secretaria Especial de Cultura para editar atos normativos, no âmbito de sua competência, tendo ainda a ASTEC (1261234 1363234) e CONJUR (1371789) manifestando-se de forma favorável as modificações, inclusive reconhecendo a competência e o conhecimento técnico adequado para alteração:

“no que tange ao mérito da proposta, considerando a extensão e complexidade do ato, esta ASTEC presume que o órgão e os servidores proponentes do ato normativo detêm os conhecimentos específicos necessários e o analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos e atuando em conformidade com suas atribuições” (1261234) (Sic, Grifo nosso)

Deste modo, não há evidências de interação com setores da sociedade para pensar as mudanças na política a partir de 2019.

Além do mais, a IN nº 01-2022 não promoveu exclusivamente mudança nos fluxos processuais, mas modificou premissas para a admissibilidade e aprovação de projetos, notadamente, de áreas culturais contempladas, de limites e de valores de projetos, substituição de critério de regionalização por tipologia de projeto e o assentimento de planos anuais, dentre outros.

A resposta também remete à ênfase no papel dos gestores públicos na reestruturação da regulação, o que não exige a discussão com a sociedade e com setores envolvidos sobre os desdobramentos da política.

Por último, a participação da CNIC nas discussões para reformulação dos novos regimentos não foi aproveitada, considerando que a Comissão é composta notadamente por especialistas do setor cultural.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o marco regulatório do PRONAC precisa ser revisto, a fim de preservar a qualidade da regulação relativamente a clareza, suficiência, coerência, gestão participativa e base em evidências, o que compromete a boa gestão da política pública.

A seguir, as análises vinculadas à subquestão 3.4.

4.4 Transparência no Pronac.

Transparência e o acesso à informação são considerados medidas indispensáveis para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública. No Brasil, a legislação que trata sobre aspectos voltados à transparência da Administração Pública começa nos dispositivos inseridos na Constituição Federal. Em seu texto original, a Constituição garante a todos o direito ao acesso à informação. O artigo 5º prevê os direitos individuais e coletivos:

“Art. 5º (...) XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...) XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”

Posteriormente, no art. 216, a Constituição estabeleceu a responsabilidade da administração pública sobre a gestão dos documentos públicos e sobre os procedimentos de acesso dos interessados:

“Art. 216. (...) § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”

Embora a Constituição Federal garantisse o direito de acesso às informações públicas desde 1988, não existia uma lei regulamentadora desse direito, que desse as diretrizes necessárias para os procedimentos a serem seguidos pela administração pública para a concessão das informações. A fim de sanar esta falta, foi sancionada a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que entrou em vigor em 16/5/2012 e veio regulamentar o direito constitucional de acesso às informações públicas.

A Lei de Acesso à Informação, garante a todos o direito constitucional de acessar informações públicas dos órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais dos três Poderes. A LAI provocou uma grande mudança no setor público, pois a regra passa a ser o acesso às informações, e o sigilo, somente a exceção. Um dos pilares para garantir sua efetividade é a utilização das tecnologias de informação. O artigo 8º da LAI, além de estabelecer que a transparência é dever dos órgãos e entidades públicas, delimita ainda um rol de informações mínimas que deverão ser objeto de iniciativas de transparência pública.

O Decreto 9.203/2017, publicado em novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, relaciona a transparência como um dos princípios da governança pública e estabelece, entre as diretrizes da governança pública: i) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; e ii) promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Na Administração Pública, a transparência normalmente se dá de duas formas:

a) **Transparência ativa:** é a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a internet. As seções de acesso a informações dos sítios eletrônicos de órgãos e entidades públicas, bem como os portais de transparência, são exemplos de transparência ativa. Essa divulgação proativa de informações de interesse público tem o potencial de evitar o acúmulo de pedidos de acesso à informação formulados pelos cidadãos sobre temas semelhantes, reduzindo, portanto, o esforço empreendido pela Administração Pública na tarefa de processar e responder a esses pedidos.

b) **Transparência passiva:** é a disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica, como, por exemplo, respostas a pedidos de informação registrados para determinado Ministério, seja de forma presencial (por meio do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC) ou eletrônica (mediante uso do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC).

Quando se fala em transparência, parece haver um consenso de que sua principal função está no combate à corrupção. Ou seja, a redução da corrupção tende a ser uma das consequências do aumento

da transparência. Entretanto, não se deve esquecer que a transparência possui outras funções de alta relevância e que precisam ser exploradas para que se tenha um Estado mais eficiente e efetivo. Uma dessas funções é a de possibilitar que se avalie a fidedignidade das informações produzidas. Tal função é essencial, pois não adianta disponibilizar informações sem que exista um grau mínimo de confiança de que elas reflitam a realidade.

A transparência nos processos, sobretudo no que diz respeito à motivação dos atos, dos objetivos que se pretende alcançar, também é fundamental para que seja possível acompanhar o andamento das políticas públicas ao longo da sua execução, bem como seus resultados. Sem transparência na formulação da política pública, não é possível avaliar os impactos da atuação governamental.

A transparência permite que os órgãos de controle e a própria sociedade acompanhem as ações estatais e atuem de modo a evitar o mau uso do dinheiro público.

Além disso, as informações precisam ser disponibilizadas de forma compreensível, e seu uso deve ser incentivado nas várias etapas do ciclo orçamentário e de políticas públicas.

A transparência pública no Poder Executivo Federal, iniciou-se com o Decreto nº 5.842/2005, que regulamentou a implantação do Portal da Transparência do Governo Federal, por meio do qual são apresentadas ao cidadão informações sobre a aplicação de recursos públicos federais, a partir da consolidação de dados de programas e ações de governo oriundos de diversos órgãos Poder Executivo Federal. Por meio das consultas disponíveis, é possível obter dados sobre gastos diretos do Governo Federal; transferências de recursos da União para Estados e Municípios; convênios com pessoas físicas, jurídicas ou entes governamentais; previsão e arrecadação de receitas; e gastos com servidores públicos. Além disso, relaciona as empresas que sofreram sanção pela Administração Pública Federal e também por Estados brasileiros, por meio do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).

As organizações públicas do Poder Executivo Federal que não possuem Páginas de Transparência e/ou informações no Portal da Transparência devem divulgar as informações em seus próprios sites. Além disso, na Página de Acesso à Informação, o órgão/entidade pode, a seu critério, inserir outras informações que julgar pertinentes.

No que se refere ao dado aberto, segundo a definição da Open Knowledge Foundation – OKF, organização sem fins lucrativos que busca promover o chamado conhecimento aberto, dados são considerados abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeita a, no máximo, à exigência de creditar a autoria dos dados e a compartilhá-los pela mesma licença. Quando os dados são produzidos, coletados ou custodiados por autoridades públicas e disponibilizados em formato aberto, considera-se que estes são dados abertos governamentais.

Para que um dado seja considerado aberto, ele precisa seguir oito princípios. São eles: ser completo, primário, atual, acessível, processável por máquina, com acesso não discriminatório, não proprietário e livre de licença. Esses oito princípios visam a tornar disponíveis e compreensíveis os dados do governo, de forma que possam, sem qualquer identificação ou registro, ser fornecidos à sociedade.

No Brasil, a definição de dados abertos foi dada pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que criou a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, é a seguinte: dados abertos são dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte.

Na página institucional do Ministério do Turismo - MTur (<https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos>) há divulgação do Plano de Dados Abertos (PDA), com vigência de junho/2022 a junho/2024. O Plano abrange os setores do turismo e da cultura, e é o documento orientador para as ações de implementação e promoção de abertura de dados produzidos ou que

estão sob a responsabilidade do Ministério do Turismo (MTur), incluindo os da Secretaria Especial da Cultura (SECULT). Estão previstos os canais de comunicação, as formas de interação com a sociedade, ações necessárias para alcance e sustentabilidade dos resultados pretendidos, cronograma com prazos e responsabilidades, bem como obediência às metodologias e padrões para a correta catalogação e publicação dos conjuntos de dados.

Os dados dos projetos beneficiados pela renúncia fiscal no âmbito do Pronac estão disponibilizados no Salicnet - Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (<http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>). Há também o aplicativo de visualização do Salic que é o Portal de Visualizações do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura - VerSalic (www.versalic.cultura.gov.br), os dados apresentados são consultados em tempo real na base do Salic. O VerSalic é uma base de dados que permite visualizar os valores captados anualmente de acordo com o tipo do proponente (se pessoa física ou jurídica), a localização do projeto cultural financiado (estado e município), e a categoria cultural em que os projetos estão inseridos.

O Salicnet tem apresentado inconsistências que foram relatadas na auditoria do TCU relativo ao Processo TC 034.623/2016-7, que se tratava da verificação da regularidade dos projetos culturais financiados pela Lei Rouanet, no relatório que originou o Acórdão TCU 2513-2018, Plenário, de 31/10/2018, foi verificado que nos portais eletrônicos versalic.cultura.gov.br, dados.cultura.gov.br e <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php> não possuem informações suficientes para o adequado controle social. Foi apontado que por meio desses portais o cidadão não consegue ter acesso, por exemplo, à planilha de custos do projeto cultural aprovado e nem aos pareceres emitidos pelos pareceristas credenciados junto ao MinC, pelas entidades vinculadas ao Ministério, quando instadas a se manifestarem, e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, que são peças fundamentais para justificar a aprovação do projeto cultural a ser incentivado. Ainda, os portais mencionados não apresentam os extratos bancários das contas específicas dos projetos culturais incentivados, com a respectiva anexação de documentos comprobatórios (notas fiscais, faturas, recibos, etc) dos débitos lançados, apesar de indicar a quem foi efetuado o pagamento, identificando o fornecedor pelo seu nome e CPF/CNPJ.

Com relação à transparência passiva, para o Serviço de Informação ao Cidadão, que tem a função de dar tratamento a pedidos de acesso à informação com base na LAI, o MTur utiliza-se da Plataforma Integrada de Ouvidoria e do Acesso à Informação – Fala.BR (<https://falabr.cgu.gov.br/>). A extração dos dados relativos aos pedidos de acesso à informação formulados é obtida por meio do Painel de Acesso à Informação, disponível em <http://paineis.cgu.gov.br/>.

No que se refere à transparência, a Lei de Incentivo à Cultura – Pronac disponibiliza dados, de modo geral, a todos os cidadãos pela internet informações das atividades e resultados do Pronac, publicando as informações obrigatórias, tais como: dados gerais do programa, funcionamento, legislação, ferramentas e meios de contato. No entanto, os sistemas utilizados para disponibilização de informações sobre os projetos inscritos no Pronac (Salicnet e Versalic) necessitam ser aprimorados pela falta de informações suficientes nas documentações dos projetos apresentados.

4.5 Sistemas corporativos utilizados pelo Pronac.

O Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura - Salic (<https://salic.cultura.gov.br>) é o sistema informatizado destinado à apresentação, ao recebimento, à análise de propostas culturais e à aprovação, à execução, ao acompanhamento e à prestação de contas de projetos culturais. No sistema, podem ser consultadas as propostas apresentadas, as que foram aprovadas e o histórico de números e valores de recursos aprovados. Também são gerados gráficos e tabelas com o comparativo de captação de recursos por área cultural e por região do País.

O SALIC foi criado em 1994, passando por diversas atualizações. Com isso, algumas informações do sistema de alguns projetos podem estar incompletos em virtude de que a partir de 2010 é que houve a obrigatoriedade de inserção das informações de extrato bancário e que a obrigatoriedade de prestação de contas totalmente digital foi exigida somente a partir de 2017.

Além disso, o sistema tem apresentado outras inconsistências que já foram relatadas nas auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União – CGU e o Tribunal de Contas da União – TCU, conforme detalhadas abaixo:

a) Falta de controles capazes de impedir ou mitigar as chances de um dirigente de empresa inabilitada ter novas propostas aprovadas como pessoa física ou como integrante de outra empresa. Esta inconsistência foi relatada no item 1.2 do Relatório de Avaliação CGU 895245, na auditoria de avaliação realizada pela CGU na Secretaria Especial da Cultura (Secult/MTur), exercício de 2021, cujo o objetivo era de avaliar os processos de trabalho na concessão de incentivo a projetos culturais via mecanismo do mecenato, consta que conforme a informação do gestor o Salic impede a apresentação de uma nova proposta apresentada por empresa/CNPJ inabilitado, porém, o sistema não identifica e, conseqüentemente, não impede o envio de nova proposta encaminhada, por exemplo, por uma filial da empresa inabilitada, uma vez que os algarismos que compõem o CNPJ da filial não correspondem integralmente aos da empresa matriz ou de outra filial, portanto, de acordo com o Salic, trata-se de empresa distinta. E acrescentou, ainda, que o Salic não identifica ou reconhece o dirigente de uma empresa inabilitada. Caso esse dirigente apresente proposta como pessoa física ou vinculado a outro CNPJ, não haveria impedimento ou crítica efetuada pelo sistema. Apenas o CNPJ é classificado como inabilitado e não as pessoas físicas vinculadas a ele. Nesse caso, qualquer impedimento, se identificado, teria que ser efetuado manualmente.

b) Falta de controles capazes para mitigar as chances de descumprimento do Princípio da Não Concentração, proporcionando aprovações indevidas. O Princípio da Não Concentração consiste na limitação de quantidades de projetos e valores homologados para captação de recursos, por proponente, e está previsto no § 8º, art. 19 da Lei 8.313/1991, e de forma mais detalhada no art. 4º da IN nº 02/2019. Esta inconsistência foi relatada no item 1.3 do Relatório de Avaliação CGU 895245, na auditoria de avaliação realizada pela CGU na Secretaria Especial da Cultura (Secult/MTur), exercício de 2021, cujo o objetivo era de avaliar os processos de trabalho na concessão de incentivo a projetos culturais via mecanismo do mecenato, consta que não há controle no Salic a fim de impedir que dirigente de empresa que já tenha atingido o limite imposto pela legislação submeta proposta como pessoa física e não há contabilização das propostas efetuadas como pessoa física na carteira da pessoa jurídica do dirigente.

c) Falta de informações no Salic sobre a quantidade de projetos que, por se enquadrarem nos casos excepcionais do art. 30 da IN 2/2019, solicitaram autorização da Secult para a movimentação de recursos e aqueles que obtiveram tal autorização. De acordo com a Secult, o proponente sinaliza a situação por meio de ligações, e-mail ou na aba "Solicitações" do Salic, mas o sistema não fornece um parâmetro para pesquisa futura, quando da necessidade de resgate de tais informações. A inconsistência está relatada pelo TCU no item 2.3.5.1.1 do Relatório de Auditoria de Prestação de Contas do Presidente da República, exercício 2020, no exame das contas presidenciais, relativo à execução da política cultural da Lei Rouanet.

d) Limitação nos detalhamentos que o Salic permite acessar, dificultando a identificação de informações de fluxo das propostas em fase de homologação, como por exemplo, não há informações suficientes para verificar a “posição da fila” em que uma dada proposta se encontra para análise da homologação, o tempo médio esperado para que tal análise seja concluída, dentre outras. Tais informações seriam benéficas para trazer previsibilidade aos proponentes e permitiriam avaliar se eventuais atrasos no processo de homologação possuem ou não justificativas técnicas relacionadas às

características de cada proposta e à capacidade da força de trabalho da Secult e de suas vinculadas. A inconsistência está relatada pelo TCU no item 2.3.5.1.1 do Relatório de Auditoria de Prestação de Contas do Presidente da República, exercício 2020, no exame das contas presidenciais, relativo à execução da política cultural da Lei Rouanet.

e) Diversas inconsistências no Salic como: alterações indevidas nas datas de mudança das situações dos projetos; alterações indevidas nas situações dos projetos; desaparecimento temporário de projetos nas unidades responsáveis por seus andamentos. Estas inconsistências foram relatadas pelo TCU no item 2.3.5.1.1 do Relatório de Auditoria de Prestação de Contas do Presidente da República, exercício 2021, que originou o Acórdão 1481/2022, Plenário, que se tratava do exame das contas presidenciais, relativo à execução da política cultural da Lei Rouanet. Consta, também, nesse relatório que no âmbito da auditoria procealicsso TC 040.520/2021-8, foram evidenciadas diversas falhas de governança e de segurança da informação no Salic, tais como: falhas nos registros dos logs de acesso, backup das informações por tempo insuficiente (cinco dias); alteração de informações diretamente no banco de dados do sistema, falhas na segurança das senhas de acesso ao sistema.

Diante do exposto, devido a insuficiência de informações dos projetos, falta de segurança no sistema, ausência de dados concisos, dentre outros, verificadas nas auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União – CGU e o Tribunal de Contas da União – TCU há comprometimento da confiabilidade de informações do sistema S. Portanto, o sistema necessita de melhorias e aprimoramentos, para o adequado acompanhamento e desempenho da gestão da política pública e da conformidade de sua execução.

4.6 Gestão de riscos do PRONAC.

O processo de implementação da Gestão de Riscos (GR) no MTur está em andamento, por isso a avaliação da GR no âmbito do PRONAC não está concluída.

Em 2020, foi proposto Plano de Ação pactuado junto à CGU, com definição de cronograma da GR composto por atividades, etapas, responsáveis e prazos, deliberado e validado na 1ª Reunião Ordinária do Comitê de Governança, Riscos e Controle (CGRC), em 26 de janeiro de 2021.

Relativamente às etapas pactuadas no Plano de Ação, foram finalizadas:

- Validação do Mapa Estratégico do Ministério do Turismo, com adequação da estratégia à incorporação da SECULT à estrutura do Ministério na 2ª Reunião Ordinária do Comitê de Gestão de Riscos e de Controle, CGRC de 26 de maio de 2021. O documento foi referendado pela Portaria GM/MTur nº 27, de 23 de agosto de 2021, que modificou a Portaria nº 753 anteriormente vigente e alterou a estrutura de governança com a incorporação da SECULT.
- Aprovação da Política de Gestão de Riscos do Ministério, bem como da Declaração de Apetite a Riscos do Órgão, publicados por meio da Resolução CGRC/MTur nº 01, de 7 de março de 2022 e anexo.
- Validação da Metodologia de Gestão de Riscos, na 5ª Reunião Ordinária do CGRC ocorrida em 24 de maio de 2022.
- Validação e atualização do Regimento Interno do CGRC também na 5ª Reunião do Comitê.

Figura 4 - Evolução da Gestão de Riscos no MTur



Fonte: elaboração própria, posição de 25.11.2022.

Em trabalho conjunto com a Consultoria GD CONSULT, por meio da realização de oficinas de trabalho junto às áreas setoriais do Ministério foram elaborados o Plano Estratégico do Órgão e portfólio de projetos também considerados estratégicos para o gerenciamento de riscos, por meio de critérios de priorização de visibilidade política, urgência e análise de riscos.

Também foi desenvolvido projeto-piloto na Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões (SNAIC) para testar a metodologia de implantação de gestão de riscos no Ministério. A metodologia utilizada foi a ABNT ISO 31000/2018 e o Manual Referencial Básico de Gestão de Riscos.

O resultado foi a elaboração de matriz de riscos com base na identificação de processos estratégicos do MTUR naquela área. A sugestão foi de validação da metodologia aplicada no projeto piloto para todo o órgão, o que foi aprovado na 5ª Reunião do CGRC.

As ações que permanecem pendentes para consolidação de gestão de riscos são:

- Provisão de capacitação dos gestores de risco e controle, para mapear e gerenciar os riscos dos processos de trabalho.
- Proposição de Plano de Gestão de Riscos para todo o MTur, compatível com a política reformulada.
- Identificação e avaliação dos riscos inerentes às atividades sob responsabilidade dos Gestores de Riscos e Controles (GRC), de acordo com a metodologia aprovada pelo CGRC.
- Implementação de controles e de monitoramento: a) dos riscos inerentes às atividades sob responsabilidade dos GRC, de acordo com a metodologia proposta; b) dos riscos que podem comprometer o alcance dos objetivos estratégicos. (Relatório de Gestão, 2021, pp. 13-14).

Assim, a proposição, revisão e validação de Plano de Gestão de Riscos para todo o Mtur, compatível com a política reformulada, incluindo mapeamento de riscos da cultura⁴⁵ é incipiente:

“o Plano de Gestão de Riscos do Mtur será concebido após a efetiva implementação do gerenciamento de riscos no âmbito das unidades organizacionais, com uma orientação voltada aos processos de trabalho priorizados, conforme orientação contida na metodologia validada, a ser publicada em meio oficial. Assim, ainda não foi iniciada a etapa de implementação da gestão de riscos no âmbito da Pasta, e, portanto, não constam mapeados por ora, os riscos afetos ao eixo da cultura, sob a alçada da Pasta. Contudo, cumpre destacar que a implementação da gestão de riscos no Mtur se encontra em iminência de realização junto às unidades setoriais, sob a condução da Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE) (GRIFO NOSSO)

Por conseguinte, a unidade setorial da Cultura não desenvolveu riscos específicos da execução do PRONAC, até o encerramento de 2022.

4.7 Considerações finais sobre a governança do Pronac.

A seguir são apresentadas as conclusões decorrentes da avaliação de cada um dos 6 (seis) temas propostos no exame de governança do Subsídio Tributário do PRONAC e identificação de principais fragilidades apontadas neste Relatório:

Processo decisório e sua contribuição para a governança.

Embora as competências das Secretarias e de seus dirigentes tenham sido devidamente instituídas, para os níveis de Coordenações-Gerais e de suas subordinadas, áreas que, com efeito, operacionalizam o Pronac, as atribuições não foram consignadas em normas apropriadas.

Para além da mera existência de um regimento interno ministerial, a formalização de responsabilidades confere qualidade para a governança do Programa, ao definir as instâncias decisórias, os limites de atuação e a autonomia das áreas e o devido reporte a níveis hierárquicos superiores de situações de inconformidades.

O modelo decisório do Pronac está centralizado nos agentes governamentais, e têm o seu principal expoente o Secretário Especial da Cultura. O dirigente atua como instância final e definitiva de todas as etapas dos projetos, ainda, ocupa função de destaque em outras decisões atinentes ao Programa, como na escolha de entidades consideradas relevantes para o recebimento de recursos na manutenção de suas atividades anuais.

Também adquire importante função como Presidente da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), ao decidir sobre segmentos culturais não previstos na Lei nº 8.313-1991 e sobre a participação do Colegiado nas decisões sobre a reprovação de contas, além de voto de qualidade e da prerrogativa de deliberação *ad referendum*. Isto posto, caracteriza-se a centralidade de seu poder decisório.

A CNIC é o único mecanismo atualmente instituído, para operacionalizar a participação social na condução da política pública. Ainda assim, vêm perdendo importante papel, quando deixa de atuar na aprovação de projetos e de participar nas discussões sobre o aperfeiçoamento e novos desdobramentos da política, para exercer, exclusivamente, função recursal consultiva.

O funcionamento como colegiado também vem sendo descaracterizado, posto que a Comissão deixou de dispor sobre o próprio Regimento e as súmulas administrativas perderam efeito.

Discute-se também, sob a ótica da governança, a gestão de qualidade sobre pareceres de aprovação dos projetos, que estão sob a égide das unidades descentralizadas. A Coordenação cabe à Secretaria

⁴⁵ Ofício nº 144/2022/CGMAP/SGE/GSE.

Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura, que dispõe sobre as diretrizes da análise técnica e a operacionalização do Banco de Pareceristas.

A inexistência de padrão de qualidade dos pareceres, assim como o não atendimento ao conteúdo mínimo exigido pela legislação para a composição do documento, demonstram que as Secretarias (Sefic e SNAV), e as Unidades descentralizadas, não têm atuado, de forma integrada e orientativa para que a análise técnica seja consistente e eficaz.

Outro aspecto reside no gerenciamento dos profissionais habilitados para a emissão dos pareceres, quer pelo direcionamento a poucos credenciados, em descompasso com critério de distribuição aleatória e independente dos projetos; quer pela ausência de orientação e qualificação contínuas desses profissionais, para alinhamento da qualidade e uniformização de procedimentos.

Finalmente, situações conflituosas de membros da CNIC e de pareceristas com Pronac's relacionados devem ser discutidas. A Secult não dispõe de ferramentas para a verificação independente de conflito de interesses, ainda que tenha estabelecido como prática o oferecimento de declaração de impedimento por parte dos envolvidos.

Para ambos os casos, nota-se interação significativa com projetos culturais, que envolve risco, a partir do conhecimento do processo e da interação entre as partes, de menor independência na aprovação de projetos de seu interesse.

Estrutura de recursos humanos e sua contribuição para a governança.

As pessoas que atuam na gestão do Pronac, nas Coordenações operacionais do Programa, têm perfil técnico e alinhado ao plano de carreiras ministerial, com vínculo efetivo no serviço público, aspecto favorável da estrutura.

Por outra perspectiva, o quantitativo de força de trabalho do Pronac é insuficiente face à demanda. Não obstante, a apuração sobre o efetivo necessário para suprir a carência de mão-de-obra, requer implementação de metodologia de dimensionamento de força de trabalho, baseada em indicadores qualitativos como as entregas de trabalho.

Para cargos de alta direção, funções 101.4 a 101.6, nota-se experiência profissional não afeta à área cultural. O perfil, compatível com o cargo ou função ocupada, é desejável nos moldes do que determina o Decreto nº 9.727, de 2019.

Ainda que a escolha final do postulante se constitua em ato discricionário da autoridade responsável pela nomeação ou pela designação, conforme art. 7º do mesmo Decreto, o legislador definiu critérios para a ocupação de posições mais relevantes, com o objetivo de profissionalizar a ocupação de funções comissionadas do Poder Executivo Federal.

Finalmente, nota-se rotatividade significativa dos ocupantes das altas funções no período de 2018-2022, com prejuízo à continuidade da política pública, devido a mudanças constantes nas diretrizes do Programa.

Clareza dos Instrumentos normativos.

O arcabouço normativo do Subsídio Tributário do Pronac foi devidamente institucionalizado e promulgado por órgãos com legitimidade para fazê-lo.

Contudo, as disposições normativas do Pronac não são de clara compreensão e apresentam inconsistências relativamente a fluxos de trabalho e de aplicabilidade, premissas de melhoria regulatória e da boa governança.

As recentes alterações da política no tocante a aspectos relevantes de aprovação de projetos culturais; de critérios para a concentração de recursos, de áreas culturais atendidas e de condicionalidades para

a aprovação de planos anuais; não recorreram à análise baseada em evidências, nem sequer usufruíram de discussão com setores da sociedade alcançados pela política.

À vista disso, a qualidade da regulação precisa ser aprimorada, a partir de decisão da alta administração pela simplificação normativa e pela Análise de Impacto Regulatório, em similaridade às boas práticas de agências reguladoras no Brasil, que:

*a) Detêm e fazem uso de sistemas de **informação** e bancos de **dados** consolidados, com informações abrangentes sobre os setores regulados e seus principais stakeholders; b) Incorporam instrumentos de **transparência** e **comunicação** com os públicos-alvo (como consulta pública, audiência pública, câmara consultiva, etc.), enquanto os ministérios fazem uso eventual dos mesmos. Agências como a Aneel podem potencializar as boas práticas no uso da consulta e audiência pública; c) Primam por um **processo racional de tomada de decisão**, baseado na elaboração de estudos sofisticados, de natureza quantitativa, que apoiam o processo de tomada de decisão regulatória; e d) Elaboram **agenda regulatória** (especificam prioridades de regulação necessárias para compreender quais os problemas e objetivos da regulamentação).⁴⁶*

Confiabilidade dos dados e de informações nos sistemas corporativos da cultura.

O Salic - Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura - Salic (<https://salic.cultura.gov.br>) é o sistema informatizado destinado à apresentação, ao recebimento, à análise de propostas culturais e à aprovação, à execução, ao acompanhamento e à prestação de contas de projetos culturais. No sistema, podem ser consultadas as propostas apresentadas, as que foram aprovadas e o histórico de números e valores de recursos aprovados. Também são gerados gráficos e tabelas com o comparativo de captação de recursos por área cultural e por região do País.

Nas auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União – CGU e o Tribunal de Contas da União – TCU foram verificados diversas inconsistências no Salic, como: informações insuficientes dos projetos, falta de segurança no sistema, ausência de dados concisos, dentre outros, comprometendo a confiabilidade de informações do sistema. Portanto, o sistema Salic necessita de melhorias e aprimoramentos, para o adequado acompanhamento e desempenho da gestão da política pública e da conformidade de sua execução.

Transparência e o compartilhamento de informações.

No que diz respeito à transparência, a Lei de Incentivo à Cultura – Pronac disponibiliza dados, de modo geral, a todos os cidadãos pela internet informações das atividades e resultados do Pronac. No site do Ministério do Turismo - MTur há link direcionando para a Secretaria Especial da Cultura, responsável pela gestão da Lei de Incentivo à Cultura.

Na página institucional do Ministério do Turismo - MTur há divulgação do Plano de Dados Abertos (PDA), com vigência de junho/2022 a junho/2024. O Plano abrange os setores do turismo e da cultura, e é o documento orientador para as ações de implementação e promoção de abertura de dados produzidos ou que estão sob a responsabilidade do Ministério do Turismo (MTur), incluindo os da Secretaria Especial da Cultura (SECULT).

Os dados dos projetos beneficiados pela renúncia fiscal no âmbito do Pronac estão disponibilizados no Salicnet. Há também o aplicativo de visualização do Salic que é o Portal de Visualizações do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura - VerSalic, os dados apresentados são consultados em tempo real

⁴⁶ PRO-REG: Contribuições para melhoria da qualidade da Regulação no Brasil / Jadir Dias Proença (org) – Brasília: Semear Editora / Presidência da República, 2010. Volume 1 252 p.

na base do Salic. O VerSalic é uma base dados que permite visualizar os valores captados anualmente de acordo com o tipo do proponente (se pessoa física ou jurídica), a localização do projeto cultural financiado (estado e município), e a categoria cultural em que os projetos estão inseridos.

Com relação a transparência passiva, para o Serviço de Informação ao Cidadão, o MTur utiliza-se da Plataforma Integrada de Ouvidoria e do Acesso à Informação – Fala.BR. A extração dos dados relativos aos pedidos de acesso à informação formulados é obtida por meio do Painel de Acesso à Informação.

De modo geral, a Lei de Incentivo à Cultura – Pronac disponibiliza dados a todos os cidadãos pela internet informações das atividades e resultados do Pronac, publicando as informações obrigatórias, tais como: dados gerais do programa, funcionamento, legislação, ferramentas e meios de contato. No entanto, os sistemas utilizados para disponibilização de informações sobre os projetos inscritos no Pronac (Salicnet e Versalic) necessitam ser aprimorados pela falta de informações suficientes das documentações dos projetos apresentados.

Análise periódica de riscos.

O Ministério do Turismo desenvolveu arcabouço estruturado de gestão de riscos, no entanto, o mapeamento voltado especificamente a situações do PRONAC não aconteceu. A inexistência de identificação de fatores de risco ameaça o alcance de objetivos da política, além de não prevenir situações de inconformidade na execução do Programa, em especial, para casos de maior criticidade e de impacto.

Diante de tudo isso, pode-se afirmar que a governança do PRONAC carece de aprimoramento em múltiplos aspectos, para atender à legislação e à prática que regem o assunto.

5 Avaliação do resultado do Pronac.

5.1 Contextualização.

Os incentivos fiscais são uma das modalidades da Lei nº 8.313/1991. O Estado renuncia ao recolhimento de impostos para as empresas que direcionam recursos para a área cultural. Essa renúncia tem impactos nos recursos que serão transferidos para Estados, Distrito Federal e Municípios e para outras áreas que constituem o orçamento da Seguridade Social. Ainda assim, o instrumento mobiliza recursos significativos que são direcionados para áreas culturais como música, teatro, patrimônio, artes visuais, livro e leitura etc. Simultaneamente os incentivos são apropriados por empresas e pessoas físicas.

No uso do instrumento, tem-se duas pontas. A primeira, a dos proponentes e de seus projetos. Esses se apropriam dos recursos que acabam por ter distribuições com características específicas, ou seja, são distribuídos de forma desigual no território e são apropriados de forma mais intensa por alguns dos proponentes, embora eles sejam muitos e dispersos no território.

A segunda ponta é a dos incentivadores. Aqui há forte presença de empresas de grande porte do setor do petróleo, mineração, bancos e cartões, mas há um número significativo de incentivadores menores e pessoas físicas, embora com peso menor em termos de montantes. Esses agentes têm diferentes forças econômicas, mas todos acabam por fazer uso da renúncia de praticamente 100% dos recursos transferidos aos proponentes.

Assim, embora o setor seja caracterizado por distribuição desigual territorialmente e concentração em alguns proponentes, também é de se considerar que esses dinamizam as áreas culturais com projetos de porte e temporalidades variadas. Esse “mercado” de projetos permite trocas simbólicas e econômicas e tem como característica a multiplicidade, fragmentariedade e descontinuidade.

5.2 O problema.

O PRONAC tem múltiplos objetivos que estão expressos nos seus instrumentos. As ênfases em cada objetivo se alteram no tempo e com os contextos. Um dos primeiros objetivos é o de modernizar a participação do Estado na sua relação com a cultura criando legitimidade e confiança. O Estado não deve fazer tudo, mas deve garantir recursos para que atores da sociedade civil e dos mundos da cultura se tornem capazes de implementar ações, promover a diversidade cultural, o acesso dos cidadãos aos bens simbólicos e ao exercício do fazer cultural. Quer dizer, ao Estado cabe participar da democratização cultural e deve incentivar a democracia cultural.

Assim, o Estado não deve ser juiz da qualidade cultural, mas deve deixar aos atores a eleição de projetos a partir de suas preferências. Entretanto, as preferências e interesses dos atores pode limitar o escopo limitado de bens simbólicos e culturais a serem reconhecidos e valorizados.

Por essa razão, o Estado deve envidar esforços próprios para decidir diretamente, através de consultas e participação social, sobre a destinação de recursos a partir de diferentes instrumentos, sejam eles programas de ação com orientações específicas ou projetos avulsos da sociedade, ou através de Comissões, Conselhos, Grupos e Planos de Trabalho etc.

Para lidar com esses objetivos, o MinC/SECULT conta com o orçamento direto de suas instituições vinculadas e com o PRONAC. Esse conta com três instrumentos complementares: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), os Incentivos Fiscais e o Fundo de Investimento Artístico e Cultural (FICART).

O papel das instâncias de deliberação também foi sendo modificada com as conjunturas políticas. A Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), o Conselho do Fundo Nacional de Cultura (CFNC) e, mesmo, o tardio Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) foram se articulando de diferentes maneiras com os instrumentos de financiamento.

Com relação ao instrumento orçamentário direto do PRONAC, se pode tecer qualificações gerais. O FNC realiza o apoio aos mundos da cultura através do orçamento direto. Está associado à CFNC e ao CNPC, tem fontes orçamentárias e algumas fontes vinculadas, além de ser-lhe facultativo o recebimento de recursos de doação, o que implica a possibilidade de renúncia fiscal ao doador, mas sem que fosse previsto tratamento especial no que diz respeito à gestão fiscal desses recursos. Essa peculiaridade torna as doações passíveis de contingenciamento e até mesmo de desvinculação orçamentária através de mecanismo seguidos como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e Desvinculação de Receitas da União (DRU).

O segundo instrumento é constituído pelo Incentivo Fiscal, que passou a ser discutido como sendo a Lei Rouanet, embora seja apenas uma de suas partes. Inúmeras são as controvérsias a respeito dos incentivos. A principal é que o instrumento daria excessiva liberdade decisória aos empresários (e às pessoas físicas) para escolherem os projetos a serem financiados. A consequência seria financiar as estratégias ou, como se diz, os “departamentos de marketing” das empresas. Outro argumento, igualmente importante, refere-se à inconstitucionalidade do instrumento, afinal recursos públicos estão sendo apropriados por entes privados. No fundo, essa concepção republicana indica que o uso de recursos públicos deveria ser decidido em fóruns políticos republicanos e não por empresas e, ao final, deveriam ser de acesso universal, sem barreiras econômicas, como o pagamento de preços de ingressos, por exemplo. A ideia de serviço público no âmbito da cultura perpassa essa crítica, mas há muitas transições e transações entre esse paradigma e outro, o de mercado.

Por contraposição a esses argumentos críticos, articulam-se outros mais ligados à estrutura do instrumento “incentivo-renúncia fiscal”. Ora, seja o que se diga a respeito dos Incentivos Fiscais, eles aportam recursos significativos aos mundos da cultura, pluralizando e garantindo recursos para parte dos agentes. Um problema que não foi resolvido é o da criação de um Mecenato ou uma cultura de

apoio à cultura independentemente do abatimento dos impostos. Se o objetivo era esse, a dependência das renúncias deveria ser reduzida gradualmente e não é o que se vê.

Repisando, a lei é composta por três instrumentos. Os incentivos fiscais permitem que pessoas físicas e Jurídicas (empresas públicas e privadas) possam abater percentual do imposto de renda ao patrocinarem ou doarem recursos para projetos culturais. O segundo instrumento é o FNC. Os recursos do FNC financiam 80% dos projetos de instituições sem fins lucrativos e pessoas físicas. O terceiro é FICART, fundo de investimento, sem uso, onde o incentivador participa dos resultados e da rentabilidade dos projetos.

Cada projeto concorrente aos “incentivos” deve conter objetivos, justificativa e outros elementos formais relacionados à implementação, inclusive planilha de gastos e outros documentos exigidos. Esse conjunto é submetido à pré-avaliação documental, aval técnico de pareceristas sobre enquadramento nos requisitos da lei e compatibilidade de custos e depois é enviado à CNIC para parecer final e posterior aval do MinC/SECULT. Com a autorização, o proponente abre conta bancária onde o incentivador deposita os recursos; o incentivador recebe um recibo de mecenato e, então, poderá deduzir os valores no Imposto de Renda (IR).

Pessoas jurídicas que optam por pagamento de IR com base no lucro real podem investir até 4% de seu IR e pessoas físicas até 6%. Caso o projeto se enquadre no artigo 18, pessoas físicas e jurídicas podem deduzir 100% do valor incentivado. Caso se enquadrem no artigo 26, pessoas físicas podem deduzir 60% em caso de patrocínio e 80% em caso de doação, enquanto pessoas jurídicas podem deduzir 40% das doações e 30% dos patrocínios. Ao término da implementação do projeto, os proponentes prestam contas.

Barbosa da Silva e Ziviani (2018) mostram que os incentivos fiscais, instrumento componente da Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet) se caracterizava por altas taxas de dissipação de recursos, altas taxas de concentração, baixas taxas de sucesso dos projetos e de baixas taxas de recorrência dos proponentes para o período que vai de 1995 a 2015.

O significado de conjunto é que há muito esforço institucional por parte do MinC e depois da SECULT/MTur para pouco desenvolvimento de projetos de proteção, dinamização e disseminação de bens e valores culturais, e que há concentração territorial e em poucos proponentes.

Entretanto, é perceptível que a Lei Rouanet, nos incentivos fiscais, construiu um mercado de projetos que atravessa os mundos da cultura e é transversal a projetos ligados ao campo artístico, às indústrias culturais e aos mercados simbólicos competitivos do ponto de vista econômico. As dificuldades de delineamento de instrumentos específicos apagam ou flexibilizam fronteiras entre cada universo de práticas, o que embaralha a implementação adequada de cada instrumento previsto na Lei nº 8.313/1991.

5.3 Considerações metodológicas

Os dados do SALIC estão sujeitos a ajustes, do que decorre mudanças nos detalhes ou na precisão da representação possível a partir de cada extração de dados. O recorte temporal escolhido vai de 2009 a 2021, retratando as qualidades (área, porte e localização) e o comportamento (número e valores) dos projetos dos incentivos fiscais, além das características dos proponentes (pessoa física e jurídica, estratégias e efeitos).

Para a construção de dados comparáveis, aceitaram-se as informações da extração do site da SECULT/MTur, inclusive os valores padronizados na planilha para “ano de captação” e o mesmo padrão classificatório para valores solicitados, aprovados e captados. Não se deu tratamento especial para a “situação do projeto”. Portanto, se aceitaram as informações extraídas como ponto de partida.

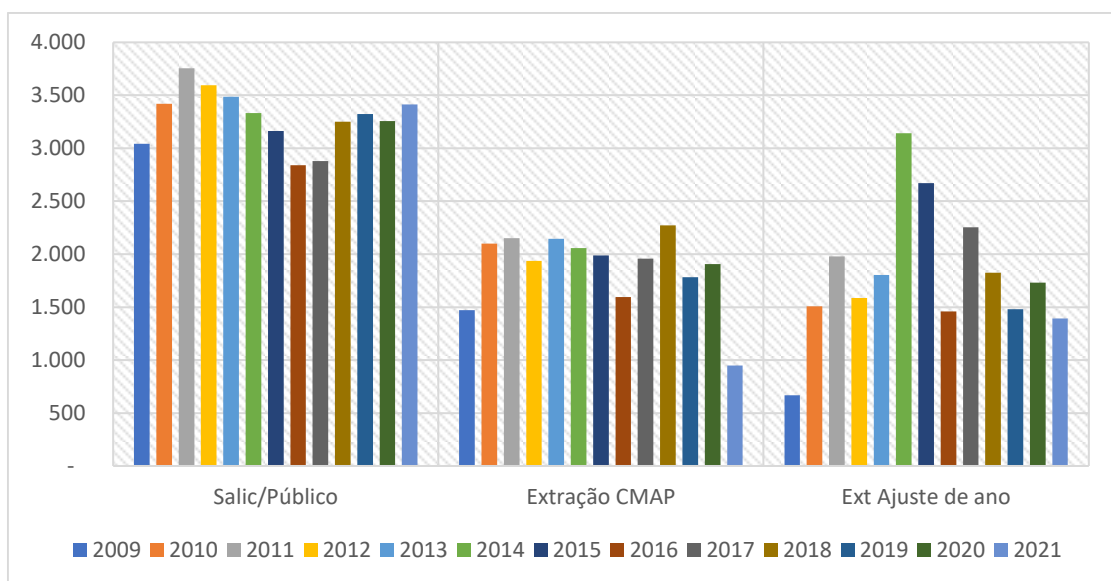
Entretanto, são necessárias algumas considerações. O exercício de comparação a partir do ajuste de datas, considerando, início do projeto e não as datas fixadas, revelou diferenças na composição de valores e de quantitativos de projetos por ano. Isso valeu para a consideração da situação dos projetos, muitos arquivados por diferentes razões, mas que apresentavam recursos captados nas extrações, por exemplo.

O gráfico 1, compara dados de projetos com captação na interface pública do SALIC (SALIC-Público), nas extrações feitas no âmbito do CMAP (Extração CMAP) e com um ajuste exemplificativo das datas tabuladas na extração. Para essas últimas, foi feito um pequeno ajuste-exemplificativo considerando o início efetivo dos projetos (data de início). Os Anexos 1 e 2 apresentam as diferenças de composição dos dados.

O mais importante de se assinalar é a grande diferença nos valores da interface pública do SALIC/SECULT com o número geral de projetos e valores obtidos nas extrações. Há discrepâncias de valores para todos os anos, menores no caso das três extrações CMAP-IPEA, CGU e a enviada pela SECULT.

As diferenças mais acentuadas referem-se à interface pública do SALIC e as extrações. O número de projetos captados é significativo e a maior discrepância diz respeito ao valor de captação em 2021 de R\$ 2 bilhões (SALIC) contra as extrações entre R\$ 623 milhões (CMAP) e R\$ 643 milhões (SECULT).

Gráfico 6 – Comparativo de Projetos com Captação por Formas de Organização, Extração e Organização dos Dados (2009 a 2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Como já se enfatizou, embora as diferenças de composição e os valores absolutos sejam significativas, optamos por não realizar ajustes; a resultante é uma representação similar ao que já se internalizou a respeito dos Incentivos Fiscais: desperdício de força e energia institucional, dado o grande número de projetos analisados que não têm captação, concentração regional, concentração em municípios e em poucos proponentes. Caso ajustes fossem feitos, para algumas informações, a diferença seria no detalhe, na precisão e, em alguns casos, em diferenças na casa decimal.

Para outros ajustes necessários, como considerar ou não a captação dos incentivos em valores ou percentuais muito abaixo dos apresentados ou aprovado para os projetos e exclusão de valores negativos ou, de qualquer maneira, a consideração enseja o cuidado de ajustar e aperfeiçoar os

processos de coleta e sistematização dos dados, elementos fundamentais no monitoramento e avaliação.

Aparentemente, o sistema SALIC, considerando a alimentação, a checagem das informações e registro adequado do momento de desenvolvimento e prestação final de contas do projeto, não dispõe de desenho, recursos e agilidade própria ao planejamento e correção de informações.

Vale considerar quais inconsistências foram percebidas na base trabalhada. Foram encontrados projetos com localização equivocada. Por exemplo, a cidade do Rio de Janeiro esteve localizada em outros Estados. A ordem de grandeza é de R\$ 41,229 mil num total, em valores correntes de R\$ 3,7 milhões (1,2%). Isso vale para São Paulo, para o qual se encontrou R\$ 99,973 mil em projetos alocados em outros Estados, algo em torno de 1,6% do total (R\$ 6,3 milhões). Outro exemplo, é o da necessidade de reclassificação de projetos sem captação, isto é, de projetos que aparecem como com captação, mas que foram arquivados sem captação. Esses projetos são da ordem de R\$ 93 milhões (0,6%). Também existem projetos com captação muito baixa, fato importante pois revela a qualidade insuficiente da informação, falhas na aprovação, na prestação de contas ou no desenho do projeto que foi implementado com recursos em níveis muito inferiores ao aprovado.

Uma última consideração. O ano de 2021 deve ser analisado com certos cuidados pois os projetos ainda estão no prazo de captação, trâmites processuais normais, análise e aprovação. Os valores aprovados foram da ordem de R\$ 2,9 bilhões e já foram captados R\$ 1,6 bilhão ou 43% do solicitado. Como os dados de captação não estão fechados, aparecem como menores do que seu potencial final. Dos valores aprovados, R\$ 142 milhões foram arquivados por desistência do proponente, por não atendimento de diligência etc., outros R\$ 235 milhões aguardam em trâmites diversos para aprovação (complementação de documentos, homologação de portaria, complementação de documentação, diligências etc.) e R\$ 1,9 milhões já tem captação residual ou total autorizada e estão em fase de apresentação dos projetos aos incentivadores e R\$ 844 milhões ou 44% já captaram. Isso quer dizer, que ainda há um potencial de captação não totalizada na análise. Por consequência, comparações intertemporais considerando 2021 são relevantes, mas devem ser vistas com cautela.

5.4 Impacto da Lei no mercado de projetos culturais (2009 a 2021).

5.4.1 O poder público.

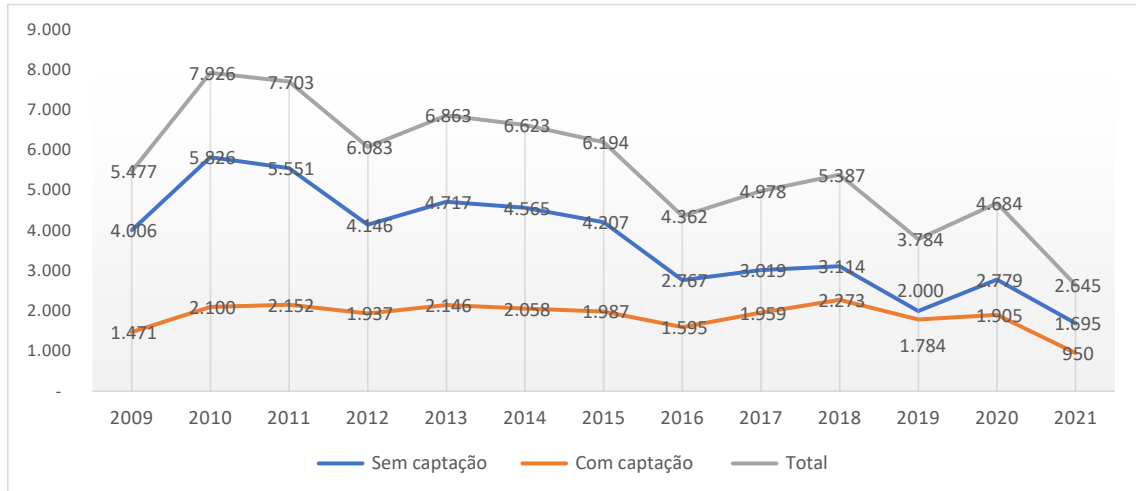
Nos últimos anos, a Lei foi objeto de muitas críticas públicas, em muitas situações foram críticas agressivas contra artistas que faziam uso dos recursos da Lei Rouanet. Desse comportamento, seria possível deduzir explicações para a diminuição gradual tanto da apresentação quanto da captação de projetos. A exposição negativa e o comportamento da economia convergiram para as decisões de adiamento de projetos ou de ações de marketing através da cultura.

Além do contexto de insegurança gerado pelas propostas de reforma em períodos anteriores (anos 2003 a 2016) e que tiveram continuidade nos períodos governamentais que se seguiram (2016 a 2022), a exposição pública dos artistas que usam a lei ou mesmo o uso político potencial das prestações de contas contra setores do mundo das artes, foram elementos que convergiram para certa reticência em relação ao uso da Lei Rouanet, afinal, o campo cultural ampliado é uma área onde o capital simbólico, ou seja, prestígio e imagem, é moeda corrente. Outras mudanças aconteceram na estrutura da CNIC e das suas relações com a SECULT.

O número de projetos aprovados saiu de 5.477 (2009), foi a 7.726 (2010) e depois decresceu até 2.645 em 2021. Os projetos sem captação também diminuíram. O número era de 4.006 (2009) e foram 1.695 em 2021. Os projetos com captação começam a série com 1.471 e chegam, ao final, com 950. O gráfico 7 apresenta as oscilações do comportamento dos projetos apresentados, com captação ou sem

captação. Não há dúvidas de que o instrumento “incentivos fiscais” não é capaz de responder à demanda da área cultural como um todo.

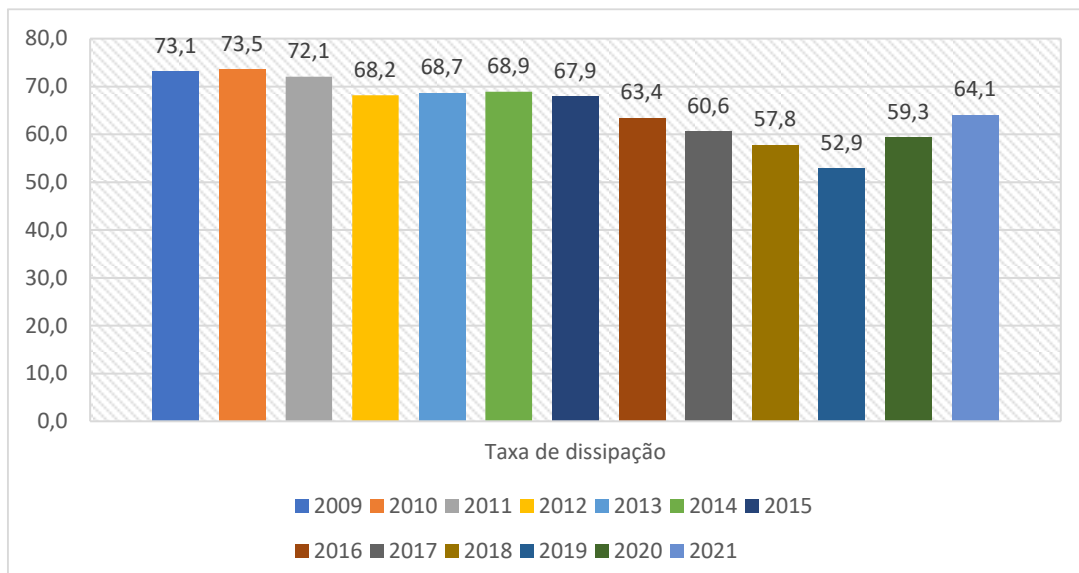
Gráfico 7 – Evolução de Projetos Aprovados, com Captação e sem Captação (2009 a 2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

A taxa de dissipação, por sua vez, que retrata indiretamente os esforços do governo federal para avaliação dos projetos é elevada. São usados muitos recursos institucionais, inclusive com pagamento de especialistas externos, na análise, aprovação ou não de projetos que, ao final buscam a captação junto às empresas e pessoas físicas. O número de projetos incentivados em comparação aos apresentados foi muito baixo⁴⁷. Representavam 73% no primeiro ano da série e 64% em 2021, lembrando inclusive, da diminuição do número de projetos apresentados ou aprovados no período.

Gráfico 8 – Taxa de Dissipação (2009 a 2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

⁴⁷ Barbosa da Silva e Ziviani (2018, p. 50 e seguintes).

5.4.2 Os projetos: escala ou porte.

No período, mais ou menos 66% dos projetos que captaram recursos eram maiores do que R\$ 150 mil. Essa participação oscila, é relativamente estável com tendência de aumento da participação de projetos de maior porte. Essa participação é maior do que 70% em 2018 e 2019 e volta a se aproximar da média em 2021, embora se constituindo em quase metade dos projetos de 2020.

Entretanto, se tomarmos as faixas de projetos de maior porte constata-se que a faixa de R\$ 150.001 a R\$ 500 mil teve participação reduzida ao final do período e as faixas de R\$ 500.001 a R\$ 1 milhão e R\$ 1.000.001 a R\$ 5 milhões tiveram participação aumentada. O número dos projetos de maior porte (acima de R\$ 5 milhões), apesar de diminuto, aumenta de forma significativa. Eram 16 projetos em 2009, 30 em 2010 e chegam a 50 em 2020. No ano seguinte, 2021, voltam ao patamar de 14 projetos.

Quanto à concentração de recursos, ela é evidente quando se constata que 14% dos projetos maiores de R\$ 1 milhão, ou seja, 3.259 projetos, se apropriam de mais de 63% dos recursos ou, mudando o recorte, que 53% (12.835) dos projetos entre R\$ 150 mil e R\$ 1 milhão se apropriam de 33% dos recursos. A Tabela 15 apresenta soma de valores por porte de projetos e a soma de projetos por porte, uma síntese de tendências de concentração em faixas relacionadas ao tamanho dos projetos.

Tabela 15 – Comparativo de Participação de Valores e Números Totais de Projetos, por Porte de Projeto (2009 a 2021).

Valores	Número de projetos	%	Participação	% Por porte de projeto
De R\$ 1 a R\$ 5 mil	452	2%	1.290.852	0%
De R\$ 5.001 a R\$ 10 mil	219	1%	2.605.654	0%
De R\$ 10.001 a R\$ 50 mil	2.222	9%	104.876.692	0%
De R\$ 50.001 a R\$ 100 mil	2.879	12%	331.846.227	1%
De R\$ 100.001 a R\$ 150 mil	2.451	10%	453.192.484	2%
De R\$ 150.001 a R\$ 500 mil	9.391	39%	3.909.825.803	17%
De R\$ 500.001 a R\$ 1 milhão	3.444	14%	3.395.378.363	15%
De R\$ 1.000.001 a R\$ 5 milhões	2.819	12%	7.965.236.306	36%
De R\$ 5.000.001 a R\$ 10 milhões	310	1%	2.952.674.822	13%
Mais de R\$ 10 milhões	130	1%	3.243.903.399	15%
Total	24.317	100%	22.360.830.606	100%

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

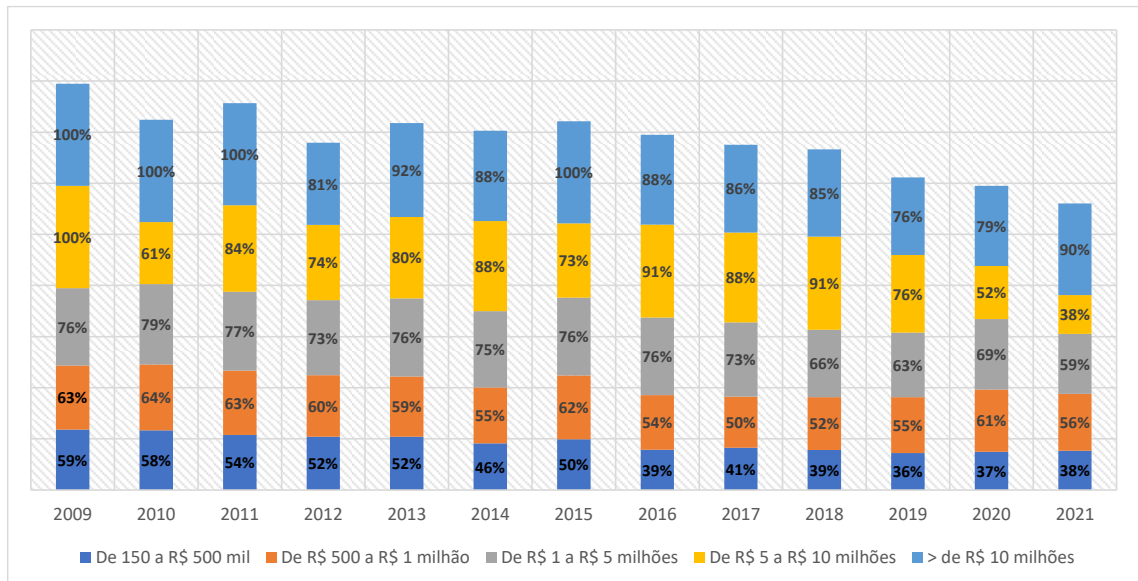
Aparentemente, esses números indicam que a questão não se trata apenas de concentração de recursos em poucos projetos, mas também de preferência dos incentivadores por projetos de maior porte e, provavelmente de maior visibilidade. A faixa de R\$ 150 a R\$ 500 mil tem maior número de projetos com captação (17% dos valores e 39% dos projetos). O número de projetos maiores de R\$ 500 mil corresponde a 66% dos projetos e 78,5% dos recursos (na média do período).

Os projetos maiores de R\$ 10 milhões concentram-se nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo (média de 90% dos recursos no período). Raros projetos desse porte se realizaram em Brumadinho (Instituto Inhotim), Belo Horizonte (Grupo Corpo e Orquestra Filarmônica), Petrópolis (Projeto da Revitalização da Catedral Imperial de Petrópolis e Implantação da Galeria de Arte Auto Expositiva) e Brasília (Donna Summer Musical). Foram desenvolvidos projetos entre R\$ 5 e R\$ 10 milhões em 16 Estados e 36 municípios. Os projetos entre R\$ 1 e R\$ 5 milhões foram desenvolvidos em 21 Estados e 147

municípios. No intervalo de R\$ 500 mil a R\$ 1 milhão foram mobilizados projetos em 23 Estados e 232 municípios, enquanto no intervalo de R\$ 150 a R\$ 500 mil participaram todos os Estados, o Distrito Federal e 573 municípios.

O gráfico 9 apresenta a participação de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte por porte dos projetos. Quanto menor o projeto mais eles atingem cidades que não sejam as três capitais que concentram muito do mercado de projetos da Lei Rouanet. Mais uma vez, enfatiza-se a diminuição dos recursos entre os maiores projetos com captação no final do período em análise.

Gráfico 9 – Participação % das Cidades De SP, RJ e BH na Totalidade dos Projetos, por Porte dos Projetos (2009 a 2021).

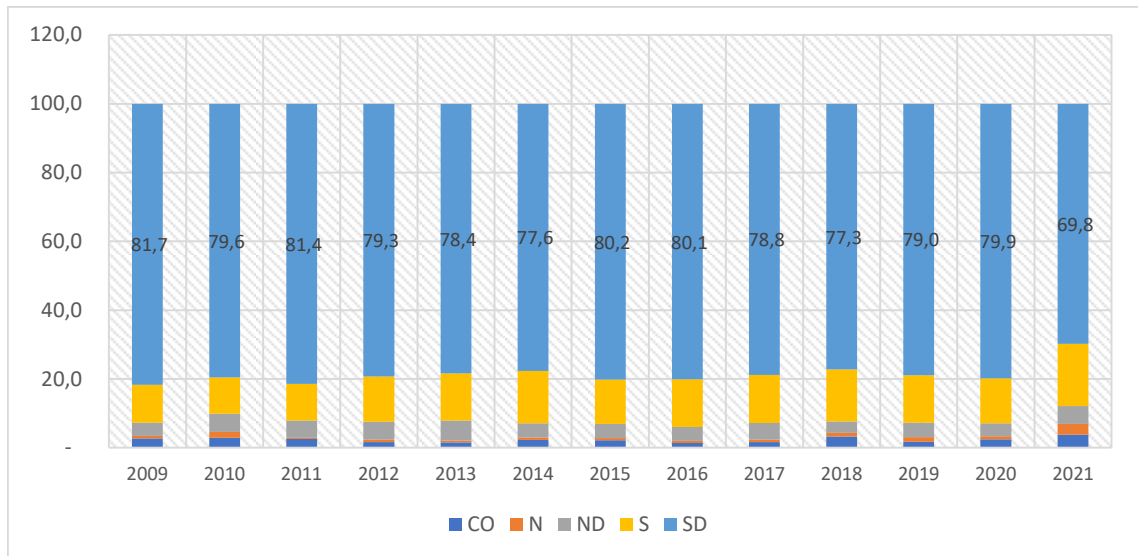


Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

5.4.3 Concentração territorial ou abrangência: regiões e cidades.

Como seria de se esperar, inclusive porque já apontado por diferentes trabalhos, é a concentração de recursos incentivados na região Sudeste, com pouca variação no período. O que se pode ver, e vale apontar, é uma variação positiva na participação da região Sul nos recursos ao final do período, no que foi seguido pela região Nordeste num avanço promissor de descentralização dos recursos, embora sempre lembrando no declínio dos recursos.

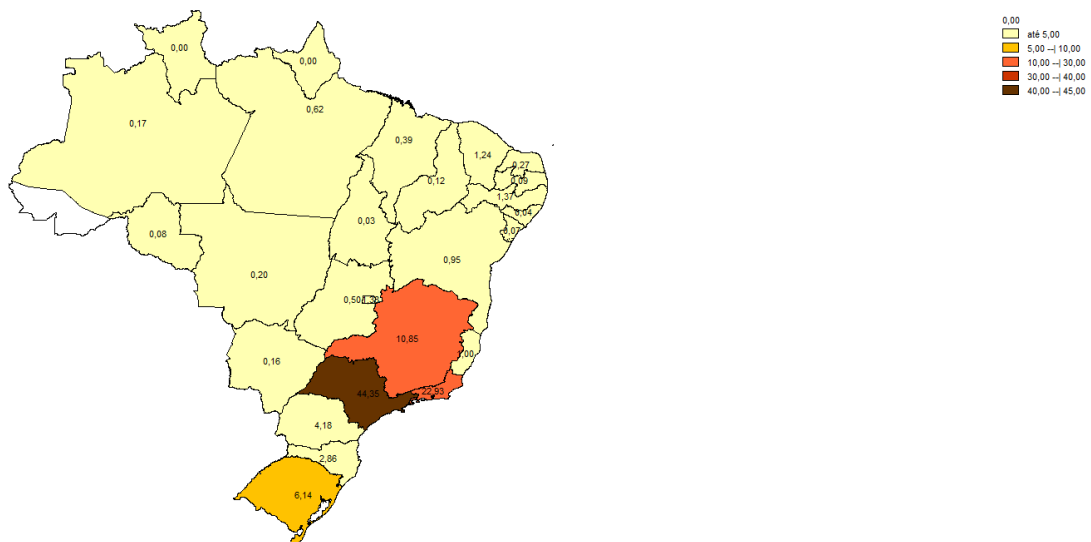
Gráfico 10 – Evolução da participação das grandes regiões na captação de recursos incentivados (2009 a 2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro têm participações maiores do que qualquer outra região sozinha. Minas Gerais tem participação menor, mas ainda assim próxima de toda a região Sul. Interessante notar a queda da participação do Estado do Rio de Janeiro a partir de 2018. Até 2018 a participação do Rio sempre foi superior a 20%, participação que caiu em 2018 e 2019 para algo como 14%, oscilando para cima em 2020. O Mapa abaixo (Figura 5) apresenta a participação percentual relativa dos estados no total do período: São Paulo participa de 44,3%, Rio de Janeiro com 22,9% e Minas Gerais com 10,8%, seguido pelo Rio Grande do Sul (6,1%).

Figura 5 – Participação Percentual dos Estados na Captação de Recursos Incentivados (2009 a 2021).

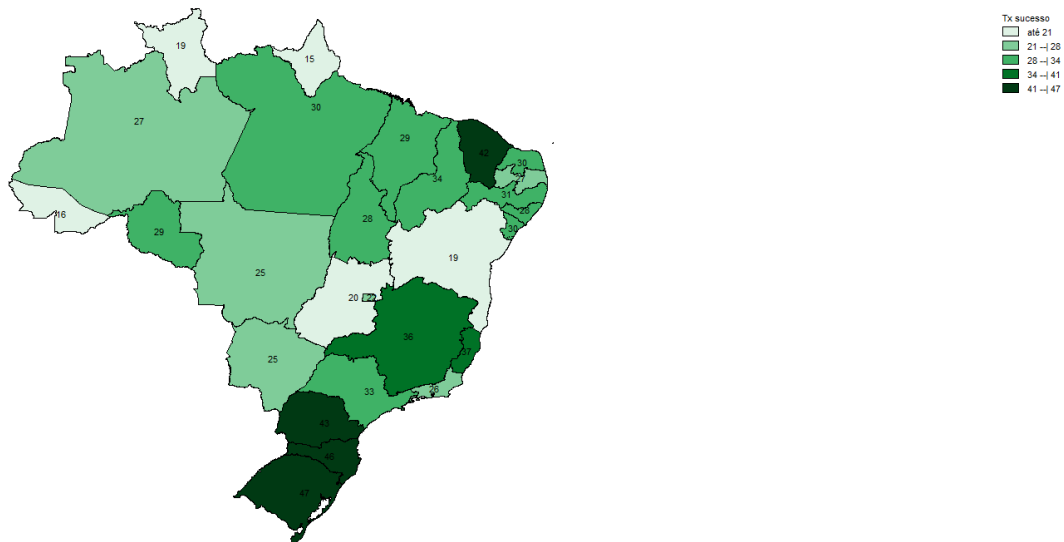


Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

No que se refere à taxa de sucesso na captação, vê-se variações importante nos Estados. Os Estados do Sul, Rio Grande do Sul (47%), Santa Catarina (46%) e Paraná (43%) tem maiores taxas de captação e vem seguidos do Ceará (42%), o que não quer dizer que tenham maiores números de projeto ou

montantes, mas projetos com maior potencial e eficácia na captação. Talvez, a articulação entre proponentes e incentivadores seja mais estreita e a aproximação mais eficaz. Roraima (19%), Bahia (19%), Acre (16%) e Amapá (15%) apresentaram menores taxas de sucesso. A Figura 6 apresenta essas variações.

Figura 6 – Taxa de Sucesso na Captação de Recursos Incentivados (2009 a 2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

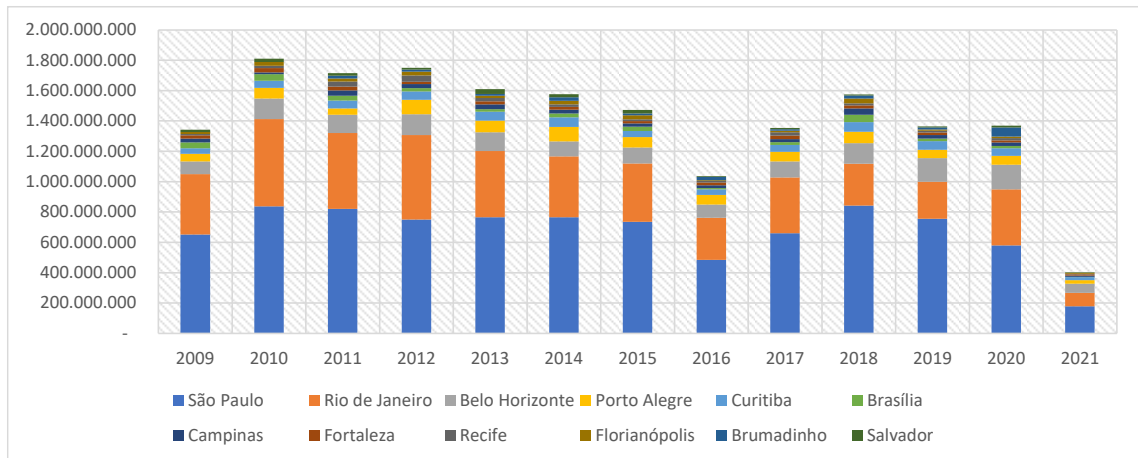
No que se refere à participação dos Municípios que sediam projetos, a concentração também é evidente. Doze municípios concentram 82% dos recursos totais do período em análise. São Paulo (39,5%), Rio de Janeiro (21,8%) e Belo Horizonte (6,8%) lideram o território que mais é incentivado com recursos federais da Lei Rouanet.

Das 12 cidades, 10 são capitais de Estado. A elas foi associada Campinas (14%), cidade próxima de São Paulo (84 quilômetros de distância) e Brumadinho, cidade que fica a 35 quilômetros de Belo Horizonte. Brumadinho entra no cenário à frente de Salvador, capital conhecida pelo vigor cultural, em montantes de recursos incentivados em função da quadruplicação dos recursos em 2020. Esses chegaram a R\$ 60 milhões e decorrem do apoio ao Plano Plurianual de Atividades e Manutenção do Instituto Inhotim - 2021/2024⁴⁸, provável reação à tragédia humana e ecológica de 2019 e já presente algum apoio decorrente das necessidades da pandemia da Covid 19 que fragilizou a economia de muitas empresas e instituições culturais sem fins lucrativos.

A evolução dos valores totais e a composição dos 12 municípios com maiores montantes de captação no período foram apresentados no Gráfico 11. Observa-se, como já se viu anteriormente, crescimento entre 2009/2010 e depois tendência de queda até 2016. Depois há crescimento e queda significativa em 2021.

⁴⁸ A Cia Vale do Rio Doce apoia o Plano Plurianual de Inhotim. O sítio da Vale traz o seguinte texto de apresentação ao Plano: “O Instituto Inhotim é um museu de arte contemporânea e Jardim Botânico, localizado em Brumadinho (MG). A entidade é uma instituição sem fins lucrativos e, nesse momento, o Instituto Cultural Vale está auxiliando na manutenção do Inhotim para execução do Plano Anual de 2021, incluindo manejo do jardim botânico nos 140 ha; 23 galerias; conservação de 1.300 obras de arte; preservação de mais de 5 mil espécies de plantas e infraestrutura de atendimento a visitantes”. O documento “Demonstrações Contábeis, Instituto Inhotim, de 31 dezembro de 2021” indica o apoio de café Três Corações, CBMM, Cemig, Grupo Águia Branca, Ibmecc, Instituto Cultural Vale, Itaú, Machado Meyer Sendacz e Ópice Advogados, Unimed BH, Taesa e pessoas físicas, página 20.

Gráfico 11 – Evolução dos Recursos Incentivados dos 12 Municípios de Maior Captação de Recursos Incentivados (2009 a 2021).



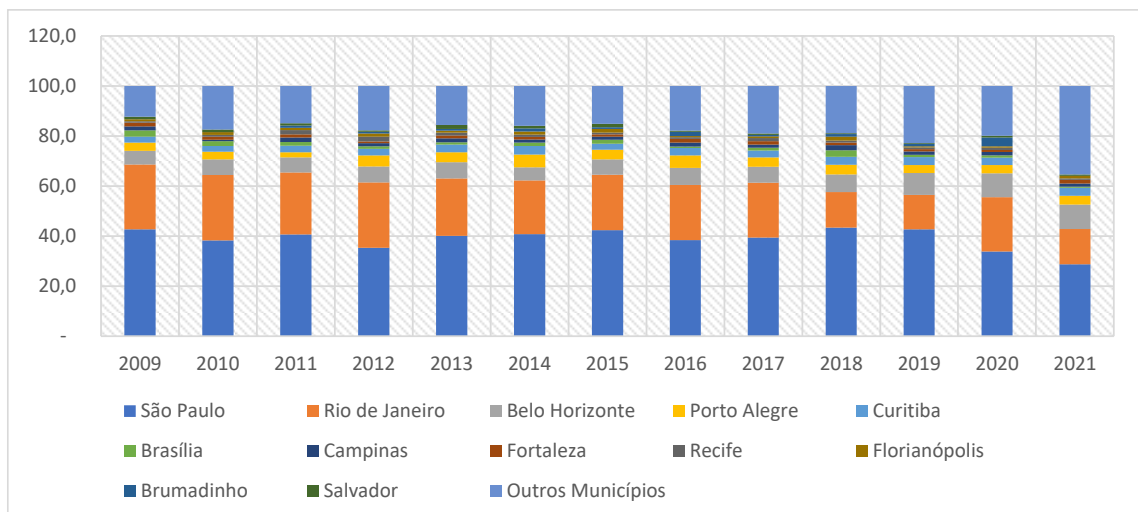
Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

A evolução da participação relativa dos projetos com captação nos 12 municípios citados (aqueles que representam 82% dos incentivos do período), pode ser visualizado no Gráfico 12 e, depois, no Mapa 2, que mostra a distribuição de recursos totais incentivados entre cada município brasileiro com recurso captado entre 2009 e 2021.

No Gráfico 12 é de se notar a queda da participação de São Paulo e Rio de Janeiro na participação em diferentes anos e, especialmente em 2021, bem como a participação de outros municípios diferentes daquele rol dos 12 maiores.

À primeira vista, pode-se falar de descentralização relativa. Entretanto, repita-se, a queda significativa de recursos incentivados totais exige que a interpretação seja cautelosa.

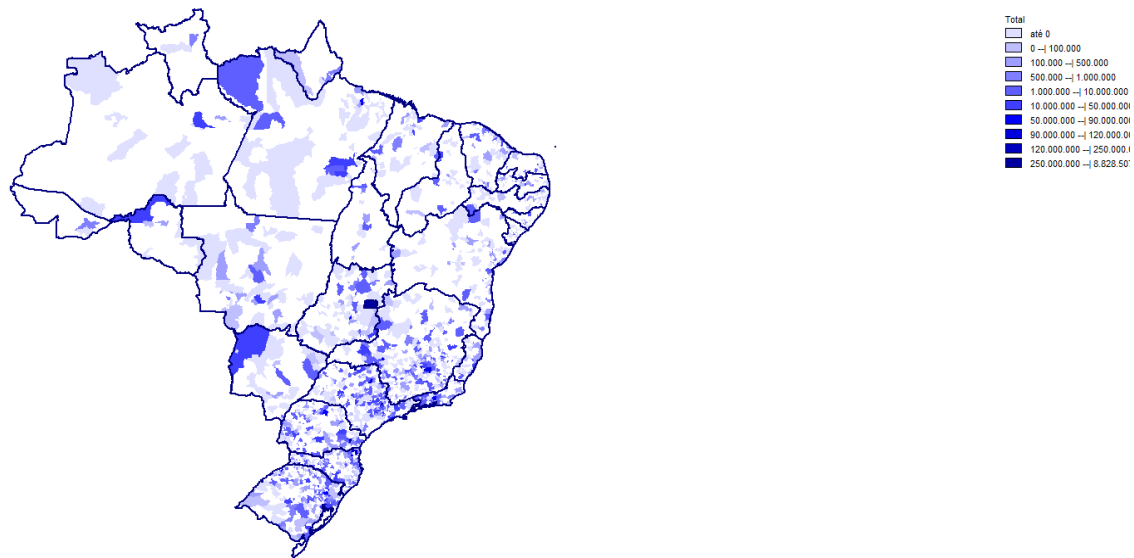
Gráfico 12 – Evolução da Participação de 12 Municípios na Captação de Recursos Incentivados (2009 a 2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Dos 5.570 municípios brasileiros, 1.619 (29%) tiveram projetos apresentados à Lei Rouanet; apenas 14,4% tiveram recursos maiores do que R\$ 10 mil aprovados (na somatória dos anos em análise).

Figura 7 – Distribuição de Recursos Incentivados Totais por Municípios (2009 a 2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

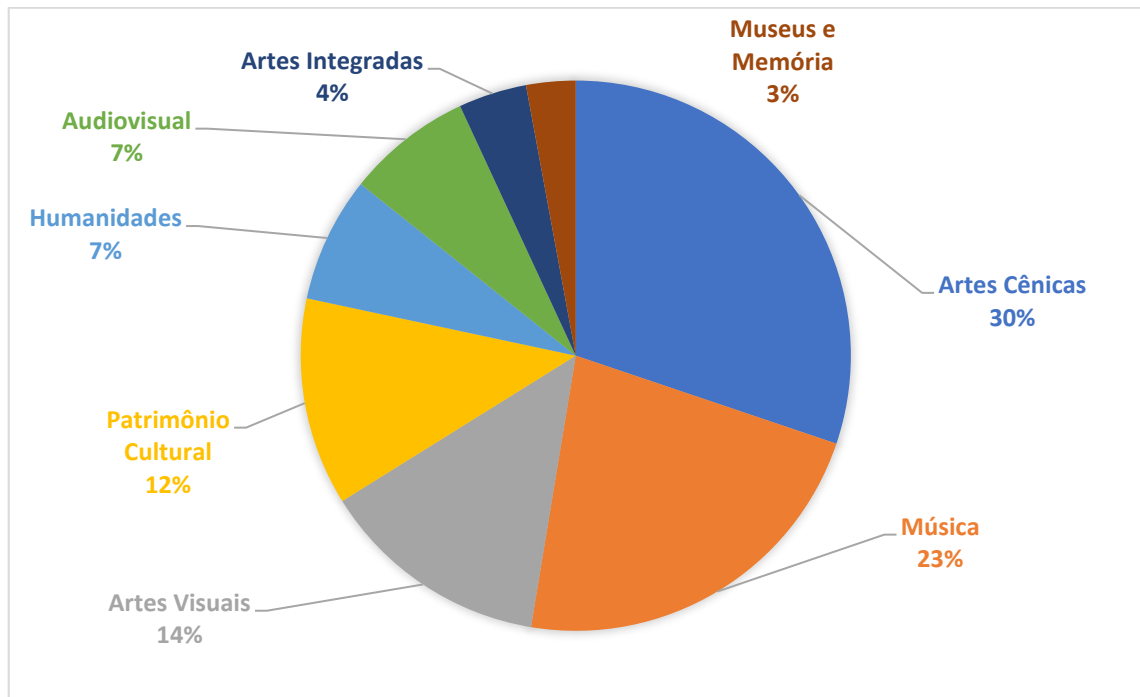
Já se viu a concentração dos incentivos fiscais regionalmente, em alguns Estados e Municípios. Vejamos agora as características dos proponentes. 370 municípios captaram recursos com valores acima de R\$ 1 milhão (99%), enquanto 2.666 proponentes captaram valores acima disso (91% do total). Isso quer dizer que esses proponentes individuais implementaram mais recursos do que municípios.

Apenas 30 municípios mobilizaram mais de R\$ 50 milhões de recursos incentivados, aproximadamente 88% dos incentivos. 62 proponentes mobilizaram mais de R\$ 50 milhões ou 28% dos recursos. Claro, são proponentes nos municípios e não municípios que captam recursos, mas a comparação é interessante para vermos a força de poucos proponentes e o impacto da Lei para dinamizar certos mercados culturais territorialmente localizados.

5.4.4 Evolução da participação das áreas e segmentos

A participação das áreas no período está representada no Gráfico. Artes cênicas e música têm as maiores participações, de aproximadamente 30% e 23% e vem seguidas de artes visuais (14%), patrimônio cultural (12%), humanidades (7%), audiovisual 7%), artes integradas (4%) e museus e memória (3%), que antes era tratado junto ao patrimônio, a partir de 2016 se desdobrou. Artes Integradas, uma categoria com forte ambiguidade, desapareceu a partir de 2012.

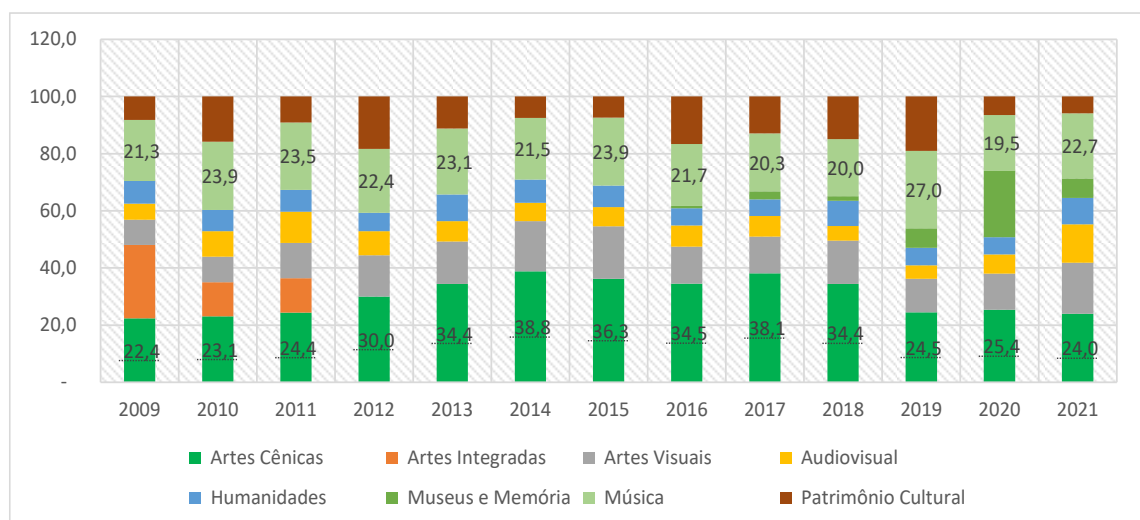
Gráfico 13 – Participação dos Segmentos na Captação de Recursos Incentivados (2009 a 2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Em relação aos segmentos, dois se sobressaem em função da participação. Artes Cênicas com participação média de 30%, mas que em alguns anos se aproximou de 40% (em 2017 com 38,1%) e Música com participação média de 24%. O gráfico 14 apresenta essa composição.

Gráfico 14 – Evolução da Participação dos Segmentos na Captação de Recursos Incentivados (2009 a 2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

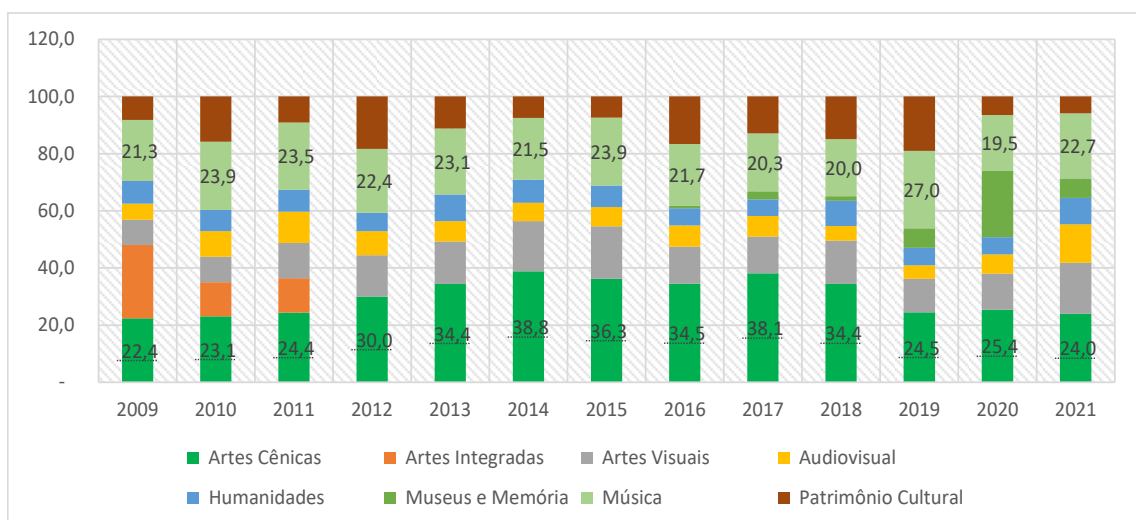
Importante perceber que o enquadramento nos artigos 18 ou 26 tem consequências tanto na renúncia, quanto nos recursos próprios adicionais dos incentivadores. O segmento das artes cênicas foi enquadrado totalmente no artigo 18, a mesma tendência se seguiu aos demais segmentos com médias próximas a 100% de enquadramento no artigo que permite renúncia máxima, artigo 26.

Apenas a área de música teve comportamento diferente, embora, ao final do período, já se perceba a convergência para o uso dos 100%. Por exemplo, em 2010, 78% dos valores do segmento música estava enquadrado no artigo 18 e, em 2020, esse enquadramento já foi de 98%.

Uma antiga preocupação, o uso seletivo de um ou outro enquadramento nos artigos 18 e 26 para direcionar recursos, se desfez gradativamente. Essa questão foi objeto de atenção em relação ao enquadramento, por exemplo, da música erudita no artigo 18 e, da música popular, no artigo 26, o que levaria à seletividade do incentivador em direção à primeira⁴⁹. Considere-se, entretanto, que, ao final do período (2021), os valores incentivados para música erudita eram 49% ao do início e estava totalmente enquadrada, a partir de 2011, no artigo 18. A música instrumental era de 24%, também enquadrada naquele artigo a partir de 2012, e música popular cantada era de 2% dos valores do início do período e se enquadrou completamente no artigo 18 a partir de 2017⁵⁰.

A questão começou a se apagar com a convergência para o uso do artigo 26, embora a discussão a respeito do investimento privado adicional, próprio ou de iniciativa própria da pessoa física ou jurídica continue, afinal, a lei surgiu com o argumento de criação de uma cultura de mecenato privado e não de renúncia. Como se pode verificar nos dados de valores de captação organizados no gráfico, o artigo 18 vai tomando a cena e se constitui em quase 99% no final do período.

Gráfico 15 – Composição dos Valores de Captação por Enquadramento (Artigo 18 ou 26) (2009 a 2021).



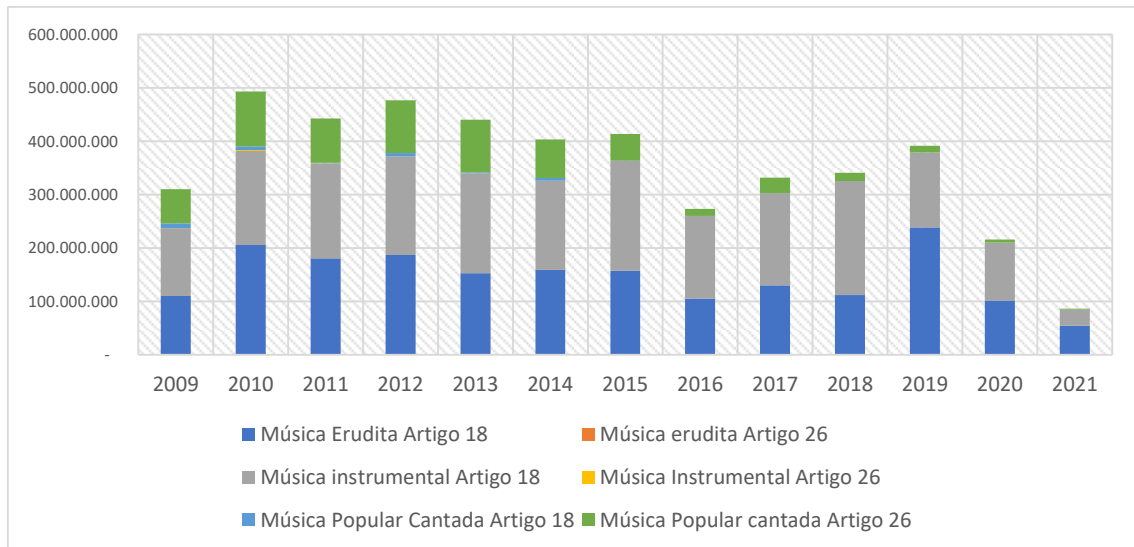
Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

O Gráfico 16 mostra o comportamento total da área da música e seus segmentos - que eram as que tinham maiores captações pelo artigo 26 -, e a composição por artigo de enquadramento. Vê-se as oscilações do comportamento que espelham o conjunto dos incentivos e com diminuição significativa ao final do período, mas também a convergência dos recursos na direção do enquadramento no artigo 18.

⁴⁹ De fato, no início do período em análise, enquadrava-se 100% da música erudita e instrumental. Apenas 87% da música popular cantada era enquadrada no artigo 18. Gradualmente houve convergência.

⁵⁰ Caso se considere 2021, os valores captados para música erudita eram de 92% daqueles verificados em 2009, música instrumental (86%) e música popular cantada era 8%.

Gráfico 16 – Composição da Captação da Área da Música por Tipo e Artigo de Enquadramento (Artigo 18 ou 26) (2009 a 2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

A ideia original não partia, certamente, da aposta em que empresas e pessoas físicas seriam dotadas de melhor percepção a respeito do mérito dos projetos culturais ou de hierarquias de preferência ou valor. A ideia era a construção de uma cultura de doação e patrocínio, independentemente das renúncias.

Assim, a questão das alíquotas de renúncia para doação e patrocínio para pessoas físicas ou jurídicas permanece e se aquece nesse contexto. O momento de ampliação das áreas e segmentos a poderem captar recursos com incentivos de 100% era de restrições fiscais graves, o que justificava a medida. É necessário enfatizar que as alíquotas também têm relação com outras áreas de políticas de incentivos. O uso indiscriminado da alíquota de 100% para todas as áreas, segmentos, regiões, Estados e municípios tem o efeito de não mais direcionar recursos para focos ou áreas prioritárias, além de mitigar o efeito de construção de uma cultura de doação e patrocínio autônomas.

5.4.5 Os proponentes

Como já se disse, os mercados simbólicos ou culturais são estruturados de forma competitiva, mas também estão alicerçados em valores comuns. Todos reconhecem as regras dos jogos culturais, mesmo que sejam em certas situações um tanto quanto ambíguas, afinal é difícil definir o que tem valor ou mérito cultural em cada domínio cultural, definição que é objeto de disputas simbólicas, e o que não tem. Mas, de qualquer forma, os atores reconhecem-se mutuamente e distribuem-se em escalas hierarquizadas de reconhecimento e desconhecimento, prestígio e invisibilidade, sucesso e insucesso.

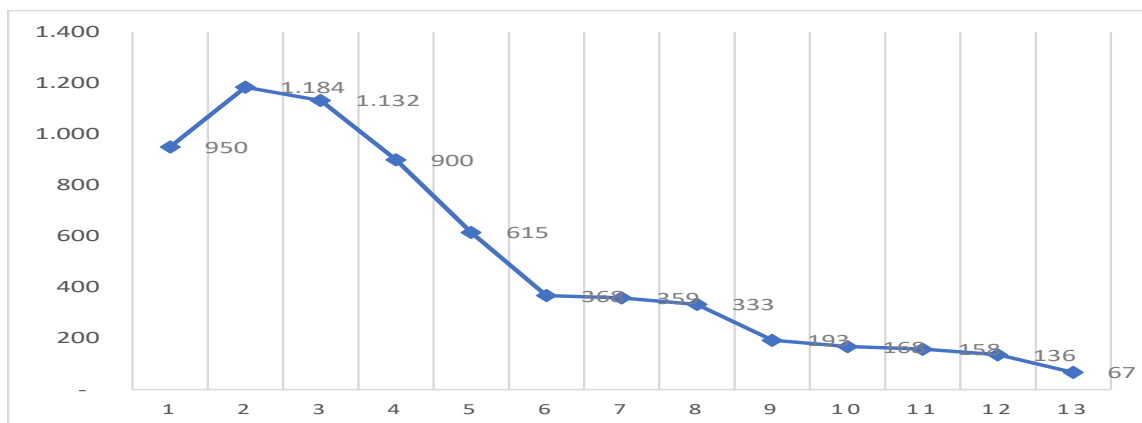
A entrada de incentivadores empresariais e individuais no campo das instituições de reconhecimento tem impactos nos processos de legitimação. Essas instâncias adicionam capital econômico e simbólico ao campo cultural, consolidando e direcionando os processos de legitimação e reconhecimento. Se o mercado cultural ampliado é por definição mais abrangente do que o mercado de projetos financiados pelo poder público direta ou indiretamente, esse último é um sub universo com potencial de redistribuição, valorização e redirecionamento do valor das posições relativas. As preferências de empresários e pessoas físicas podem direcionar e reforçar posições já consolidadas ou redirecioná-las. As taxas de recorrência são reveladoras nesse sentido. Em outro trabalho sobre o mesmo tema, mas para o período de 1995 a 2015, afirmava-se o seguinte:

A informação de que 1% dos proponentes captaram 26,6% dos recursos em mais de 15 anos não se espelha direta e linearmente nos montantes dos que foram utilizados. O número de anos não é explicativo da concentração de recursos, mas resultado da capacidade de mobilizar e sensibilizar investidores. Na verdade, alguns proponentes sequer enfrentam filas da captação, pois já estão na carteira de patrocínios de uma ou de várias empresas, e outros são proponentes criados por empresas dispostas à atuação na área cultural, ou seja, resultam de um desdobramento de empresa que não é da área. (BARBOSA DA SILVA; ZIVIANI, 2018, p. 11)

Para o período de 2009 a 2021, do conjunto de proponentes (CNPJs e CPFs), destacam-se padrões diferenciados de apresentação de projetos. 47,8% dos proponentes apresentaram apenas um projeto no período e representaram 7,2% dos recursos captados. 48,7% dos proponentes apresentaram de 2 a 12 projetos estão e captaram 62,5% dos recursos. Um percentual de 3,5% dos proponentes apresentou de 13 ou mais projetos e captou 30% dos recursos. Ainda é interessante notar que 65 proponentes chegaram a apresentar mais de 20 projetos no período.

Com relação à taxa de recorrência do período enfocado, pode-se perceber no gráfico abaixo que muitos proponentes captaram projetos em um pouco número de anos, sendo que 63,4% deles captou recursos em até 4 anos (16% dos recursos). 8% dos proponentes apresentaram e captaram recursos em mais de 10 anos (49% dos valores).

Gráfico 17 – Taxa de Recorrência dos Proponentes (2009 a 2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Na verdade, pode-se dizer que o campo cultural é atravessado por um mercado de projetos fortemente estimulado pelas leis de incentivo, especialmente a lei federal de incentivo fiscal sob nossa atenção. O mercado de projetos é fortemente polarizado por um número reduzido de proponentes com capacidade de permanecerem ativos nesse mercado de forma recorrente e que, provavelmente já fazem parte da carteira cativa de investimentos de algumas empresas.

Estabelecer critérios com o intuito de reduzir a concentração dos recursos do mecenato em determinados proponentes é coerente com princípio da não concentração, previsto no §8º do Art. 19 da Lei 8.313/1991, contudo, deve-se ponderar o fato de que a expertise desses proponentes garante taxas de efetividade maior. Outro aspecto digno de menção é que a redução da concentração abre espaço para que outros mais sejam incentivados, nos limites estipulados anualmente.

Questão relevante, entretanto, volta ser a das alíquotas de renúncia e, outra mais sensível, a discussão de conveniência e alinhamento dos projetos a prioridades políticas.

Mesmo com essas considerações gerais, é de se afirmar que esse mercado é constituído por projetos distribuídos por um número de proponentes dispersos nas cidades e em número significativo, e que

desenvolvem suas atividades e produtos, desaparecendo ou se direcionando a outros projetos sem continuidades com o primeiro, o que parece ser característica forte da área. De fato, uma das características da área cultural é que um mesmo agente se desdobra em múltiplos projetos simultâneos.

A demarcação da dinâmica dos projetos assinala parte da dinâmica de relações entre atores. Agentes culturais se relacionam entre si, com empresas e incentivadores e com o poder público em territórios específicos. Pensar em políticas públicas em rede implica em gerar informações que permitam mediar essas conexões potencializando-as.

5.4.6 Os incentivadores

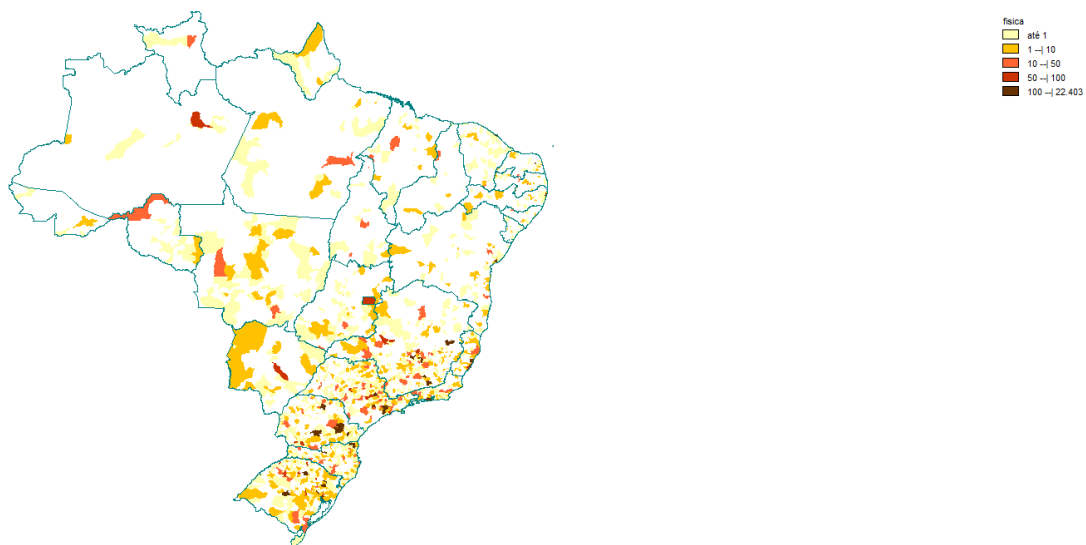
A discussão política sobre o papel dos artistas concentrou-se nos proponentes e no fato de serem ou não do mundo da cultura, terem objetivos comerciais buscado com recursos públicos, não ofertarem contrapartidas culturais e sociais (ingressos para grupos vulneráveis, oferta de formação ou outras formas de acesso facilitado). Ora, temos três instrumentos muito claros:

- A) FNC PARA PRIORIZAÇÃO DO FOMENTO A ATIVIDADES E AÇÕES QUE NÃO ALCANÇAM RECURSOS NO MERCADO. HÁ POSSIBILIDADES DE DOAÇÃO AO FUNDO, EMPRÉSTIMOS NÃO-REEMBOLSÁVEIS E CONTRAPARTIDAS.
- B) INCENTIVOS FISCAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DA CULTURA DE MECENATO E PLURALIZAÇÃO DE FONTES. TRATA-SE DE RECURSO PÚBLICO. A DECISÃO DE GRATUIDADE DE ACESSO DO PÚBLICO É MAIS SIMPLES E DIRETA, MAS O INSTRUMENTO PERMITIU UMA SÉRIE DE VARIAÇÕES COMO GRATUIDADE DE PARTE DO ACESSO, DISTRIBUIÇÃO PARA GRUPOS VULNERÁVEIS E ATÉ USO COMERCIAL DO QUE FOI FINANCIADO.
- C) FUNDOS DE INVESTIMENTO E FUNDOS PATRIMONIAIS.

No que se refere aos incentivadores, a arquitetura é mais simples. Eles descontam os impostos pela doação e patrocínio, conforme enquadramento nos artigos da lei. Entretanto, os incentivadores têm perfis muito distintos sobre os quais vale a atenção.

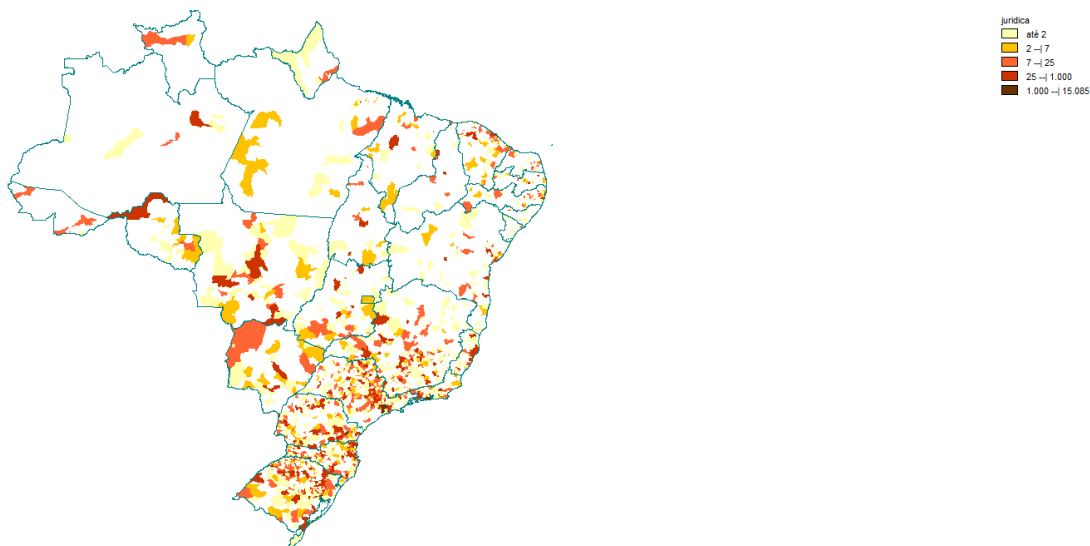
No período a participação de pessoas jurídicas ultrapassou o número de 11.500 e de pessoas físicas o de 26.000. Os mapas mostram a distribuição dessas participações por município.

Figura 8 – Distribuição da Participação de Pessoas Físicas em Projetos por Municípios (2009-2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Figura 9 – Distribuição da Participação de Pessoas Jurídicas em Projetos por Municípios (2009-2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

É curioso ver a composição das cidades brasileiras em termos de participação de pessoas físicas e jurídicas no mercado de projeto induzido pela Rouanet. A curiosidade é menor pelo padrão que reflete as desigualdades já apontadas, mas pelo perfil dos doadores e patrocinadores. Por exemplo, Belo Horizonte aparece com a maior participação de pessoas físicas em projetos no período, com participação de pessoas física em quase 90% dos projetos, embora os montantes da participação correspondam a 10%. São Paulo aparece com a maior participação de pessoas jurídicas com participação em 66% dos projetos e com 98% dos valores.

A mobilização de incentivadores é muito diferente em cada situação. Outro exemplo é de Brasília que tem participação de 40% de pessoas físicas nos projetos, mas os valores não chegam a 1%, composição muito próxima da composição do Rio de Janeiro. Essas características se referem aos padrões de distribuição de renda e patrimônio, mas igualmente de orientação maior ou menor de pessoas físicas e empresas para o financiamento à cultura. Evidentemente, em muitos municípios a composição de participação de pessoa física e jurídica tem relação com o número de projetos, seu porte e a renda das pessoas e faturamento das empresas. Todavia, muitas vezes os projetos são acontecimentos singulares sem um padrão claro de preferências locais para incentivar ou não o projeto. Acontecem por um evento local ou uma convergência pontual de interesses. Em todo os casos, processos políticos de sensibilização e construção coletiva de projetos locais poderia potencializar o instrumento.

As 20 maiores empresas incentivadoras foram responsáveis por 24% dos recursos de incentivos. As 5 maiores foram responsáveis por 13%. Entre essas estão a Vale, Banco do Brasil, BNDES, Petrobrás e dois bancos privados. Caso se adicionasse outros segmentos desse último banco ao incentivador principal, subiria de quinto para terceiro maior incentivador. O outro banco privado, está entre os 20 maiores incentivadores e, caso somássemos a participação de seus segmentos, seria o quarto maior financiador. Seguiremos caracterizando esse bloco, adicionando-o aos cinco primeiros, então, chegamos a um rol de 6 incentivadores que correspondem a aproximadamente 15% do total.

Nesse conjunto de 6 incentivadores a concentração de projetos apoiados (76%) e recursos (82%) incentivados nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas permanecem, mas aparecem Rio Grande do Sul (3,5% dos projetos e 1,7% dos valores), Distrito Federal (3,5% por 2%), Bahia (2,4%/1,6%) e

Espírito Santo pelos valores que chegam a 2,8%, maiores do que Pernambuco (2,7%), na lista de Estados com maiores apoios.

As características para o sistema de apoio mudam para cada “ator” desse agrupamento de incentivadores. O Banco Público A tem Centros Culturais em diferentes Estados e ali se concentram os projetos apoiados. Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal receberam 93% dos recursos. Nesse caso, 83% dos projetos estão enquadrados no artigo 18 o que corresponde a 91% dos valores incentivados.

O Banco Público B, com perfil menos comercial, aporta maiores recursos que o Banco A, concentra recursos em projetos nos mesmos Estados, mas em menores proporções, o que permite nível de desconcentração maior. Assim, direciona 7,4% de recursos para projetos em Pernambuco e 4,2% na Bahia.

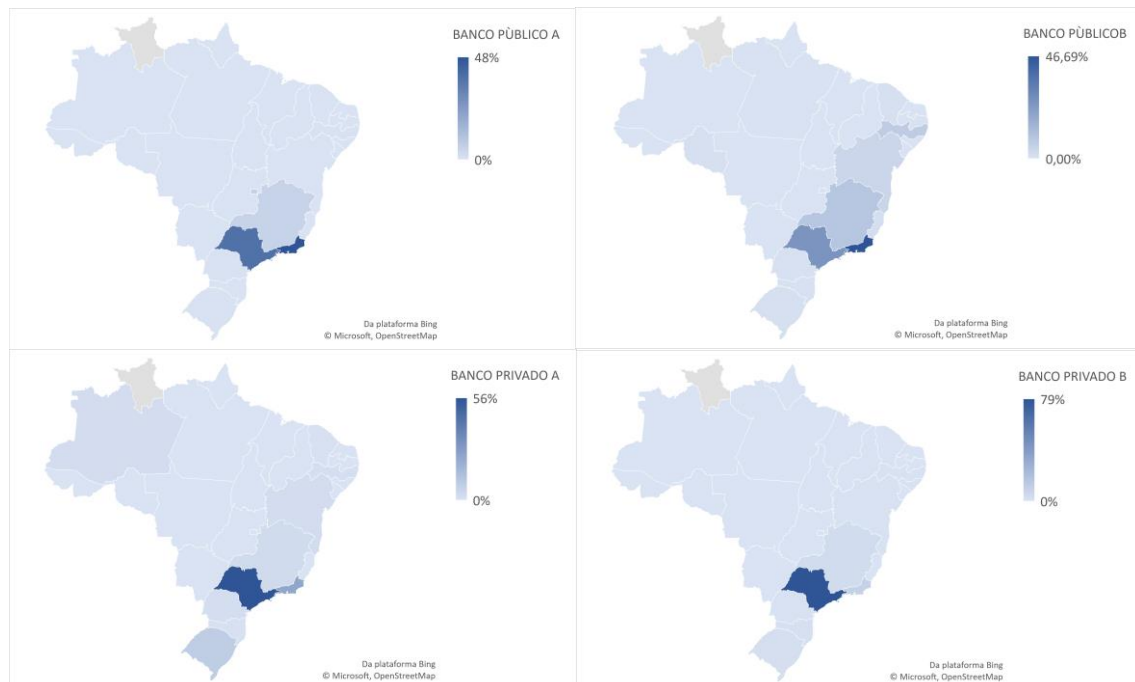
O Banco Privado A concentra apoios a projetos em São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, sendo que aí estão 82% dos projetos e 88% dos valores. Desponta, entretanto a Bahia com 6% dos recursos. Para o Banco A, 85% de projetos e incentivos estão enquadrados no artigo 18.

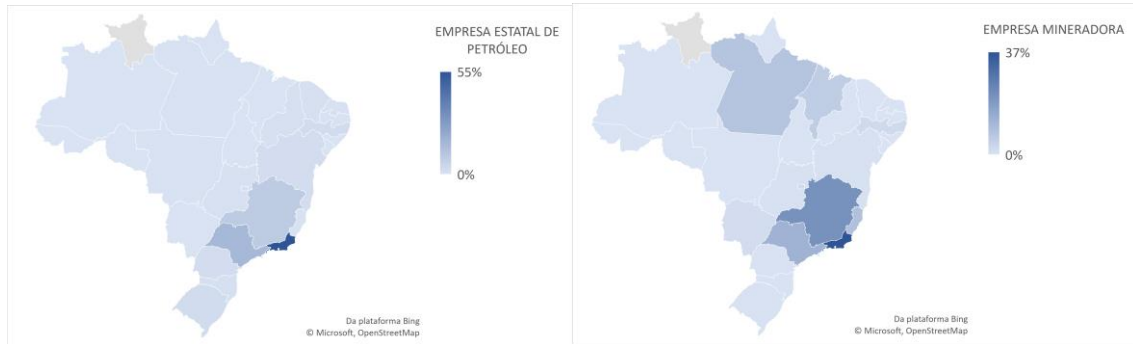
O Banco Privado B concentra 64% dos projetos apoiados e 79% dos recursos em São Paulo, na cidade de São Paulo, sede do Centro Cultural do Banco.

A Empresa estatal de Petróleo concentra apoios a projeto no Rio de Janeiro (33%) o que corresponde a 54% dos recursos. Entretanto, desse rol de incentivadores, essa é a empresa que apoia maior número de projetos em outros Estados, a exemplo de Espírito Santo, Pará e Maranhão.

A Empresa de mineração também tem apoio a projetos de forma concentrada, embora em ordem e proporção diversas. Seguem pela ordem Rio de Janeiro (29% dos projetos e 36,6% dos recursos), Minas Gerais (25% e 20%) e São Paulo (14% e 12%, respectivamente). É a maior financiadora de projetos em termos proporcionais no Pará e Maranhão (8%).

Figura 10 – Mapas com Distribuição Proporcional de Incentivos Fiscais das 6 Maiores Empresas Incentivadoras no PRONAC (2009-2021).





Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

A distribuição no território mostra diferentes estratégias por parte das empresas incentivadoras. A essas questões somam-se mais algumas, relacionadas a redução de riscos do incentivador. Esse comportamento estratégico se relaciona com diferentes variáveis. Em primeiro lugar, se relaciona com as regras previstas na estrutura do financiamento por incentivos fiscais.

Propor ou ser enquadrado nos artigos 18 ou 26 implica em diferentes níveis de renúncia. O Banco Público A teve 82,5% de projetos enquadrados no artigo 18, o que significa 81,6% dos valores. Entretanto, participou de projetos que exigiam outros financiadores e fontes adicionais que chegaram a se constituir em 78% dos recursos aportados. De qualquer forma, o Banco Público A apoiou integralmente, ou seja, com 100% dos recursos, 73,7% dos projetos dos quais participou, inclusive porque esse banco tem um Centro Cultural importante no cenário cultural brasileiro.

O Banco Público B que tem um perfil de banco de investimento. 97% dos projetos foram enquadrados no artigo 18, o que significou 96% dos valores. Os cofinanciadores aportaram mais recursos do que o próprio banco, estratégia típica de parcerias estabelecidas para reduzir aportes de recursos e riscos de perdas por falha de implementação. 23,8% dos projetos foram incentivados em 100%.

Vejamos a Tabela 16 a seguir com os demais incentivadores:

Tabela 16 – Características do Comportamento das Empresas Incentivadoras Seleccionadas.

Incentivadores	Artigo 18 (projetos)	Artigo 26 (projetos)	Artigo 18 (valores)	Artigo 26 (valores)	Coparticipação de fontes adicionais	Percentual de projetos apoiados integralmente
BANCO PÚBLICO A	82,5%	17,5%	81,6%	18,4%	78%	73,7%
BANCO PÚBLICO B	97,3%	2,7%	96,2%	3,8%	129%	23,8%
BANCO PRIVADO A	85,5%	14,5%	85,2%	14,8%	616%	12,7%
BANCO PRIVADO B	94,4%	5,6%	88,2%	11,8%	572%	15,9%
EMPRESA PETROLÍFERA	82,9%	17,1%	91,4%	8,6%	59%	67,9%
EMPRESA MINERADORA	91,1%	8,9%	86,6%	13,4%	78%	54,0%

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Os bancos privados têm estratégias de incentivo a projetos territorialmente diversas, como vimos. A estruturação dos incentivos dos dois bancos é diversa, mas têm certa analogia. Enquadramento significativo no artigo 18, forte participação de projeto com peso significativo de outros incentivadores e poucos projetos apoiados integralmente ou com 100% do valor do projeto. O Banco Privado B tem centro cultural próprio, e tem o enquadramento mais relevante entre os dois para renúncia de 100%, talvez por termos considerado os diferentes segmentos de atuação do banco e pelo fato de serem

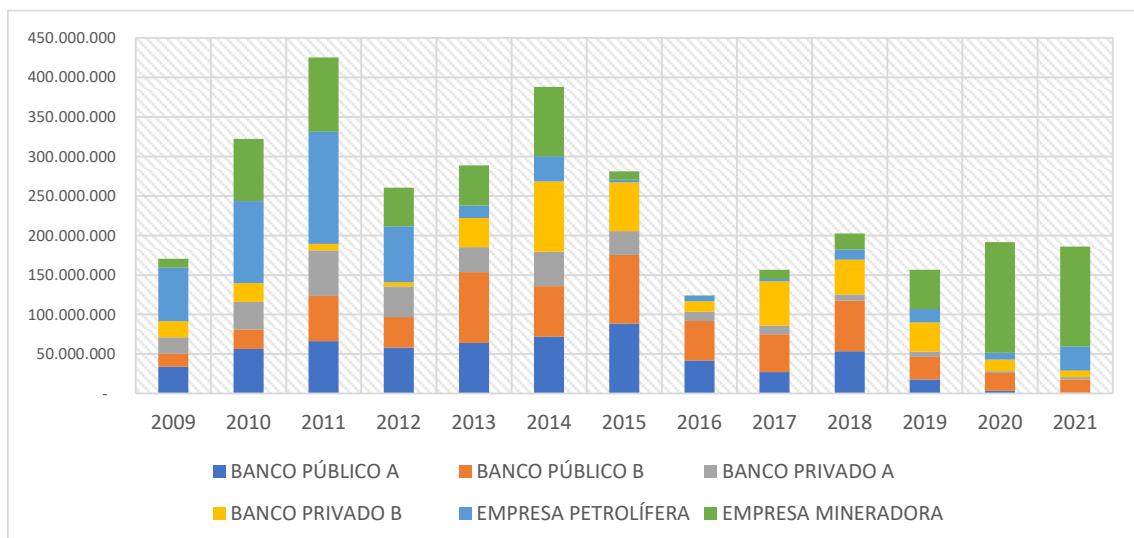
relativamente autônomos. Seja como for, repetimos, ambos participam de projetos que tem um número significativamente maior de financiadores e ambos financiam um número reduzido de projetos de forma 100%.

As empresas petrolífera e mineradora também são enquadradas de forma massiva no artigo 18. Todavia, em oposição ao grupo bancos privados, um percentual significativo de projetos foi integralmente financiado por elas, 67,9% para a petrolífera e 54% para a mineradora. Esses percentuais são menores apenas em relação ao Banco Público. As fontes adicionais são relativamente menores do que nos outros casos.

Também é necessário ter em mente que os recursos foram direcionados para capitais, sendo que apenas a empresa mineradora direcionou mais de 5%, na verdade 10%, de recursos para outras cidades. Cada uma das empresas, embora venham de setores diversos e tenham diferentes estratégias concentram-se em projetos de médio porte, ou seja, entre R\$ 150 mil a R\$ 500 mil. O rebaixamento dos tetos de valores de projetos não atinge de forma significativa as decisões dessas empresas e talvez pulverizem e fragilizem ainda mais diferentes segmentos da cultura.

Entretanto, as respostas às crises econômicas e políticas repercutem de forma mais direta nas decisões de uso dos incentivos fiscais pelas empresas, afinal entre as motivações das empresas está a associação de imagem com a cultura e de seus desenvolvimentos civilizatórios. O Gráfico 18 abaixo mostra que os momentos decisivos da economia e da política implicaram retração do apoio, embora a sensibilidade e lógica de cada empresa tenha que entrar na contabilidade explicativa.

Gráfico 18 – Evolução dos Recursos de Patrocínio das Empresas Seleccionadas (2009 a 2021).



Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

(*) valores corrigidos pela IPCA

Até 2011 a empresa de petróleo tinha grande participação e que declina de forma significativa nos anos seguintes, voltando a crescer de forma lenta no fim do período. A queda no uso dos recursos incentivados é evidente a partir de 2015, reflexo de decisões dos anos anteriores. A retomada dos investimentos a partir de 2017 se dá pela ação do Banco Privado B e do Banco Público B. Em 2019, 2020 e 2021 os recursos crescem com a participação decisiva da mineradora.

5.5 Considerações finais sobre resultado.

5.5.1 Quais são os resultados do subsídio tributário?

5.5.1.1 *Dinamização de mercados simbólicos.*

Mais importantes do que o instrumento subsídio tributário são a proteção de direitos culturais, ou seja, acesso e formação de público. Além disso, os incentivos fiscais têm efeito de reconhecimento e legitimação das produções simbólicas ao destinarem recursos aos mercados simbólicos. Um dos resultados importantes do PRONAC foi o fortalecimento de mercados simbólicos em diferentes áreas culturais. Foi possível proteger e revitalizar o patrimônio edificado e os museus, mas também dinamizar as redes de produção e fruição no campo do teatro, dança, música, circo etc.

A canalização de recursos através dos incentivos fiscais para o setor é indubitável, mas a abrangência e capacidade de descentralização territorial de recursos é limitada. A lógica do marketing cultural, evidentemente faz com que haja um alinhamento das estratégias empresariais à apropriação de valores das atividades culturais reconhecidas e por públicos concentrados em torno das oportunidades e ao alcance do marketing empresarial. Todavia, é difícil imaginar que essa associação seja linear, inclusive porque os mercados simbólicos e seus públicos são contemporaneamente segmentados e difusos. Abrem-se possibilidades para que as chamadas de projetos sejam feitas pelas empresas, mas também sejam alinhadas e coordenadas com o poder público.

5.5.1.2 *Consolidação de mercados de projetos: contraposição entre mercado de projetos e políticas estruturantes de valorização da diversidade cultural.*

Os incentivos fiscais fomentaram mercados de projetos mais do que ações estruturantes no âmbito das políticas culturais. A fragmentariedade e descontinuidade das ações, com raras exceções, caracterizam o instrumento. Como resultante tem-se, ao lado do fomento, a dinamização da produção cultural e, ao mesmo tempo, dispersão de esforços de formação de público. Assim, pode-se dizer que os projetos, com raras exceções, são pontuais e descontínuos.

Em grande parte, a lógica do campo cultural é dada pela lógica do acontecimento. O que oferece permanência é a internalização de estruturas e esquemas de compreensão da cultura, ou seja, dos valores mobilizados pela política. Esses estão ligados à democracia cultural e ao reconhecimento das diferenças. Por essa razão, é necessário um planejamento cuidadoso de projetos, sua associação com políticas e a comunicação mais permanente ligada à pedagogia de valorização da diversidade e não apenas da utilidade dos bens econômicos.

5.5.1.3 *Fomento com alcance territorialmente restrito: contraposição entre mercado de projetos e abrangência territorial.*

Os objetivos que se presumem mais importantes, são o público formado, afinal a comunicação do público com o bem simbólico é parte de uma pedagogia da formação do gosto e das capacidades intelectivas, o exercício do fazer cultural e o reconhecimento das formas de vida. Mesmo no contexto de uma política de valorização da diversidade, são necessárias considerações críticas a respeito do instrumento “incentivos fiscais”, dado o limitado escopo territorial de desenvolvimento dos projetos, sua pequena abrangência em termos de público e, para muitos projetos e grupos associados, a diminuta permanência no tempo. Viu-se a concentração de projetos em poucas cidades e regiões. Relevemos que se trata de desigualdade, mas também de limitação do instrumento incentivo fiscal que deve ser associado a outro, como de fato estão, a exemplo dos recursos orçamentários diretos, como aqueles do Fundo nacional de Cultura (FNC).

5.5.2 O que o instrumento Incentivos fiscais revela.

5.5.2.1 *Taxas de dissipação, subfinanciamento da cultura e burocracia pública.*

O processo de captação de recursos para projetos não é fácil. Vê-se pela grande quantidade de projetos que não alcançam as empresas ou pessoas físicas de forma a serem implementados. Se de um lado, há mobilização por parte de proponentes e instituições públicas sem desdobramento na realização, a apresentação de projetos demonstra que há grande demanda potencial e subfinanciamento da área.

De qualquer forma, deve-se reconhecer que muito do que é apresentado não é do interesse das empresas, o que faz pensar nas limitações dos incentivos fiscais e na necessidade de reestabelecer as formas das relações do Estado com o fomento direto via orçamento. Isso significa fortalecimento do orçamento direto via FNC e das instituições culturais vinculadas ao Ministério da Cultura/SECULT(MTur).

Não há dúvidas de que os gastos tributários voltados à cultura protegem os recursos da política fiscal restritiva já que esses não entram nos cálculos do superávit primário. É difícil renunciar a recursos da monta dos incentivos fiscais, mesmo que a percepção das dificuldades burocráticas e a concentração de recursos em alguns proponentes e regiões sejam um desestímulo a potenciais novos proponentes.

Entretanto, os mecanismos de fomento orçamentário direto não são menos complicados, o que leva a crer na necessidade de simplificação e qualificação de ambos. Nesse sentido, o planejamento do plano de trabalho do FNC e dos Incentivos deveriam abranger o esforço de coordenar, de forma qualificada, os atores envolvidos.

Quatro questões devem ser enfatizadas: a) a priorização ou não de recursos orçamentários para cultura por parte do governo federal em detrimento de outros objetivos de políticas que, embora legítimos, minimizam recursos para as políticas culturais. O orçamento federal direto é composto pelo Sistema Federal de cultura e inclui o Fundo Nacional de Cultura (FNC); b) a possibilidade de coordenar a distribuição de recursos, compensando, através de orçamento direto, atores, cidades e regiões que não recebem recursos incentivados; c) a terceira questão refere-se à produção de marcos regulatórios adequados ao campo cultural e de suas especificidades; d) a quarta questão se refere ao aperfeiçoamento dos incentivos fiscais. Não há dúvidas também que as alíquotas de 100%, além de terem estimulado a pluralização de fontes, a dinamização de áreas culturais e o desenvolvimento de projetos criaram o incômodo político de não estimularem o mecenato privado. O manejo de alíquotas talvez seja, ao lado da coordenação de editais com incentivadores potenciais, o aperfeiçoamento central do instrumento “incentivos fiscais”.

6 Avaliação do impacto do Pronac.

6.1 Introdução.

O Programa Nacional de Incentivo à Cultura (Pronac) é uma política instituída por meio da Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991 com a finalidade de definir os mecanismos legais para captação de recursos de financiamento das atividades culturais no país.

Dentre os mecanismos previstos no Pronac encontra-se o sistema de incentivo direto a projetos culturais (BRASIL, 1991). Esse sistema é caracterizado pela possibilidade de pessoas físicas ou jurídicas apoiarem a realização de projetos culturais por meio de um sistema de renúncias fiscais onde as despesas associadas ao financiamento dos projetos podem ser deduzidas do imposto de renda de acordo com a regulamentação vigente (BRASIL, 2019). Portanto, esse mecanismo de financiamento pode ser considerado também como um apoio do governo via renúncia de arrecadação tributária para que ela seja utilizada no financiamento das atividades culturais no país.

O relatório “Caracterização do financiamento à Cultura no Brasil”, produzido por Belmiro et al. (2022), mostra que esse apoio direto pelo sistema de mecenato por renúncias fiscais se configura como a principal fonte de financiamento para a execução de atividades culturais dentre os mecanismos de financiamento de projetos culturais previstos pelo Pronac. Belmiro et al. (2022) mostram ainda que mais de 90% dos recursos captados para a execução dos projetos culturais são destinados ao financiamento de projetos propostos por pessoas jurídicas, especialmente de micro e pequenas empresas que absorvem mais de 50% desse valor.

Diante da importância desse mecanismo para o financiamento dos projetos culturais, este relatório possui o objetivo de investigar a associação entre o financiamento de empresas que propuseram projetos culturais para captar recursos via mecenato e a variação do emprego formal em empresas que obtiveram sucesso na captação de recursos privados via mecenato para a execução das atividades culturais.

As análises indicadas foram possíveis por meio de uma base de dados concebida a partir do cruzamento de informações dos projetos culturais e seus proponentes, obtidas por meio de extração de dados do Sistema de Leis de Incentivo à Cultura (Salic) do Ministério da Cultura, e de informações sobre volume e variação de vínculos empregatícios obtidas por meio dos microdados identificados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego. Para explorar a relação entre o financiamento viabilizado via mecanismo de mecenato e variação do emprego formal, foram estimados modelos de regressão linear.

Antes de proceder às demais seções do relatório é importante salientar que esta pesquisa foi elaborada de maneira independente pelo Evidência Express (EvEx) entre os meses de abril e maio de 2023 à pedido do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Desta forma, os resultados apresentados não representam as recomendações do CMAP sobre o aprimoramento da política pública analisada. Nesse sentido, é importante enfatizar ainda que os produtos do EvEx são elaborados como respostas ágeis, oferecendo resultados preliminares sobre a política analisada, e não devem ser tratados como evidências definitivas sobre o fenômeno estudado.

Este relatório conta com quatro seções incluindo esta introdução. Na próxima seção, são apresentadas os dados analisados e a metodologia de análise utilizada neste trabalho. Após, são apresentados os resultados das estimações. Por fim, na última seção, é apresentada uma recapitulação do trabalho e discutidas implicações dos resultados apresentados.

6.2 Dados e Metodologia.

Neste capítulo são detalhadas informações, procedimentos de tratamento de dados e metodologia empregada na avaliação apresentada. Por fim de objetividade, optou-se por dividir o conteúdo desta seção em duas subseções. Na primeira subseção, são apresentados os dados e seus respectivos procedimentos de manipulação que originaram as informações utilizadas na estimações apresentadas. Na segunda subseção, é apresentada a metodologia de estimação do efeito do Mecenato.

6.2.1 Dados.

As informações empregadas no modelo são originadas de duas fontes. As informações sobre identificação dos projetos culturais, duração, área temática proposta, captação de recursos, detalhamento de estágios de processamento, execução e finalização e identificação dos proponentes dos projetos culturais foram obtidas por meio de extração de dados da API do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic), realizada em janeiro de 2022. O Salic é um sistema de registro de propostas de projetos culturais no sentido de possibilitar o uso do sistema de incentivo como fonte de financiamento do projeto. Nesse sistema são realizadas as comunicações oficiais entre proponente cultural e a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, instituição responsável pelo processamento

e análise da elegibilidade dos projetos culturais, para garantir a aplicação do mecanismo de renúncia tributária previsto pelo mecanismo de incentivo.

As informações sobre identificação de empresas, seus vínculos empregatícios, porte e localização regional foram obtidas por meio dos microdados identificados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego. A RAIS é um relatório de informações socioeconômicas informado ao Ministério do Trabalho e Emprego pelas pessoas jurídicas sobre os trabalhadores empregados na respectiva organização declarante.

O cruzamento das informações foi realizado a partir do CNPJ das empresas que propuseram projetos culturais e declararam as informações na RAIS entre os anos de 2013 e 2019. Nessa junção, foram excluídos registros de projetos onde foram identificadas irregularidades e casos onde foram identificados projetos concomitantes de um mesmo CNPJ.

A primeira exclusão foi realizada para retirar do escopo da análise empresas cujos projetos possuíam irregularidades no uso do recurso captado para financiamento do projeto cultural proposto. Por exemplo, casos em que a prestação de contas tivesse sido reprovada. A exclusão de múltiplos projetos de um mesmo CNPJ foi realizada porque quando múltiplos projetos de um mesmo CNPJ recebem aprovação para captar recursos via mecenato, torna-se impossível diferenciar qual projeto é responsável por viabilizar uma eventual contratação de pessoas pelo CNPJ.

Também foram removidos projetos que não constavam informações de vínculos empregatícios nas datas de início ou término do projeto cultural. Essa exclusão foi realizada por que impossibilitaria a análise da variação de empregos entre começo e fim do projeto cultural.

A variável resultado, variação dos vínculos empregatícios entre a data de início e término do projeto cultural, foi construída a partir da verificação do histórico dos vínculos empregatícios associados a uma empresa. Precisamente, ela foi elaborada contabilizando a diferença de meses entre a data de admissão e data de demissão (quando existente) do vínculo empregatício entre 2013 e 2019. Foram considerados como desligados os trabalhadores que foram desligados em qualquer dia do respectivo mês de desligamento.

A variável de interesse investigada trata-se de uma variável binária que assume valor igual a um caso na base Salic tivesse sido identificado a execução do projeto cultural pela empresa que o propôs. Caso contrário, esta variável assume valor zero.

Após a sequência de junção, tratamento e revisão dos dados, o total de observações utilizado nas análises foi de 2.572 projetos, pertencentes à 1.980 CNPJs distintos. Uma vez que cada observação é única ao longo da amostra, a base de dados final de análise representa uma cross-section empilhada. A Tabela 17 apresenta as estatísticas descritivas para esse total de projetos realizados entre 2013 e 2019, dividindo-os em relação ao status de ter recebido financiamento via mecenato.

Os projetos financiados representam cerca de 32% do total de projetos submetidos para captação. De modo geral, entre tratados e controles, os projetos têm duração média de quase um ano e são da área de artes cênicas ou música.

Com relação às firmas proponentes de tais eventos, elas têm, em média, mais de 17 anos de operação, são majoritariamente localizadas na região Sudeste, são de micro ou pequeno porte, e operam no setor de comércio, serviços ou agricultura. Com relação à variável resultado, há uma divergência significativa entre os dois grupos. Especificamente, na média, as firmas que não tiveram sucesso na captação de recursos via mecenato para o projeto cultural proposto apresentaram redução de um trabalhador formal da sua equipe de mão-de-obra entre o início e o término proposto para o evento, enquanto que as firmas que obtiveram a captação exibiram aumento de 10 vínculos formais entre o início e o término do projeto cultural realizado.

Tabela 17 - Estatísticas descritivas.

	Total	Controle	Tratamento
Número de projetos	2.572	1.750	822
Número de CNPJs	1.980	1.504	605
Tempo médio de operação das firmas (anos)	18,36	17,55	20,08
Duração média dos projetos (dias)	336,35	342,86	322,50
Regiões:			
Norte	1%	1%	2%
Centro-Oeste	5%	5%	4%
Nordeste	11%	12%	10%
Sudeste	64%	67%	57%
Sul	19%	16%	27%
Porte das firmas:			
Micro	70%	70%	68%
Pequena	18%	18%	19%
Média	4%	4%	5%
Grande	8%	8%	8%
Subsetor IBGE do estabelecimento:			
Indústria ou construção civil	10%	11%	7%
Comércio, serviços ou agricultura	83%	82%	86%
Ensino	7%	7%	7%
Área dos projetos:			
Artes Cênicas	31%	28%	38%
Artes Integradas	0%	0%	1%
Artes Visuais	10%	11%	8%
Audiovisual	8%	8%	8%
Humanidades	16%	17%	13%
Música	30%	31%	27%
Patrimônio Cultural	5%	5%	5%
Variável de resultado:			
Variação média dos vínculos empregatícios	2,35	-1,29	10,11

Fonte: elaborado pelos autores.

6.2.2 Metodologia.

Para mensurar o efeito do mecenato foi elaborado o modelo de regressão a seguir:

$$\Delta Y_i = \delta \text{Trat}_i + \lambda_i + \tau_i + \mathbf{X}'_i \mu + \varepsilon_i \quad (2.1)$$

Na equação, ΔY_i representa o resultado de interesse (variação de contratações formais) para o projeto i . δ é o efeito de ter um projeto cultural patrocinado sobre a variável resultado. λ_i são dummies de território que capturam o efeito da região em que opera o CNPJ proponente do projeto cultural. τ_i capturam o efeito do ano em que o projeto cultural deveria ter se iniciado. \mathbf{X}_i é um vetor de características do projeto (duração e área cultural) e do CNPJ que o propôs (idade do estabelecimento,

subsetor de operação e porte do estabelecimento). ε_i é um termo de erro aleatório. O modelo foi estimado através de regressões de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) e seus resultados são apresentados na próxima seção.

6.3 Resultados.

Esta seção descreve os resultados do modelo econométrico utilizado para mensurar o efeito do mecenato sobre contratações formais. A base de dados utilizada nesta análise compreende os projetos culturais com data prevista de início a partir de 2013 e data prevista de término até 2019. A Tabela 18 apresenta os resultados das estimações, incluindo progressivamente novos conjuntos de informação, contendo variáveis que estão associadas tanto à probabilidade de uma certa firma ter um projeto cultural financiado através do mecanismo de mecenato quanto à possibilidade desta firma efetuar contratações em função desse projeto. A inclusão deste bloco de informações é fundamental para garantir a consistência do efeito do mecenato. Dessa forma, os resultados são apresentados no seguinte formato:

1. Modelo sem covariadas;
2. Modelo com vetor de características do projeto e do CNPJ que o propôs (X_i);
3. Modelo com vetor de características do projeto e do CNPJ que o propôs, e *dummy* de território (X_i e λ_i);
4. Modelo com vetor de características do projeto e do CNPJ que o propôs, *dummy* de território e *dummy* de ano de início do projeto (X_i , λ_i e τ_i).

Tabela 18 - Efeito do mecenato sobre a variação de vínculos empregatícios entre o início e término de projeto cultural.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Coefficientes				
Tratamento	11,398**	12,352**	12,781**	12,578**
	(5,717)	(5,836)	(5,888)	(5,945)
Controles				
Características do projeto e do CNPJ proponente	Não	Sim	Sim	Sim
Região geográfica da empresa	Não	Não	Sim	Sim
Ano de início do projeto	Não	Não	Não	Sim
Estatísticas da regressão				
Observações	2.572	2.572	2.572	2.572
R ² ajustado	0,0012	0,0071	0,0057	0,0057

Erros-padrão em parênteses.

Nível de significância: ***: 0.01, **: 0.05, *: 0.1.

É possível afirmar que há uma associação estatisticamente significativa, positiva e consistente entre o financiamento de uma empresa que capta recursos via mecenato e o diferencial de contratações formais pelos CNPJs responsáveis por tais projetos. A coluna (1) da Tabela 3.1 informa que, em média, os projetos culturais patrocinados via mecenato estão associados a um aumento de 11 contratações formais entre o início e o término do evento. A partir da coluna (2), com a inclusão gradativa das covariadas, o coeficiente estimado para esse efeito muda marginalmente para a ordem de 12 contratações adicionais.

A estratégia de identificação adotada não permite afirmar causalidade sobre este resultado. De fato, o valor baixo do Coeficiente de Determinação de todos os modelos (R^2 ajustado) indica que certamente existem outras covariadas com potencial correlação com a variável explicada de variação de contratações formais nos períodos de evento, e que não foram contempladas nas estimações realizadas. Contudo, a constante significância estatística e de magnitude do coeficiente atrelado à variável de tratamento entre os modelos é indicativo de que este parâmetro foi calculado de forma consistente.

6.4 Considerações finais sobre impacto.

Este trabalho procurou analisar a associação entre o recebimento de recursos financeiros para execução de projetos culturais e a geração de empregos nas empresas proponentes desses projetos no período de 2013 a 2019.

Para isso foram cruzadas informações de duas fontes: Salic e RAIS. A Salic continha características dos projetos culturais propostos, incluindo informações sobre as datas de início e término, e valores propostos, aprovados e captados para execução dos projetos. As informações consultadas da RAIS foram o quantitativo de vínculos empregatícios e outras características das empresas que propuseram projetos culturais.

A metodologia empregada para analisar a correlação entre empregos e uma empresa possuir projeto incentivado pelo sistema de mecenato foram regressões lineares. Nessas regressões, foi adotado como variável de resultado a variação dos vínculos empregatícios entre as datas de início e término do projeto cultural e como variável de interesse a empresa possuir projeto beneficiado pelo sistema de incentivo. Quatro modelos de regressão linear foram estimados com diferentes especificações em relação a inclusão ou não de variáveis de controle. Essa inclusão de variáveis de controle ao longo dos modelos foi realizada com o objetivo de observar a estabilidade da correlação identificada entre a variação de vínculos empregatícios e a empresa possuir projeto beneficiado pelo sistema de incentivo.

Os resultados das estimações sugerem a existência de uma relação positiva entre a captação de recursos para execução dos projetos culturais propostos e variação de empregos nas instituições que propuseram projetos culturais no período analisado. Especificamente, o resultado do modelo mais restrito indica um aumento médio de doze vínculos empregatícios entre o início e fim do projeto cultural nas empresas que possuíram projetos financiados pelo sistema de incentivo cultural.

Devida à ausência de qualquer situação de aleatoriedade, que pudesse ser acessada com os dados disponíveis, acerca de como o programa determina quem será beneficiado por ele, não foi possível utilizar os modelos econométricos tipicamente implementados em estudos de inferência causal para identificar o impacto do mecenato. Assim, os resultados encontrados devem ser interpretados sob a possibilidade de interferência de variáveis que não foram consideradas nos modelos de regressão. Como exemplo, há a possibilidade do efeito estimado encontrar-se subestimado em função de terceirizações trabalhistas ou efeitos associados a migração de trabalhadores do meio informal para um contexto de trabalho formal.

Apesar desse estudo não apresentar o efeito causal do sistema de incentivo de projetos culturais na geração de empregos formais (isto é, os efeitos no mercado de trabalho explicados exclusivamente pela realização do projeto cultural com o financiamento facilitado pelo mecanismo de mecenato), os resultados encontrados evidenciam a importância da continuação desse programa, em particular, visando os resultados futuros no mercado de trabalho dos seus beneficiários. Análises futuras que sejam capazes de inferir causalidade sobre esta dimensão do mecenato têm o potencial de contribuir para o aprimoramento do programa.

7 Referências bibliográficas.

BARBOSA DA SILVA, Frederico Augusto; MOREIRA, Raquel. Seguir os Documentos, Ouvir as Narrativas: Análise de Políticas Públicas e a Produção de Sentidos Sobre Financiamento da Cultura. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol.66 (1), 2023. p. 1-52. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/ZbQQJVbQHqGT7pQP8Dt9dvj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2023.

BARBOSA DA SILVA, Frederico Augusto; ZIVIANI, Paula. **A Lei Rouanet e os seus efeitos no campo cultural e na gestão pública**. In: Nilo Luiz Saccaro Junior; Wilsimara Maciel Rocha; Lucas Ferreira Mation. (Org.). CMAP 2016 a 2018 Estudos e Propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. 1ed. Brasília: Ipea, 2018, v. 1, p. 41-64.

BELMIRO, C. et al. Caracterização do financiamento à cultura no Brasil: análises a partir do mecanismo de Mecenato e do Fundo Nacional de Cultura. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. CPI – Lei Rouanet. **Relatório Final**. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as irregularidades nas concessões de benefícios fiscais decorrentes da aplicação da lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que instituiu o programa nacional de apoio à cultura (Pronac) e deu outras providências. Brasília, 2017.

_____. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília: IPEA, 2018.

_____. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2. Brasília: IPEA, 2018.

_____. Casa Civil da Presidência da República. Guia da política de governança pública. Brasília, 2018.

_____. Instrução Normativa nº 2 de 23 de abril de 2019. Estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, homologação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos culturais financiados por meio do mecanismo de Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instru%3%87%3%83o-normativa-n%2%ba-2-de-23-de-abril-de-2019-84797797>. Acesso em 02/02/2022.

_____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece Princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá Outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. Acesso em: 7 mar. 2023.

_____. Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685compilado.htm. Acesso em: 7 mar. 2023.

_____. Ministério da Economia. Manual Técnico do Plano Plurianual 2020-2023. Brasília, 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, 2020.

EUROPEAN COMISSION. Better regulation: delivering better results for a stronger union. Communication from the Comission. Bruxelas, 2016. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>. Acesso em 03 de janeiro de 2023.

FINAGEIV, Vicente Filho. Lei Rouanet – 23 anos de incentivo à cultura. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Brasília, 2014.

LASSANCE, Antonio. Análise *ex ante* de Políticas Públicas: Fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA). Rio de Janeiro, 2022.

MICHELS, Charlaine; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O parecer jurídico e a atividade administrativa. 2012. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/23349/o-parecer-juridico-e-a-atividade-administrativa>. Acesso em 10 de novembro de 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em 21 de novembro de 2022.

PROENÇA, Jadir Dias (org). PRO-REG: Contribuições para melhoria da qualidade da Regulação no Brasil. Brasília: Semear Editora/Presidência da República, 2010.

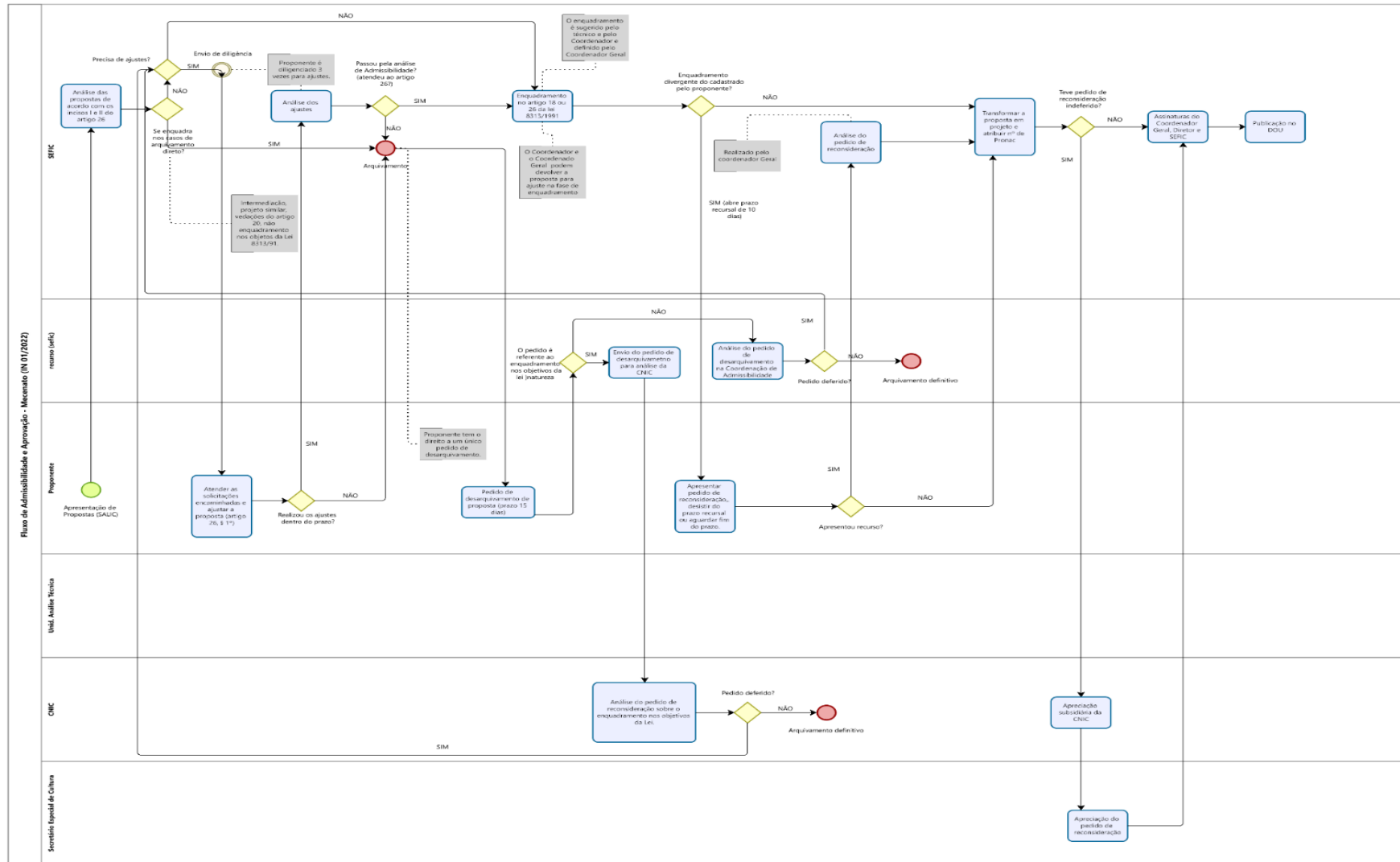
ROCHA, Roseane. Especialistas avaliam Lei Rouanet pré e pós mudanças. Meio&Mensagem, abr./2019. Disponível em: https://www.meioemensagem.com.br/home/marketing/2019/04/29/especialistas-avaliam-lei-rouanet-pre-e-pos-mudancas.html?gclid=EAlaIQobChMI6mj1rnO-gIVSkFIAB0aEwimEAAYASAAEgJILPD_BwE. Acesso em: 7 mar. 2023.

TRIGO, Sergio. Mecanismos de melhoria da qualidade regulatória. Caderno Opinião FGV Energia. São Paulo, 2018.

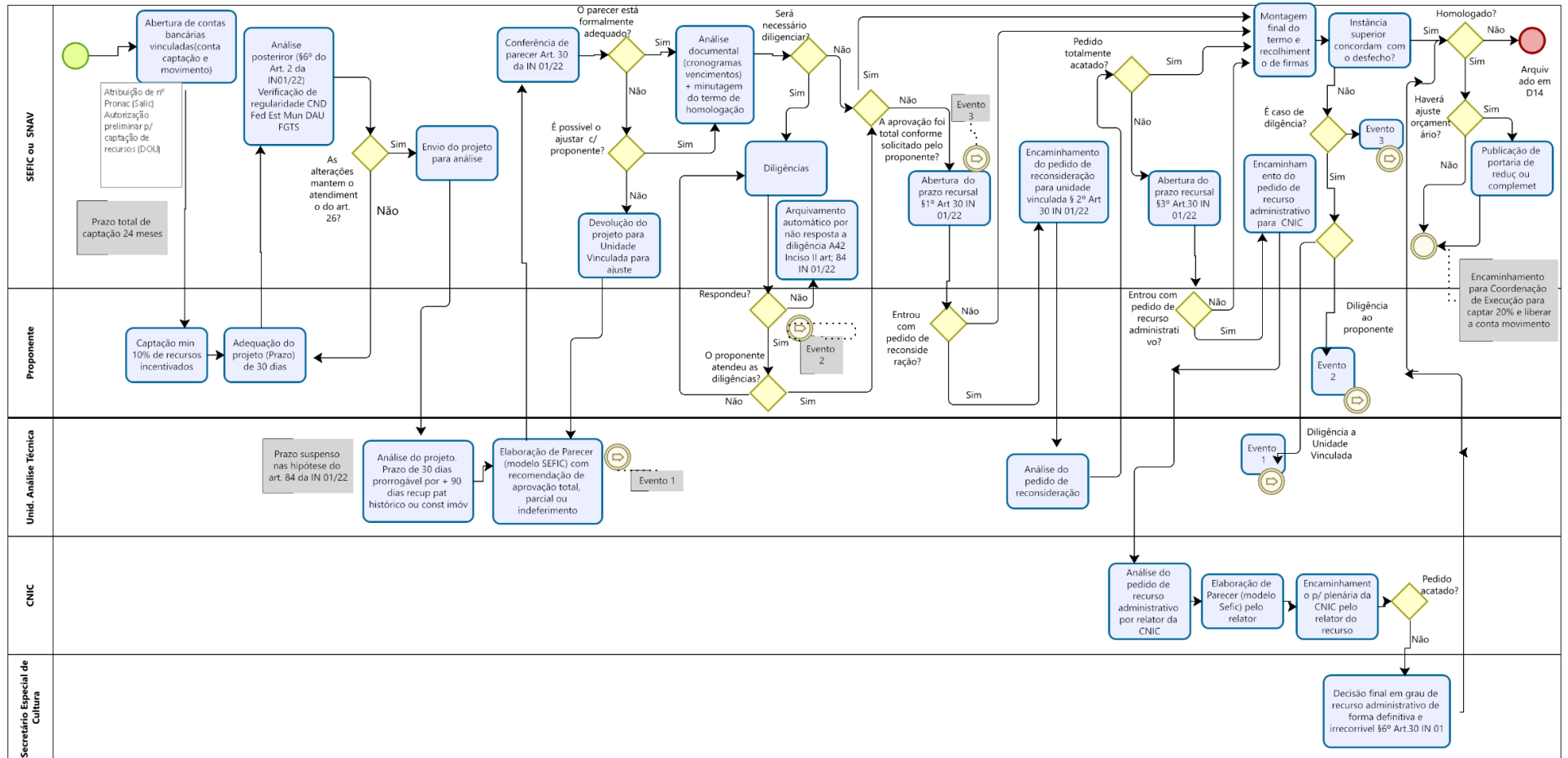
UNICEUB. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Volume 5, nº 1, Janeiro-Junho, 2015. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP>. Acesso em 21 de novembro de 2022.

Apêndice A – Fluxograma dos processos de trabalho do Mecenato

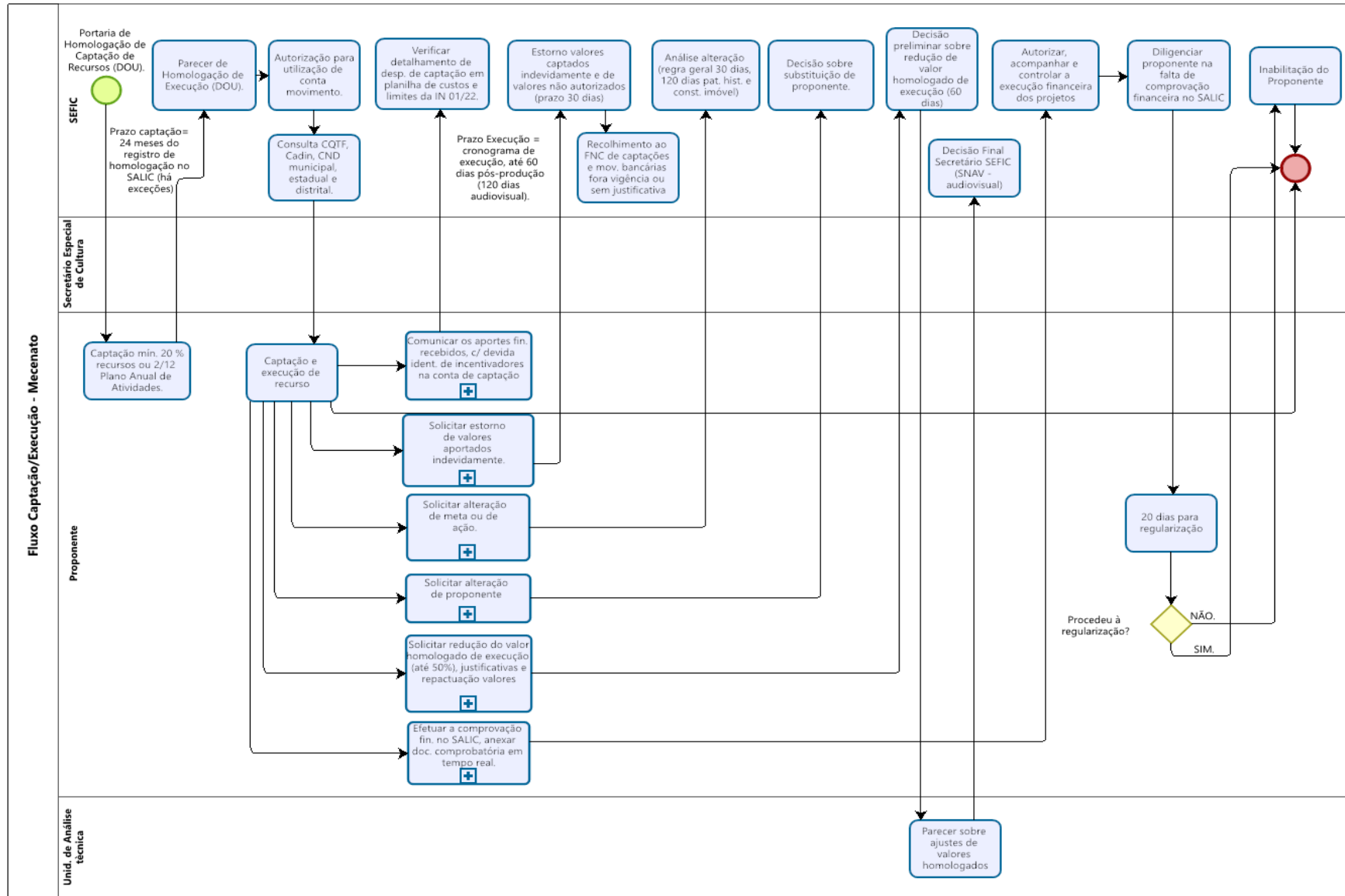
Fluxo 1 - Admissibilidade e Aprovação



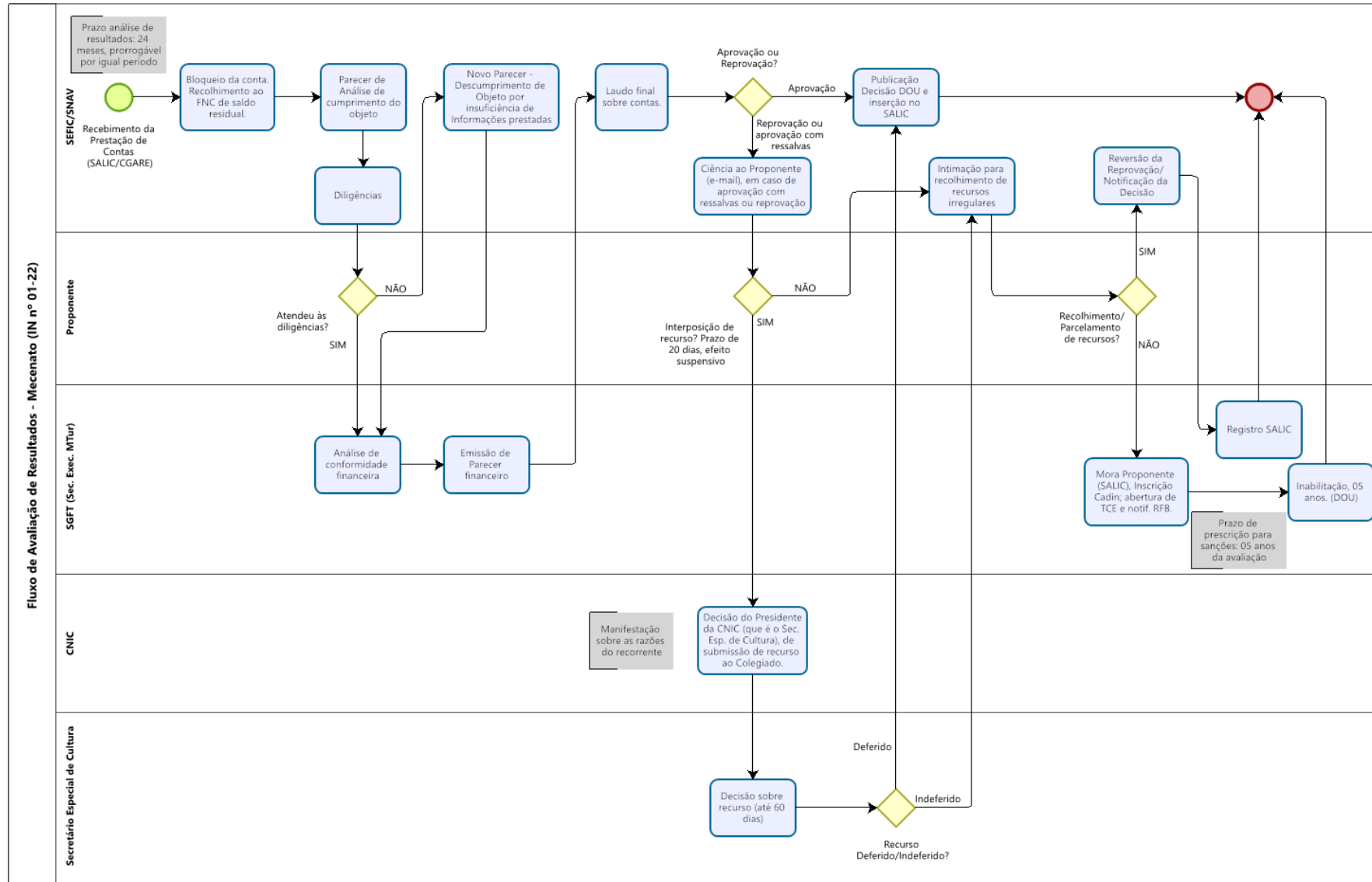
Fluxo 2 – Homologação



Fluxo 3 - Captação e Execução



Fluxo 4 - Avaliação de resultados



Apêndice B – Matriz de Riscos e Controles (principais informações da matriz elaborada)

Objetivo-Chave 1 - Aprovação de projetos culturais, associados ao mecanismo de Mecenato, alinhadas às finalidades do Pronac, contendo análise técnica detalhada sobre o proponente, o objeto e o orçamento físico-financeiro.

Risco-Chave	Controles Existentes Informados pelo Gestor	Conclusão do auditor após a realização de testes
<p>Aprovação de propostas que não se coadunam com as finalidades e objetivos do Pronac.</p>	<p>A Lei 8.313/1991, que instituiu o Pronac, contempla em seu art. 1º as finalidades a serem alcançadas com a captação e canalização dos recursos para o setor cultural. Além disso, no art. 3º constam os objetivos que devem ser atendidos com a utilização desses recursos. Já o Decreto nº 10.755/2021 relaciona em seu art. 2º as finalidades que os projetos incentivados devem contemplar.</p> <p>O art. 26 da IN 01/2022 determina que a análise das informações da proposta cultural deve abranger a verificação dos objetivos da Lei nº 8.313/1991, em seus arts. 1º e 3º, e das finalidades do art. 2º do Decreto nº 10.755/2021. Assim, os controles existentes estão baseados na inclusão dessas informações na proposta e na respectiva análise pelo gestor.</p>	<p>Testes realizados demonstraram que algumas propostas e respectivos pareceres não fazem referência explícita ao cumprimento dos objetivos e finalidades dos arts. 1º e 3º da Lei 8.313/1991. Observou-se ainda que alguns pareceres fazem referência de forma superficial ao cumprimento desses objetivos e finalidades, sem avaliar como o projeto efetivamente irá contribuir para o alcance dos objetivos do Pronac e quais atividades serão necessárias para esse atingimento.</p> <p>Assim, conclui-se que os controles existentes são insuficientes, necessitando de aprimoramento.</p>

Risco-Chave	Controles Existentes Informados pelo Gestor	Conclusão do auditor após a realização de testes
<p>Rejeição de propostas/projetos aderentes às finalidades do Pronac</p>	<p>A rejeição indevida de propostas/projetos pode ocorrer tanto na fase de admissibilidade da proposta quanto na fase de análise do projeto pelas unidades de análise técnica e pela Sefic/SNAV.</p> <p>Constam os seguintes controles para evitar a rejeição indevida: realização de diligências; possibilidade de solicitação de desarquivamento da proposta pelo proponente; possibilidade de cadastramento de uma nova proposta; necessidade de motivação nos pareceres pela não aprovação do projeto; e existência de duas instâncias recursais.</p> <p>Por questões sistêmicas, o sistema Salic não emite relatório de propostas rejeitadas ou arquivadas. No entanto, o proponente pode verificar a sua proposta e o motivo do arquivamento. A motivação do arquivamento da proposta, quando realizada por um técnico, fica registrada no histórico de avaliações. Já quando o arquivamento é realizado automaticamente pelo sistema, não há campo específico com a informação.</p> <p>Em relação aos projetos, consta a justificativa do indeferimento no Parecer Técnico de Homologação.</p>	<p>Entende-se que os controles informados pelo gestor na fase de projeto são passíveis de mitigar o risco de rejeição de projetos aderentes às finalidades do Pronac. Cabe destacar, contudo, que o processo de rejeição de propostas durante a fase de admissibilidade deveria ser mais transparente no que se refere a quem analisou, os motivos que levaram à rejeição, e à fundamentação normativa. Não há, por exemplo, um parecer técnico contendo as análises que levaram ao indeferimento.</p> <p>Além disso, para atribuir maior transparência e possibilitar um melhor acompanhamento e controle das propostas rejeitadas, seria indicado que o sistema disponibilizasse um relatório de propostas rejeitadas ou arquivadas, englobando as respectivas justificativas.</p>

Risco-Chave	Controles Existentes Informados pelo Gestor	Conclusão do auditor após a realização de testes
<p>Aprovação de proposta pela Secretaria de Cultura sem que tenham sido analisados, de forma adequada e criteriosa, a conformidade dos itens inseridos na planilha de custos e dos valores propostos no que concerne aos praticados no mercado.</p>	<p>Quanto à conformidade dos itens, as rubricas do orçamento são analisadas nas Unidades Técnicas por peritos com expertise no segmento do projeto. Caso seja constatado que algum item não possui conformidade com o objeto do projeto, o proponente é diligenciado a fim de justificar a necessidade da rubrica. Caso a justificativa não seja aceita, o item é glosado do orçamento.</p> <p>Em relação aos custos, o Salic possui métricas para cada item orçamentário, baseadas na média da série histórica dos valores unitários dos itens nos projetos culturais inscritos no Programa. Quando um proponente cadastra um item no orçamento do seu projeto que ultrapassa o valor parametrizado, o Salic assinala que o valor solicitado pelo proponente para o item está acima da métrica.</p>	<p>Testes realizados demonstraram que as métricas utilizadas pela Secult para avaliar a adequação dos custos ou valores propostos são inadequadas, considerando os seguintes aspectos: a) não cumprem o que estabelece a norma, uma vez que não verificam os preços de mercado; b) se pautam exclusivamente no que é inserido nas planilhas de custos pelos próprios proponentes, que podem propor valores superiores aos praticados no mercado; c) falta padronização, já que ocorre uma grande variação entre os preços mínimos e máximos, além de inconsistências no preenchimento do campo "Unidade".</p> <p>Em relação às análises realizadas pela unidade técnica e pela CNIC, foram identificadas as seguintes deficiências nos controles:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ausência de análise quanto aos valores dos itens orçamentários nos documentos de aprovação da proposta (planilha de custos, parecer técnico e parecer da CNIC); b) Aprovação de item orçamentário com valor superior à métrica sem que constasse justificativa ou análise; c) Aprovação de propostas com itens nas planilhas de custos sem qualquer embasamento que pudesse justificar o seu valor, tais como: quantitativo, valor unitário, período, justificativa, etc. d) Planilha de custos preenchida sem uma padronização, acarretando valores incorretos nas métricas. <p>Assim, considerando que os respectivos testes foram executados recentemente (Relatório de Avaliação 895245), não foram realizados novos testes no âmbito da presente avaliação, tendo em vista a ausência de novas medidas de controle implementadas para mitigar o risco.</p>

Risco-Chave	Controles Existentes Informados pelo Gestor	Conclusão do auditor após a realização de testes
<p>Aprovação de proposta encaminhada por empresa atuando como proponente (intermediária) para substituir empresa inabilitada no Salic. A pessoa física efetivamente responsável pelo projeto vincula-se tanto à empresa inabilitada como à nova empresa proponente, na qualidade de sócio, dirigente, representante ou procurador.</p>	<p>O sistema utilizado atualmente pela Secult não dispõe de mecanismos capazes de identificar e, conseqüentemente, impedir ou mitigar as chances de uma pessoa física (dirigente ou ocupando qualquer outro cargo/posição) vinculada à empresa inabilitada, apresente proposta por intermédio de outra empresa. Conforme informado pelo gestor, o sistema Salic não dispõe de ferramenta de verificação automática da regularidade dos dirigentes de uma empresa inabilitada.</p> <p>O Salic também não detecta propostas apresentadas por filial de empresa inabilitada.</p>	<p>Testes realizados confirmaram a ausência de controles para mitigar o referido risco. Cruzamentos de dados realizados identificaram que proponentes inabilitados tiveram propostas aprovadas por meio de outras empresas no âmbito da Lei de Incentivo à Cultura, em um período inferior aos três anos da data da inabilitação.</p> <p>Assim, considerando que os respectivos testes foram executados recentemente (Relatório de Avaliação 895245), não foram realizados novos testes no âmbito da presente avaliação, tendo em vista a ausência de novas medidas de controle implementadas para mitigar o risco.</p>

Risco-Chave	Controles Existentes Informados pelo Gestor	Conclusão do auditor após a realização de testes
<p>Aprovação de proposta apresentada por empresa atuando como proponente (intermediária) devido ao fato de que o proponente original, responsável pela execução do projeto, ultrapassou os limites orçamentários previstos em legislação. No caso em questão, a pessoa física responsável pelo projeto vincula-se tanto à empresa original quanto à nova empresa proponente.</p>	<p>O Salic monta uma carteira de projetos para determinado CNPJ para fim de contabilizar os parâmetros trazidos pelo princípio da não concentração e vincula essa carteira a todos os CPFs vinculados a esse CNPJ. Se porventura um dos sócios ou membros do quadro dirigente inscrever novo projeto como pessoa física ou vinculado a um CNPJ distinto, os projetos associados ao CNPJ antigo são contabilizados na carteira do CNPJ ou do CPF do novo proponente.</p>	<p>Testes realizados demonstraram a insuficiência dos controles existentes.</p> <p>Documento encaminhado pelo gestor demonstrou que quando um proponente ultrapassa o limite imposto pela legislação, o sistema impede automaticamente o envio de nova proposta e uma mensagem é exibida no sistema informando que o proponente ultrapassou o limite da carteira. Em que pese o controle existente no âmbito de uma mesma empresa, não foram encaminhados documentos que demonstrassem que o sistema possui um controle passível de barrar uma nova proposta feita por empresa cujo dirigente já tenha atingido o limite em outra empresa da qual também é sócio. Também não foram encaminhados documentos que demonstrassem que o sistema barra a proposta de uma filial de empresa que já tenha atingido o limite.</p> <p>No que se refere à possibilidade desse dirigente submeter proposta como pessoa física, o Salic não possui ferramenta para impedir esse envio, sendo possível que um dirigente de alguma empresa que já tenha ultrapassado o limite da carteira encaminhe uma proposta como pessoa física. Além disso, os projetos aprovados como pessoa física não são contabilizados na carteira da pessoa jurídica da qual a pessoa é dirigente.</p> <p>Assim, observou-se o seguinte: a) ausência de controle no Salic a fim de impedir que dirigente de empresa que já tenha atingido o limite imposto pela legislação submeta proposta como pessoa física; b) concentração indevida de projetos vinculados a um mesmo proponente; c) desatualização da carteira de projetos ativos do proponente no Salicnet, a qual não contém todos os projetos ativos do proponente; d) ausência de contabilização das propostas efetuadas como pessoa física na carteira da pessoa jurídica do dirigente.</p> <p>Dessa forma, considerando que os respectivos testes foram executados recentemente (Relatório de Avaliação 895245), não foram realizados novos testes no âmbito da presente avaliação, tendo em vista a ausência de novas medidas de controle implementadas para mitigar o risco.</p>

Objetivo-Chave 2 - Execução do projeto cultural observando o estabelecido no instrumento aprovado e na legislação vigente.

Risco-Chave	Controles Existentes Informados pelo Gestor	Conclusão do auditor após a realização de testes
<p>Descumprimento do Plano de Distribuição previsto no projeto, no que se refere à garantia de que o percentual mínimo (estabelecido na legislação) do total de ingressos seja distribuído exclusivamente de forma gratuita com caráter social, educativo ou formação artística.</p>	<p>Na fase de execução não há controles proativos para cada projeto, pois devido à alta demanda de projetos desproporcionalmente à capacidade de análise da equipe, o controle do previsto no plano de distribuição só é feito de forma pontual, quando o proponente solicita alguma alteração no projeto, pois assim é possível observar como está sendo feita a execução do projeto até aquele momento.</p> <p>A forma de controle existente para garantir que no mínimo 20% do total de ingressos seja distribuído exclusivamente de forma gratuita com caráter social, educativo ou formação artística, é feito quando da avaliação de resultados, pois nessa fase todos os projetos são tecnicamente avaliados sendo este o ponto principal da análise quanto ao cumprimento ou não do objeto.</p>	<p>Testes realizados demonstraram a insuficiência dos controles existentes.</p> <p>A instrução normativa vigente não discrimina que a distribuição gratuita de ingressos seja voltada para a população de baixa renda. Além disso, não consta o detalhamento dos documentos que devem ser apresentados para comprovar a distribuição gratuita. Assim, além de não ser possível averiguar o quantitativo de ingressos efetivamente distribuídos gratuitamente, não é possível confirmar o caráter social dessa distribuição.</p> <p>Tendo por base os testes realizados, identificou-se: a) ausência de documentos que comprovassem que a quantidade de ingressos prevista para distribuição gratuita foi integralmente doada, conforme pactuado no Plano de Distribuição; b) declarações de recebimento de ingressos inadequadas (rasuradas, sem identificação do receptor, sem informação de que o receptor iria doar os ingressos ao público-alvo) não permitindo avaliar se a distribuição gratuita efetivamente teve caráter social, educativo ou de formação artística; c) declaração de recebimento de ingressos emitida pela empresa Ingresso Rápido, não permitindo concluir que houve a distribuição gratuita com caráter social, educativo ou de formação artística; d) ausência de documentos que comprovassem que o público-alvo receptor dos ingressos doados era efetivamente de baixa renda; e) descumprimento do Plano de Distribuição, considerando que o proponente vendeu os ingressos destinados à distribuição gratuita.</p> <p>Assim, considerando que os respectivos testes foram executados recentemente (Relatório de Avaliação 895245), não foram realizados novos testes no âmbito da presente avaliação, tendo em vista a ausência de novas medidas de controle implementadas para mitigar o risco.</p>

Risco-Chave	Controles Existentes Informados pelo Gestor	Conclusão do auditor após a realização de testes
<p>Utilização irregular de documentos fiscais no processo de prestação de contas.</p>	<p>Não foram identificados controles automáticos no sistema a fim de coibir o uso irregular de notas fiscais. O controle é feito manualmente pelo técnico ao analisar a prestação de contas.</p> <p>Primeiramente, o técnico verifica se o documento é apropriado para comprovar a despesa, conforme exemplos abaixo:</p> <p>a) Recibo de Pagamento Autônomo – RPA: para serviços prestados por pessoas físicas;</p> <p>b) Nota Fiscal: para serviços prestados por pessoas jurídicas;</p> <p>c) Guia de Previdência Social – GPS: para comprovar o pagamento de encargos previdenciários;</p> <p>d) Documento de Arrecadação de Receitas Federais – DARF: para comprovar o pagamento de encargos tributários;</p> <p>e) Faturas: no caso de serviços de fornecimento de água, energia elétrica, telecomunicações;</p> <p>f) Guia de Recolhimento da União – GRU: para comprovar a devolução de recursos aos cofres públicos.</p> <p>Depois, se os comprovantes contêm as seguintes informações: dados do tomador, que deve ser sempre o proponente, dados do prestador/fornecedor, data de emissão, descrição unitária dos produtos/serviços e respectivos valores e, no caso de recibos, assinatura do beneficiário do pagamento. Caso seja constatada alguma irregularidade, o documento é impugnado e o proponente diligenciado para prestar esclarecimentos e/ou enviar documentação complementar.</p> <p>A instrução normativa atualmente em vigor não prevê a obrigatoriedade de conter dados do projeto nos comprovantes fiscais, além disso, no momento, o Ministério não dispõe de uma ferramenta tecnológica capaz de detectar a utilização de uma mesma nota em projetos distintos.</p>	<p>Testes realizados demonstraram fragilidades na comprovação de utilização dos recursos captados. Os documentos comprobatórios das despesas não descrevem adequadamente os bens adquiridos ou serviços contratados e não contêm informações suficientes capazes de mitigar as chances de utilização irregular no processo de prestação de contas, com potencial utilização indevida dos recursos. Além disso, a ausência de fiscalização <i>in loco</i> dos projetos dificulta a avaliação sobre a efetiva prestação de serviços por fornecedores no âmbito do projeto cultural.</p> <p>Assim, considerando que os respectivos testes foram executados recentemente (Relatório de Avaliação 895245), não foram realizados novos testes no âmbito da presente avaliação, tendo em vista a ausência de novas medidas de controle implementadas para mitigar o risco.</p>

Risco-Chave	Controles Existentes Informados pelo Gestor	Conclusão do auditor após a realização de testes
<p>Intempestividade no registro de documentos fiscais no sistema Salic.</p>	<p>Atualmente, as contas do projeto têm vínculo automático com o Salic, portanto, qualquer movimentação financeira é refletida no sistema. À medida que as despesas são efetuadas, os comprovantes devem ser inseridos no sistema, que faz a conciliação com os registros de débitos no extrato bancário. Porém os técnicos da Coordenação-Geral de Execução e Fiscalização - CGEFI, que trabalham com o acompanhamento e execução dos projetos, não tem controle do que efetivamente está sendo comprovado e tampouco se essa comprovação é tempestiva, uma vez que, ainda, não há no Salic elemento que notifique o técnico de que a comprovação financeira está sendo efetuada tempestivamente, ou não.</p>	<p>Testes realizados demonstraram que não existe controle no Salic ou consulta a fim de verificar se as comprovações financeiras estão sendo realizadas tempestivamente. O sistema também não possui mecanismo que sinalize à equipe técnica quando o proponente está realizando a comprovação financeira, com os devidos uploads dos comprovantes financeiros da prestação de contas.</p> <p>Tendo por base as análises, identificou-se: a) comprovações financeiras intempestivas, com lapso temporal elevado entre os débitos e suas comprovações; b) pagamentos realizados por meio de cheque e/ou transferência, sem a inclusão de documentos que identificassem o recebedor dos recursos; c) ausência de acompanhamento efetivo no Salic e, conseqüentemente, ausência de aplicação das sanções previstas na legislação.</p> <p>Assim, considerando que os respectivos testes foram executados recentemente (Relatório de Avaliação 895245), não foram realizados novos testes no âmbito da presente avaliação, tendo em vista a ausência de novas medidas de controle implementadas para mitigar o risco.</p>
<p>Ausência de transparência na movimentação financeira da conta movimento.</p>	<p>Desde a Instrução Normativa nº 01/2017 estava previsto a utilização do cartão magnético para a movimentação dos recursos captados, com o objetivo de atribuir maior transparência e aprimorar o acompanhamento das despesas de cada projeto. Em que pese estar previsto desde 2017, esse método de movimentação financeira não foi implementado. Com a publicação IN 01/2022, o cartão magnético deixou de ser previsto como meio de pagamento.</p> <p>Para verificar o lastro de pagamentos efetuados com cheques e saques, o gestor esclareceu que, para projetos mais novos, as transferências são o meio mais utilizado. Para projetos mais antigos, a forma mais comum eram cheques nominais, cujas cópias eram enviadas na Prestação de Contas.</p> <p>A IN vigente determina que quando for inviável o pagamento por meio de transferência bancária, o proponente terá</p>	<p>Testes realizados identificaram a ausência de transparência e de informações relativas às movimentações bancárias realizadas, demonstrando que os documentos exigidos pela legislação nas prestações de contas dos projetos culturais são insuficientes para comprovar o nexo de causalidade entre o gasto e o serviço contratado. A implementação do cartão magnético traria maior controle sobre os gastos efetuados, facilitando a verificação do nexo entre os fornecedores e os pagamentos.</p> <p>Tendo por base as análises, identificou-se: a) pagamentos a fornecedores por meio de cheques e transferências bancárias sem a inclusão de documentos demonstrando a identificação do recebedor dos recursos (cópia do cheque nominal, comprovante da transferência para determinado fornecedor etc.); b) lapso temporal elevado entre o débito no extrato bancário e a comprovação financeira, dificultando o controle dos gastos e a avaliação da sua adequação; c) pagamentos realizados fora da conta do projeto, efetuados diretamente pela conta do particular e reembolsados com os recursos da conta do Pronac; d)</p>

Risco-Chave	Controles Existentes Informados pelo Gestor	Conclusão do auditor após a realização de testes
	<p>direito a saques diários de até R\$ 1.000,00 (mil reais) limitados a dez saques, para pagamento de despesas limitadas a este valor, devendo as demais despesas serem executadas por meio de transferência bancária identificada, ou qualquer outro meio eletrônico de pagamento que assegure a identificação do fornecedor do bem ou serviço.</p>	<p>informações incorretas inseridas no sistema, constando como fornecedor o proponente (no caso de reembolso) e não quem efetivamente prestou o serviço; e) ausência de implementação do cartão magnético, mesmo estando previsto desde 2017 na legislação (essa previsão foi retirada pelo IN 01/2022).</p> <p>Assim, considerando que os respectivos testes foram executados recentemente (Relatório de Avaliação 895245), não foram realizados novos testes no âmbito da presente avaliação, tendo em vista a ausência de novas medidas de controle implementadas para mitigar o risco.</p>

Objetivo-Chave 3 - Avaliação da correta aplicação dos recursos utilizados por meio do incentivo fiscal de forma tempestiva e adequada.

Risco-Chave	Controles Existentes Informados pelo Gestor	Conclusão do auditor após a realização de testes
<p>Análise incorreta da proporcionalidade entre o que foi executado e o valor captado, frente à baixa captação de recursos.</p>	<p>O controle quanto aos resultados pactuados só é realizado quando da análise da prestação de contas, levando-se em conta a proporcionalidade entre o captado e o executado, nos termos do § 2º do art. 57 da IN 01/2022, qual seja:</p> <p>Art. 57 A avaliação de resultados será composta pela análise do objeto e pela análise financeira e seguirá o formato abaixo: (...) § 2º A análise do objeto deverá considerar a captação parcial de recursos, quando for o caso, avaliando os requisitos de alcance do objeto e de suas finalidades, além da proporcionalidade entre o captado e o executado, bem como as contrapartidas pactuadas.</p> <p>Segundo o gestor, não é efetuada uma reprogramação do projeto frente à baixa captação.</p>	<p>Testes realizados demonstraram que o valor efetivamente captado pelos proponentes para a execução do projeto é substancialmente inferior ao valor homologado, fato que pode interferir negativamente nos produtos previstos e, conseqüentemente, nos resultados pactuados e nos benefícios culturais esperados.</p> <p>Conforme art. 57 da IN 01/2022, a análise do objeto deve considerar a captação parcial de recursos, avaliando os requisitos de alcance do objeto e de suas finalidades, além da proporcionalidade entre o captado e o executado, bem como as contrapartidas pactuadas. Apesar dessa previsão legal, avaliar a proporcionalidade entre o captado e o executado é uma tarefa complexa e sujeita a erros, considerando tratar-se de projetos culturais nos quais estão previstos etapas e produtos diversos.</p> <p>Em relação à avaliação financeira, ela tem como base a planilha de custos inicial, a qual é aprovada considerando a captação integral e a execução completa do projeto cultural. Ou seja, constam itens orçamentários e custos que não se aplicariam quando da realização parcial do objeto. Assim, apesar de os custos efetuados serem proporcionais ao arrecadado, isso não significa que eles foram adequados para o produto efetivamente entregue.</p> <p>Outro ponto que merece ser revisto é a possibilidade de execução de projetos quando o volume de recursos captados for substancialmente inferior ao aprovado. Se a legislação (art. 45 da IN 01/2022) veda a possibilidade de redução do valor homologado para execução se superior a 50%, deveria ser reconsiderada a autorização para execução de projetos com captação inferior a esse percentual.</p>

Risco-Chave	Controles Existentes Informados pelo Gestor	Conclusão do auditor após a realização de testes
<p>Análise intempestiva das prestações de contas dos projetos incentivados.</p>	<p>No tocante aos controles utilizados visando possibilitar a análise tempestiva das prestações de contas, o gestor informou que foram implementadas medidas visando diminuir o estoque de processos pendentes de análise, possibilitando uma maior tempestividade, conforme detalha-se a seguir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contratação de consultores para avaliação técnica objetivando aumentar a quantidade de pessoal para realizar a avaliação técnica, além de produzir resultados que auxiliem na metodologia de análise e fluxo dos processos. - Verificação da possibilidade de outras formas de análise, buscando integrar o Salic a uma ferramenta que permita realizar as análises de prestação de contas por meio de uma inteligência artificial. - Edição da Portaria nº 24, de 22 de dezembro de 2020, a qual cria uma regra de equilíbrio, em que a quantidade de projetos homologados assinados para aprovação se dará na mesma medida em que os processos do passivo tenham sido apreciados, de forma a não criar novo montante pendente de análise. - Contratação de terceirizados para dar suporte à análise, sobretudo com planilhamento de projetos mais antigos e digitalização dos processos físicos. - Estabelecimento de meta de produtividade. - Implementação prioritária do teletrabalho apenas nas áreas de análise de prestação de contas. A medida visa atrair técnicos para o setor, além de aumento de produtividade, de pelo menos, 20% por servidor, como contrapartida à adesão à modalidade. 	<p>Testes realizados demonstraram a insuficiência dos controles existentes, considerando que o prazo estabelecido em lei não está sendo cumprido e que há projetos aguardando conclusão da análise da prestação de contas há vários anos, gerando um grande passivo de projetos com a prestação de contas pendente de análise.</p> <p>Assim, considerando que os respectivos testes foram executados recentemente (Relatório de Avaliação 895245), não foram realizados novos testes no âmbito da presente avaliação, tendo em vista a ausência de novas medidas de controle implementadas para mitigar o risco.</p>

Risco-Chave	Controles Existentes Informados pelo Gestor	Conclusão do auditor após a realização de testes
<p>Aprovação indevida de contas cuja execução tenha sido irregular no que se refere ao cumprimento do objeto e à conformidade financeira</p>	<p>Na análise da prestação de contas quanto ao cumprimento do objeto, etapa pertinente à SNAV/Sefic, os controles empregados a fim de evitar a aprovação indevida de projetos executados de forma irregular são os documentos de comprovação de realização do objeto apresentados pelo proponente no Salic, os dados inseridos no relatório de cumprimento do objeto na aba Prestação de Contas do Salic, além de consultas e pesquisas externas feitas pelos técnicos da Coordenação-Geral. Além disso, existe, como forma de controle, a realização de diligências para que o proponente solucione dúvidas, promova correções, colacione documentos.</p> <p>No que tange à conformidade financeira, etapa pertinente à SGFT, a análise tem como parâmetros o orçamento inicial aprovado, a normativa atual e a vigente quando da admissão/aprovação do projeto, e o parecer de avaliação do objeto. Com base nesses parâmetros, procede-se à verificação de possíveis inconsistências ou irregularidades.</p> <p>Atualmente, as prestações de contas apresentadas via Salic são analisadas no próprio sistema, que aponta ocorrências que podem ensejar reprovação. A análise financeira passa pelas seguintes etapas: leitura preliminar dos documentos do projeto; identificação das metas financeiras; verificação da relação de pagamentos e do relatório de execução da receita e despesa; verificação dos extratos bancários; verificação dos comprovantes fiscais; e realização de diligências.</p>	<p>Identificaram-se as seguintes situações que podem levar à aprovação indevida de contas irregulares: dificuldade de análise das prestações de contas devido a falhas apresentadas quando do envio e da aprovação da proposta; inadequação de alguns documentos fiscais apresentados, dificultando a análise financeira do projeto; ausência de fiscalização <i>in loco</i> dos projetos; ausência de documentos demonstrando que os serviços informados nas notas fiscais foram efetivamente executados e vinculam-se ao projeto incentivado; desvinculação entre a análise do objeto e a análise financeira.</p> <p>Conforme relatado pelo gestor, os técnicos que fazem a análise financeira da prestação de contas não detêm a expertise para avaliar se os valores aprovados para as rubricas estão em conformidade com a precificação do mercado. Por isso, é de salutar importância que os pareceristas, coordenados pelas vinculadas, façam uma análise completa e detalhada quando da aprovação do projeto cultural. Quando ocorre a homologação, estabelece-se um vínculo contratual entre a Administração Pública e a entidade proponente. Assim, se os parâmetros não forem claros ou forem insuficientes, a análise da conformidade financeira é dificultada porque algumas cobranças podem ser refutadas pelos proponentes como exacerbação do que foi pactuado.</p> <p>Dessa forma, entende-se que seria importante que o gestor avaliasse as situações apontadas e adotasse controles para mitigar o risco de aprovação indevida de contas cuja execução tenha sido irregular.</p>

Objetivo-Chave 4 - Recuperação dos recursos irregularmente aplicados.

Risco-Chave	Controles Existentes Informados pelo Gestor	Conclusão do auditor após a realização de testes
<p>Não adoção das providências necessárias visando recuperar os recursos que tenham sido irregularmente aplicados nos projetos vinculados ao Pronac.</p>	<p>Os prazos para o recolhimento dos recursos que tenham sido irregularmente aplicados nos projetos são controlados por meio de planilha do Excel criada especificamente para apontar a finalização do prazo e o momento de envio para instauração de TCE. Após o resultado do recurso reinaugura-se o prazo de 20 dias para recolhimento, no entanto, convencionou-se aguardar 30 dias para a tramitação para a TCE, para o caso de interposição de pedido de revisão e o processo não ter que retornar.</p> <p>Após o esgotamento das medidas administrativas sem o ressarcimento do dano, todo processo encaminhado é cadastrado e monitorado para análise e instrução visando à continuidade das medidas administrativas. Após conclusão do ciclo de análise e instrução, os processos são encaminhados por meio do Sistema e-TCE do Tribunal de Contas da União.</p>	<p>Testes realizados demonstraram que os controles são insuficientes, considerando que as providências necessárias à recuperação dos recursos irregularmente aplicados não estão sendo devidamente e tempestivamente adotadas.</p> <p>Foram identificadas as seguintes situações:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Projetos com prestação de contas reprovada aguardando a análise financeira há mais de um ano. b) Projeto aguardando análise para instauração de tomada de contas especial há mais de um ano. c) Projeto com a situação atual desatualizada no sistema Salic. d) Projetos aguardando a digitalização para verificação das providências a serem adotadas. e) Projetos que se encontravam na Gerência do Passivo, estando pendentes de digitalização e tramitação para a Subsecretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT). <p>Assim, considerando que os respectivos testes foram executados recentemente (Relatório de Avaliação 895245), não foram realizados novos testes no âmbito da presente avaliação, tendo em vista a ausência de novas medidas de controle implementadas para mitigar o risco.</p>

Apêndice C – Comparativo Portaria nº 118-2018 (Regimento Interno do MinC) x Minuta (novo) Regimento Interno (29.04.2022)

ÁREA	Competências Portaria nº 118-2018	Minuta 29.04.2022	Alterações
SEFIC			
COORDENAÇÃO GERAL DE ADMISSIBILIDADE E HOMOLOGAÇÃO (CGAH)	<p>Art. 8º Coordenação-Geral de Admissibilidade e Homologação - CGAH compete:</p> <p>I - planejar, coordenar, orientar e desenvolver ações referentes à recepção, admissibilidade, análise, distribuição, aprovação e formalização de projetos culturais de Incentivo Fiscal, no âmbito da Secretaria; e</p> <p>II - propor diretrizes e parâmetros de análise de propostas e projetos na sua área de atuação</p>	<p>Art. 219. À Coordenação-Geral de Admissibilidade e Homologação (CGAH) compete:</p> <p>I - planejar, coordenar, orientar e desenvolver ações referentes à recepção, admissibilidade, análise, distribuição, homologação e formalização de projetos do mecanismo Incentivo a Projetos Culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura;</p> <p>II - propor diretrizes e parâmetros de análise de propostas e projetos culturais;</p> <p>III - coordenar a elaboração de editais dos processos seletivos dos programas e projetos do mecanismo incentivo a projetos culturais; e IV - equilibrar a recepção de propostas de projetos do mecanismo incentivo a projetos culturais com a liquidação das prestações de contas.</p>	Acréscimo de competências, incisos III e IV (art. 219).
SERVIÇO DE ADMISSIBILIDADE E APROVAÇÃO (SEAAP)	<p>Art. 11. Ao Serviço de Admissibilidade e Aprovação - SEAAP compete executar atividades relativas à elaboração, registro, expedição, controle, distribuição e arquivamento de documentação e instrução processual no âmbito da Coordenação-Geral.</p>	<p>Art. 220. Ao Serviço de Admissibilidade e Homologação do Fomento Indireto (SEAFI) compete:</p> <p>I - executar atividades relativas à elaboração, registro, expedição, controle, distribuição e arquivamento de documentação e instrução processual, no âmbito da Coordenação-Geral de Admissibilidade e Homologação; e</p> <p>II - atender e orientar os proponentes de projetos culturais do mecanismo incentivo a projetos culturais em fase de admissibilidade e homologação.</p>	O SEAFI passa a orientar proponentes (inciso II). Mudança de nomenclatura.
COORDENAÇÃO DE ADMISSIBILIDADE (COADP)	<p>Art. 9º À Coordenação de Admissibilidade - COADP compete coordenar, orientar e controlar as atividades relativas à admissibilidade das propostas com vistas à autorização de captação de recursos incentivados.</p>	<p>Art. 222. À Coordenação de Admissibilidade do Fomento Indireto (CADFI) compete coordenar, orientar e controlar as atividades relativas à admissibilidade das propostas com vistas à autorização de captação de recursos incentivados.</p>	Mudança de nomenclatura.
COORDENAÇÃO DE APROVAÇÃO (COAPP)	<p>Art. 10. À Coordenação de Aprovação - COAPP compete:</p> <p>I - coordenar e controlar as atividades relativas à homologação da execução dos projetos culturais; e</p> <p>II - apoiar as reuniões da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura nos assuntos e projetos</p>	<p>Art. 221. À Coordenação de Homologação do Fomento Indireto (COHFI) compete:</p> <p>I - coordenar e controlar as atividades relativas à homologação da execução dos projetos culturais; e</p> <p>II - subsidiar a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura nos assuntos e</p>	Mudança sutil entre apoiar e subsidiar a CNIC. Mudança de nomenclatura.

ÁREA	Competências Portaria nº 118-2018	Minuta 29.04.2022	Alterações
COORDENAÇÃO-GERAL DE EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO (CGEFI)	<p>relacionados à sua área de competência.</p> <p>Art. 12. À Coordenação-Geral de Execução e Fiscalização - CGEFI compete:</p> <p>I - coordenar, monitorar e avaliar as atividades relacionadas à execução de projetos culturais do Departamento; e</p> <p>II - supervisionar a orientação e atendimento aos proponentes de projetos culturais de Incentivo Fiscal, formalizados no âmbito da Secretaria, e que estão em fase de execução e fiscalização sob a competência da Coordenação-Geral.</p>	<p>projetos relacionados à sua área de competência.</p> <p>Art. 223. À Coordenação-Geral de Execução e Fiscalização (CGEFI) compete:</p> <p>I - coordenar, monitorar e avaliar as atividades relacionadas à execução de projetos do mecanismo incentivo a projetos culturais;</p> <p>II - supervisionar a orientação e atendimento aos proponentes dos projetos do mecanismo incentivo a projetos culturais em fase de execução e fiscalização;</p> <p>III - supervisionar as atividades relacionadas à movimentação financeira dos projetos do mecanismo incentivo a projetos culturais; e IV - coordenar e monitorar as atividades relacionadas ao envio da Declaração de Benefícios Fiscais à Secretaria da Receita Federal do Brasil, com vistas à apurar o montante de renúncia fiscal relativo ao mecanismo incentivo a projetos culturais.</p>	<p>Acréscimo de competências relevantes como o monitoramento de movimentações financeiras e o envio de Declaração de Benefícios Fiscais à RFB (incisos III e IV do art. 223).</p>
COORDENAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO (COFIS)	<p>Art. 14. À Coordenação de Fiscalização - COFIS compete propor, coordenar, monitorar e realizar as atividades de fiscalização de projetos de incentivos fiscais, incluindo o acompanhamento in loco.</p>	<p>Art. 227. À Coordenação de Fiscalização do Fomento Indireto (COFFI) compete propor, coordenar, monitorar e realizar as atividades de fiscalização de projetos do mecanismo Incentivo a Projetos Culturais.</p>	<p>Mudança de nomenclatura.</p>
COORDENAÇÃO DE EXECUÇÃO (COEX)	<p>Art. 13. À Coordenação de Execução - COEX compete:</p> <p>I - coordenar e monitorar a execução física e financeira de projetos de Incentivos Fiscais; e</p> <p>II - avaliar e aprovar a aplicação da identidade visual do MinC em projetos de Incentivos Fiscais aprovados pela Secretaria conforme o Manual de Uso das Marcas do PRONAC.</p>	<p>Art. 226. À Coordenação de Execução do Fomento Indireto (COEFI) compete:</p> <p>I - coordenar, monitorar e realizar as atividades da execução física e financeira de projetos do mecanismo incentivo a projetos culturais; e</p> <p>II - avaliar e aprovar a aplicação da identidade visual do Programa Nacional de Apoio à Cultura e do Governo Federal em projetos do mecanismo incentivo a projetos culturais.</p>	<p>Mudança de nomenclatura.</p>
SERVIÇO DE EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO (SEEFI)	<p>Art. 16. Ao Serviço de Execução e Fiscalização - SEEFI compete: I - assistir ao Coordenador-Geral na operacionalização das atividades de Execução e Fiscalização de projetos inerentes à Coordenação-Geral; II - atender e orientar os proponentes de projetos culturais de Incentivo Fiscal que estão em fase de execução; e III - prestar apoio técnico e administrativo às atividades de arquivo, suporte administrativo e documental.</p>	<p>Art. 224. Ao Serviço de Execução e Fiscalização do Fomento Indireto (SEFFI) compete: I - atender e orientar os proponentes de projetos culturais do mecanismo incentivo a projetos culturais em fase de execução; e II - prestar apoio técnico e administrativo às atividades de arquivo, suporte administrativo e documental à Coordenação-Geral de Execução e Fiscalização e suas coordenações.</p>	<p>Exclusão de competência para assistir ao Coordenador-Geral. Mudança de nomenclatura.</p>
COORDENAÇÃO DE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (COMOF)	<p>Art. 15. Ao Serviço de Movimentação Financeira - SEMFI compete executar as atividades operacionais referentes à movimentação financeira dos projetos de incentivo fiscal.</p>	<p>Art. 225. À Coordenação de Movimentação Financeira do Fomento Indireto (CMFFI) compete coordenar, monitorar e realizar as atividades operacionais referentes à movimentação financeira dos projetos do mecanismo Incentivo a Projetos Culturais e o envio da</p>	<p>O nome COMOF consta do Ofício nº 51/2022/DFIND/SEFIC/SECULT, que descreve as mesmas atribuições da CMFFI no novo Regimento. Anteriormente, a competência de movimentação financeira estava atribuída ao SEMFI (Portaria 118-2018), que</p>

ÁREA	Competências Portaria nº 118-2018	Minuta 29.04.2022	Alterações
COORDENAÇÃO-GERAL DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS (CGARE)	Art. 17. À Coordenação-Geral de Avaliação de Resultados - CGARE compete: I - coordenar o processo de avaliação da execução e do cumprimento do objeto e objetivos dos projetos culturais executados por meio do fomento indireto, bem como suas regularidades financeiras; II - coordenar, no que compete à Coordenação-Geral de Avaliação de Resultados, o atendimento às diligências expedidas pelos órgãos de controle interno e externo; e III - supervisionar a orientação e atendimento aos proponentes de projetos culturais de Incentivo Fiscal e que estão em fase de avaliação de resultados.	Declaração de Benefícios Fiscais à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Art. 228. À Coordenação-Geral de Avaliação de Resultados (CGARE) compete: I - coordenar o processo de avaliação da execução e do cumprimento dos objetos e objetivos dos projetos culturais executados por meio do mecanismo Incentivo a Projetos Culturais; II - supervisionar a orientação e atendimento aos proponentes de projetos culturais do mecanismo Incentivo a Projetos Culturais que estão em fase de avaliação de resultados; e III - coordenar a avaliação da ação cultural e a análise dos impactos dos projetos executados por meio do mecanismo Incentivo a Projetos Culturais.	não atuava sobre a Declaração de Benefícios Fiscais à RFB. Alterações relevantes: - De esvaziamento da competência para validação financeira dos projetos incentivados, atribuição conferida à Subsecretaria de Gestão de Fundos e de Transferências. - Exclusão de atribuição para atendimento a diligências de órgãos de controle sob a responsabilidade da Assessoria Especial de Controle Interno, AEIC. - Inserção de atividade para coordenar a avaliação da ação cultural e de impactos dos projetos. (essa nova atribuição também foi indicada na resposta à SA nº 01. Dentro da estrutura da CGARE, no âmbito da Portaria nº 118-2018 existiam a Coordenação de Avaliação Financeira (COAVA) e a Coordenação de TCE e Parcelamento (COTPA). Não há.
COORDENAÇÃO DE AVALIAÇÃO DO OBJETO (COAOB)	Art. 18. À Coordenação de Avaliação do Objeto - COAOB compete coordenar a avaliação de alcance dos objetos e objetivos dos projetos executados por meio do Fomento Indireto.	Art. 231. À Coordenação de Avaliação do Objeto (COAOB) compete coordenar a avaliação de alcance dos objetos e objetivos dos projetos executados por meio do mecanismo Incentivo a Projetos Culturais.	
COORDENAÇÃO DE AVALIAÇÃO DA AÇÃO CULTURAL (COAAC)	Não há.	Art. 229. À Coordenação de Avaliação da Ação Cultural (COAAC) compete coordenar a análise quanto ao impacto da ação social, bem como realizar a análise da fruição do produto cultural dos projetos executados por meio do mecanismo Incentivo a Projetos Culturais.	A COAAC, que está em funcionamento conforme Ofício nº 51/2022/DFIND/SEFIC/SECULT, está formalizada apenas na minuta de regimento interno, pendente de aprovação e eficácia. Indicativo de lacuna regulamentar de competências.
SERVIÇO DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS (SEARE)	Art. 21. Ao Serviço de Avaliação de Resultados - SEARE compete executar atividades de atendimento e orientação de proponentes e projetos culturais de incentivo fiscal que estão em fase de avaliação de resultados, levantamento de dados para diligências expedidas por órgãos de controle e fornecer dados sobre os projetos culturais incentivados de competência da Coordenação-Geral de Avaliação de Resultados.	Art. 230. Ao Serviço de Avaliação de Resultados do Fomento Indireto (SERFI) compete: I - atender e orientar proponentes de projetos culturais do mecanismo Incentivo a Projetos Culturais que estão em fase de avaliação de resultados; e II - prestar apoio técnico e administrativo às atividades de arquivo, suporte administrativo e documental da Coordenação-Geral.	No Ofício nº 51/2022/DFIND/SEFIC/SECULT, a SEFIC usa a nomenclatura Serviço de Avaliação de Resultados do Fomento Indireto (SERFI) com as mesmas competências previstas no novo Regimento Interno, pendente de aprovação e eficácia. Indicativo de lacuna regulamentar de competências.
COORDENAÇÃO-GERAL DE INOVAÇÕES, GESTÃO DA CNIC E DO BANCO DE	Não há.	Art. 213. À Coordenação-Geral de Inovações, Gestão da CNIC e do Banco de Pareceristas (CGICP) compete: - coordenar evoluções tecnológicas no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura e propor modelos de processos com o	A Portaria nº 118-2018 subordinava a gestão da CNIC e do Banco de Pareceristas à Coordenação-Geral de Avaliação de Resultados. Portanto, uma Coordenação-Geral específica para tratativas sobre a CNIC e o

ÁREA	Competências Portaria nº 118-2018	Minuta 29.04.2022	Alterações
PARECERISTAS (CGICP)		objetivo de agregar qualidade e transparência na gestão dos projetos culturais; II - planejar e coordenar as ações que garantam o pleno desenvolvimento dos trabalhos da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura e do Banco de Pareceristas.	Banco de Pareceristas inexistia. Já a nova estrutura prevê Coordenação-Geral, Coordenação de Inovações, Gestão da CNIC e do Banco de Pareceristas (CICBP), duas divisões e um Serviço de Administração. Ou seja, se aprovada a minuta, haverá ampliação da configuração do setor.
COORDENAÇÃO DA CNIC E BANCO DE PARECERISTAS (COCCBP)	Art. 22 À Coordenação da CNIC e Banco de Pareceristas – COCCBP compete: I – planejar e coordenar as ações que garantam o pleno desenvolvimento dos trabalhos da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC); II - propor normas e definir critérios e procedimentos para elaboração dos pareceres relativos a projetos culturais apresentados no MinC, no âmbito da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC); e III – planejar e coordenar as ações que garantam a manutenção do Banco de Pareceristas do MinC e plena atuação de seus integrantes.	Art. 214. À Coordenação de Inovações, Gestão da CNIC e do Banco de Pareceristas (CICBP) compete: I - propor e acompanhar evoluções tecnológicas e ajustes técnicos no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura; II - recepcionar as demandas das áreas técnicas relacionadas ao Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura e extrair dados dele; e III - coordenar os trabalhos que envolvam o Banco de Pareceristas e a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura.	Conforme mencionado, a Coordenação da CNIC e Banco de Pareceristas, antes subordinada à CGARE, adquiriu status de Coordenação-Geral com a reestruturação e incorporou as atribuições da COCCBP. Houve acréscimo de nova Coordenação, CICBP, que adquiriu competências antes não previstas, de gestão de evoluções tecnológicas e coordenação de trabalhos do Banco de Pareceristas e da CNIC.
DIVISÃO DE APOIO À CNIC (DCNIC)	Art. 23. À Divisão de Apoio à CNIC – DCNIC compete: I – organizar e executar a operacionalização das reuniões da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC); e II – subsidiar a elaboração de normas e critérios para elaboração dos pareceres relativos a produtos e projetos culturais apresentados ao MinC, no âmbito da CNIC.	Art. 215. À Divisão de Apoio à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (DIAC) compete: I - operacionalizar as reuniões da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura; e II - assessorar técnica e administrativamente a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura.	Exclusão da função de elaboração de norma, atual atribuição da DIABP, e inserção de atividade de apoio administrativo. Alteração da sigla.
DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO DO BANCO DE PARECERISTAS (DIABP)	Art. 24. À Divisão de Administração do Banco de Pareceristas – DIABP compete: I – executar as atividades de monitoramento do cumprimento de prazos e entrega de pareceres, tanto no âmbito do MinC, quanto das entidades vinculadas; II – subsidiar a elaboração de normas e critérios para elaboração dos pareceres relativos a produtos e projetos culturais apresentados ao MinC, no âmbito do Banco de Pareceristas; III – executar atividades relativas às solicitações de pagamento dos pareceristas credenciados; e IV – monitorar a distribuição dos projetos, com base nas normas legais vigentes.	Art. 216. À Divisão de Apoio ao Banco de Pareceristas (DIABP) compete: I - executar atividades decorrentes do credenciamento dos pareceristas: habilitação do parecerista no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura, monitoramento da prestação dos serviços, pagamentos, sanções e descredenciamento. II - acompanhar e eleger processos de gestão da qualidade e de produtividade do Banco de Pareceristas.	Com o novo Regimento, a Divisão passa a assumir atividades mais complexas e deixa as atividades administrativas para o SECBP.
SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO DA COMISSÃO E BANCO DE PARECERISTAS (SECBP)	Não há.	Art. 217. Ao Serviço de Administração da Comissão e Banco de Pareceristas (SECBP) compete: I - prestar atendimento e conceder acessos aos usuários do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura; e II - prestar apoio administrativo no âmbito da Comissão Nacional de	Novo setor voltado ao despacho administrativo.

ÁREA	Competências Portaria nº 118-2018	Minuta 29.04.2022	Alterações
<p>SNAV</p> <p>COORDENAÇÃO-GERAL DE FOMENTO (CGFMT)</p> <p>COORDENAÇÃO DE APROVAÇÃO DE PROJETOS INCENTIVADOS (COAPI)</p> <p>COORDENAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS VISUAIS (COOAC)</p>	<p>Art. 12 À Coordenação-Geral de Fomento – CGFMT compete: I – planejar, coordenar, e desenvolver ações referentes à recepção admissibilidade, análise, distribuição, aprovação, e formalização de projetos e parcerias, que objetivem a utilização de recursos advindos do Programa Nacional de Cultura (PRONAC) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), no âmbito das políticas, dos programas e das ações culturais que visem fomentar as atividades audiovisuais; II – propor diretrizes e parâmetros de análise de projetos e parcerias nas áreas de sua atuação; III – propor a elaboração e revisão da legislação referente à matéria de competência da Coordenação-Geral; e IV – supervisionar a orientação e atendimento aos proponentes de projetos e parcerias, formalizadas no âmbito da Secretaria.</p> <p>Art. 13 À Coordenação de Aprovação de Projetos Incentivados (COAPI) compete: I – coordenar as atividades relativas à admissibilidade de propostas audiovisuais apresentadas com vistas à autorização de captação de recursos incentivados no PRONAC; II – organizar a pauta e apoiar as reuniões da Comissão de Incentivo à Cultura (CNIC) nos assuntos e projetos relacionados à sua área de competência; III – subsidiar a decisão do Secretário de autorização para captação de recursos e na homologação da execução dos projetos analisados pela CNIC; IV – acompanhar e registrar informações relativas à área de competência da Coordenação dos sistemas de informação do MinC; e V – subsidiar a Coordenação-Geral no atendimento às diligências expedidas pelos órgãos de controle externo e interno.</p> <p>Art. 8 À Coordenação de Acompanhamento – COOAC compete coordenar e supervisionar execução das propostas audiovisuais</p>	<p>Incentivo à Cultura e do Banco de Pareceristas.</p> <p>Art. 161 À Coordenação-Geral de Fomento (CGFMT) compete: I – planejar, coordenar e desenvolver ações referentes à recepção, admissibilidade, análise, distribuição, aprovação, e formalização de projetos e parcerias, que objetivem a utilização de recursos advindos do Programa Nacional de Cultura, da Lei Orçamentária Anual do Fundo Setorial do Audiovisual, no âmbito das políticas, dos programas e das ações culturais de fomento às atividades audiovisuais; II – propor e implementar diretrizes e parâmetros de análise de projetos e parcerias na sua área de atuação; III -propor a elaboração e revisão da legislação de competência da Coordenação-Geral; IV – supervisionar a orientação e atendimento aos proponentes de projetos e parcerias, formalizados no âmbito da Secretaria; e V – formular e executar programas de fomento audiovisual por meio de transferências voluntárias, editais de seleção pública e incentivo fiscal.</p> <p>Art. 162 À Coordenação de Aprovação de Projetos Incentivados (COAPI) compete: I – coordenar as atividades relativas à admissibilidade de propostas audiovisuais apresentadas com vistas à homologação para captação de recursos incentivados no Programa Nacional de Apoio à Cultura; II – organizar a pauta e apoiar as reuniões da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura nos assuntos e projetos relacionados à área de sua competência; III – subsidiar a decisão do Secretário na homologação para captação de recursos e na homologação da execução dos projetos analisados pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura; e IV – subsidiar a Coordenação-Geral no atendimento às diligências expedidas pelos órgãos de controle externo e interno.</p> <p>Art. 160. À Coordenação de Acompanhamento de Projetos Audiovisuais (COOAC) compete: I – coordenar e supervisionar a execução dos projetos audiovisuais</p>	<p>O Fundo Setorial de Audiovisual entra como recurso adicional sob a gestão da CGFMT. A Coordenação-Geral ganha autonomia para decidir sobre parâmetros de análise de seus projetos. Acréscimo de competência para a formulação de programas do audiovisual, antes inexistente.</p> <p>Apenas o ajuste do termo autorização para homologação, a fim de especificar melhor a etapa de atuação da Coordenação.</p> <p>Mudança de nomenclatura. Inclusão de atribuição de atividade de fiscalização, em similaridade à COFIS.</p>

ÁREA	Competências Portaria nº 118-2018	Minuta 29.04.2022	Alterações
COORDENAÇÃO-GERAL DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS (CGAAR)	aprovadas no âmbito da Secretaria, tanto nos aspectos relativos à execução das atividades, quanto na utilização dos recursos.	aprovados no âmbito da Secretaria, tanto nos aspectos relativos à execução das atividades, quanto na utilização dos recursos; e II – realizar ações de acompanhamento in loco e à distância, monitorando a execução de atividades e o uso de recursos quanto à boa regular aplicação no objeto pactuado.	
	Art. 7 À Coordenação-Geral de Prestação de Contas – CGPRE compete: I coordenar a execução dos programas e dos projetos que utilizem de recursos orçamentários do MinC, do Fundo Nacional de Cultura ou de renúncia fiscal; II – subsidiar a elaboração da proposta do plano de trabalho anual da Secretaria do Audiovisual que integrará o plano anual do PRONAC; III – propor a elaboração e revisão da legislação referente à matéria de competência da Coordenação-Geral; e IV – instaurar Tomadas de Contas Especial em referência aos projetos audiovisuais quando cabível.	Art 159 À Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação de Resultados (CGAAR) compete: I – coordenar a execução dos programas e dos projetos que utilizem recursos orçamentários do Ministério, do Fundo Nacional de Cultura ou de renúncia fiscal; II – elaborar proposta de plano de trabalho anual da Secretaria Nacional do Audiovisual que integrará o plano anual do Programa Nacional de Apoio à Cultura; III – propor a elaboração e revisão da legislação referente à matéria de competência da Coordenação-Geral; e IV -coordenar a avaliação do cumprimento de objeto de projetos audiovisuais, que utilizem recursos orçamentários do Ministério, do Fundo Nacional da Cultura ou de renúncia fiscal e submetê-los à Subsecretaria de Gestão, Fundos e Transferências para análise de prestação de cotas financeira.	Mudança de nomenclatura. Instauração de TCE e avaliação financeira de prestação de contas são submetidas à SGFT.
COORDENAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS (COARS)	Art. 9 À Coordenação de Avaliação de Resultados – COARS compete: I – coordenar as atividades de prestação de contas de projetos no mecanismo de incentivos fiscais do PRONAC no âmbito da Secretaria; II – zelar pelo cumprimento dos prazos de prestações de contas; e III – encaminhar a prestação de contas para registros ou instauração de Tomadas de Contas Especial (TCE), quando aplicável.	-	Extinta. Estrutura absorvida pela CGAAR.
COORDENAÇÃO DE ANÁLISE FINANCEIRA (CAFIN)	Art. 10 À Coordenação de Análise Financeira – CAFIN compete: I – coordenar o processo de prestação de contas de projetos no mecanismo de incentivos fiscais do PRONAC, no âmbito do passivo de prestação de contas.	-	Extinta, atribuições migraram para a SGFT.

Fonte: Ofício nº 51/2022/DFIND/SEFIC/SECULT, Ofício nº 424/2022/SNAV/GAB/SNAV/SECULT, Portaria nº 118-2018 e Minuta Regimento Interno de 29.04.2022.

SECRETARIAS	Sec. Nac. de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC																			Sec. Nac. de Audiovisual - SNAV					Subsecretaria de Gestão de Fundos e de Transferências - SGFT							CNC	Secretário Especial de Cultura	Unidades de Anal. Técnica		
	COORDENAÇÕES-GERAIS	CGEFC										CGARE			CGICP	SNAV	Departamento de Políticas Visuais	CGFMT		CGAAR	SGFT	CG de Gestão de Transferências (CGGT)	CGGT		CGPC											
		Dep. de Fomento Indireto - DEFIC		CG de Admissibilidade e Homologação - CGAH		CGAH		CGEFC		CGEFC		CGEFC		CGEFC				CGEFC					CGEFC		CGEFC		CGEFC		CGEFC		CGEFC				CGEFC	
PROCEDIMENTOS	SEFIC	Def. de Fomento Indireto - DEFIC	CG de Admissibilidade e Homologação - CGAH	Coord. de Admis. do Form. Ind. - CADFI	Coord. de Homol. do Form. Ind. - CADFI	CG de Execução e Fiscalização - CGEFC	Coord. de Fisc. do Form. Ind. - COFFI	Coord. de Exec. do Form. Ind. - COBEI	Coord. de Mov. Fin. do Form. Ind. - CMFFI	CG de Avaliação de Resultados - CGARE	Coord. de Aval. do Objeto - COAOB	Coord. de Aval. Cultural - COAAC	CG de Inv., Gestão do CNC e do Banco de Parceiristas - CIBBP	Coord. de Inv., Gestão do CNC e do Banco de Parceiristas - CIBBP	CG de Fomento - CGFMT	Coord. de Aprov. de Proj. Incentivados - COAPI	CG de Acomp. e de Aval. de Resultados - CGAAR	Coord. de Acomp. de Proj. Audiovisuais - COOAC	SGFT	CG de Gestão de Transferências (CGGT)	Coord. De Tom. de Contas Esp. - CTCE	Coord. de Conciliação - CCON	CG de Prestação de Contas - CGPC	Coord. de Anal. Fin. de Proj. Inc. de Música, Visuais, Humanidades - CAFMU	Coord. de Anal. Fin. de Proj. Inc. de Audiovisual, Artes Cênicas, Patrimônio Cultural, Museus e Memória - CAFAV	CNC	Secretário Especial de Cultura	Unidades de Anal. Técnica								
Captação/Execução	Coordenação, monitoramento, orientação e supervisão de atividades relacionadas à execução de projetos do mecanismo de incentivo a projetos culturais e à movimentação financeira, e o envio de Declaração de Benefícios Fiscais à RFB	C				C											C																			
	Acompanhamento em tempo real de comprovação financeira no SALIC																	E																		
	Fiscalização de projetos incentivados									E								E																		
	Atividades de execução físico e financeira								E									E																		
	Avaliação e aprovação de identidade visual								E									E																		
	Atividades operacionais referentes à movimentação financeira									E								E																		
	Envio de Declaração de Benefícios Fiscais à RFB.										E							E																		
	Autorização para utilização de conta movimento										E							E																		
	Consulta CQFT, Cadin, CND mun., est. e fed.										E							E																		
	Análise de pedidos de ajustes de valores					A	E										A	E																		
	Verificação de aportes recebidos e identificação de incentivos na conta de captação									E								E																		
	Diligências a proponentes inadimplentes e encaminhamento à CGARE para reprovação de prestação de contas					A	E										A	E																		
	Estorno de valores captados fora do prazo de vigência e/ou de valores não autorizados, e recolhimento ao FNC									E								E																		
	Análise de alterações de meta ou de ação					A	E										A	E																		
	Decisão sobre alteração de proponente					A	E										A	E																		
	Decisão preliminar sobre redução de valor homologado de execução (até 50%) ou de repactuação de valores					A	E										A	E																		
	Parecer sobre ajustes de valores homologados										A	E					A	E																	E	
	Decisão final sobre valores homologados	A															A	E																	A	

Apêndice E – Prazos definidos para o PRONAC

PRAZO	Lei 8.313-1991	Decreto 5.761-2006	Decreto 10.755-2021	IN MinC 05-2017	IN 02-2019	IN 01-2022
ANÁLISE DE PROPOSTA	-	-	-	60 dias (até 120 dias patrimônio histórico), art. 23, § 2º	60 dias (até 120 dias patrimônio histórico), art. 23, § 2º	90 dias (até 180 dias patrimônio histórico), art. 26, § 5º
AVALIAÇÃO TÉCNICA	-	-	-	30 dias (mais 120 dias patrimônio histórico), art. 27 caput e § 1º	30 dias (mais 120 dias patrimônio histórico), art. 27 caput e § 1º	30 dias (mais situações de suspensão, prorrogável por mais 90 dias, patrimônio histórico), art. 29
RECURSO DE ADMISSIBILIDADE	-	-	-	-	10 dias a partir do registro no SALIC, art. 24, § 2º	10 dias a partir do enquadramento do SALIC, caso haja divergência no cadastro, art. 27, § 1º
NOTIFICAÇÃO DE MOTIVOS DE DECISÃO DE NÃO APROVAÇÃO DE PROJETO	5 dias da decisão, art. 19 § 1º	-	-	-	-	-
PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO	-	10 dias da data de comunicação oficial ao proponente, art. 6º, § 5º	10 dias da data de comunicação oficial ao proponente, art. 6º, § 6º	10 dias do registro de homologação no SALIC, art. 28, § 1º	10 dias do registro de homologação no SALIC, art. 28, § 1º	10 dias do registro do resultado no SALIC, passível de renúncia em sistema, art. 30, § 1º
ANÁLISE DE PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO	60 dias da notificação, art. 19, § 2º	60 dias da data de interposição, após manifestação da unid. de análise técnica e se julgar oportuno, da CNIC, art. 6º, § 6º	60 dias da data de interposição, após manifestação da unid. de análise técnica e se julgar oportuno, da CNIC, art. 6º § 7º	-	-	-
CAPTAÇÃO	-	-	-	36 meses da publicação de Portaria de Autorização de Captação, prorrogável em situações de exceção definidas no normativo, art. 33 § 1º	36 meses da publicação de Portaria de Autorização de Captação, prorrogável em situações de exceção definidas no normativo, art. 36, § 1º	24 meses da publicação da Portaria de Autorização de Captação. Projetos de patrimônio até 36 meses, conforme a complexidade da obra, art. 40, § 1º
EXECUÇÃO	-	-	-	cronograma de execução, art. 35	cronograma de execução, art. 35	cronograma de execução, art. 41
APRESENTAÇÃO RELATÓRIO FINAL	-	-	-	60 dias após o término do prazo de execução, art. 48	60 dias após o término do prazo de execução, art. 48	60 dias após o encerramento da vigência, ou conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro, art. 54

PAZO	Lei 8.313-1991	Decreto 5.761-2006	Decreto 10.755-2021	IN MinC 05-2017	IN 02-2019	IN 01-2022
AVALIAÇÃO FINAL	Seis meses após o término da execução dos projetos previstos, art. 20, § 1º	-	-	-	1 ano prorrogável por igual período, art. 49	Prazo de até vinte e quatro meses, prorrogável por igual período, art. 56
INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DECISÃO FINAL	-	10 dias da data da ciência da decisão final, art. 7º, § 5º	10 dias da data da ciência da decisão final, art. 7º, § 4º	10 dias do dia seguinte ao registro de indeferimento do SALIC, art. 55	10 dias do dia seguinte ao registro de indeferimento do SALIC, art. 55	20 dias do dia seguinte de registro da decisão do SALIC de recursos irregularmente aplicados, art. 62
ANÁLISE RECURSO AVALIAÇÃO FINAL	60 dias da interposição de recurso, art. 20 § 2º	60 dias da interposição de recurso, art. 7º § 4º	60 dias da interposição de recurso, art. 7º § 5º	60 dias da interposição de recurso, art. 55	60 dias da interposição de recurso, art. 55	60 dias da interposição de recurso, art. 62

Fonte: Legislação do PRONAC.

Apêndice F – Anexos

Anexo 1: Valores Captados por Porte de Projetos (2009 a 2021)

Porte Projeto/Valor Captado	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Zero													
de R\$ 1 a R\$ 5 mil	73.575	127.052	94.713	85.720	152.961	119.310	128.796	68.575	127.581	117.872	92.459	66.843	35.395
De R\$ 5.001 a R\$ 10 mil	207.371	299.831	149.871	237.675	207.425	426.593	223.924	127.627	185.271	156.154	89.154	164.693	130.065
De R\$ 10.001 a R\$ 50 mil	7.809.863	12.419.159	12.566.639	9.033.480	10.838.971	9.756.094	8.639.464	6.048.498	7.210.556	6.352.631	5.257.515	5.890.477	3.053.344
De R\$ 50.001 a R\$ 100 mil	31.655.836	38.088.281	42.643.396	32.502.883	36.835.745	30.198.876	24.189.401	17.617.283	20.763.460	20.668.497	15.404.765	14.792.618	6.485.187
De R\$ 100.001 a R\$ 150 mil	35.628.688	55.477.460	50.526.066	42.080.605	42.596.134	40.671.736	33.824.719	29.364.964	31.493.302	35.880.934	22.203.601	22.847.866	10.596.408
De R\$ 150.001 a R\$ 500 mil	356.922.997	468.825.577	427.854.786	365.026.530	377.781.912	324.438.661	290.768.452	220.670.980	260.323.069	271.560.402	220.510.066	221.962.534	103.179.836
De R\$ 500.001 a R\$ 1 milhão	256.462.849	306.709.830	338.801.324	264.007.288	295.930.619	288.333.931	242.582.522	167.241.597	211.324.488	314.466.424	276.313.777	298.689.005	134.514.708
De R\$ 1.000.001 a R\$ 5 milhões	486.504.128	784.522.988	720.658.881	777.012.524	695.078.242	790.188.301	685.523.206	480.039.990	628.533.161	775.341.984	506.742.218	442.923.796	192.166.888
De R\$ 5.000.001 a R\$ 10 milhões	112.975.939	333.414.964	185.383.289	327.760.941	207.594.917	220.744.998	259.926.318	173.932.466	289.055.298	304.128.557	232.796.161	242.439.440	62.521.535
Mais de R\$ 10 milhões	240.846.966	191.766.329	237.867.595	311.694.912	239.703.767	169.628.493	188.979.600	167.025.196	224.140.838	212.089.170	489.555.324	459.724.011	110.881.197
Total	1.529.088.212	2.191.651.471	2.016.546.558	2.129.442.559	1.906.720.694	1.874.506.993	1.734.786.403	1.262.137.176	1.673.157.024	1.940.762.628	1.768.965.042	1.709.501.283	623.564.563

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Anexo 2: Percentual de Valores Solicitados por Aprovados por Porte de Projetos (2009 a 2021)

Porte Projeto/(Valor Solicitado por valor aprovado)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Zero	59,0	68,4	67,3	74,6	73,7	79,1	79,3	71,1	90,4	93,0	96,8	95,5	95,4
de R\$ 1 a R\$ 5 mil	94,5	90,7	92,8	95,5	92,2	92,6	94,7	93,5	97,0	76,6	100	96,4	96,6
De R\$ 5.001 a R\$ 10 mil	93,1	88,3	84,7	94,7	90,4	92,7	86,0	93,9	97,2	99,1	100	96,3	100
De R\$ 10.001 a R\$ 50 mil	81,6	84,7	88,9	88,4	89,3	86,0	94,2	94,4	97,0	94,5	95,8	96,1	98,1
De R\$ 50.001 a R\$ 100 mil	82,2	88,6	86,3	90,0	88,1	88,9	88,1	93,0	94,2	96,2	92,4	97,4	98,7
De R\$ 100.001 a R\$ 150 mil	84,4	88,8	88,7	90,9	90,8	92,5	92,4	90,9	95,1	96,8	97,6	96,5	96,3
De R\$ 150.001 a R\$ 500 mil	80,8	84,6	88,1	85,8	88,8	91,2	92,4	91,6	93,7	93,4	92,8	96,4	99,6
De R\$ 500.001 a R\$ 1 milhão	81,4	87,6	87,4	88,9	87,1	91,3	90,8	88,9	94,8	96,1	97,1	95,0	99,9
De R\$ 1.000.001 a R\$ 5 milhões	83,6	85,3	87,4	83,0	86,3	85,9	91,8	90,6	96,9	97,3	93,2	98,9	97,6
De R\$ 5.000.001 a R\$ 10 milhões	65,0	86,4	72,8	84,8	90,9	90,9	90,3	83,1	97,7	97,8	98,6	100,3	99,5
Mais de R\$ 10 milhões	89,0	90,6	93,6	98,0	81,5	92,0	93,9	92,1	92,0	88,9	116,4	123,3	96,3
Total	66,7	74,6	74,1	79,3	78,7	83,0	84,5	79,9	92,9	94,2	98,4	100	97,1

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Anexo 3: Percentual de Captados por Valores Aprovados por Porte de Projetos (2009 a 2021)

Porte Projeto/(Captado/aprovado)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Zero	-	-	-	-	-	-	0,0	-	-	-	-	-	-
de R\$ 1 a R\$ 5 mil	1,0	0,8	0,8	0,7	0,7	0,5	0,6	0,7	0,3	0,4	0,6	0,5	0,1
De R\$ 5.001 a R\$ 10 mil	1,9	4,5	1,3	2,2	2,4	3,0	2,8	3,7	2,3	2,4	2,1	1,5	3,4
De R\$ 10.001 a R\$ 50 mil	20,6	19,6	14,1	12,4	12,2	11,0	8,5	7,4	6,2	9,1	7,0	15,3	11,1
De R\$ 50.001 a R\$ 100 mil	35,2	36,6	37,2	34,3	31,8	31,6	33,7	30,8	24,1	25,0	29,8	29,8	21,1
De R\$ 100.001 a R\$ 150 mil	57,6	40,0	34,3	36,1	39,2	32,4	35,5	29,0	31,7	30,6	28,0	32,0	29,4
De R\$ 150.001 a R\$ 500 mil	61,4	57,2	53,6	53,6	52,8	47,6	46,4	48,3	47,8	51,7	58,9	60,9	51,8
De R\$ 500.001 a R\$ 1 milhão	62,5	66,2	62,6	54,2	54,1	52,3	49,4	54,2	55,2	58,6	71,4	82,5	73,6
De R\$ 1.000.001 a R\$ 5 milhões	69,3	63,7	61,4	58,1	58,2	56,3	57,2	54,3	58,6	56,9	67,5	70,9	51,0
De R\$ 5.000.001 a R\$ 10 milhões	71,1	65,5	67,9	62,9	67,9	62,9	57,1	65,8	62,0	64,0	63,6	73,3	34,3
Mais de R\$ 10 milhões	80,0	70,6	66,2	84,0	71,1	55,3	62,3	67,9	72,0	57,8	77,0	67,0	75,3
Total	27,1	24,2	23,4	25,1	22,6	21,9	23,3	27,4	26,3	27,1	43,1	40,5	30,0

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Anexo 4: Distribuição Percentual de Valores Captados por Porte de Projetos Por Ano (2009 a 2021)

Porte Projeto/Valor Captado	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Zero	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
de R\$ 1 a R\$ 5 mil	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
De R\$ 5.001 a R\$ 10 mil	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
De R\$ 10.001 a R\$ 50 mil	0,5	0,6	0,6	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5
De R\$ 50.001 a R\$ 100 mil	2,1	1,7	2,1	1,5	1,9	1,6	1,4	1,4	1,2	1,1	0,9	0,9	1,0
De R\$ 100.001 a R\$ 150 mil	2,3	2,5	2,5	2,0	2,2	2,2	1,9	2,3	1,9	1,8	1,3	1,3	1,7
De R\$ 150.001 a R\$ 500 mil	23,3	21,4	21,2	17,1	19,8	17,3	16,8	17,5	15,6	14,0	12,5	13,0	16,5
De R\$ 500.001 a R\$ 1 milhão	16,8	14,0	16,8	12,4	15,5	15,4	14,0	13,3	12,6	16,2	15,6	17,5	21,6
De R\$ 1.000.001 a R\$ 5 milhões	31,8	35,8	35,7	36,5	36,5	42,2	39,5	38,0	37,6	40,0	28,6	25,9	30,8
De R\$ 5.000.001 a R\$ 10 milhões	7,4	15,2	9,2	15,4	10,9	11,8	15,0	13,8	17,3	15,7	13,2	14,2	10,0
Mais de R\$ 10 milhões	15,8	8,7	11,8	14,6	12,6	9,0	10,9	13,2	13,4	10,9	27,7	26,9	17,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Anexo 5: Evolução de Projetos Aprovados por Porte dos Projetos (2009 a 2021)

Porte Projeto/No de projetos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sem captação	4.006	5.826	5.551	4.146	4.717	4.565	4.207	2.767	3.019	3.114	2.000	2.779	1.695
de R\$ 1 a R\$ 5 mil	18	30	22	24	42	38	44	24	48	54	45	40	23
De R\$ 5.001 a R\$ 10 mil	13	18	12	18	16	34	19	11	19	15	10	19	15
De R\$ 10.001 a R\$ 50 mil	126	191	219	170	208	200	202	151	185	166	143	166	95
De R\$ 50.001 a R\$ 100 mil	202	265	312	248	304	259	227	183	223	229	172	170	85
De R\$ 100.001 a R\$ 150 mil	141	232	225	197	213	215	196	184	206	241	154	164	83
De R\$ 150.001 a R\$ 500 mil	642	878	851	769	836	755	753	623	725	801	676	729	353
De R\$ 500.001 a R\$ 1 milhão	189	236	277	230	273	276	261	198	247	381	328	364	184
De R\$ 1.000.001 a R\$ 5 milhões	124	220	211	242	224	249	247	192	261	337	211	203	98
De R\$ 5.000.001 a R\$ 10 milhões	9	25	15	27	20	24	29	20	34	37	30	31	9
Mais de R\$ 10 milhões	7	5	8	12	10	8	9	9	11	12	15	19	5
Total	5.477	7.926	7.703	6.083	6.863	6.623	6.194	4.362	4.978	5.387	3.784	4.684	2.645

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Anexo 6: Participação Anual: Projetos Aprovados por Porte dos Projetos (2009 a 2021)

Porte Projeto/No de projetos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sem captação	73,1	73,5	72,1	68,2	68,7	68,9	67,9	63,4	60,6	57,8	52,9	59,3	64,1
de R\$ 1 a R\$ 5 mil	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6	0,6	0,7	0,6	1,0	1,0	1,2	0,9	0,9
De R\$ 5.001 a R\$ 10 mil	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,5	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,6
De R\$ 10.001 a R\$ 50 mil	2,3	2,4	2,8	2,8	3,0	3,0	3,3	3,5	3,7	3,1	3,8	3,5	3,6
De R\$ 50.001 a R\$ 100 mil	3,7	3,3	4,1	4,1	4,4	3,9	3,7	4,2	4,5	4,3	4,5	3,6	3,2
De R\$ 100.001 a R\$ 150 mil	2,6	2,9	2,9	3,2	3,1	3,2	3,2	4,2	4,1	4,5	4,1	3,5	3,1
De R\$ 150.001 a R\$ 500 mil	11,7	11,1	11,0	12,6	12,2	11,4	12,2	14,3	14,6	14,9	17,9	15,6	13,3
De R\$ 500.001 a R\$ 1 milhão	3,5	3,0	3,6	3,8	4,0	4,2	4,2	4,5	5,0	7,1	8,7	7,8	7,0
De R\$ 1.000.001 a R\$ 5 milhões	2,3	2,8	2,7	4,0	3,3	3,8	4,0	4,4	5,2	6,3	5,6	4,3	3,7
De R\$ 5.000.001 a R\$ 10 milhões	0,2	0,3	0,2	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,7	0,7	0,8	0,7	0,3
Mais de R\$ 10 milhões	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Anexo 7: Evolução do Número de Projetos Captados por Porte dos Projetos (2009 a 2021)

Porte Projeto/No de projetos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
de R\$ 1 a R\$ 5 mil	18	30	22	24	42	38	44	24	48	54	45	40	23
De R\$ 5.001 a R\$ 10 mil	13	18	12	18	16	34	19	11	19	15	10	19	15
De R\$ 10.001 a R\$ 50 mil	126	191	219	170	208	200	202	151	185	166	143	166	95
De R\$ 50.001 a R\$ 100 mil	202	265	312	248	304	259	227	183	223	229	172	170	85
De R\$ 100.001 a R\$ 150 mil	141	232	225	197	213	215	196	184	206	241	154	164	83
De R\$ 150.001 a R\$ 500 mil	642	878	851	769	836	755	753	623	725	801	676	729	353
De R\$ 500.001 a R\$ 1 milhão	189	236	277	230	273	276	261	198	247	381	328	364	184
De R\$ 1.000.001 a R\$ 5 milhões	124	220	211	242	224	249	247	192	261	337	211	203	98
De R\$ 5.000.001 a R\$ 10 milhões	9	25	15	27	20	24	29	20	34	37	30	31	9
Mais de R\$ 10 milhões	7	5	8	12	10	8	9	9	11	12	15	19	5
Total	1.471	2.100	2.152	1.937	2.146	2.058	1.987	1.595	1.959	2.273	1.784	1.905	950

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Anexo 8: Participação Anual: Projetos Captados por Porte dos Projetos (2009 a 2021)

Porte Projeto/No de projetos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
de R\$ 1 a R\$ 5 mil	1,2	1,4	1,0	1,2	2,0	1,8	2,2	1,5	2,5	2,4	2,5	2,1	2,4
De R\$ 5.001 a R\$ 10 mil	0,9	0,9	0,6	0,9	0,7	1,7	1,0	0,7	1,0	0,7	0,6	1,0	1,6
De R\$ 10.001 a R\$ 50 mil	8,6	9,1	10,2	8,8	9,7	9,7	10,2	9,5	9,4	7,3	8,0	8,7	10,0
De R\$ 50.001 a R\$ 100 mil	13,7	12,6	14,5	12,8	14,2	12,6	11,4	11,5	11,4	10,1	9,6	8,9	8,9
De R\$ 100.001 a R\$ 150 mil	9,6	11,0	10,5	10,2	9,9	10,4	9,9	11,5	10,5	10,6	8,6	8,6	8,7
De R\$ 150.001 a R\$ 500 mil	43,6	41,8	39,5	39,7	39,0	36,7	37,9	39,1	37,0	35,2	37,9	38,3	37,2
De R\$ 500.001 a R\$ 1 milhão	12,8	11,2	12,9	11,9	12,7	13,4	13,1	12,4	12,6	16,8	18,4	19,1	19,4
De R\$ 1.000.001 a R\$ 5 milhões	8,4	10,5	9,8	12,5	10,4	12,1	12,4	12,0	13,3	14,8	11,8	10,7	10,3
De R\$ 5.000.001 a R\$ 10 milhões	0,6	1,2	0,7	1,4	0,9	1,2	1,5	1,3	1,7	1,6	1,7	1,6	0,9
Mais de R\$ 10 milhões	0,5	0,2	0,4	0,6	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,8	1,0	0,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Anexo 9: Valores Captados por Grande Região (2009 a 2021)

Grande região	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CO	41.945.668	63.558.856	50.189.224	35.430.199	29.950.212	41.678.113	36.951.302	16.603.892	27.347.269	62.168.736	30.379.943	41.767.533	23.712.145
N	10.077.317	37.097.955	8.294.549	14.569.787	9.405.311	13.593.186	10.682.882	8.438.305	12.312.154	21.256.855	23.201.767	15.814.806	19.536.802
ND	59.072.562	115.834.637	100.556.534	110.075.659	110.345.974	77.421.993	71.828.670	51.416.086	80.781.802	65.013.458	74.833.953	63.827.702	32.396.065
S	168.037.821	231.059.446	215.339.904	280.674.809	261.578.230	286.391.782	224.565.631	174.305.568	233.458.134	292.878.321	243.437.503	222.885.168	112.834.327
SD	1.249.954.845	1.744.100.577	1.642.166.347	1.688.692.104	1.495.440.968	1.455.421.919	1.390.757.919	1.011.373.325	1.319.257.664	1.499.445.257	1.397.111.876	1.365.206.073	435.085.224
Total	1.529.088.212	2.191.651.471	2.016.546.558	2.129.442.559	1.906.720.694	1.874.506.993	1.734.786.403	1.262.137.176	1.673.157.024	1.940.762.628	1.768.965.042	1.709.501.283	623.564.563

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Anexo 10: Percentual de Valores Captados Anualmente por Grande Região (2009 a 2021)

Grande região	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CO	2,7	2,9	2,5	1,7	1,6	2,2	2,1	1,3	1,6	3,2	1,7	2,4	3,8
N	0,7	1,7	0,4	0,7	0,5	0,7	0,6	0,7	0,7	1,1	1,3	0,9	3,1
ND	3,9	5,3	5,0	5,2	5,8	4,1	4,1	4,1	4,8	3,3	4,2	3,7	5,2
S	11,0	10,5	10,7	13,2	13,7	15,3	12,9	13,8	14,0	15,1	13,8	13,0	18,1
SD	81,7	79,6	81,4	79,3	78,4	77,6	80,2	80,1	78,8	77,3	79,0	79,9	69,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Anexo 11: Participação Percentual dos Segmentos nos Valores Captados Anualmente (2009 a 2021)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Artes Cênicas	22,4	23,1	24,4	30,0	34,4	38,8	36,3	34,5	38,1	34,4	24,5	25,4	24,0
Artes Integradas	25,6	11,9	12,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Artes Visuais	8,8	8,9	12,3	14,5	14,9	17,6	18,3	12,9	12,9	15,1	11,8	12,7	17,9
Audiovisual	5,6	8,9	10,9	8,4	7,1	6,4	6,7	7,5	7,2	5,1	4,7	6,7	13,5
Humanidades	7,9	7,4	7,7	6,4	9,3	8,2	7,5	6,0	5,8	8,8	6,1	6,0	9,2
Museus e Memória	-	-	-	-	-	-	-	0,8	2,8	1,7	6,8	23,2	6,8
Música	21,3	23,9	23,5	22,4	23,1	21,5	23,9	21,7	20,3	20,0	27,0	19,5	22,7
Patrimônio Cultural	8,2	15,9	9,2	18,3	11,2	7,5	7,4	16,7	12,9	14,9	19,0	6,5	5,9
Total Geral	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.

Anexo 12: Participação Percentual de Valores de Projetos Enquadrados no Artigo 18, por Segmentos, nos Valores Captados Anualmente (2009 a 2021)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Artes Cênicas	99,8	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Artes Integradas	78	71	96	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Artes Visuais	100	89	82	96	98	89	93	95	99	98	100	100	99
Audiovisual	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Humanidades	87	91	94	92	95	98	96	99	96	96	100	97	100
Museus e Memória	-	-	-	-	-	-	-	100	100	100	100	100	100
Música	80	78	80	79	78	82	88	95	91	96	97	98	97
Patrimônio Cultural	98	89	99	91	83	100	100	92	99	100	100	99	100

Fonte: SALIC/SECULT, elaboração dos autores.