

INDICADORES DE DESEMPENHO E PROJETOS DA LEI ROUANET

PERFORMANCE INDICATORS AND PROJECTS OF THE ROUANET LAW

Beatriz Lopes da Clementina Siqueira

Faculdade São Francisco de Assis

E-mail: blcsiqueira@gmail.com

Marco Antônio dos Santos Martins

Faculdade São Francisco de Assis

E-mail: mmartins@jminvest.com

RESUMO

O governo brasileiro tem atuado como incentivador de setores específicos da economia, usando os incentivos fiscais - quando o governo renuncia de forma total ou parcial as receitas tributárias para estimular uma região ou setor. Na década de 90 o governo aprovou lei de incentivo fiscal à cultura para impulsionar a produção artístico-cultural brasileiro, conhecida como a Lei Rouanet. A deterioração das finanças públicas aumentou a exigência sobre os gestores públicos para melhorar a eficiência do gasto público. Assim, o presente trabalho tem por objetivo discutir a construção de indicadores de desempenho para medir a eficiência e eficácia da gestão da política de incentivos da Lei Rouanet, visando melhorar os mecanismos de controle das aplicações em projetos culturais.

Palavras-chave: Indicadores de desempenho; Incentivos Fiscais; Lei Rouanet.

ABSTRACT

The Brazilian government has encouraged specific sectors of the economy using fiscal incentives - when the government waives all or part of the tax revenues in order to stimulate a particular region or sector. In the 1990s, government approved the tax incentive law for culture to boost Brazilian artistic and cultural production that is called Rouanet Law. The deterioration of public finances increased demands on public managers to improve the efficiency of public spending. Thus, this paper aims to discuss the construction of performance indicators to measure the efficiency and effectiveness of the incentive policy management in the Rouanet Law, in order to enhance the control mechanisms in cultural projects investment.

Keywords: Performance indicators; Fiscal Incentives; Rouanet Law.

1. INTRODUÇÃO

O ciclo de crescimento econômico mundial iniciado em 2003 impulsionou a geração de riqueza global, com valorização dos preços das principais *commodities* e dos ativos em geral. Este ciclo permitiu que as economias emergentes também se beneficiassem, gerando

superávit cambiais, atraindo investimentos externos e elevando os investimentos públicos nestes países.

Tal situação foi interrompida com a Crise de *Subprime* nos Estados Unidos em 2008, onde muitas economias, dentre elas o Brasil, resolveram adotar uma política anticíclica, com o Estado consumindo os superávits fiscais acumulados para evitar quedas mais abruptas da economia, levando a um elevado endividamento público, aumento das taxas de inflação e queda abrupta do PIB.

No caso brasileiro, a crise econômica foi conjugada com uma crise política sem precedentes, agravando ainda mais os problemas fiscais, de endividamento e de crescimento econômico, de forma que o Brasil encerrará o ano 2016 com uma redução do PIB de 3,5% após uma redução de 3,8% em 2015, sendo caracterizada por alguns analistas de mercado como pior período de recessão desde 1900.

Por outro lado, o papel do Estado brasileiro na ordem econômica e financeira é o de exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica. Quando atuando como incentivador, ele pode lançar mão do instrumento tributário de incentivo fiscal, no qual o governo renuncia total ou parcialmente às receitas tributárias, para promover a expansão de determinada região ou setor (Belem & Donadone, 2013).

Nesse contexto, buscando criar novas fontes de recursos para impulsionar o campo de produção artístico-cultural brasileiro, as leis de incentivo fiscal à cultura passaram a constituir um componente fundamental na produção de bens culturais no Brasil (Botelho *apud* Belem & Donadone, 2013).

No entanto, em um momento em que o Brasil passa por uma profunda crise econômica, com queda de arrecadação, deterioração da qualidade dos serviços públicos e da infraestrutura nas mais diversas áreas, como por exemplo, educação, saúde e segurança, a sociedade brasileira vem aumentando a pressão sobre os gestores públicos no sentido de aumentar a eficiência do gasto público, clamando pela construção de indicadores objetivos e transparentes e com o mínimo de ambiguidades para aumentar o grau de eficácia do uso do dinheiro público.

Assim, o presente artigo tem por objetivo discutir a construção de indicadores de desempenho para medir a eficiência e eficácia da gestão da política de incentivos da lei de Incentivos à cultura, em especial a Lei 8.313/91 – Lei Rouanet.

Para atingir os objetivos propostos o artigo está estruturado em sete seções além desta introdução. A segunda tem por objetivo conceituar incentivos fiscais aplicados à cultura e à Lei Rouanet. Na terceira seção são apresentados os aspectos teóricos sobre a construção de indicadores de avaliação de desempenho. A quarta seção apresenta as proposições aos indicadores de desempenho para medir a eficácia e eficiência da aplicação dos recursos aplicados à cultura. Na quinta e última seção são apresentadas as considerações finais.

2. INCENTIVOS FISCAIS E LEI ROUANET

De acordo com Assunção (2011), o Decreto nº 2.543A, de 05/01/1912, que estabelecia medidas para facilitar e desenvolver a cultura da seringueira, do caucho, da maniçoba e da mangabeira e a colheita e beneficiamento da borracha, e previa a isenção de impostos de importação, prêmios quem fizesse plantações regulares e inteiramente novas, além de outros incentivos, talvez tenha sido pioneiro na instituição de medidas de intervenção por indução no Brasil, inaugurando uma tendência de utilização de incentivos fiscais para o alcance de objetivos econômicos.

Para o referido autor, desde tal antecedente histórico até os dias atuais, inúmeros os incentivos fiscais criados para viabilizar as intervenções sobre o domínio econômico.

Assunção (2011), conceitua os incentivos fiscais tanto de uma forma ampla quanto de uma forma restritiva. De uma forma ampla, estes podem ser conceituados como medidas que estimulam a realização de determinada conduta. Sua concessão se insere como instrumento de intervenção no domínio econômico a fim de permitir a concretização de vetores e valores norteadores do Estado. De uma forma restritiva, os incentivos podem se constituir em medidas fiscais que excluem total ou parcialmente o crédito tributário, aplicadas pelo governo central, a fim de desenvolver economicamente uma determinada região, ou um determinado setor de atividade.

O financiamento na área cultural no Brasil, na esfera federal, tem duas leis de referências: a Lei nº 8.313, de dezembro de 1991, conhecida como a Lei Rouanet (regulamentada pelo Decreto-Lei nº 1.494, de maio de 1995, que criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura- Pronac); e a Lei nº 8.685, conhecida como a Lei do Audiovisual, de julho de 1993 (modificada pela Lei nº 9.323, de dezembro de 1996). Ambas possuem a mesma lógica dos incentivos fiscais (Belem & Donadone, 2013).

De acordo com o Ministério da Cultura (MinC), a Lei Rouanet está estruturada, principalmente, sob os seguintes conceitos:

- Proponente: as pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, com atuação na área cultural, que propõem programas, projetos e ações culturais ao Ministério da Cultura;
- Beneficiário: Proponente de programa, projeto ou ação cultural favorecido pelo PRONAC;
- Incentivador: Contribuinte do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza, pessoa física ou jurídica, que faz doação ou patrocínio a favor de programas, projetos e ações culturais aprovados pelo MinC, com vistas a incentivos fiscais;
- Doação: Transferência definitiva e irreversível de numerário ou bens para um proponente que seja pessoa física ou jurídica sem fins lucrativos;
- Patrocínio: Transferência de numerário ou serviços, com a finalidade promocional, a cobertura de gastos ou a utilização de bens móveis ou imóveis do patrocinador, sem transferência de domínio, para programa, projeto ou ação cultural que tenha sido aprovado pelo Ministério da Cultura.

Assim, a Lei Rouanet permite que pessoas físicas e jurídicas possam aplicar parte do Imposto de Renda devido em projetos e ações culturais.

O Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), instituído pela Lei 8.313/91, é implementado através dos seguintes mecanismos: o Fundo Nacional da Cultura (FNC), Fundos de Investimentos Cultural e Artístico (FICART) e o incentivo à projetos culturais. O FNC foi instituído com o objetivo de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac. O FICART é constituído sob a forma de condomínio, sem personalidade jurídica, caracterizando a comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos. Já o incentivo à projetos culturais tem o objetivo de estimular as atividades culturais; estabelece que a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pelo aproveitamento 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 (Izidoro & Jacinto, 2015).

A Lei Rouanet costuma ser alvo de dúvidas sobre a destinação das verbas para projetos culturais. No entanto, o Ministério da Cultura explica que o repasse de recursos não é feito de forma direta para nenhum projeto aprovado por meio do incentivo fiscal e quem decide o financiamento são as empresas ou cidadãos que patrocinam ou doam aos projetos. Ainda segundo o ministério, o posicionamento político, artístico, estético ou qualquer outro

relacionado à liberdade de expressão não é objeto de análise, e a Lei veta expressamente apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural do artista ou projeto avaliado (Portal EBC, 2016).

Sobre os números envolvendo os projetos aprovados, é possível observar na Tabela 1 a evolução da quantidade de projetos aprovados pela Lei de Incentivo à Cultura.

Tabela 1:

Evolução dos Projetos Aprovados Para Captação de Recurso pela Lei Rouanet

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Artes Cênicas	77	126	149	169	244	339	367	409	426	507	597
Artes Integradas	59	112	115	70	45	51	85	102	141	196	262
Artes Visuais	37	61	90	90	94	113	115	104	155	209	244
Audiovisual	82	120	123	111	106	132	158	146	210	286	396
Humanidades	64	109	144	185	240	237	275	350	471	463	552
Música	68	110	161	200	226	226	252	278	434	576	607
Patrimônio Cultural	64	97	133	130	143	118	121	154	204	239	275
TOTAL	451	735	915	955	1.098	1.216	1.373	1.543	2.041	2.476	2.933
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Artes Cênicas	625	619	664	784	893	1.016	1.166	1.114	1.132	626	
Artes Integradas	327	320	390	454	424	234	63	12	2	1	
Artes Visuais	245	210	211	208	221	295	327	320	284	135	
Audiovisual	447	457	388	399	415	385	301	294	268	134	
Humanidades	612	657	548	616	658	565	565	559	511	281	
Música	718	638	619	734	910	882	874	873	807	425	
Patrimônio Cultural	261	262	222	223	231	211	185	153	146	94	
TOTAL	3.235	3.163	3.042	3.418	3.752	3.588	3.481	3.325	3.150	1.696	

Fonte: Ministério da Cultura

Analisando a evolução da quantidade de projetos aprovados pelo Ministério de Cultura para captação de recursos através da Lei Rouanet se verifica que entre 1996 e 2001 a média de projetos aprovados 895 projetos por ano, saindo de 451 projetos em 1996 e evoluindo até 1.216 projetos. Já no período compreendido entre 2002 e 2015 a quantidade média de projetos saltou para 2.894, com um crescimento de 138%. O volume de projetos saiu de 1.373 em 2002 e chegou a 3.150 projetos em 2015. Lembrando que o ano de 2016 os dados são parciais, até agosto.

No que se refere ao volume de recursos financeiros aplicados em projetos pela Lei Rouanet, oriundos da participação dos recursos privados e de incentivos fiscais, é possível visualizar estes na Tabela 2.

Tabela 2:

Volume de Captação de Recursos – Lei Rouanet

Ano	Captação (A)	Renúncia (B)	% (B/A)	Privado (C)	% (C/A)
1993	21.213	6.364	30	14.849	70
1994	533.752	166.531	31	367.220	69
1995	12.913.765	4.344.259	34	8.569.506	66
1996	111.703.236	36.825.531	33	74.877.705	67
1997	207.949.307	68.350.337	33	139.598.970	67
1998	232.573.369	95.405.042	41	137.168.327	59
1999	211.370.509	111.244.686	53	100.125.824	47
2000	290.013.846	186.454.529	64	103.559.317	36
2001	368.126.066	236.153.700	64	131.972.366	36
2002	344.613.924	263.308.925	76	81.304.999	24

2003	430.893.947	359.229.929	83	71.664.018	17
2004	512.099.072	443.282.930	87	68.816.142	13
2005	726.776.280	636.030.274	88	90.746.007	12
2006	854.803.919	762.687.275	89	92.116.644	11
2007	990.687.659	884.858.839	89	105.828.820	11
2008	963.752.179	878.293.235	91	85.458.944	9
2009	980.052.160	894.369.637	91	85.682.524	9
2010	1.166.394.734	1.063.728.480	91	102.666.254	9
2011	1.324.372.827	1.225.234.449	93	99.138.378	7
2012	1.277.144.305	1.195.266.189	94	81.878.115	6
2013	1.261.701.217	1.195.571.354	95	66.129.863	5
2014	1.334.814.991	1.261.432.263	95	73.382.728	5
2015	1.186.229.126	1.134.185.020	96	52.044.106	4
2016	520.260.373	496.303.080	95	23.957.293	5
TOTAL	15.309.801.775	13.432.732.857		1.877.068.919	

Fonte: Ministério da Cultura

No período analisado entre 1993 e 2016, considerando os números parciais de 2016, é possível observar que foram aplicados R\$ 15,3 bilhões em projetos aprovados pela Lei Rouanet. Deste volume, R\$ 13,4 bilhões são recursos de incentivos fiscais e R\$ 1,9 bilhão de recursos privados, representado que a participação privada é de 12,2% do total. Vale ainda destacar que a participação dos recursos privados vem regredindo ano a ano, tendo se acelerado muito a partir de 2007, quando a participação cai para abaixo de 10% chegando a 4% em 2015.

Considerando as enormes demandas nas mais diversas áreas, é razoável que os agentes públicos avaliem com transparência a eficácia da aplicação destes recursos com indicadores capazes de medir a eficácia do processo de alocação de recursos em projetos.

3. MEDIÇÃO E A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

3.1. Medição do Desempenho

A avaliação do desempenho pode ser considerada fundamental à atividade de gerenciamento. De acordo com Kaplan e Norton (1997), se o desempenho não está sendo medido, ele não está sendo gerenciado; e se a empresa quiser sobreviver e prosperar na era da informação deve utilizar-se de um sistema de gestão e medição de desempenho derivado de suas estratégias.

No entanto, o sistema de mensuração de desempenho precisa estar alicerçado em medições fidedignas, caso contrario impossibilitará o uso da informação gerada no gerenciamento.

Rummler e Branche (1994) defendem a importância de um sistema de mensuração de desempenho, afirmando que a ausência de um sistema de medição de desempenho provoca efeitos negativos no desempenho global das organizações; e esse efeito negativo extrapola o nível da organização, afetando negativamente o comportamento humano. Isso ocorreria porque a natureza humana está constantemente em busca de parâmetros para validar seu comportamento.

Martins (2006) afirma que atualmente existe um universo bastante amplo para aplicação da medição de desempenho nas organizações. Tradicionalmente, o sistema de medição de desempenho possuía a conotação de controle, especificamente de controle financeiro. E, com o passar dos anos, o conceito de medição de desempenho passou a abrigar aspectos que tinham por objetivo buscar a melhoria contínua na gestão, incorporando indicadores físicos e não financeiros aos indicadores financeiros tradicionais. Vale salientar

que os enfoques de controle e de melhoria contínua não são incompatíveis, podendo ser usados conjuntamente.

Sink e Tuttle (1993) destacam que além de servir como um dispositivo de controle, o sistema de medição pode servir como um impulsionador da melhoria de desempenho, da mesma forma que as melhorias obtidas podem incentivar a medição. A medição também pode ser usada como importante ferramenta para assegurar que a estratégia seja implantada ou como apoio ao processo de tomada de decisão.

Não existe unanimidade entre os principais autores sobre a classificação das dimensões das medidas de desempenho, sendo o assunto tratado com muitas controvérsias. Mas é possível perceber que as dimensões qualidade, tempo e custos são comuns aos métodos de medição de desempenho, independente do ângulo com que cada autor examina a organização.

Sobre esas dimensões, Kaplan e Norton (1997) acrescentam que nos tempos atuais a dimensão de meio ambiente vem assumindo um papel cada vez mais relevante no processo de avaliação de desempenho. Esses autores também contemplam aspectos relativos à medição dos ativos intangíveis e vinculam todas as medições de desempenho à realização das estratégias almeçadas.

Berliner e Brimson (1992) retratam que a medição de desempenho serve fundamentalmente para mensurar o quanto a empresa está evoluindo em relação aos seus objetivos e metas estabelecidos no seu planejamento estratégico e para criar condições favoráveis para eliminação dos desperdícios.

Segundo esses autores, para que a medição de desempenho atinja os seus objetivos com maior eficiência e eficácia ela deve estar alicerçada nos seguintes princípios:

- medidores de desempenho devem ser consistentes com os objetivos da empresa, fazendo a ligação entre as atividades do negócio e o processo de planejamento estratégico;
- medidas de desempenho estabelecidas devem ser de responsabilidade total do profissional que desempenha a atividade;
- relações entre objetivos individuais e objetivos da empresa devem ser explicados, bem como as relações entre as metas das áreas funcionais e as da organização também devem ser explicadas;
- dados de desempenho devem ser reportados com frequência definida e em formato que ajude o processo de decisão;
- método para quantificar e o propósito de cada medida de desempenho devem ser comunicados aos níveis apropriados dentro da empresa;
- medidores de desempenho devem ser estabelecidos para melhorar a visibilidade dos geradores de custo;
- atividades financeiras e não-financeiras devem ser incluídas no sistema de medição de desempenho.

Um sistema de medição de desempenho deve ser fácil de entender e aplicar, sendo visíveis e aceitos por todos os níveis da organização e deve ser eficiente em termos de custos, ou seja, não é produtivo utilizar um sistema de mensuração de desempenho que gere custos exagerados na busca e processamentos de informações (Berliner & Brimson, 1992).

Hansen (1995) acredita que um sistema de medição de desempenho deve ser estruturado num ambiente consistente, que propicie uma medição sistemática e não esporádica, devendo ser capaz de gerar um quadro equilibrado dos diferentes aspectos de desempenho.

Para Müller (2003), o sistema de medição de desempenho se constitui num importante elemento para a operacionalização de um sistema de controle. Ele defende que os objetivos devam ser traduzidos em variáveis para que estas possam ser medidas e avaliadas e que a inexistência de parâmetros para medição dos resultados atuais e comparação com os objetivos impede que se consiga melhorar os sistemas e processos controlados.

Segundo Plossl (1993), um sistema de medição de desempenho corretamente estruturado deve comunicar os objetivos desejados a todos e ser capaz de concentrar a atenção da administração nos problemas importantes. Ele sugere a medição deva orientar a administração em cada um dos seguintes níveis:

- atividades externas;
- empresa globalmente (indicadores empresariais);
- desempenho em nível de unidade (indicadores gerenciais);
- atividades dos centros de trabalho (indicadores operacionais).

Acredita-se, ainda, que a medição de desempenho deve estar concentrada em poucos dados, porém vitais. E é importante que a velocidade de divulgação das informações tenha prioridade sobre a exatidão e precisão da informação, pois é muito mais importante analisar antes uma tendência com 95% de confiança do que analisar um dado com 100% de precisão depois (Plossl, 1993).

3.2. Indicadores de Desempenho

Ao abordar os termos indicadores e medidas, Moreira (2002) estabelece uma diferença conceitual em termos de nomenclatura. Para ele, a medida pode ser entendida como um atributo, qualitativo ou quantitativo, usado para verificar ou avaliar algum produto por meio de comparação com um padrão – grandeza de referência. Já o indicador seria o resultado de uma medida ou de mais medidas que tornariam possível a compreensão da evolução do que se pretende avaliar a partir dos limites – referências ou metas – estabelecidos. No entanto, esta diferença conceitual na nomenclatura acabaria sendo desconsiderada pela maioria dos autores, pois estes acabam tratando indicador e medida como sinônimos.

A grande questão que é formulada quando da construção de um sistema de medição de desempenho seria acerca de quais são os parâmetros a serem controlados, a fim de que refletissem a consecução da estratégia propostas. Ao responder esta questão, o sistema de medição de desempenho conseguiria induzir nos processos da empresa seus objetivos e estratégias. Mas a obtenção de uma resposta consistente a essa questão está intimamente ligada à capacidade que a organização tem de compreender o porquê de usar um sistema de mensuração de desempenho apoiado em indicadores.

Harrington (1993) enfatiza que os indicadores de desempenho são importantes pois proporcionam o aperfeiçoamento do gerenciamento das organizações. Ele enumera algumas razões para que a organização opte pela adoção de um sistema de avaliação de desempenho:

- permite que organização centre foco nos fatores que efetivamente contribuem para a realização da sua missão, evidenciando a eficiência com que a empresa está empregando seus recursos;
- auxilia no processo de estabelecimento de metas e na monitoração das tendências;
- ajuda a monitorar o desenvolvimento da organização, pois fornece uma base de informações para se saber se está ganhando ou perdendo, bem como para determinar as causas básicas e as origens dos erros, criando condições para que se estabeleça um processo de aperfeiçoamento contínuo;

- o estabelecimento de indicadores de desempenho tende a materializar as realizações, evidenciando o cumprimento das metas e objetivos estratégicos. Esta materialização auxilia no processo motivacional dos funcionários, na medida em que lhes proporciona uma maior sensação de realização pessoal e de dever cumprido.

O indicador deve estar associado corretamente à finalidade desejada e deve permitir que todos consigam entender as características básicas.

Para Hronec (1994), as medidas de desempenho são sinais vitais da organização, pois comunicam a estratégia para baixo, os resultados dos processos para cima e o controle e melhoria dentro dos processos, e por isso devem ser desenvolvidas de cima para baixo, interligando as estratégias, recursos e processos, complementando que a medição de desempenho é a quantificação de quão bem as atividades dentro de um processo ou seu *output* atingem uma meta especificada.

Os indicadores podem ser classificados em absolutos, relativos ou índices. Os indicadores absolutos são aqueles em que a medida é dada em termos absolutos, por exemplo: a volume de produção de aço de uma siderúrgica; um indicador relativo pode ser exemplificado como a participação de uma determinada siderúrgica no mercado de aços planos; já um indicador expresso em termos de índice expressa uma medida relativa, resultante de um quociente, por exemplo: o índice de produção de aço por funcionário.

Sobre as características dos indicadores, Gil (1993) afirma que estes são dotados de três características básicas: elemento; fator; métrica. A primeira diz respeito ao estabelecimento de um elemento que se constitua no assunto ou situação base para a caracterização da medição, por exemplo: quantidade de unidades produzidas, máquinas modernizadas, profissionais alocados. O segundo aspecto se refere ao fator, definido pela combinação de elementos, sendo exemplificado como: peças produzidas por máquinas, unidades produzidas por funcionário, peças com defeitos por peças sem defeito. A terceira e última característica definida pelo autor é a métrica, ou seja, a unidade ou forma de mensuração de elementos e fatores, tais como valor, percentual, quantidade, etc.

Hronec (1994) pondera que a característica que deve ser considerada quando da seleção de um indicador é a sua associação com a atividade-chave do processo ou da organização.

Não se deve descuidar do aspecto de que um indicador pode ficar desatualizado no tempo e no espaço, ou seja, um excelente indicador de desempenho que funcionou durante um longo período de tempo pode ficar desatualizado e não ser mais útil, perdendo sua capacidade de retratar a realidade organizacional pela evolução natural dos processos empresariais. Assim, no momento da construção de um indicador de desempenho deve-se estabelecer um ciclo de vida para o indicador, que ao ser medido e acompanhado ao longo do tempo, deve também ser analisado quanto à capacidade de mensuração dos eventos a que se propõe (Gil, 1993).

Para Berliner e Brimson (1992), os medidores de desempenho devem estar estruturados de forma a considerar as peculiaridades de cada atividade econômica, ser coerentes com as metas e objetivos da empresa, bem como ser ponderados pelos aspectos internos e externos à organização.

Existe uma gama de indicadores com as mais variadas formulações e interpretações. Harrington (1993) classifica os indicadores em dois grupos principais: os qualitativos ou de atributos e os quantitativos ou de variáveis. Para o autor, o indicador qualitativo indica um juízo de valor e pode contar com o auxílio de um critério binário, ou seja, sim ou não, passa ou não passa, aceita ou rejeita. Já o indicador quantitativo relata um processo empresarial a partir da coleta de valores numéricos representativos do processo considerado. Sem

abandonar essa primeira classificação, o autor também especifica os indicadores de eficácia, eficiência e adaptabilidade, sendo este último a representação de como processos ou pessoas reagem às mudanças do ambiente de negócios.

Hronec (1994) identifica os medidores de processo e os de *output*. Um medidor de processo seria aquele que controla as atividades, permitindo a previsão e resolução de problemas, e motivando as pessoas envolvidas. Já um medidor de *output* é aquele que mostra os resultados de um processo e geralmente são dirigidos para a alta gerência. Em um medidor de processo predominam medidas não financeiras, como tempo de ciclo e tempo de resposta ao cliente; para o medidor do *output* a predominância é de medidas financeiras tais como lucro líquido e lucro por ação, dentre outros. O autor finaliza destacando que a combinação dos dois medidores está voltada no sentido de induzir à melhoria e controlar os objetivos estratégicos.

Possamai e Hansen (*apud* Moreira, 2002) afirmam que as medidas corretas de desempenho comunicam os objetivos desejados a todos os níveis na organização, concentrando a atenção nos pontos vitais.

Assim, embora os autores sejam unânimes em defender a necessidade de medição de desempenho alinhada aos objetivos estratégicos da organização, não é possível obter a mesma unanimidade em termos de classificação de indicadores de desempenho, o que reforça a ideia de que a medição de desempenho é um processo altamente complexo e que por isso ainda não se tem um conjunto de indicadores capazes de gerar resultados de forma eficiente e eficaz e aplicável a todas as organizações indistintamente.

3.3. Modelos de Avaliação de Desempenho

Até agora se procurou enfatizar que as empresas mais preparadas para enfrentar o ambiente competitivo atual são aquelas que possuem um sistema integrado e harmônico de gerenciamento apoiado na formulação de estratégias, no planejamento da execução das estratégias, na medição de desempenho em todas as fases da implementação da estratégia, com um sistema de controle suficientemente eficiente para detectar e analisar rapidamente os desvios para, em seguida, retroalimentar o sistema para corrigir os rumos. Também ficou evidenciado que, ao mesmo tempo, em que esta é uma tarefa bastante complexa, o grau de complexidade tende a ser reduzido quando se faz uma abordagem estruturada utilizando uma análise lógica e racional.

De acordo com Pidd (1998), um modelo é uma tentativa de representação externa e explícita de parte da realidade, vista pela pessoa que deseja usar aquele modelo para entender, mudar e controlar parte daquela realidade. Observa-se que nenhum modelo pode ser completo, pois senão ele seria a própria realidade. A análise racional não é a única consideração a ser feita para uma tomada de decisão acertada. E os modelos não precisam ser perfeitos para serem úteis.

Pidd (1998) acredita que a razão para a construção e uso de um modelo é alavancar o pensamento humano e sua capacidade de análise, tornando-se uma ferramenta de análise que leve ao entendimento e, conseqüentemente, facilite a tomada de decisão.

O melhor sistema de medição é uma combinação adequada de qualitativo e quantitativo, subjetivo e objetivo, intuitivo e explícito, físico e lógico, conhecido e desconhecido, entre outros (Sink & Tuttle, 1993).

Um modelo balanceado para avaliação de desempenho deve considerar na formulação dos seus indicadores as formas de controle empregadas na organização, assim como a interação destas com o planejamento estratégico, o estilo administrativo dos gestores e a cultura organizacional (Muller, Cortimiglia, Gabrieli & Kappel, 2002).

Para Miranda e Silva (2002), um dos maiores desafios na implantação de um sistema de avaliação de desempenho é a definição de quais indicadores melhor atendem às necessidades de informação dos gestores, pois não existe nenhuma receita para escolher os melhores indicadores de desempenho, importando sim demonstrar a realidade que se pretende conhecer com mais transparência. Os autores relatam que em resposta à problemática e aos antigos paradigmas de medição de desempenho, vários autores conceberam seus modelos de solução, parcial ou total, que são sistemas integrados de medição de desempenho com objetivos e foco bem definidos.

Por isso, a escolha do um modelo deve ser consistente com a realidade e necessidades das organizações. Além disso, é importante que a organização possua maturidade para conviver com o modelo e que todos conheçam e acreditem na ferramenta e em seus benefícios. Assim, a grande vantagem da implementação de um modelo de avaliação de desempenho seria a facilidade de sistematização do processo de gestão a partir de um método que já foi testado.

4. MODELO DE GERENCIAMENTO POR INDICADORES PARA A LEI ROUANET

A partir do crescimento do volume de recursos direcionado para a Lei Rouanet, das limitações orçamentárias do governo para áreas mais prioritárias como a da saúde pública, segurança e educação torna-se mais que necessário otimizar o uso dos recursos aplicados no setor de cultura.

A fundamentação teórica apresentada neste trabalho procurou enfatizar o quanto o gerenciamento por indicadores é capaz de agregar valor as organizações, bem como estabelecer uma visão conceitual sobre a construção adequada de indicadores.

Assim, a proposição do presente trabalho é sugerir que o Ministério da Cultura passe a gerenciar o direcionamento dos recursos para projetos culturais a partir da métrica de indicadores objetivos e transparentes.

Neste sentido, o Ministério da Cultura poderia implementar os seguintes critérios adicionais para selecionar projetos para receber investimentos da Lei Roaunet:

- 1) Avaliar o histórico do proponente do projeto, visando avaliar a sua capacidade de gestão.
- 2) Solicitar que todo o projeto apresente metas objetivas em termos:
 - Prazo de execução do projeto
 - Cronograma de desembolsos do projeto
 - Benefício agregado à comunidade pelo projeto
 - Valor do projeto por número de pessoas atingidas pelo projeto
 - Participação do investimento privado
 - Avaliação do grau de relevância do projeto para a comunidade
- 3) Exigir que semestralmente sejam apresentados um relatório de desempenho demonstrando os indicadores projetados e os realizados.
- 4) Estabelecer um conjunto de penalidades para os projetos que atenderem aos objetivos estratégicos e os indicadores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é um país pródigo em programas de incentivos fiscais para desenvolver determinados setores econômicos ao longo do tempo. No entanto, os vários programas de incentivos fiscais, na grande maioria das vezes, não conseguiram estabelecer critérios claros para medir a eficácia da aplicação dos recursos.

Assim, o presente artigo teve por objetivo discutir a construção de indicadores de desempenho para medir a eficiência e eficácia da gestão da política de incentivos da lei de Incentivos à cultura, em especial a Lei 8.313/91 – Lei Rouanet.

O trabalho apresentou um conjunto de sugestões no sentido de melhorar os critérios de seleção de projetos, visando acompanhar o desempenho dos projetos ao longo da sua implementação, cobrando agregação de valor à sociedade, comprometimento com orçamento e cronograma e ampliando a quantidade de pessoas envolvidas no projeto, dentre outras coisas.

Tal proposição exige uma atuação mais efetiva do Ministério da Cultura na construção da seleção de projetos e no acompanhamento dos projetos, para tornar a proposta eficaz.

De outro lado, este trabalho é uma etapa inicial de discussão, devendo ser ampliado para mapear formalmente os indicadores e criando métricas formais e metas a serem observadas, de forma a se estabelecer uma base de dados dentro do Ministério da Cultura capaz de, no futuro, estabelecer “pontos de corte” para cada indicador, visando rejeitar previamente os indicadores que propõe metas inferiores ao ponto de corte e/ou à suspensão automática do repasse dos recursos para o projeto de que não apresente as métricas mínimas de atendimento do projeto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Assunção, M. C. (2011). Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Econômico: a função das normas tributárias indutoras em tempos de crise. *Revista da PGFN*, 1 (1). Recuperado de <http://www.sinprofaz.org.br/artigos/incentivos-fiscais-em-tempos-de-crise-impactos-economicos-e-reflexos-financeiros/>
- Belem, M. P., & Donadone, J. C. (2013). A Lei Rouanet e a construção do “mercado de patrocínios culturais”. *Norus*, 1 (1), 52-61.
- Berliner, C., & Brimson, J. A. (1992). *Gerenciamento de custos em indústrias avançadas: base conceitual CAM-I*. São Paulo: T. A. Queiroz.
- Cervo, A. L., & Bervian, P. A. (1983). *Metodologia científica: para uso de estudantes universitários*. (3a.ed.). São Paulo: McGraw-Hill do Brasil.
- Gil, A. L. (1993). *Qualidade total nas organizações*. São Paulo: Atlas.
- Hansen, P. B. (1995). Indicadores de desempenho gerencial. In: *Projeto gestão empresarial e qualidade*. Porto Alegre: SENAI/FIERGS.
- Harrington, H. J. (1993). *Aperfeiçoando processos empresariais*. São Paulo: Makron Books.
- Hronec, S. M. (1994). *Sinais vitais: usando medidas de desempenho da qualidade, tempo e custos para traçar a rota para o futuro de sua empresa*. São Paulo: Makron Books.
- Izidoro, M.A., & Jacinto, A. M. D. (2014). Análise sobre os impactos da Lei de Incentivo e Cultura (Lei Rouanet) nos resultados de uma concessionária de rodovias: um estudo de caso. *Universitas*, 8 (14).
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1997). *A estratégia em ação: balanced scorecard*. (6a. ed.). Rio de Janeiro: Campus.
- Müller, C. J., Cortimiglia, M. N., Gabrielli, L. V., & Kappel, A. M. (2003). Gerenciamento de Processos e Indicadores em Educação à Distância. *Anais do Encontro Nacional de Engenharia da Produção*, Ouro Preto, MG, Brasil, 23.
- Martins, M. A. (2006). Avaliação de desempenho empresarial como ferramenta para agregar valor ao negócio. *ConTexto*, 6 (10).
- Mattar, F. N. (2000). *Pesquisa de Marketing: metodologia, planejamento*. São Paulo: Atlas.
- Miranda, L. C., & Silva, J. D. G. da. (2002). Medição de desempenho. In: Schmidt, P. (Org.). *Controladoria: agregando valor para a empresa*. Porto Alegre: Bookman.

- Moreira, E. (2002). *Proposta de uma sistemática para o alinhamento das ações operacionais aos objetivos estratégicos, em uma gestão orientada por indicadores de desempenho*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.
- Müller, C. J. (2003). *Modelo de gestão integrando planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos (MEIO – Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações)*. Tese Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
- Ostrenga, Michael R., & Ozan, T. R. (1993). *Guia da Ernst & Young para gestão total dos custos*. Rio de Janeiro: Record.
- Pidd, M. (1998). *Modelagem empresarial: ferramentas para tomada de decisão*. Porto Alegre: Bookmann.
- Plossl, G. W. (1993). *Administração da produção: como as empresas podem aperfeiçoar suas operações para tornarem-se mais competitivas e rentáveis*. São Paulo: Makron Books.
- Portal EBC. *Lei Rouanet: entenda como funciona a Lei de Incentivo à Cultura*. Recuperado de <http://www.ebc.com.br/cultura/2016/04/lei-rouanet-entenda-como-funciona-lei-de-incentivo-cultura>.
- Rummler, G. A.; Brache, A. P. (1994). *Melhores desempenhos das empresas*. São Paulo: Makron Books.
- Sink, D. S., & Tuttle, T. C. (1993). *Planejamento e medição para a performance*. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- Valor Economico. *PF faz operação para apurar desvios em Lei Rouanet*. Recuperado de <http://www.valor.com.br/politica/4757885/pf-faz-operacao-para-apurar-desvios-em-lei-rouanet>.
- Zikmund, W.G. (2006). *Princípios da Pesquisa de Marketing*. São Paulo: Pioneira Thompson Learning.