



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS  
PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
CULTURA E SOCIEDADE**

*SISTEMA NACIONAL DE CULTURA: conceitos, histórias e comparações*

**por**

**TONY GIGLIOTTI BEZERRA**

**Orientador: Prof. Dr. PAULO CESAR MIGUEZ DE OLIVEIRA**

**SALVADOR  
2017**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS  
PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
CULTURA E SOCIEDADE**

*SISTEMA NACIONAL DE CULTURA: conceitos, histórias e comparações*

**por**

**TONY GIGLIOTTI BEZERRA**

**Orientador: Prof. Dr. PAULO CESAR MIGUEZ DE OLIVEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre.

Linha de Pesquisa: Cultura e desenvolvimento

Salvador  
2017

### Ficha Catalográfica

Bezerra, Tony Gigliotti  
SISTEMA NACIONAL DE CULTURA: conceitos, histórias e  
comparações / Tony Gigliotti Bezerra. -- Salvador, 2017.  
164 f. : il

Orientador: Paulo Cesar Miguez de Oliveira.  
Dissertação (Mestrado - Mestrado do Programa  
Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade) --  
Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes  
e Ciências Professor Milton Santos, 2017.

1. Sistema Nacional de Cultura. 2. políticas culturais. 3.  
cultura e desenvolvimento. 4. financiamento da cultura. 5.  
descentralização de recursos. I. Oliveira, Paulo Cesar Miguez  
de. II. Título.

## Cópia da Folha dos Atos da Defesa



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
IHAC- INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E  
CIÊNCIAS PROFESSOR MILTON SANTOS  
PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
CULTURA & SOCIEDADE

### Ata da Reunião da Apresentação Oral da Dissertação de **Tony Gigliotti Bezerra** Intitulada: “Sistema Nacional de Cultura: conceitos, histórias e comparações”.

Aos 9 (nove) dias do mês de maio de dois mil e dezessete, no IHAC - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia, foi instalada a Banca Examinadora da Apresentação da dissertação intitulada: “**Sistema Nacional de Cultura: conceitos, histórias e comparações**”. Após a abertura da sessão, foi composta a Banca Examinadora formada pelos professores: **Prof. (a) Dr. (a) Paulo Cesar Miguez de Oliveira** – Orientador (a) - e pela examinadora (a) externo (a): **Prof. (a) Dr. (a) Paula Félix dos Reis** e interno (a) do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade: **Prof. (a) Dr. (a) José Roberto Severino**. Conforme o Regimento Interno do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade foi dado o prazo de trinta minutos para que o/a mestrando/a fizesse a exposição do seu trabalho e trinta minutos para que os membros da Banca realizassem a arguição. Primeiro falou o/a avaliador (a) externo/a **Prof. (a) Dr. (a) Paula Félix dos Reis**. Após o/a examinador (a) externo (a), fez suas arguições o/a **Prof. (a) Dr. (a) José Roberto Severino**, avaliador (a) interna/o. Depois que os membros da Banca falaram, foi dado um prazo de trinta minutos para que o/a mestrando/a fizesse a sua réplica. Concluída a exposição, arguição e réplica, a Banca Examinadora se reuniu e considerou a dissertação de **Tony Gigliotti Bezerra** como APROVADA. Nada mais havendo a tratar, eu, Prof. (a). Dr. (a). **Paulo Cesar Miguez de Oliveira** lavrei a presente ata que será por mim assinada, pelos demais membros da Banca e pelo/a mestrando/a. Salvador, 09 de maio de 2017.

Prof. (a) Dr. (a) **Paulo Cesar Miguez de Oliveira** \_\_\_\_\_

Prof. (a) Dr. (a) **Paula Félix dos Reis** \_\_\_\_\_

Prof. (a) Dr. (a) **José Roberto Severino** \_\_\_\_\_

Mestrando **Tony Gigliotti Bezerra** \_\_\_\_\_

## Dedicatória

Dedico essa dissertação aos amantes da arte e da cultura.

## Agradecimentos

Gostaria de agradecer, primeiramente, a Deus, causa primeira de todas as coisas.

Agradeço também à minha família, que me apoiou em todos os momentos, especialmente à minha mãe, Leila Gigliotti, ao meu irmão Talles Gigliotti e ao meu pai, Silvio Bezerra.

Agradeço ao meu orientador, professor Paulo Miguez, e aos demais membros da banca examinadora, professoras Paula Felix Reis, Beto Severino, Rita Aragão e Alvino Sanches, pelos comentários e avaliações. Agradeço também aos demais professores do IHAC com quem convivi no dia-a-dia das disciplinas: Gica (Gisele Nussbaumer), Maurício Matos, Leonardo Boccia, Albino Rubim, Renata Rocha e Simone Bortoliero.

Agradeço a todos os amigos que me acompanharam nessa jornada. Sei que esquecerei de citar vários deles e peço antecipadamente desculpas. Mas vou apresentar os nomes de alguns deles aqui: Raiany Silva, sempre presente, Arnaldo Junior, Luana Luizy, que me acompanhou nessa louca aventura de mudar de Brasília para Salvador, Tiago Amate, Carol Barreto, Murilo Nonato, Thaís Vinhas, Valéria, Antônio, Gleise Oliveira, Bia, Mauro, tão querido.

Quero fazer um agradecimento especial ao Brigadeirinho, também conhecido como Vagner Rocha, que me deu um incentivo muito importante quando eu estava decidindo se tentaria ou não ingressar no mestrado. O empurrãozinho de Vagner naquele momento foi fundamental para que eu decidisse tentar e conseguir a vaga.

Agradeço também aos amigos tão especiais que fiz no Assis - Centro de Estudos Espíritas Francisco de Assis, que forneceu o suporte espiritual para a difícil jornada em Salvador: Alice, Gabriel, Nilson, Ruth, José Carlos, Fabio Tavares, Teresinha, Kleber, entre outros.

Agradeço àqueles que, de dentro do Ministério da Cultura, me ajudaram a realizar o mestrado. Um agradecimento especial aos amigos da Secretaria de Articulação Institucional: Bernardo Machado, Telma Olivieri, Cleide Vilela, Regina Almeida, Pedro Ortale, Christiane Neves, Ana Flávia, Tereza Cristina, Sérgio Pinto, Sérgio Abrahão, Samuel, Verena Castro, Yane, Rose Baine Valente, brava defensora do SNC, entre outros. Agradeço às servidoras do Ministério da Saúde Dayse Karenine de Oliveira Carneiro e Larissa Cristina, e aos servidores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Jaime Rabelo e Dulcelena Martins, por fornecerem relevantes informações à pesquisa.

Agradeço também aos amigos de Brasília que me acolheram tão bem em meu retorno à cidade: Layanne Campos, Larissa França, Thais Queiroz, Lenon, Marcelo Cavalheiro e ao meu namorado Kaio Santos.

Enfim, agradeço a todos aqueles que ajudaram direta ou indiretamente para que este sonho se tornasse realidade e que eu concluísse essa difícil etapa de minha vida acadêmica. A todos um muito obrigado.

*E se não encontrar o meu caminho, basta-me crer procurá-lo de coração.*  
Honestino Guimarães

*O ser humano é mortal pelos seus temores e imortal pelos seus desejos.*  
Pitágoras

*Existe uma coisa mais forte que todos os exércitos da Terra.  
E isso é uma ideia cujo tempo chegou!*  
Victor Hugo

BEZERRA, Tony Gigliotti. **Sistema Nacional de Cultura: conceitos, histórias e comparações**. 164 p. il. 2017. Dissertação (Mestrado Multidisciplinar em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

## RESUMO

A presente dissertação constitui um estudo a respeito do Sistema Nacional de Cultura, que é um processo de gestão de políticas públicas de cultura que enfatiza a participação social e a descentralização federativa. Nos dois primeiros capítulos, abordam-se os conceitos-chave que embasam a ideia do SNC e a história da constituição do sistema no âmbito do Ministério da Cultura. No terceiro capítulo, é feita uma análise comparativa do SNC frente ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Trata-se de sistemas-irmãos do SNC e que se encontram em estágio bem mais avançado de desenvolvimento. O foco recai sobre os mecanismos e critérios de descentralização de recursos para estados, DF e municípios, particularmente os repasses fundo a fundo. A pesquisa utilizou, como referenciais teóricos, as discussões sobre os conceitos de sistema, de cultura, de políticas culturais e reflexões sobre o modelo federativo brasileiro. Além da revisão bibliográfica, foram realizadas análises documentais e entrevistas semiestruturadas com gestores dos sistemas em análise. Foi possível observar um fortalecimento dessas políticas públicas nos últimos anos. Contudo, devido à crise econômica e à guinada conservadora, as referidas políticas têm sido duramente afetadas, sobretudo a partir de 2015. A comparação com o SUS e o SUAS mostrou-se bastante frutífera para a compreensão dos riscos e oportunidades do SNC.

**Palavras-chave:** Sistema Nacional de Cultura; políticas culturais; cultura e desenvolvimento, financiamento da cultura, descentralização de recursos.



## ABSTRACT

This master's dissertation is the result of a study on the National System of Culture (SNC), a management process of cultural policies, which emphasizes social participation and federative decentralization. The first two chapters address key concepts about the SNC and the history of its design within the Ministry of Culture. The third chapter provides a comparative analysis between the Unified Health System (SUS) and the Unified Social Assistance System (SUAS), both related to the SNC, but in an very advanced stage of development. It focuses on the mechanisms and criteria for decentralizing resources to the states, the Federal District and municipalities, especially about the transferences from National Fund of Culture to the funds of culture of the states and cities. Regarding the theoretical background, the research was based on the concepts of system, culture, cultural policies and the Brazilian Federative pact model. In addition to the bibliographic review, documentary analysis and semi-structured interview, involving those system managers, were carried out. It is clear the strengthening of these policies in the last few years. However, due to the economic crisis and the conservative handling, those public policies have been affected, especially from 2015. Comparison with SUS and SUAS has proven to be fruitful for understanding the risks and opportunities of the SNC.

**Keywords:** National System of Culture, cultural policies, culture and development, culture financing, decentralization of resources.

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNC	Fundo Nacional da Cultura
FNS	Fundo Nacional de Saúde
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MinC	Ministério da Cultura
NOAS	Norma Operacional da Assistência à Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNC	Plano Nacional de Cultura
SALIC	Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNIIC	Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

1	Figura 1: Componentes de um sistema estadual de cultura	23
---	---	----

## LISTA DE TABELAS

1	Tabela 1: Taxonomia dos critérios de partilha de recursos	07
2	Tabela 2: Princípios, meios e fins do SNC	15
3	Tabela 3: Transferências constitucionais a estados e municípios	28
4	Tabela 4: Conceitos e linguagens culturais em voga no MinC	41
5	Tabela 5: Critérios de admissão nos sistemas	108
6	Tabela 6: Principais critérios de partilha de recursos nos sistemas	110
7	Tabela 7: Relações federativas, tipificação de serviços e planos	112
8	Tabela 8: Fundos públicos: recursos, fontes e usos	114

**LISTA DE GRÁFICOS**

1	Gráfico 1: Transferências de Recursos - FNS - em bilhões de reais	79
2	Gráfico 2: Transferências de Recursos - FNS - valores atuais	80
3	Gráfico 3: Transferências de Recursos - FNAS - em bilhões de reais	91
4	Gráfico 4: Transferências de Recursos - FNAS - valores atuais	92
5	Gráfico 5: Comparativo FNC x Incentivo Fiscal	100
6	Gráfico 6: Comparativo dos Orçamentos dos Ministérios	116
7	Gráfico 7: Comparativo dos Fundos Públicos	117
8	Gráfico 8: Comparativo das Transferências do Governo Federal	118

## Sumário

RESUMO .....	viii
ABSTRACT .....	ix
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	x
LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....	xi
LISTA DE TABELAS .....	xi
LISTA DE GRÁFICOS .....	xii
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1 – SISTEMA NACIONAL DE CULTURA: CONCEITOS-CHAVE.....</b>	<b>10</b>
1.1) O conceito de sistema e sua relação com o SNC: qual é a lógica de um sistema? ....	10
1.2) Nacionalidade e autonomia: o federalismo brasileiro como pano de fundo para a constituição do sistema.....	23
1.3) As políticas públicas e a singularidade da cultura: como equacionar diversidade e formalidade nas políticas culturais .....	30
1.3.1) Políticas públicas, cultura e políticas culturais: aproximando conceitos .....	30
1.3.2) O MinC nos meandros do conceito de cultura .....	38
<b>CAPÍTULO 2 – SISTEMA NACIONAL DE CULTURA: UMA HISTÓRIA EM PROCESSO.....</b>	<b>45</b>
2.1) Antecedentes históricos.....	46
2.2) Fase das intenções .....	50
2.3) Fase dos acordos .....	55
2.4) Fase dos editais .....	61
<b>CAPÍTULO 3 – ANÁLISE COMPARATIVA DA DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS NO SUS, SUAS E SNC .....</b>	<b>69</b>
3.1) Sistema Única do Saúde – SUS .....	69
3.1.1) Breves Considerações Históricas .....	69
3.1.2) Descentralização de recursos no SUS .....	71
3.2) Sistema Único de Assistência Social - SUAS.....	81
3.2.1) Breves Considerações Históricas .....	81
3.2.2) Descentralização de recursos no SUAS .....	83
3.3) Descentralização de recursos no SNC e perspectivas de implantação do repasse fundo a fundo .....	93
3.4) Análise comparativa dos três sistemas – SUS, SUAS e SNC.....	107
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>125</b>
<b>APÊNDICE A – PEDIDO DE INFORMAÇÕES ENVIADO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE.....</b>	<b>136</b>
<b>APÊNDICE B – PEDIDO DE INFORMAÇÕES ENVIADO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME .....</b>	<b>146</b>

## INTRODUÇÃO

Nesta introdução, apresenta-se, primeiramente, uma contextualização do tema da pesquisa, explanando-se sobre o estado da arte da área em questão e abordando-se alguns dos principais trabalhos acadêmicos já elaborados sobre essa temática. Na sequência, descreve-se alguns dos elementos do projeto de pesquisa, tais como objetivos, justificativas e procedimentos metodológicos. Ao final, é feita uma explanação sobre os assuntos tratados nos capítulos, elaborando-se uma descrição sumária sobre cada um deles.

Esta pesquisa trata da constituição do Sistema Nacional de Cultura (SNC) face a outros dois sistemas nacionais setoriais de políticas públicas: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS). Vale lembrar que o SNC e o SUAS foram amplamente inspirados no SUS (BRASIL, 2011; BARBALHO, 2014; ZIMBRÃO, 2009). O Sistema Único de Saúde se destaca como o maior sistema de saúde pública do mundo e propõe um modelo de gestão compartilhada, descentralizada e participativa. Os outros sistemas estudados seguem a tendência do SUS, que prevê componentes tais como conselho, plano e fundo para a gestão das políticas.

Este trabalho visa compreender o processo histórico de implementação do SNC e estudar, comparativamente, os mecanismos de descentralização de recursos para estados e municípios, face ao SUS e ao SUAS. O objetivo é analisar os determinantes da política de financiamento do Sistema Nacional de Cultura à luz das experiências dos outros dois sistemas em tela. Esta pesquisa tem um caráter inovador em função do recorte analítico a que se propõe. Busca-se realizar uma análise crítica dos sistemas mais antigos ao invés de tomá-los como modelo. O que se quer é compreender as convergências entre as áreas, levando em conta as peculiaridades do setor cultural.

Esses sistemas setoriais de políticas públicas surgem com o advento da Constituição de 1988 (no Título VIII, capítulo II - Da Seguridade Social). O movimento municipalista demonstrou uma importante força no processo constituinte, forjando a criação de uma federação em três níveis: União, estados e municípios. Ao mesmo tempo, os movimentos sociais e sindicais relacionados aos setores de políticas públicas também contribuíram na criação dos sistemas. No caso da área da saúde, há um longo histórico do movimento sanitário e da luta pela saúde enquanto direito social. A oitava Conferência Nacional de Saúde, em 1986, é apontada como um importante marco para o fortalecimento das políticas de saúde, consubstanciada na criação do SUS.

No caso da assistência social, os profissionais da área também exerceram papel relevante na constituição do sistema. O SUAS foi criado em meio a um período de retomada do papel do Estado. Na década de 1990, houve uma precarização dos serviços de assistência social. A Legião Brasileira de Assistência (LBA), atuante desde 1942, foi desmantelada em 1995 e em seu lugar foi criado o Programa Comunidade Solidária, que relegava a assistência social à iniciativa privada, com apoios pontuais do Estado. A partir da década de 2000, o Executivo Federal readquire a responsabilidade sobre o financiamento da assistência social, desta vez sob uma lógica de fortalecimento da atuação do Estado, baseado na municipalização e descentralização de recursos. Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social saltaram de 2,6 bilhões de reais em 2003 para 36,2 bilhões em 2013 (MDS, 2013). Neste contexto, o SUAS se fortalece e passa a efetivar o repasse automático de recursos do fundo nacional para os fundos estaduais e municipais, com novos contornos a partir da Norma Operacional Básica do SUAS de 2005.

O SNC surge, sobretudo, enquanto proposta de governo do então candidato à presidência da república Luis Inácio Lula da Silva, em 2002, no documento intitulado "Imaginação a Serviço do Brasil" (REIS, 2009). A ideia da criação de um sistema nacional também foi objeto de seguidas discussões em fóruns e outros espaços, sendo tema de destaque nas conferências nacionais de cultura. Ele nasce a partir da necessidade de se ampliar a participação social e reformar os mecanismos de financiamento da cultura no Brasil. Com o novo contexto e dinâmicas sociais, a Lei Rouanet se mostrou ineficaz. A maneira como a lei foi implementada, com ênfase na renúncia fiscal, gerou uma forte concentração de recursos na região sudeste, sobretudo em São Paulo e no Rio de Janeiro. Para mudar isso e dar uma resposta às crescentes demandas de regionalização das políticas culturais, com articulação a nível nacional, surge a ideia do SNC.

Vale destacar que esta dissertação retoma e dá continuidade a um estudo iniciado no curso de especialização em gestão cultural fornecido pela UFBA, em parceria com o Ministério da Cultura e a Fundação Joaquim Nabuco, em 2014, denominado Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste. O trabalho de conclusão de curso tratou das relações federativas nos sistemas nacionais, abordando o SUAS e o SNC (BEZERRA, 2014). O presente mestrado permitiu que se abrissem novas frentes de trabalho, inserindo o SUS na análise comparativa e aprofundando conceitos e teorias subjacentes aos sistemas estudados. Além disso, o levantamento histórico da criação do SNC representou um salto qualitativo no trabalho.

Cultura, saúde e assistência social têm em comum o fato de serem direitos sociais previstos na Constituição e que dependem de uma atuação positiva do Estado no sentido de garantir o seu pleno exercício. Além disso, todas elas demandam políticas públicas e prestação de serviços públicos de caráter não-contributivo e não-obrigatório<sup>1</sup>. Nesse aspecto, essas áreas se diferenciam da previdência social, que tem caráter contributivo, ou seja, somente aqueles que contribuem com o INSS podem, via de regra, ter acesso à aposentadoria. E as três áreas se diferenciam também da educação, que é obrigatória para crianças e adolescentes brasileiros, no ensino fundamental, conforme preconiza o artigo 208 da Constituição Federal.

Algumas pesquisas têm sido realizadas a respeito dessa temática, tais como as de Adélia Zimbrão, Paula Felix Reis, Lia Calabre, Albino Rubim, Alexandre Barbalho, Francisco Humberto Cunha Filho, entre outros. Elas serviram de substrato para a presente pesquisa, sendo abordadas ao longo da dissertação. Nesta introdução, destaca-se, especificamente, os trabalhos que já trataram, de maneira comparativa, de sistemas nacionais de políticas públicas, especialmente comparações que envolvem o Sistema Nacional de Cultura. Nesse sentido, apresentar-se-ão, sucintamente, quatro desses trabalhos.

Em 2010, foi apresentado um artigo no XIX Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (Compedi), com um estudo comparativo entre o SNC e o SUS. Ele analisa alguns elementos dos sistemas, tais como princípios, atribuições e abrangência, buscando semelhanças e diferenças entre eles. Conclui-se que as diretrizes do SUS influenciaram na formulação do SNC. Ao mesmo tempo, identifica-se a necessidade de se criar diretrizes próprias, no SNC, quanto à divisão de atribuições entre os entes federativos (ARAÚJO *et al.*, 2010).

Anarda Araújo e Natália Martins publicaram, também em 2010, artigo que apresenta um estudo comparado do SNC com o SUS e o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente). O trabalho enfoca os princípios que regem os sistemas, concluindo que o SNC possui um alto número de princípios (onze), estabelecidos na Constituição Federal, art. 216-A; enquanto o SISNAMA não explicita nenhum princípio em sua lei de criação (Lei 6.938/1981). O SUS, por sua vez, possui princípios doutrinários e organizacionais (ARAÚJO; MARTINS, 2010). Aponta-se que SNC também deveria discernir os princípios entre doutrinários e organizacionais, a exemplo do SUS. Essa discussão é retomada no subcapítulo

---

<sup>1</sup> Exceto em casos previstos no Programa Nacional de imunizações, no qual o Ministério da Saúde pode definir vacinações de caráter obrigatório, de acordo com a Lei nº 6.259/1975 e o Decreto nº 78.231/1976. Contudo, esse dispositivo legal não tem sido comumente utilizado, de forma que as pessoas comparecem aos postos de vacinação de maneira voluntária.



1.1, quando se faz uma problematização do conteúdo dos princípios do SNC, propondo-se a sua reorganização em três categorias.

Adélia Zimbrão também elaborou um artigo em que compara os sistemas nacionais na área de gestão pública, enfatizando a construção do Sistema Nacional de Cultura. Seu objetivo é subsidiar a institucionalização do SNC a partir da análise das experiências de outras áreas de governo, com destaque para SUS e SUAS. De acordo com Zimbrão (2009), as principais críticas sobre a criação do SNC estão relacionadas ao risco de se gerar a padronização cultural, dirigismo da produção, restrição da criatividade do artista e tratamento da cultura como uma política pedagógica. Ao mesmo tempo, ela acredita que o sistema é uma aposta na perenidade da política pública, ou seja, na resistência às alternâncias de poder. Ela destaca a importância da produção de informações e indicadores confiáveis enquanto peça-chave para a implementação do SNC. No artigo, são feitas digressões históricas a respeito do processo de implementação do SUS e do SUAS, com alguns apontamentos para o SNC. Contudo, não se explora a questão do financiamento, da forma proposta por essa pesquisa.

Cibele Franzese e Fernando Luiz Abrucio realizaram uma pesquisa comparativa das áreas de saúde, assistência social e educação, abordando a relação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988. Constatou-se que houve uma transferência de recursos e também de grande parte da gestão destas políticas públicas para o nível municipal. Com isso, criaram-se novas burocracias locais e novas clientelas de serviços. Embora o processo tenha se iniciado, nos anos 1990, a partir de normas editadas em Brasília, houve um fortalecimento do municipalismo na provisão de serviços, consideradas as variações em cada uma das políticas analisadas (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Atualmente, outras pesquisas estão sendo realizadas sobre o SNC, a exemplo das teses de doutorado de Inti Anny Queiroz, cujo projeto é intitulado “O Sistema Nacional de Cultura e nova arquitetura da esfera político-cultural brasileira no século XXI: interações e gêneros discursivos”, pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, e de Sophia Cardoso Rocha, com o projeto “Sistema Nacional de Cultura do Brasil e a construção de políticas de fomento ao pacto federativo na cultura”, pelo IHAC da UFBA, em parceria com a Universidade de Barcelona, ambas em processo de elaboração. Estes estudos, contudo, possuem outros recortes analíticos (QUEIROZ, 2015; ROCHA, 2015).

Desse modo, passa-se para a apresentação dos elementos-chaves do projeto de pesquisa, tais como perguntas de pesquisa, objetivos e metodologia. O trabalho busca responder às seguintes questões: Quais os determinantes da criação do SNC, no que se refere aos mecanismos de transferência de recursos? Como se constituiu o SNC? Como vem se

dando as transferências de recursos para estados e municípios em cada um dos sistemas? Com base em quais critérios são transferidos esses recursos? Quais benefícios os sistemas trouxeram para cada uma das áreas de política públicas?

O objetivo geral da pesquisa é analisar as condicionantes do Sistema Nacional de Cultura à luz das experiências do SUS e SUAS. Para isso, buscaram-se os seguintes objetivos específicos: traçar um panorama histórico do processo de implementação do Sistema Nacional de Cultura; analisar comparativamente o SNC face ao SUS e ao SUAS, no que se refere à transferência de recursos; e identificar as melhores práticas em gestão de sistemas nacionais setoriais, com vistas ao aperfeiçoamento do SNC.

Essa pesquisa se justifica pela necessidade de encontrar soluções para os problemas enfrentados pelo SNC, que tem enfrentado diversas dificuldades para se consolidar enquanto ferramenta de fortalecimento das políticas culturais no Brasil. Faz-se mister compreender o processo histórico de implementação desse sistema, identificando os empecilhos à sua concretização. Além disso, ao explicitar os mecanismos de descentralização de recursos adotados nos outros sistemas, serão gerados “insights” para o aprimoramento do sistema de cultura.

É necessário analisar comparativamente o SNC face aos outros sistemas nacionais de modo a apreender as melhores práticas na gestão governamental de sistemas nacionais. O SUS e o SUAS encontram-se em estágio mais avançado de implementação, sendo de grande importância o conhecimento sobre estes sistemas-irmãos. No caso do SUS e do SUAS, não há o instituto do acordo de cooperação, de modo que os estados e municípios só recebem recursos quando já possuem os componentes criados: conselho, plano e fundo. Nestes sistemas, o repasse fundo a fundo já é uma realidade, de modo que se obteve a integração de quase todos os entes federados.

Por outro lado, é importante que a adesão aos sistemas nacionais não prejudique a autonomia dos entes federados. Neste sentido, é necessário compreender as estratégias do governo para se construir sistemas que sejam, ao mesmo tempo, unificados e descentralizados, ou seja, que possuam flexibilidade e capacidade de adaptação às diversas realidades regionais. E isso é ainda mais importante quando se trata de políticas culturais.

Saúde e assistência social são áreas correlatas à cultura, por estarem ligadas à concepção de um Estado de Bem-Estar Social e ao enfrentamento de problemas sociais pungentes. A área da saúde foi escolhida porque o SUS serviu de inspiração para a criação do SNC. O SUAS, por sua vez, estruturou-se com base no modelo do SUS e teve, até o momento, mais êxito na sua estruturação se comparado ao SNC. Assim, saúde e assistência

social foram escolhidas porque suas políticas estão estruturadas de maneira sistêmica e a compreensão de seus mecanismos pode ajudar na efetivação do SNC. A área da educação não foi escolhida porque não constitui um sistema nos moldes estudados nessa pesquisa.

No que se refere à metodologia, é importante ressaltar que se trata de uma pesquisa de caráter explicativo. Utiliza-se uma abordagem multidisciplinar, a partir de aportes das áreas de antropologia, sociologia, história, ciência política, entre outros. Ela analisa comparativamente a construção de três sistemas nacionais setoriais: SNC, SUAS e SUS. A seguir, abordam-se os procedimentos metodológicos a serem adotados, incluindo a revisão bibliográfica, os mecanismos de coleta e os critérios de análise de dados.

Utiliza-se, como referenciais teóricos, as discussões sobre o conceito de cultura, políticas públicas, políticas culturais e reflexões sobre o modelo federativo brasileiro, realizando-se, no capítulo 1, uma animada discussão sobre essas temáticas. A revisão bibliográfica incluiu livros, teses e dissertações relacionadas ao assunto, artigos, matérias de revistas e jornais, e arquivos disponíveis em meio eletrônico.

Quanto ao trabalho de campo, uma coleta preliminar de dados foi feita por meio dos bancos de dados disponíveis na internet. As informações faltantes foram obtidas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que “permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal” (BRASIL, 2016), conforme a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

O trabalho de campo contou com diversos mecanismos de coleta de dados, que incluíram a análise documental e entrevistas semiestruturadas via E-SIC. Foram usados dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas abertas semiestruturadas por via eletrônica com especialistas e gestores das áreas de cultura, assistência social e saúde. A escolha das fontes se deu a partir da afinidade com as áreas e pela atuação profissional na gestão dos respectivos sistemas nacionais. Os pontos focais para a busca de informações são a Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Secretaria de Articulação Institucional do MinC e da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde, responsáveis pela gestão dos respectivos sistemas nacionais. Por meio do e-SIC, os próprios atendentes direcionam as entrevistas para os gestores competentes em cada área. Os roteiros utilizados e as transcrições das respostas estão disponíveis nos Apêndices I e II. No caso do MinC, não foi necessário enviar perguntas pelo e-SIC, tendo em vista a maior facilidade do pesquisador em coletar dados desse ministério em virtude de seu trabalho.

Os dados secundários foram extraídos de diversas fontes, tais como documentos oficiais, estatísticas, legislações relacionadas ao SNC, ao SUAS e ao SUS, artigos e livros que abordam a temática do trabalho. A partir dos dados primários e secundários coletados, é feita uma análise comparativa da descentralização de recursos nos três sistemas.

Para se compreender o processo de descentralização de recursos, foi criada uma taxonomia de critérios de financiamento. Os mecanismos de descentralização foram classificados quanto ao seu potencial para reduzir desigualdades sociais e regionais. Eles foram divididos em critério de igualdade formal, de igualdade material e critério meritocrático, conforme tabela abaixo:

**Tabela 1 - Taxonomia dos critérios de partilha de recursos**

	Critério da Igualdade formal	Critério da igualdade material	Critério meritocrático
Tipo de tratamento aos entes federados	Trata igualmente os desiguais	Trata igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida das suas desigualdades.	Premia igualmente os desiguais.
Foco do atendimento	Distribui recursos de maneira igualitária.	Distribui recursos de maneira equânime, ou seja, dá mais a quem precisa de mais.	Distribui mais a quem produziu ou se esforçou mais.
Parâmetros de distribuição	Distribui de acordo com critérios que reforçam uma dada situação, como por exemplo a quantidade de equipamentos existentes ou o porte populacional do estado ou município.	Distribui de acordo com critérios e índices econômicos, sociais, culturais e ambientais, visando compensar e reverter desigualdades estruturais, inclusive com a adoção de cotas afirmativas.	Distribui de acordo com o mérito de cada um, desconsiderando as desigualdades estruturais.
Exemplos de programas e linhas de crédito que o utilizaram como principal critério	Piso da atenção básica do SUS, que utiliza o critério populacional; FUNDEB, com critério de quantidade de estudantes matriculados.	No SUAS, programas que priorizam a implantação de CRAS nos municípios que ainda não o possuem. No MinC, o Edital Amazônia Cultural, por exemplo.	Política de isenção fiscal (Lei Rouanet); Índice de Gestão Descentralizado do SUAS (IGD-SUAS).

Fonte: BEZERRA, 2014.

Dentro deste modelo analítico de classificação dos parâmetros de partilha, os critérios de igualdade formal e o meritocrático, muitas vezes, tendem a aprofundar as desigualdades estruturais. É preciso haver um equilíbrio muito fino entre as três categorias de critérios,

enfatizando-se o da igualdade material, para que os entes federados tenham, ao mesmo tempo, capacidade para superar as desigualdades e incentivos para a gestão eficiente dos recursos.<sup>2</sup>

A partir dos dados coletados, é feita uma compilação das informações relevantes para a pesquisa, permitindo a elaboração de texto explicativo sobre cada um dos sistemas. Em seguida, foram elaborados quadros comparativos, permitindo a sistematização dos dados e, conseqüentemente, a análise comparativa dos três sistemas. Essas tabelas abarcam, entre outras, as seguintes variáveis: critérios de admissão de um ente federado no sistema, critérios de partilha de recursos nos sistemas, volume de recursos dos respectivos fundos, fontes de financiamento, etc.

Dessa forma, passa-se para a descrição sumária das partes que compõe essa dissertação. No primeiro capítulo, são apresentados os conceitos-chave para a conformação do SNC: sistema, nacionalidade e cultura. No subcapítulo 1.1, é abordado o conceito de sistema, a partir de abordagens provenientes da biologia, administração e outras áreas, inclusive a acepção clássica erigida pelo biólogo Ludwig Von Bertalanffy. Essa discussão permite compreender o objetivo que se pretende atingir por meio do SNC. O item 1.2 aborda a ideia de nacionalidade que fundamenta o sistema, destacando a complexidade que envolve o federalismo em três níveis existente no Brasil. O item 1.3 aborda o conceito de cultura, destacando a sua singularidade e os desafios que envolvem a construção de políticas públicas nessa área. Para isso, é feita uma revisão bibliográfica da literatura sobre a matéria.

No capítulo 2, são abordados aspectos históricos da construção do SNC. Primeiramente, são apresentados os antecedentes históricos das políticas culturais no Brasil e do próprio Sistema Nacional de Cultura, rememorando-se antigas referências ao SNC em 1968 e 1976, durante a ditadura civil-militar. Então, passa-se a investigar a história política, social e institucional do SNC a partir de sua concepção nos círculos políticos do Partido dos Trabalhadores e de sua emergência no Ministério da Cultura, em 2003. A história recente do SNC é dividida, para efeitos didáticos, em três breves períodos: fase das intenções, que compreende o período de 2003 a 2008, marcado pela assinatura de protocolos de intenções com estados e municípios; fase dos acordos, de 2009 a 2013, marcado pelos acordos de cooperação federativa celebrados entre o MinC e os entes federados; e fase dos editais, a partir de 2014, na qual os entes federados passaram a ser beneficiados em editais públicos de fortalecimento do SNC na medida de seus esforços em construir os seus sistemas de cultura.

---

<sup>2</sup> Ao se estabelecer os critérios, deve-se considerar também o risco moral (“moral hazard”), que se refere à possibilidade de um ente federado mudar o seu comportamento com o único objetivo de se inserir em faixas que permitam ampliar o recebimento de recursos, desvirtuando o funcionamento do sistema.

Para isso, é feita uma revisão bibliográfica sobre o assunto e lança-se mão da experiência de trabalho na Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do MinC, a partir de 2013.

No capítulo 3, é realizada uma comparação entre o SNC, o SUS e o SUAS, no que se refere aos mecanismos e critérios de descentralização de recursos para estados e municípios. São estudados os principais marcos legais do SUS e do SUAS, buscando-se compreender como se estruturam as relações federativas em cada um dos sistemas e as obrigações de cada ente na efetivação das políticas. Investiga-se o processo de implementação dos repasses regulares e automáticos de recursos fundo a fundo e como ele poderia ser realizado no caso do SNC.

O subcapítulo 3.1 aborda o SUS, apresentando breves considerações históricas e os mecanismos para descentralização de recursos. No item 3.2, o mesmo é feito para o caso do SUAS. No subcapítulo 3.3, é apresentado como tem se dado a descentralização de recursos no SNC e as perspectivas de implantação do repasse fundo a fundo. O item 3.4, por sua vez, faz uma análise comparativa dos repasses nos três sistemas estudados, incluindo uma avaliação sobre os critérios que os sustentam, conforme a classificação de critérios apresentada nessa introdução. Por fim, são apresentadas as considerações finais sobre cada capítulo e sobre a dissertação de forma geral, enfatizando-se as potencialidades de interlocução e intercâmbio de experiências na gestão de sistemas nacionais.

## **CAPÍTULO 1 – SISTEMA NACIONAL DE CULTURA: CONCEITOS-CHAVE**

No primeiro capítulo, realiza-se um estudo sobre cada um dos conceitos que conformam a ideia do SNC: sistema, nacional e cultura. O sistema remete à ideia de harmonia entre um conjunto de elementos que interagem visando um objetivo comum. O nacional está relacionado à ideia de unidade na diversidade, que fundamenta o federalismo brasileiro. E cultura dá vazão aos elementos simbólicos e criativos da sociedade. Assim, Sistema Nacional de Cultura se constitui enquanto um processo de gestão capaz de amalgamar os diversos componentes de forma a dinamizar as culturas brasileiras, visando ao desenvolvimento humano.

### **1.1) O conceito de sistema e sua relação com o SNC: qual é a lógica de um sistema?**

O conceito de sistema é particularmente importante para a presente pesquisa. A abordagem sistêmica das políticas culturais é exatamente o objetivo do SNC. Dessa forma, é necessário compreender o conceito de sistema e quais as suas implicações para o desenvolvimento do SNC. Neste item 1.1, é apresentada a definição de sistema para Ludwig von Bertalanffy e para Edgar Morin, dois dos principais pensadores a estudarem a teoria do sistema. Então, é feito um estudo pormenorizado do SNC a partir do artigo 216-A, que enuncia o SNC na Constituição Federal. São apresentados brevemente cada um dos componentes que constituem a estrutura do Sistema Nacional de Cultura: órgãos gestores de cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, comissões intergestores, planos de cultura, sistemas de financiamento à cultura, sistemas de informações e indicadores culturais, programas de formação na área da cultura, e sistemas setoriais de cultura. (CF, art. 216-A, § 2º) (BRASIL, 2016).

A teoria do sistema surgiu como uma reação à abordagem mecanicista da ciência, que era baseada na investigação de séries causais que pudessem ser isoladas de seus contextos. A departamentalização do conhecimento científico tem se mostrado insuficiente para atender aos problemas teóricos e práticos. Nesse sentido, a abordagem sistêmica também está relacionada à visão multidisciplinar. Para resolver problemas sociais complexos, é preciso lançar mão de instrumentos teóricos advindos de diversas disciplinas, procurando-se compreender as relações entre elas. “A tecnologia e a sociedade modernas tornaram-se tão complexas que meios e caminhos tradicionais já não bastam, mas há necessidade de

abordagens de natureza holística ou sistêmica, generalista ou interdisciplinar” (BERTALANFFY, 2015, p. 14). Neste sentido, a abordagem sistêmica dialoga também com a concepção do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da UFBA, que abriga essa pesquisa.

Ludvig von Bertalanffy é um dos principais expoentes da teoria geral dos sistemas, enunciada por ele a partir de 1925. Buscava-se compreender o sistema enquanto uma entidade e não um aglomerado de partes isoláveis de seu contexto. Ele reivindica a tradição da filosofia natural, apontando que a ideia de sistema era subjacente aos estudos de Leibniz; Nicolau de Cusa, com suas consciências dos opostos; Paracelso, com a medicina mística; a dialética de Marx e Engels, entre outros. Von Bertalanffy afirma que a teoria geral dos sistemas teria sido introduzida por ele anteriormente à cibernética, à teoria dos sistemas e ao surgimento de campos afins. Ele criou essa teoria como forma de suprir as lacunas existentes na pesquisa e na teoria da biologia, na qual prevalecia o enfoque mecanicista. O objetivo era compreender os princípios subjacentes à organização em seus vários campos (BERTALANFFY, 2015).

A ideia de uma teoria dos sistemas apareceu simultaneamente em vários continentes e em diversos ramos da ciência, em pesquisas independentes umas das outras, indicando uma nova tendência de metodologia científica. Autores como Köhler (em 1924) e Lotka (em 1925) produziram obras preliminares no campo da teoria geral dos sistemas.

Para Bertalanffy, sistemas são “complexos de elementos em interação” (Ibid, p. 58). Essa noção vai ao encontro do conceito apresentado por Edgar Morin, de que o sistema é “um conjunto de partes interligadas que interagem entre si. O sistema é sempre maior – ou menor – que a soma de suas partes, pois tem certas qualidades que não se encontram nos elementos concebidos de forma isolada” (MORIN, 1969, p. 21-34 *apud* BRASIL, 2011, p. 40)<sup>3</sup>. No ciclo de oficinas sobre implementação de sistemas de cultura, realizado em 2013 pelo MinC, foi adotado o seguinte conceito de sistema: “um conjunto de elementos inter-relacionados que convergem para um mesmo fim. Suas partes possuem uma relação de interdependência, sendo essenciais para sua manutenção, portanto é dinâmico e não fragmentado.”

Um sistema ou complexidade organizada (p. 57), pode ser definido pela existência de “fortes interações” (RAPOPORT, 1966) ou de interações “não-triviais” (SIMON, 1965), isto é, não lineares. O problema metodológico da teoria dos sistemas consiste portanto em preparar-se para resolver problemas que, comparados aos sistemas analíticos e somatórios da ciência clássica, são de natureza mais geral (BERTALANFFY, 2015, p. 40).

---

<sup>3</sup> Este conceito de Edgar Morin foi inserido no texto-base do SNC, lançado em 2009 e republicado em 2011. Dessa forma, ele é indicativo da concepção adotada pelos próprios idealizadores do SNC, à época.



Para tratar desses problemas, surgiram vários enfoques ou teorias dos sistemas: teoria clássica dos sistemas, que aplica a matemática clássica; computação e simulação, que facilitaram e agilizaram os cálculos nas pesquisas em sistemas; teorias dos compartimentos, segundo a qual o sistema consiste de subunidades com certas condições de fronteiras entre as quais podem ocorrer processos de transportes; teoria dos conjuntos, segundo a qual as propriedades formais gerais dos sistemas podem ser axiomatizadas; teoria dos gráficos, que elabora as estruturas relacionais dos sistemas representando-as em um espaço topológico; a cibernética, baseada na comunicação entre o sistema e o meio e dentro do sistema e do controle; teoria da informação, segundo a qual a informação poderia atuar como entropia negativa para as organizações, evitando o desgaste organizacional; teoria dos autômatos, que seria uma máquina capaz de imprimir (e apagar) sinais 1 e 0 em uma fita de comprimento infinito; a teoria dos jogos, baseada na maximização dos ganhos por parte de jogadores supostamente racionais; e teoria da fila, que se refere à otimização de arranjos em condições de aglomeração (Ibid., p. 40-44).

A partir de suas observações, Ludwig elaborou uma tabela com os principais níveis de hierarquia dos sistemas. O nível mais básico incluiria átomos e moléculas, sendo que a tabela segue descrevendo outros níveis, passando pela física, cibernética até chegar às espécies vegetais, animais, o ser humano, os sistemas socioculturais e os sistemas simbólicos. Nos sistemas socioculturais, destacam-se as comunidades determinadas por símbolos (culturas), que utilizariam modelos da sociologia, economia e história. Nos sistemas simbólicos, o autor inclui, entre outros, a linguagem, ciências, arte, moral, artes visuais e música.

Entre os conceitos fundamentais da teoria geral do sistema estão os de entropia, sintropia, homeostase e heterostase. A entropia refere-se à tendência que os sistemas têm à deterioração, ou seja, a um processo natural de desgaste. De acordo com a teoria, os sistemas tendem a perder a sua energia, sua vitalidade e a se dissolver no caos ao longo do tempo. Isso porque os elementos que o compõe vão se misturando e se acomodando em desordem aleatória, em função da perda progressiva de energia. A sintropia, por outro lado, refere-se às forças contrárias à entropia. Também chamada de neguentropia ou entropia negativa, a sintropia é o que garante que o sistema continue existindo. Para isso, um sistema aberto deve importar energia. Essa energia funciona como incrementos de ordem, que permitem superar o desgaste causado pela entropia. São forças relacionadas à resiliência, que fazem com que o sistema supere obstáculos e perdure no tempo. A entropia negativa permitiria uma evolução contínua do sistema. A homeostase, por sua vez, é a capacidade de o sistema se manter em equilíbrio. “Isto quer dizer que, se uma parte não está funcionando bem, outras terão que

trabalhar mais para manter o equilíbrio e para que o sistema consiga atingir seu objetivo” (ALVARES, *ca.* 2010, p. 68).

Assim, passa-se a analisar o sentido do SNC a partir do texto inserido na Constituição a respeito do assunto, dialogando com outros materiais já produzidos. A Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012, é fruto da aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma Proposta de Emenda à Constituição que visava inserir o artigo 216-A na Carta Magna. O artigo possui, além do cabeçalho, quatro parágrafos. O caput explicita o significado do SNC: “um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais” (BRASIL, Emenda Constitucional nº 71, 2012).

O artigo também informa que o sistema deve ser organizado em regime de colaboração, ou seja, com a participação conjunta dos três níveis da federação e organizações da sociedade civil. O parágrafo primeiro estabelece um elo entre o SNC e o PNC, tendo em vista que o fundamento do sistema é a política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no PNC. Além disso, o parágrafo estabelece os princípios norteadores do sistema, encabeçados pela diversidade das expressões culturais. Destaca-se também o décimo segundo e último princípio: “ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura”. O cumprimento desse princípio está em risco devido ao ajuste fiscal conduzido pelo governo, utilizado para o pagamento de juros da suposta dívida pública.

O segundo parágrafo delimita os componentes do Sistema Nacional de Cultura, que são nove: conferência de cultura; conselho de políticas culturais; comissão intergestores; plano de cultura; órgão gestor de cultura; sistema de financiamento à cultura; sistema de informações e indicadores culturais, sistemas setoriais e programas de formação na área cultural. A ideia é a de que o governo federal, as 27 unidades da federação e os 5.570 municípios possam criar, progressivamente, em suas respectivas instâncias de governo, os componentes de um sistema. Os municípios brasileiros, sobretudo os pequenos, têm enfrentado dificuldades para criar todos esses componentes e mantê-los em funcionamento, o que gera um importante custo. Além do mais, as outras políticas públicas conduzidas pela União também exigem a criação de conselhos e outras instâncias, o que pode gerar redundâncias nos processos de participação.

O terceiro parágrafo determina que a regulamentação do SNC seja feita por meio de Lei Federal. Essa lei também teria a atribuição de articular o SNC aos demais sistemas nacionais ou políticas setoriais do governo. A minuta do projeto de lei, no entanto, ainda não

saiu do Ministério da Cultura. Após diversas idas e vindas ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil, a minuta voltou para o MinC, devido à mudança no comando da pasta. Por iniciativa do deputado Paulo Rubem Santiago, do PDT de Pernambuco, foi elaborado um projeto de lei para regulamentação do SNC, o PL 338/2013. O projeto foi arquivado em 2015, em virtude do fim da legislatura. Não obstante, outro projeto de lei do sistema foi proposto pelo deputado João Derly, da Rede Sustentabilidade do Rio Grande do Sul (PL nº 4.271/2016). Essa discussão será retomada no subcapítulo 3.3.

O quarto parágrafo estabelece que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias” (BRASIL, Emenda Constitucional nº 71, 2012, s.p.). Alguns estados já possuem o sistema estruturado em lei, como, por exemplo, Acre, Rondônia, Ceará, Bahia, Paraíba e Rio Grande do Sul. O estado do Acre já experimentou, inclusive, a realização de repasses fundo a fundo de recursos, do fundo estadual para os fundos municipais de cultura. Contudo, essas transferências foram questionadas pelo tribunal de contas do estado.

A teoria geral dos sistemas estimula um estudo mais abrangente do significado do SNC e não apenas de seu resultado imediato. Nesse sentido, é importante analisar o sistema em seu sentido axiomático, processual e teleológico. O axiomático refere-se aos princípios que regem o sistema. Trata-se, em termos filosóficos, de uma premissa considerada evidente e verdadeira. Ela fundamenta uma demonstração empírica; porém, ela mesma é indemonstrável. De acordo com os racionalistas, os axiomas seriam fruto de princípios inatos da consciência. Segundo os empiricistas, eles seriam resultado de uma generalização da observação empírica. O processual diz respeito aos instrumentos e mecanismos. São os meios utilizados para a consecução do objetivo. E o teleológico relaciona-se com os fins ou objetivos a serem buscados pelo sistema (FERREIRA, 2001, p. 665).

O parágrafo primeiro do artigo 216-A apresenta, alegadamente, os princípios do SNC. No entanto, é possível interpretar o dispositivo de maneira diversa, classificando-se os seus incisos em três categorias: princípios, mecanismos ou instrumentos, e objetivos, ou seja, em seus sentidos axiomático, processual e teleológico. O fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais, por exemplo, pode ser entendida como um mecanismo. Essa visão combina-se com a de Isaura Botelho, que afirma que o fomento, por si só, não constitui uma política cultural, mas sim um instrumento que se utiliza para a consecução de uma política cultural (informação verbal<sup>4</sup>).

---

<sup>4</sup> Em aula do Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste, 2014.

Dessa forma, a Tabela 2, de elaboração própria, apresenta uma reclassificação dos incisos do parágrafo primeiro do artigo 216-A da Constituição, sendo uma das interpretações possíveis a respeito do conteúdo semântico do dispositivo constitucional, ou seja, do espírito da lei. Além disso, adiciona-se, entre os objetivos, aqueles destacados no caput do artigo 216-A: desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

**Tabela 2: Princípios, meios e fins do SNC**

<b>Princípios</b>	<b>Instrumentos/mecanismos</b>	<b>Objetivos</b>
I - diversidade das expressões culturais	III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais	Desenvolvimento humano, social e econômico.
VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais	IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural	Pleno exercício dos direitos culturais
VII - transversalidade das políticas culturais	V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas	II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais.
VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil	IX - transparência e compartilhamento das informações	XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações.
	X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social	
	XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

É interessante observar que o caput do artigo 216-A afirma que o SNC “institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura”. Ou seja, o foco do SNC está exatamente no seu sentido processual: os mecanismos a serem utilizados para a consecução das políticas culturais, que deixariam de ser marcadas pelo autoritarismo, ausências e descontinuidades e passariam a se processar de maneira democrática e permanente (RUBIM, 2007).

A primeira coluna da Tabela 2 apresenta os princípios do sistema em sentido “stricto senso”, ou seja, as premissas ou proposições diretoras do sistema (FERREIRA, 2001, p. 557). De acordo com o Dicionário Online de Português, princípio é uma informação básica e necessária que fundamenta uma seção de conhecimentos (DICIO, 2016). A partir dessa perspectiva, aponta-se quatro dos incisos do artigo 216-A enquanto princípios no sentido stricto senso: a diversidade das expressões culturais; a complementaridade nos papéis dos agentes culturais; a transversalidade das políticas culturais; e a autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil. O destaque vai para a diversidade das expressões

culturais, que fundamenta toda a ideia do sistema. Trata-se de um princípio que sinaliza a necessidade de respeitar as diferenças nos modos de se expressar uma cultura e, mais do que isso, o respeito pelo outro, nos marcos dos direitos humanos.

A segunda coluna apresenta os meios a serem utilizados para a consecução dos objetivos, quais sejam: fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; transparência e compartilhamento das informações; democratização dos processos decisórios com participação e controle social; ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. Embora o autor do artigo tenha apresentado todos esses itens como princípios, entende-se que eles designam os mecanismos ou instrumentos a serem utilizados pelo poder público para assegurar a consecução do SNC. Destaca-se, dentro desse rol, a ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. Trata-se de um ponto fundamental para a execução da política pública e que está sendo descumprido nos últimos anos, devido ao ajuste fiscal feito para o pagamento de juros da dívida pública.

Na terceira coluna, elenca-se os objetivos do sistema. Dois deles são apresentados no caput do artigo: o desenvolvimento humano, social e econômico; e o pleno exercício dos direitos culturais. E dois foram retirados dos incisos: universalização do acesso aos bens e serviços culturais; descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações. A análise desses objetivos pode ser relacionado à teleologia, que é o estudo filosófico dos fins ou propósitos. Dessa maneira, pode-se observar que o sistema não se move de maneira aleatória, mas com um propósito último predefinido, que é o desenvolvimento humano, social e econômico. Os demais objetivos podem ser considerados intermediários e contribuem para a consecução do objetivo final. Vale destacar que a descentralização é um dos principais objetivos do sistema, ou seja, o SNC se vincula a uma intenção de municipalizar as políticas culturais.

Dessa forma, passa-se para a análise dos componentes do SNC, nas respectivas esferas da federação, preconizadas pelo parágrafo segundo do artigo 216-A: órgãos gestores de cultura, conferências de cultura, conselhos de políticas culturais, comissões intergestores, planos de cultura, sistemas de financiamento à cultura, sistemas de informações e indicadores culturais, programas de formação na área da cultura, e sistemas setoriais de cultura.

O órgão gestor da cultura tem como função coordenar os trabalhos de todos os outros componentes. “São organismos da administração pública responsáveis pelas políticas da área,

respeitando os limites de cada âmbito de atuação dos entes federativos” (BRASIL, 2011, p. 46). No âmbito federal, o órgão gestor é o Ministério da Cultura, que é um órgão da administração direta. No caso do sistema estadual de cultura, seria a secretaria estadual de cultura. E no caso do sistema municipal de cultura, seria a secretaria municipal de cultura. Na falta de uma secretaria, a coordenação do sistema deve ser feita por um órgão equivalente, que pode ser um departamento de cultura ligado à secretaria de educação, uma fundação de cultura (administração indireta), etc.

O MinC tem incentivado a criação de secretarias exclusivas de cultura nos estados e municípios, sendo que a meta 37 do Plano Nacional de Cultura trata exatamente dessa questão: “100% das Unidades da Federação (UFs) e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretarias de cultura exclusivas instaladas”. (BRASIL, 2016). Pretende-se atingir as metas do PNC até 2020. A pesquisa do IBGE, realizada em 2014, mostra que parte da meta já foi atingida. O percentual de municípios com secretaria exclusiva de cultura saltou de 4,3% em 2006 para 20,4% em 2014 (IBGE, 2014). Contudo, não é possível dizer que a meta foi cumprida, pois tem o prazo até 2020. Desse modo, seria necessário manter o patamar de 20% dos municípios com secretaria exclusiva de cultura até essa data, o que pode ser difícil em função da crise econômica e da pressão dos setores conservadores por redução das estruturas da administração pública, com o alegado objetivo de reduzir os gastos públicos e aumentar o superávit para o pagamento dos juros da dívida. Na prática, sabe-se que a economia feita com a extinção do cargo de secretário de cultura e cargos correlatos gera uma economia muito pequena, que não interfere significativamente nas contas públicas. O debate sobre a criação ou extinção de uma secretaria de cultura está relacionada, na verdade, à importância que a sociedade e o poder público dão às políticas culturais, às expressões artísticas, ao patrimônio histórico, etc. Não se trata de uma decisão meramente técnica, mas também política.

Apesar de a meta 37 do PNC buscar o aumento do número de secretarias exclusivas de cultura, a existência do próprio MinC esteve em risco. Em maio de 2016, assim que Temer assumiu interinamente a presidência do país, sob o pretexto da crise fiscal, havia decidido extinguir diversos ministérios, entre eles o da Cultura. Neste aspecto, é importante fazer um diálogo com a teoria geral dos sistemas. Entre os princípios desta teoria está o da neguentropia, ou seja, de uma força contrária à entropia. Entropia refere-se à segunda lei da termodinâmica, segundo a qual existiria uma tendência à desordem e ao desgaste. Conforme exposto acima, a neguentropia é uma força que evita esse desgaste e garante a sobrevivência do organismo (BERTALANFFY, 2015).

É possível afirmar que esse princípio pode ser observado no caso em questão: os movimentos sociais e culturais fizeram uma ampla mobilização para reverter o processo de extinção do órgão. E obtiveram êxito. Neste caso, os movimentos emergiram como uma força de neguentropia, contrapondo-se ao desgaste, desordem e extinção do órgão. Esse episódio pode ter significado um estágio de maturidade da instituição, no qual se expressou o seu potencial de recuperação e resiliência, ou seja, a capacidade de superar obstáculos.

Além do órgão de coordenação, o sistema também dispõe de três instâncias colegiadas: a conferência de cultura, o conselho de políticas culturais e a comissão intergestores. Também chamadas de instâncias de articulação, pactuação e deliberação, esses componentes consubstanciam o ideal de participação social ou “modelo de gestão compartilhada” (BRASIL, 2011, s.p.). Elas estão relacionadas ao décimo princípio constitucional do SNC: “democratização dos processos decisórios com participação e controle social” (BRASIL, Emenda Constitucional nº 71, 2012, s.p.).

A conferência de cultura é uma importante instância de participação do sistema de cultura, destacando-se como a mais abrangente e com o maior número de participantes. É realizada a partir de uma ampla convocação dos mais diversos segmentos culturais e da sociedade civil, além de membros do poder público. Por meio da conferência, o órgão gestor toma conhecimento das demandas, reivindicações e prioridades da sociedade civil no campo das políticas culturais. Assim se estabelecem as macro-diretrizes da área, que serão detalhadas por meio do plano de cultura. A conferência nacional de cultura ocorre a cada quatro anos. Quanto às conferências municipais e estaduais, o MinC recomenda que sejam realizadas a cada dois anos, para que se possa discutir com mais frequência as matérias de interesse local. (BRASIL, 2013). De acordo com pesquisa do IBGE, 50,1% dos 5.570 municípios brasileiros já realizaram conferência de cultura (IBGE, 2014).

O conselho de políticas culturais, por sua vez, é uma instância de caráter representativo, ou seja, com número limitado de participantes, sendo membros natos, ocupantes de determinados cargos públicos, ou membros eleitos. Uma das principais inovações do SNC é a exigência de que os conselhos sejam no mínimo paritários, ou seja, ao menos metade dos membros do conselho devem ser representantes da sociedade civil, enquanto os representantes do poder público devem ocupar no máximo 50% das vagas. Além disso, os representantes da sociedade civil devem ser eleitos democraticamente, por meio da conferência de cultura ou de outro processo eleitoral. Esse modelo é bastante diferente do conselho de notáveis, comum em outras épocas, no qual o próprio poder público escolhia os membros da sociedade a partir de critérios subjetivos, como fama ou prestígio público, o que

abria margem para que se escolhessem apenas pessoas que estivessem afinadas politicamente com o governante.

Entre os representantes da sociedade civil podem ter assento os segmentos artísticos, os movimentos de identidade (como os movimentos de negros, mulheres, da juventude, de indígenas, LGBT e das culturas populares), as circunscrições territoriais (bairros, regiões, distritos, zonas de fronteira), instituições não-governamentais (ONGs e Sistema S), indústrias culturais e mídias. Não existe uma receita pronta. A composição do conselho deve refletir as características culturais de cada lugar (BRASIL, 2013, p. 22).

O MinC recomenda que os conselhos sejam consultivos, deliberativos e normativos, ou seja, com importante poder decisório. Nesse aspecto, ele também se diferencia dos conselhos de notáveis, que, via de regra, eram apenas consultivos. Com o processo de institucionalização do SNC, tem se difundido a criação dos conselhos pelo país. O percentual de municípios com conselho de políticas culturais aumentou de 17% em 2006 para 38,6% em 2014 (IBGE, 2014).

Apesar disso, vale destacar que o próprio MinC está enfrentando muitas dificuldades para fazer com que o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) opere nos moldes preconizados pelo sistema. O que se observa é que as decisões das conferências e do conselho poucas vezes são cumpridas, além de não haver a periodicidade correta nas reuniões do CNPC. Isso tem feito com que as instâncias de participação caíssem em descrédito perante importante parcela da sociedade.

Além disso, a ideia da composição paritária do conselho pode gerar uma falsa impressão de que a maior contradição existente no corpo social é entre o poder público e a sociedade civil. Todavia, do ponto de vista marxista, a principal contradição é entre patrões e trabalhadores. Destarte, a paridade propugnada pelo SNC eclipsa as contradições entre o capital e o trabalho, realçando a diferença entre poder público e sociedade civil.

As comissões intergestores são instâncias de negociação e operacionalização do sistema. São de dois tipos: a de âmbito nacional é tripartite, reunindo representantes da União, Estados e municípios (cinco membros de cada nível federativo, por exemplo); as de âmbito estadual são bipartites, reunindo membros do estado e de seus respectivos municípios (BRASIL, 2013). No âmbito municipal, não há comissão intergestores. Essas comissões devem funcionar como órgãos de assessoramento técnico dos conselhos nacional e estaduais. Entre as suas principais atribuições, estão as de definir e de pactuar mecanismos e critérios transparentes de partilha dos recursos dos fundos de cultura para cofinanciamento das políticas culturais (BRASIL, 2011).



A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) ainda não foi implantada, sendo este é um dos principais gargalos na implementação do sistema. As comissões intergestores se mostram essenciais para a efetivação de três importantes princípios do SNC: cooperação entre os entes federados, integração e interação na execução das políticas culturais, e descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações. A criação da CIT chegou a constar no planejamento orçamentário da Secretaria de Articulação Institucional do MinC em determinado ano, com previsão de 100 mil reais. Contudo, a ideia não se efetivou.

Além do órgão de coordenação e das instâncias colegiadas, o sistema conta também com instrumentos de gestão. O texto-base do SNC, aprovado em 2009 pelo CNPC, apresenta os seguintes instrumentos de gestão: Plano Nacional de Cultura (PNC), orçamento da cultura, Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e relatório anual de gestão (BRASIL, 2011, p. 56-57)<sup>5</sup>. O material didático das oficinas de implementação de sistemas de cultura, de 2013, no entanto, apresenta um rol maior: plano de cultura, sistema de financiamento à cultura, sistema de informações e indicadores culturais, programa de formação na área da cultura, e sistemas setoriais (BRASIL, 2013, p. 24-32)<sup>6</sup>. Por ser mais recente e mais abrangente, far-se-á a explanação a partir do material didático criado em 2013.

O plano de cultura é um documento que organiza e norteia a execução de políticas públicas de cultura. Tem uma periodicidade de dez anos e deve contar com um diagnóstico do desenvolvimento da cultura e também de um prognóstico, que inclua diretrizes, prioridades, objetivos, metas, prazos, resultados esperados, recursos disponíveis e necessários, fontes de financiamento, indicadores de monitoramento, etc. O plano é elaborado pelo órgão gestor, a partir das diretrizes definidas na conferência de cultura e passa pela discussão e aprovação do conselho de políticas culturais. (BRASIL, 2013). De acordo com pesquisa do IBGE, 68% dos municípios brasileiros ainda não possuem um plano municipal de cultura (IBGE, 2014).

Diferente do que ocorre em outros sistemas, como no plano de assistência social, por exemplo, o MinC determina que o plano de cultura dos estados e municípios deva ser convertido em lei. De acordo com os idealizadores desse método, a aprovação por parte de uma assembleia legislativa ou câmara de vereadores aumentaria a legitimidade do documento e suas chances de efetivação, o que nem sempre ocorre na prática. É possível que, futuramente, essa aprovação seja dispensada, como já ocorre no SUAS, tendo em vista que o

---

<sup>5</sup> O texto-base do SNC também aborda os sistemas setoriais e programa de formação, mas em outro capítulo.

<sup>6</sup> Essa apostila foi elaborada por Cleide Vilela, em 2013, então consultora da UNESCO contratada pelo MinC, para ser utilizada como material didático do ciclo de oficinas de implementação de sistemas cultura. O material foi produzido a partir de outros documentos já publicados e das diretrizes de gestão da Secretaria de Articulação Institucional, à época.

poder legislativo já tem que aprovar a lei de criação do sistema, que prevê a elaboração de um plano de cultura. Se, por um lado, a aprovação legislativa do plano de cultura confere mais força política ao projeto, ela também significa um maior tempo de tramitação e gera o risco da ocorrência de emendas que o desvirtuem. Além disso, considerando-se que o conselho é também normativo e deliberativo, ele possui legitimidade para discutir e aprovar o plano. Uma outra alternativa é facultar e não obrigar o estado ou município a converter o plano de cultura em lei, de modo que cada ente tenha autonomia para tomar essa decisão.

O sistema de financiamento à cultura tem como função garantir o aporte de recursos financeiros para a implementação das políticas culturais. Quatro dos princípios do SNC estão diretamente relacionados ao sistema de financiamento: universalização do acesso aos bens e serviços culturais; fomento à cultura; descentralização dos recursos e das ações; e ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. Um sistema de financiamento à cultura pode conter os seguintes mecanismos: orçamento público, fundo de cultura, incentivo fiscal e fundo de investimento cultural e artístico (FICART), sendo que o fundo de cultura é o principal desses mecanismos. Juntamente com o conselho e o plano, o fundo de cultura forma o “CPF da cultura”, que seria o núcleo de um sistema de cultura. (Ibid.) Essa formação também é inspirada no modelo do Sistema Único de Saúde. O percentual de municípios brasileiros com fundo de cultura saltou de 5,1% em 2006 para 19,9% em 2014 (IBGE, 2014). No capítulo 3, discorrer-se-á mais detalhadamente sobre o Fundo Nacional de Cultura.

Até o momento se falou sobre os componentes obrigatórios de um sistema de cultura, segundo a concepção adotada pela Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do MinC. Além destes, há três componentes considerados não-obrigatórios, mas recomendados para a estruturação de um sistema: sistema de informações e indicadores culturais; programa de formação na área cultural; e sistemas setoriais.

O sistema de informações e indicadores culturais visa o levantamento de dados e indicadores capazes de mensurar o desenvolvimento do setor cultural. Ele é importante para que os gestores possam planejar as políticas culturais com mais eficiência e alcance. No nível federal, existe o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Trata-se de uma plataforma colaborativa, sendo que qualquer interessado pode criar um perfil e inserir os seus dados. Ele está relacionado a um importante princípio do SNC, o da transparência e compartilhamento das informações, sendo fundamental para o monitoramento e avaliação da execução dos planos de cultura (BRASIL, 2013). O SNIIC foi criado pela mesma lei do Plano Nacional de Cultura: a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010.

O programa de formação na área da cultura teria o objetivo de estimular e fomentar a qualificação de pessoal em todas as áreas da cultura. O texto-base do SNC, lançado em 2009, propugna uma Política Nacional de Formação na Área Cultural, que teria a missão de capacitar, atualizar e contribuir para a profissionalização de gestores culturais, de forma a melhor qualificar a formulação de políticas culturais. O documento propõe também um mapeamento e avaliação das instituições formadoras em política e gestão culturais no Brasil e criação de uma Rede de Instituições de Formação na Área da Cultura (BRASIL, 2011).

Os sistemas setoriais são subsistemas do SNC em áreas e segmentos específicos da cultura, tais como museus, patrimônio histórico, etc. O MinC defende que os sistemas setoriais tenham os mesmos princípios do SNC e que possuam estrutura semelhante ao sistema geral, ou seja: órgão gestor, conselho ou colegiado setorial ou comitê gestor com participação da sociedade, fundo específico, plano e curso de formação técnico e de gestão. A ideia é que esses subsistemas estejam articulados e conectados ao sistema nacional, possuindo assento no conselho de políticas culturais (Ibid.). Contudo, ainda não está claramente delineada a maneira como esses subsistemas se relacionariam com o sistema geral. Em pequenos municípios, por exemplo, a criação de sistemas setoriais pode se mostrar inviável. De qualquer maneira, a ideia da criação de sistemas setoriais vem atender à reivindicação de que cada linguagem cultural tenha o seu espaço dentro da administração e que haja políticas culturais eficientes e continuadas para cada uma das áreas.

Vale destacar que essa estrutura do SNC é amplamente inspirada no modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), como será explicitado no capítulo 3. A Figura 1 apresenta esquematicamente os componentes de um sistema estadual de cultura, sendo que os componentes não-obrigatórios estão em cor verde. A estrutura do sistema nacional é similar a do estadual, com a diferença de que a comissão intergestores é tripartite. No âmbito municipal, não há comissão intergestores. Dessa forma, a Figura 1 ilustra adequadamente a composição de um sistema, conforme preconizado pelo MinC a partir da elaboração do texto-base do SNC, em 2009.

**Figura 1: Componentes de um sistema estadual de cultura**



Fonte: Apresentação de slides do Ciclo de Oficinas de Implementação de Sistemas de Cultura, 2013.

A teoria geral dos sistemas sustenta que o funcionamento de um sistema não pode ser compreendido pela mera análise dos componentes isoladamente, mas sim pelas relações que se estabelecem entre eles, pela sinergia existente e pela sua capacidade de alcançar os objetivos. No caso do SNC, o estudo do IBGE, de 2014, mostra que houve aumento da quantidade de conselhos, secretarias e fundos de cultura nas cidades brasileiras nos últimos anos. O item 3.3 realiza um estudo mais aprofundado do processo de institucionalização do SNC, com foco nos critérios de admissão e de partilha de recursos.

## **1.2) Nacionalidade e autonomia: o federalismo brasileiro como pano de fundo para a constituição do sistema**

A constituição de sistemas nacionais de políticas públicas, como são o Sistema Nacional de Cultura (SNC), o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), está estreitamente relacionado ao modelo de federalismo adotado pelo Brasil ao longo de sua história e particularmente a partir da Carta de 1988. O federalismo brasileiro possui algumas peculiaridades que o diferenciam do observado em outros países, como o fato de conceder autonomia também ao ente municipal. Neste subcapítulo, discute-se o conceito de federalismo, o modo de formação do federalismo brasileiro e as causas e efeitos do federalismo em três níveis existente no país. Serão abordados também os princípios dos

sistemas setoriais estudados (SUS, SUAS e SNC) face ao formato do federalismo brasileiro; e os critérios de repasse de recursos enquanto materialização do princípio republicano.

O federalismo é uma forma de Estado que, em tese, assegura importante grau de autonomia para os entes subnacionais. Ele difere do Estado Unitário, no qual qualquer entidade subgovernamental pode ser criada, modificada ou extinta pelo governo central. Na federação, os entes federativos são autônomos, sendo que a constituição federal lhes garante um conjunto de competências e prerrogativas que não podem ser abolidas ou alteradas unilateralmente pelo governo central. Há grande diversidade de modelos federativos no mundo, sendo que cada Estado Federativo possui uma formatação diferenciada (BEZERRA, 2014).

Até mesmo o direito de secessão é objeto de debate público e divergências teóricas. Alguns estudiosos, como Dalmo Dalari (1995) e Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1990), afirmam que o direito de secessão, ou seja, de se separar da União, não é aceito por um Estado Federativo. Na Constituição Brasileira, afirma-se, no artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel de estados e municípios e do Distrito Federal. O direito de secessão é apontado, inclusive, como uma diferença entre uma federação e uma confederação. Enquanto na confederação os estados possuiriam este direito, na federação os estados estariam fadados à união perpétua; dependurados, mesmo que forçosamente, a uma união com a qual não mais se identificam, como um casamento sem direito ao divórcio. Na Federação Canadense, contudo, há um debate mais aberto sobre o direito de secessão. Isso permitiu que o Estado do Quebec fizesse um plebiscito, em 1995, para ouvir a população sobre a declaração de independência em relação ao restante do Canadá. Diante desta situação, a Suprema Corte do Canadá foi instada a se pronunciar sobre o direito de secessão. Os juízes lembraram que a Constituição Canadense não permite e também não proíbe a separação, afirmando ainda que não possui o monopólio da verdade e que a decisão da corte não usurpa a decisão democrática que o povo do Quebec pode tomar. Na prática, a corte deu o aval para os eleitores fossem consultados sobre a separação do Quebec. O plebiscito, no entanto, resultou na manutenção da união (MUNARI, 2007).

A formação de um Estado Federativo pode se dar de maneira centrípeta ou centrífuga. O movimento centrípeta se observa quando há uma composição de vontades políticas, de fora para dentro, no sentido de formar uma federação. Estados, anteriormente independentes, decidem se unir, renunciando à sua soberania, com o objetivo de melhor se defenderem de ameaças externas e de se beneficiarem com a cooperação mútua. São exemplos de formação centrípeta os Estados Unidos e a Suíça.

Por outro lado, quando o poder está acumulado no governo central e se decide empoderar os entes subnacionais, fazendo-se um movimento de dentro para fora, o processo denomina-se formação centrífuga. Este é caso do Brasil. Durante o período imperial, de 1822 a 1889, o Brasil era um Estado Unitário. Com a proclamação da república e a promulgação da primeira constituição republicana, em 1891, o Brasil passa a ser uma federação. A tônica deste processo foi a descentralização política e o respeito pela autonomia dos governos estaduais. É também denominado federalismo por desagregação, ou seja, o Império do Brasil, centralizado e autoritário, é desagregado de forma a dar espaço para o surgimento de um novo Estado, de natureza federativa, composto por uma multiplicidade de entidades autônomas, sinalizando para uma tendência à descentralização.

No entanto, o Brasil não passou por um processo linear e gradual de descentralização. Pelo contrário, alternou períodos de centralização a períodos de maior decompressão. A república velha, de 1889 a 1930, foi caracterizada por uma descentralização. A primeira Era Vargas, de 1930 a 1945, é considerada um período de fortalecimento do Estado Central. De 1945 a 1964, com o retorno da democracia, observa-se uma descentralização. A ditadura civil-militar, de 1964 a 1985, imprime uma nova centralização. Com a redemocratização, mesmo que falha e incompleta, inicia-se um novo período, que dura até hoje, caracterizado pelo aumento da autonomia dos entes federados. Evidentemente, os períodos e caracterizações são apresentados aqui de maneira simplificada, devendo-se ressaltar que cada momento histórico é repleto de nuances e imbricações, havendo traços de centralização e descentralização em cada um deles.

Entre os acontecimentos que marcaram a formação do federalismo brasileiro está a Revolução Federalista, que foi uma guerra civil ocorrida na região sul do país nos primeiros anos do período republicano. Na década de 1890, dois partidos disputavam o poder no Rio Grande do Sul: o Partido Republicano Rio-Grandense (PRP) e o Partido Federalista (PF). O PRP era favorável ao movimento republicano e apoiava o então presidente Floriano Peixoto e o então governador do estado Júlio de Castilhos. Já o PF defendia uma maior autonomia dos entes federados e o sistema de governo parlamentarista. Dessa forma, enquanto os republicanos defendiam uma maior centralização do poder, os federalistas ansiavam a descentralização. Tratou-se de uma guerra muito sangrenta, que teve como campos de batalha os estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e até mesmo algumas regiões da Argentina e Uruguai, que serviram de refúgio para os federalistas em momentos de recuo tático. Cerca de 10.000 pessoas morreram, sendo que o conflito também ficou conhecido como Revolução da Degola. Devido à forte reação das tropas fieis ao presidente Floriano

Peixoto, o movimento federalista foi massacrado e teve que se render. Em 1895 foi assinado um acordo de paz concedendo anistia a todos os envolvidos (SOUSA, ca. 2010).

O federalismo brasileiro, em sua formatação atual, possui uma peculiaridade em relação ao de outros países: a tridimensionalidade. Enquanto em outras nações se observa um federalismo em dois níveis (União e estados), no Brasil há um federalismo em três níveis: União, estados e municípios. Essa prerrogativa dos municípios brasileiros foi conquistada a partir do processo constituinte que resultou na Carta Magna de 1988 (ZIMBRÃO, 2012). Ela foi fruto do empenho do movimento municipalista, que teve forte influência nesse processo. O efeito disso é um aumento exponencial da complexidade na gestão de qualquer política pública a nível nacional. Dada a formatação do federalismo brasileiro, faz-se necessário envolver os municípios em todo o processo de gestão das políticas. Considerando-se que o país possui 26 estados, o Distrito Federal e 5570 municípios, a gestão das políticas públicas ganha contornos de maior complexidade, o que exige, conseqüentemente, um maior esforço de sensibilização dos entes federativos e uma maior capacitação dos gestores, em todos os níveis, para compreensão do sistema e atuação técnica, respeitando a competência de cada instância.

Vale lembrar que não há hierarquia entre a União e os demais entes federativos. Todos estão submetidos à Constituição, que indica quais as atribuições de cada nível da federação, além das competências concorrentes. Essas prerrogativas não podem ser alteradas de maneira unilateral por qualquer ente da federação. Daí surge a necessidade de pactuação federativa para implementação das políticas públicas. O SUS, seguido pelo SUAS, criou a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as comissões intergestores bipartites (CIB's) exatamente com o objetivo de se constituírem como espaços de negociação e pactuação de estratégias de gestão destas políticas, além do estabelecimento dos critérios de partilha.

A Constituição Federal estabelece a repartição de competências normativas, materiais e tributárias entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Ao mesmo tempo, assegura autonomias organizativas, administrativas e financeiras. Há, neste sentido, um federalismo fiscal no Brasil, segundo Wladimir Dias (2007), com novos contornos democráticos a partir de 1988 e com compromissos e responsabilidades compartilhadas:

Note-se que o federalismo fiscal de 1988 é fundado tanto nas ideias clássicas do federalismo, como em recentes teorias do poder local, segundo as quais a descentralização financeira possibilita decisões políticas tomadas por maior número de representantes, controle social, distribuição mais eficiente de serviços em virtude das capacidades financeiras e administrativas

estabelecidas, além de proximidade do cidadão dos focos de poder (DIAS, 2007, s.p.).

Nos sistemas estudados, os princípios basilares são os da descentralização e da participação. Estes princípios estão relacionados ao modelo federativo adotado pelo Brasil. A descentralização é uma decorrência da implantação do federalismo por desagregação, adotado pelo Brasil a partir da constituição de 1891.

Para se medir o impacto do federalismo nas políticas públicas, criou-se a seguinte classificação: o federalismo competitivo e o cooperativo. No federalismo competitivo, há uma divisão mais estrita de responsabilidades para cada nível de governo em relação às políticas públicas, com maior autonomia das unidades subnacionais na execução das políticas. Neste caso, a competição entre as unidades federativas pode levar a problemas de ação coletiva, tais como as guerras fiscais para atração de empresas ou o rebaixamento dos direitos sociais e provisão de serviços públicos. Os Estados Unidos são citados como exemplo de federalismo competitivo. No federalismo cooperativo, por outro lado, a União incentiva os demais entes federados a colaborarem, dividindo-se funcionalmente as responsabilidades e prevendo a realização conjunta de tarefas. Os críticos desse modelo argumentam que ele pode levar a uma rigidez nas políticas públicas, já que dependem da concordância dos entes subnacionais para que haja mudanças na condução das políticas, prejudicando a autonomia. A Alemanha é apontada como um caso de federalismo cooperativo (FRANZESE; ABRUCIO, 2009). O Brasil não se enquadra exatamente em nenhuma dessas categorias. No entanto, é mais próximo, em tese, do federalismo cooperativo.

O conceito de repasse fundo a fundo também é moldado pelo modelo federativo adotado no Brasil. De acordo com um estudo da Confederação Nacional dos Municípios, aproximadamente 60% dos recursos públicos são arrecadados pela União, 25% pelos estados e apenas 15% pelos municípios (CNM, 2009, p. 4). Para corrigir esta distorção e garantir a municipalização da política, faz-se mister aportar recursos nos estados, DF e municípios. Ao mesmo tempo, ao fazer estes repasses, o governo pode criar condicionantes que assegurem a participação social, a conformidade com a política nacional, a redução das disparidades regionais e a adequada prestação de contas sobre a utilização destes recursos.

Ao mesmo tempo, estudos apontam que houve um aumento da participação dos municípios na receita pública nacional após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Entre 1980 e 1995, esse percentual teria saltado de 8,7% para 16,6%. No mesmo período, a participação dos estados teria aumentado de 23,3% para 27,2% e a da União teria diminuído



de 68,1% para 56,2% (VARSAÑO, 1998 apud FRANZESE; ABRUCIO, 2009). Esse aumento é reflexo do fortalecimento do movimento municipalista.

Há três tipos de transferências de recursos da União para os demais entes federados: as constitucionais, as condicionadas universais (automáticas) e as negociadas ou voluntárias. As transferências constitucionais se referem ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Eles são compostos por 45% das receitas dos dois principais impostos federais: o imposto de renda (IR) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI). Desta parcela, 23,5% é destinado ao FPM e 21,5% ao FPE. As transferências constitucionais também são compostas pelas transferências dos estados para os municípios, incidente sobre 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).<sup>7</sup>

**Tabela 3: Transferências constitucionais a estados e municípios**

	Percentuais dos impostos transferidos
Da União para os estados	21,5% do IR e 21,5% do IPI
Da União para os municípios	23,5% do IR e 23,5% do IPI
Dos estados para os municípios	25% do ICMS e 50% do IPVA

Fonte: Elaborado pelo autor

As transferências condicionadas universais referem-se a áreas específicas de políticas públicas, como saúde e educação, e atendem universalmente aos entes federados que cumprem as condicionalidades impostas pela legislação. Essas transferências são feitas por meio de repasses automáticos e periódicos. São exemplos de políticas setoriais que já efetivaram as transferências condicionadas universais: saúde, educação e assistência social. Os recursos são transferidos com periodicidade definida, geralmente mensal, a partir de critérios objetivos, como porte populacional ou quantidade de estudantes matriculados. Elas podem ser chamadas de transferências legais (TCU, 2000, p. 21) ou transferências condicionadas universais (ARRETCHE, 2010, p. 598).

Já as transferências negociadas ou voluntárias são submetidas a toda sorte de vicissitudes e intempéries políticas. Muitas vezes, elas são realizadas sem critérios universais de atendimento aos entes federados, abrindo-se margem para o favorecimento a organizações e entes federados com afinidades partidárias. Em regra, essas transferências são feitas por

<sup>7</sup> Além desses, que são os principais, há outros, como, por exemplo, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), que é distribuído para o Município ou Distrito Federal na proporção de 50% ou de 100% da arrecadação relativamente aos imóveis situados nos entes, a depender de convênio com a Receita Federal do Brasil. (BRASIL, MF, 2014)

meio de convênio entre a União e o ente beneficiado. Como são voluntárias, elas podem ser interrompidas a qualquer momento, causando a descontinuidade da política. Por este motivo, ela é mais indicada para a realização de projetos e não para a prestação continuada de serviços. Como o Ministério da Cultura ainda não possui o repasse automático fundo a fundo, as transferências a estados e municípios, quando ocorrem, são por meio de convênios.

De acordo com estudo elaborado por Marta Arretche (2010), a descentralização de recursos para estados e municípios contribui para a redução das desigualdades sociais e regionais no Brasil. Há proposições normativas que poderão gerar a vinculação de receitas para a área cultural (PEC 421, antiga PEC 150) e garantir o repasse automático e periódico de recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) para os entes federados (projetos de lei do pró-cultura e do SNC). Esses projetos serão mais bem analisados no subcapítulo 3.3.

Para Marta Arretche (2010), há dois tipos de políticas descentralizadas: as reguladas, nas quais as legislações determinam os patamares de gastos e modalidades de execução, e as não reguladas, nas quais as políticas estão associadas à autonomia para tomar decisões, sem vinculação de receitas. Entre as políticas reguladas destacam-se a saúde e educação. Entre as não reguladas, a autora cita as de habitação, infraestrutura urbana e transporte público. Dentro destes marcos, as políticas culturais poderiam ser classificadas como não-reguladas. Caso os projetos em tramitação sejam aprovados e implementados, a cultura pode se tornar uma política regulada. Isso pode ser muito importante para a redução das desigualdades territoriais em termos de políticas culturais, tendo em vista que, de acordo com os estudos de Marta, as políticas reguladas tendem a garantir uma melhor distribuição dos recursos entre os entes federados (ZIMBRÃO, 2012; 2013).

O professor Francisco Humberto Cunha Filho, da Universidade de Fortaleza, desenvolveu um estudo sobre a questão em tela, escrevendo o livro “Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura: contribuição ao debate”, lançado em 2010. Cunha Filho defende a implantação dos repasses “fundo a fundo” como maneira de descentralizar a execução das políticas culturais no Brasil.

Se há um Fundo Nacional da Cultura, a rigor esse Fundo Nacional é pra realizar redistribuição e não alimentar a concentração de recursos, ou seja, é possível propor a reorganização de um fundo para que o atendimento ao cidadão se dê próximo de onde ele mora, que é no Município, que é no Estado, segundo a vocação de cada um. Podem-se reelaborar normas do Fundo para que seus recursos tenham uma destinação fluida, segundo critérios (CUNHA FILHO, 2010, p. 25).

Ele alerta, no entanto, que estados e municípios também devem injetar recursos próprios na cultura, sendo que este deve ser um dos critérios usados pela União para a realização dos repasses fundo a fundo (Ibid., p. 25). No capítulo 3, será discutido, pormenorizadamente, como cada um dos sistemas trata a questão da federação, no que se refere à descentralização de recursos para a implementação das políticas públicas.

A federação brasileira possui peculiaridades que a diferenciam dos modelos adotados pelos outros países, sobretudo em relação aos Estados Unidos, que foi uma das inspirações para a criação do federalismo brasileiro. O caráter tridimensional da federação brasileira, com autonomia para o ente municipal, aporta elevado grau de complexidade para a formulação de políticas de âmbito nacional. O processo de implementação das políticas tem que ser negociado e acordado com os gestores municipais para que se garanta a sua capilaridade regional.

### **1.3) As políticas públicas e a singularidade da cultura: como equacionar diversidade e formalidade nas políticas culturais**

Este subcapítulo envereda em discussões sobre alguns conceitos caros a esta pesquisa: política pública, cultura e política cultural. O item 1.3.1 tratará, de maneira sucinta, de cada um desses conceitos, de forma a subsidiar as questões abordadas nos demais capítulos. Faz-se necessário compreender a singularidade da cultura e como isso impõe desafios para a elaboração de políticas públicas para a área. Este debate é importante porque permite visualizar alguns dos conflitos que permeiam a construção de um sistema nacional para a área da cultura.

O item 1.3.2 apresenta alguns dos debates travados sobre o conceito de cultura no interior do Ministério da Cultura, o que fornece algumas pistas sobre a estratégia adotada para se equacionar diversidade e formalidade nas políticas culturais. Ou seja, por ser cultural, a política pública precisa respeitar a diversidade existente no país e, ao mesmo tempo, por ser uma política pública, ela precisa atender a requisitos de formalidade que caracterizam a atuação da administração pública no interior do Estado burocrático. Em seu conjunto, o subcapítulo 1.3 busca, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, agregar informações para esse debate, ajudando na compreensão da tarefa de estruturar políticas culturais de longo prazo no Brasil.

#### **1.3.1) Políticas públicas, cultura e políticas culturais: aproximando conceitos**

Os conceitos de política pública, cultura e política cultural têm origens bastante distintas. Cada um deles possui uma infinidade de acepções e suscitaram importantes debates ao longo do tempo. O objetivo aqui não é esgotar essa discussão, mas apresentar alguns dos conceitos que podem contribuir diretamente para os objetivos dessa pesquisa. Buscar-se-á estabelecer relações entre eles, enfatizando-se as suas contribuições para a constituição do SNC.

Começa-se abordando o conceito de política pública, pois é a ideia que permeia os três sistemas em análise: SUS, SUAS e SNC. É importante lembrar que todos esses sistemas objetivam estruturar as políticas públicas em cada uma de suas áreas de atuação: saúde, assistência social e cultura. Ou seja, identificou-se a necessidade de sistematizar os programas e ações desenvolvidos em cada uma das áreas, dando organicidade e eficiência à atuação do poder público. E os sistemas vêm atender a essas necessidades.

Celina Souza (2006) realizou uma revisão da literatura a respeito das políticas públicas. Ela investiga o surgimento da política pública enquanto área do conhecimento, pontuando que a disciplina surgiu nos Estados Unidos. Desse modo, a política pública seria um ramo da ciência política criado para compreender como e por que os governos optam por determinadas ações. Celina também fala sobre os pais fundadores da área de políticas públicas, dos quais ela destaca H. Laswell (1936), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959; 1979) e D. Easton (1965).

Easton teria criado a definição mais conhecida de política pública. Para o teórico, a análise da política pública implica em responder às seguintes questões: quem ganha o que, por quê e que diferença faz. Chama a atenção que Easton definia a política pública como um sistema, frisando a relação entre formulação, resultado e o ambiente. De acordo com essa visão, as políticas públicas seriam influenciadas pelos partidos, mídia e grupos de interesse. No caso dos sistemas de políticas públicas ora estudados, além dos “stakeholders” já citados, os principais “inputs” para a formulação de políticas seriam dados por meio das instâncias de articulação, pactuação e deliberação, quais sejam: as conferências, os conselhos e as comissões intergestores. Acredita-se que esse modelo de sistema seja mais democrático, uma vez que permite a participação, em tese, de um maior número de atores. Além disso, essas instâncias apresentam critérios transparentes de participação, o que não ocorre no caso do “lobby” clássico.

Celina Souza procura elaborar uma síntese de seus estudos sobre o conceito de política pública, afirmando que se trata de “um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no

rumo ou curso dessas ações.” (SOUZA, 2006, p. 26). Ao final, ela apresenta as seguintes conclusões:

(...) o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública vai corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública. (Ibid., p. 40)

No caso das políticas culturais, observa-se que, entre os principais problemas a serem resolvidos estão os da subvalorização das culturas nacionais e da concentração regional dos recursos para a cultura. Em virtude do processo de globalização, aumentou a importação de produtos culturais estrangeiros, sobretudo dos Estados Unidos, além da concentração de recursos para a cultura nas regiões mais ricas do país, com destaque para Rio de Janeiro e São Paulo. As políticas culturais aparecem, nesse contexto, como uma resposta capaz de reestabelecer o equilíbrio, permitindo que o poder público crie incentivos para a preservação e salvaguarda das culturas locais. Ao mesmo tempo, ao se tentar valorizar as culturas brasileiras, emergem diversas perguntas: qual delas? Com quais mecanismos? Com quais critérios? Então surge a ideia de construir políticas culturais democráticas, nas quais a própria população expressa as suas demandas por meio dos conselhos, conferências, etc.

Além disso, outro importante problema tratado pela política cultural é a falta de alternativas para o uso do tempo livre. Por meio das políticas culturais, o poder público busca incentivar a criação de alternativas para o uso do tempo livre, seja por meio de festas populares e eventos, seja pela visitação de museus, apreciação musical, produções audiovisuais, apresentações de teatro, dança, performances, etc. Dessa maneira, o uso do tempo livre não seria apenas objeto de escolhas meramente individuais, mas também de como a sociedade se organiza, coletivamente, para propor alternativas para a utilização desse tempo, seja na área da cultura, esporte, lazer, etc.

No caso do Sistema Nacional de Cultura, o principal problema a ser tratado não é o conteúdo da política cultural (o que fazer?), mas o método (como fazer?). Ou seja, o SNC busca instituir um processo de gestão mais eficiente para as políticas culturais, de modo que ela seja mais estruturada e, principalmente, mais democrática. A ideia é que haja mais participação social, por meio das conferências e conselhos, e também mais eficiência e perenidade na gestão, por meio dos planos de cultura e comissões intergestores.

Enrique Saraiva também elaborou um importante estudo introdutório sobre as políticas públicas. Ele define a política pública como um “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa

realidade.” (SARAIVA, 2006, p. 28). Mais adiante, ele apresenta um conceito mais operacional:

É um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (Ibid., p. 29)

Nesta definição, pode-se identificar alguns elementos que se busca trabalhar por meio do Sistema Nacional de Cultura, tais como a definição de um objetivo, que no caso do SNC é o de “promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais”, conforme preconiza o artigo 216-A da Constituição Federal. Além disso, Enrique fala sobre a alocação de recursos necessários, o que é tratado pelo Plano Nacional de Cultura, um dos elementos do SNC.

No que se refere ao conceito de cultura, observa-se que ele é complexo e polissêmico, sendo estudado por diversos campos das ciências sociais, entre elas a antropologia, sociologia e história. Além disso, é um conceito dinâmico, adaptando-se a diferentes realidades ao longo do tempo e adquirindo uma infinidade de acepções. Kroeber e Kluckhohn, por exemplo, fizeram um levantamento no qual “examinaram cerca de 160 definições de cultura, sem chegar a uma que fosse definitiva” (KROEBER; KLUCKHOHN, 1952 apud BERTALANFFY, 2015, p. 257). Dessa forma, este estudo não irá detalhar a genealogia do termo, tendo em vista que ele já foi tratado por muitos outros textos acadêmicos.

O objetivo, neste caso, é investigar conceitos de cultura que sejam aplicáveis às políticas culturais, especialmente ao Sistema Nacional de Cultura. Para isso, são utilizados os aportes teóricos de Dennys Cuche, Isaura Botelho, Christian Parenti, entre outros. É feita uma revisão bibliográfica das posições conceituais adotadas pelos autores sobre o tema. Entre outras questões, aborda-se os conceitos antropológicos de cultura e sua relação com o delineamento do campo de ação das políticas culturais brasileiras frente às demais políticas públicas.

Cuche (1999) apresenta a noção de cultura e hábito em Bourdieu. Enquanto representante da sociologia da cultura, Bourdieu adota uma acepção mais restrita do termo. A cultura está relacionada à “elucidação dos mecanismos sociais que dão origem à criação artística e que explicam os diferentes modos de consumo da cultura (no sentido restrito), segundo os grupos sociais” (CUCHE, 1999, p. 171).

Quando Bourdieu quer se referir ao sentido amplo da cultura, no entanto, ele recorre ao conceito de “habitus”, que seriam os sistemas de disposições duráveis e transponíveis. Eles são duráveis porque estão relacionados a princípios geradores e organizadores de práticas sociais, condicionamentos próprios a certos modos de vida, à materialização da memória coletiva, transmitidos ao longo das gerações. Ao mesmo tempo, eles são transponíveis porque podem ser modificados e transformados pelos membros do grupo. “Essas variantes individuais devem ser compreendidas, segundo Bourdieu, como variantes estruturais pelas quais se revela a singularidade da posição no interior da classe e da trajetória” (Idem, p. 173-174).

Modernamente, há uma discussão a respeito do conceito antropológico e do conceito sociológico de cultura. Essa matéria é estudada por Isaura Botelho (2006). O conceito antropológico é visto como o mais amplo, que abrange todos os hábitos, valores e crenças praticadas na sociedade, incluindo todos os modos de fazer, criar, lutar, amar, etc. Apesar disso, ele tem recebido diversas críticas por ser pouco operacional e prático no exercício da administração pública.

O conceito de cultura, ao ser mais restrito, pode se tornar mais operacional do ponto de vista das políticas culturais. Na visão de Isaura Botelho, o conceito amplo de cultura, embora corresponda ao uso corrente do termo no campo da antropologia, não é funcional à estruturação de um campo específico de políticas públicas, que é o que almejam as políticas culturais. Para isso é necessário uma delimitação mais estrita do conceito:

Diversamente, temos a cultura numa dimensão mais restrita, já que é uma produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão, como a dança, o teatro, o cinema, a música ou as artes visuais, por exemplo. Para que essa intenção se realize, ela depende de um conjunto de fatores que permita, ao indivíduo, condições de desenvolvimento e de aperfeiçoamento de seus talentos, da mesma forma que depende de canais que lhe permitam expressá-los (BOTELHO, 2006, p. 49).

O conceito mais restrito de cultura, também chamado de conceito sociológico, pode, por outro lado, adquirir um caráter etnocêntrico, tendo em vista que, na escolha dos meios de específicos de expressão da cultura que serão incentivados pelo Estado, existe certo nível de subjetividade, que reflete os hábitos e práticas culturais específicas do gestor da política cultural. Aí está o nó do novelo: o conceito antropológico de cultura é excessivamente abrangente, o que dificulta que as políticas culturais possam ter um foco de atuação. Já o conceito sociológico liga-se a questões simbólicas ou meios específicos de expressão da cultura, mas que, ao se decidir quais segmentos escolher, também se assume uma posição

política, também é suscetível a críticas e também está inserido em uma determinada cultura muito específica, em detrimento das demais.

Christian Parenti elaborou um respeitável artigo sobre políticas culturais, no qual faz críticas ao conceito de cultura geralmente adotado por antropólogos e reposicionando o debate sobre cultura a partir dos mais recentes estudos marxistas.

No campo das ciências sociais, estudantes são ensinados a pensar a cultura como algo que representa os costumes e valores morais de uma sociedade, incluindo sua linguagem, arte, normas e religião. Esta definição tem um tom de neutralidade, mas cultura é qualquer coisa menos neutra. Muito do que se acredita ser a cultura comum trata-se, na verdade, da transmissão seletiva dos valores da classe dominante. Antonio Gramsci entendeu isso quando falou sobre classe hegemônica, assinalando que o Estado é apenas a face externa de um poderoso sistema de máquinas e engrenagens, uma rede de valores culturais e instituições cujo caráter político é normalmente dissimulado. O que nós chamamos de “nossa cultura” ou “nossa tradição” é, em grande medida, reflexo dos arranjos hegemônicos existentes no interior da ordem social, favorecendo fortemente alguns interesses em detrimento de outros (PARENTI, 1999, s.p.)<sup>8</sup>.

É importante lembrar que as contradições do capitalismo também se expressam no campo das políticas culturais. Ao mesmo tempo em se propugna suposta neutralidade ideológica da política cultural, refletida no combate ao dirigismo de outrora, acaba-se por reproduzir, nas seleções de projetos culturais e financiamento, os mesmos padrões de competição e meritocracia burguesa, que muitas vezes ignoram e dissimulam as desigualdades e injustiças previamente existentes na sociedade (BEZERRA, 2014).

Dessa forma, faz-se mister elaborar um conceito de cultura que sintetize as abordagens antropológica, sociológica e marxista. O conceito de cultura a ser adotado pelo MinC deve ser amplo o suficiente para abranger toda a diversidade existente nos Brasis, restrita o suficiente para que seja operacional e eficiente, e crítica o suficiente para combater as desigualdades e injustiças sociais.

No que se refere ao conceito de políticas culturais, destacamos abaixo algumas das definições mais utilizadas no meio acadêmico brasileiro, buscando relações com os conceitos de políticas públicas e de cultura. Para Lia Calabre (2005), “por política cultural estamos considerando um conjunto ordenado de preceitos e objetivos que orientam linhas de ações públicas mais imediatas no campo da cultura.”. Para Teixeira Coelho (2004), política cultural é um programa de intervenções objetivando satisfazer as necessidades culturais da sociedade,

---

<sup>8</sup> Tradução própria.



ou seja, um conjunto de intervenções para promover a produção, distribuição e uso da cultura, a preservação e a divulgação do patrimônio histórico e ordenamento da máquina responsável pela cultura nas esferas administrativas específicas. A Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, aprovada no âmbito da UNESCO, em 2005, destaca que a política cultural “refere-se às políticas e medidas relacionadas à cultura, seja no plano local, regional, nacional ou internacional, que tenham como foco a cultura como tal, ou cuja finalidade seja exercer direito sobre as expressões culturais de indivíduos, grupos ou sociedades, incluindo a criação, produção, difusão e distribuição de atividades, bens e serviços culturais e o acesso aos mesmos” (UNESCO, 2005, s.p.).

Essas definições atribuem um tom de neutralidade às políticas culturais. Não são exaltados os enormes conflitos que envolvem a construção desse tipo de política. Além disso, constituem aquilo que se poderia chamar de metaconceitos, ou seja, conceitos se atrelam a outros. No caso, conceitos de políticas culturais que se atrelam ao conceito de cultura. Como não fica evidente o conceito de cultura adotado, torna-se difícil compreender, a partir do conceito de política cultural, o que o Estado faria, na prática, a respeito desse assunto. Não obstante, subentende-se que essas ideias de políticas culturais se aproximam do conceito sociológico de cultura, citado acima, na qual se focalizam as ações voltadas para as expressões simbólicas e artísticas.

Nestor Canclini, por sua vez, conceitua políticas culturais da seguinte forma: “um conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis e grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou de transformação social” (CANCLINI, 2001, p. 65). Esta definição se diferencia das demais por apresentar o sentido teleológico da política cultural, ou seja, da finalidade que se busca ao implementar as políticas culturais. Exalta-se, nesse caso, o sentido político, e não somente técnico, da política cultural. O objetivo de uma política cultural, nas palavras de Canclini, seria o de obter consenso para um tipo de ordem ou de transformação social.

Observa-se, também, um interessante paralelismo entre o conceito de políticas culturais de Canclini e o conceito de políticas públicas de Enrique Saraiva. Enquanto Saraiva destaca que o objetivo da política pública é o de manter o equilíbrio social ou o de introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade; Canclini afirma que o objetivo da política cultural é de obter consenso para um tipo de ordem ou de transformação social.

Embora muitas vezes se exalte a importância da objetividade na análise das políticas públicas e culturais, esses conceitos abordam também o caráter subjetivo de todo o processo.

Como saber se uma ordem deve ser mantida ou transformada? Como saber se o equilíbrio social deve ser mantido ou se devem ser introduzidos desequilíbrios? É difícil responder a essas perguntas sem lançar mão de juízos de valor a respeito da adequação da atual forma de organização da sociedade. Para saber se uma ordem social deve ser mantida ou modificada, é preciso dizer se ela é boa ou ruim, e aí está a subjetividade e o juízo de valor. Não obstante, percebe-se que o conceito apresentado por Canclini é mais crítico e problematizador, razão pela qual ele será adotado para efeitos dessa pesquisa.

Feita essa breve discussão conceitual, volta-se para o título desse subcapítulo: “As políticas públicas e a singularidade da cultura: como equacionar diversidade e formalidade nas políticas culturais”. Na área das políticas culturais, a questão da diversidade surge como principal ponto de complexidade em comparação às outras políticas. O conceito e a vivência das expressões culturais é muito diverso de um país para outro e de uma região para outra de um mesmo país. Enquanto na saúde e na assistência social há um maior consenso sobre os serviços a serem prestados pelo Estado brasileiro, na área cultural ainda não existe uma tipificação dos serviços, o que dificulta a institucionalização da política cultural. A singularidade da cultura impõe diversos desafios, tendo em vista as dificuldades para a sua formalização nos moldes da administração pública e das leis que a regem.

O SNC, pelo seu caráter essencialmente participativo e plural, comporta a existência de diversos conceitos de cultura. Adaptável a diversos contextos políticos e sociais, o sistema compõe uma estrutura móvel e dinâmica. Dessa forma, o conceito de cultura, condão norteador do sistema, também não é estático. O SNC apresenta, como uma de suas principais características, a proposta de municipalização da política cultural, ou seja, a descentralização de poderes e de recursos para que os próprios municípios possam desenvolver suas políticas culturais de forma participativa e democrática. Essa participação se expressa, entre outras formas, por meio da conferência e do conselho municipal de políticas culturais. Nada impede, por exemplo, que cada municipalidade discuta e delibere sobre o conceito de cultura mais adequado à realidade local. Esse exercício permanente de debate permite o constante aprimoramento do sistema e dos conceitos que o sustentam. Mais importante que encontrar um conceito universalmente aceito de cultura é respeitar a criatividade local e seu direito de atribuir significados novos e irreverentes à palavra cultura. Ao mesmo tempo, destaca-se a necessidade de articulação e cooperação entre os entes a nível nacional, buscando-se assegurar a coesão e coordenação prática do sistema.

Quando se discute a conceituação de cultura e de políticas culturais, é importante lembrar que se trata de conceitos em disputa na sociedade e no Estado. A delimitação conceitual da cultura, para efeitos das políticas culturais, é um tema de grande relevância política, já que possui o condão de moldar os programas e ações do Estado neste campo de atuação. Dialogando com o paradigma dos direitos humanos, buscou-se uma base conceitual que sirva como diretriz norteadora para o sistema, em sintonia com o objetivo de aprimorar as políticas públicas.

### **1.3.2) O MinC nos meandros do conceito de cultura**

O conceito de cultura adotado pelo MinC é reflexo não apenas de questões internas ao funcionamento do órgão, mas também à concepção do papel do Estado e de gestão dos conflitos sociais. Estas dimensões fundamentam-se no processo histórico da gestão de nossas políticas públicas e na construção do conhecimento no campo teórico e prático da cultura, diante dos desafios da sua institucionalização. Neste subitem, busca-se compreender o conceito de cultura que têm norteador a atuação do ministério. Após uma rápida digressão histórica ao período em que Francisco Weffort esteve à frente do ministério, abordar-se-á o conceito de cultura adotado a partir de 2003. Então, será avaliado como o conceito tem sido operado na prática em alguns dos principais programas e ações conduzidas pelo MinC, entre eles o Vale-Cultura, Lei Rouanet, colegiados setoriais do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e Programa Cultura Viva.

Durante o governo FHC, a cultura era vista como um negócio a serviço do mercado, sendo que a atuação do ministério se restringia basicamente às linguagens artísticas tradicionais, além de políticas de preservação do patrimônio e museus. O foco de atuação do ministério era o mecanismo de incentivos fiscais da Lei Rouanet. O ministro Francisco Weffort desejava estimular a prática das isenções fiscais para incentivo à cultura entre os empresários e, para isso, lançou uma cartilha chamada “A cultura é um bom negócio”.

Em 1995 o MinC lançou uma publicação que ficou conhecida como a melhor expressão da visão neoliberal sobre as políticas culturais no Brasil. Com grandes semelhanças em relação ao folheto publicado anos antes na Inglaterra, *The arts are your business*, o governo brasileiro distribuiu 15 mil exemplares da cartilha *Cultura é um Bom Negócio*. Era um material voltado aos empresários, onde se explica os mecanismos da Lei Rouanet, mostrando todas as vantagens do apoio privado às artes. (AUGUSTIN, 2010, p. 45)

A partir de 2003, quando Gilberto Gil assume o comando da pasta, ocorreu um debate no MinC sobre a ampliação do conceito de cultura, que passa a abarcar “todos os modos de

viver, fazer e criar dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 2011, p. 13). O Sistema Nacional de Cultura surge nesse mesmo período, conforme será discutido no capítulo 2. No ano de 2006, Gilberto Gil, então ministro da cultura, participou do II Fórum Nacional de Cultura e Cidadania Corporativa, em São Paulo. Em sua palestra, o ministro enfatizou a ampliação do conceito de cultura, que o diferenciaria da gestão anterior.

Leonardo Brant, presidente da Brant Associados, que coordenou a mesa do Ministro, disse: “estarmos frente a um momento histórico, em que finalmente a fala do ex-ministro da Cultura Francisco Weffort, de que ‘cultura é um bom negócio’ foi oficialmente corrigida. Nas palavras do Ministro Gil, ‘Cultura é um bom negócio, mas que seja para todos’ (CULTURA E MERCADO, 2006, s.p.).

É interessante notar que essa definição de cultura camufla os conflitos existentes no interior da sociedade. Gera uma aparência de neutralidade, imparcialidade e harmonia no convívio entre os diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Esse conceito de cultura se fortalece no MinC a partir do governo Lula, porque se insere e se adequa a uma visão mais geral de governo, baseada na conciliação de classes. Todavia, ao se considerar que a sociedade é marcada por um conflito de classes e o Estado é parte integrante dessa sociedade, é evidente que o Estado precisa tomar alguma posição nesse conflito. O Estado capitalista, ao tentar mediar os conflitos sociais, acaba por devolver para a sociedade as contradições nela existentes. Ao filtrar os problemas sociais e econômicos a serem resolvidos, o Estado acaba ratificando a sociedade capitalista (O’DONNELL, 1991).

O conceito amplo de cultura, adotado pelo MinC, é baseado em três dimensões: simbólica, cidadã e econômica. A dimensão simbólica refere-se à cultura como base para a formação da identidade dos indivíduos e de seu modo de vida. De acordo com essa visão, “toda ação humana é socialmente construída por meio de símbolos que, entrelaçados, formam redes de significados que variam conforme os contextos sociais e históricos” (BRASIL, 2011, p. 33). A dimensão cidadã está ligada à noção de direitos culturais, ou seja, a cultura enquanto um direito de cidadania. Entre estes direitos está o da participação na vida cultural, ou seja, a possibilidade de se envolver nas decisões sobre as políticas culturais. A dimensão econômica refere-se à cultura enquanto fonte de renda no mercado capitalista. “O bem cultural, como qualquer outra mercadoria, está sujeito a um processo sistêmico que envolve as fases de produção, distribuição e consumo” (Ibid., p. 34). Os programas Cultura Viva e Mais Cultura seriam a tradução dessa perspectiva ampliada.

Ao mesmo tempo, em sua atuação prática, sabe-se que é necessário fazer um recorte conceitual mais estrito, delimitando a esfera de atuação do ministério. Isso porque, ao destinar

recursos para determinados setores, a administração pública deve avaliar se eles atendem a determinados pré-requisitos e cumprem as formalidades legais. Em diversas áreas da organização, percebeu-se a necessidade de realizar essa delimitação, como, por exemplo, quando da elaboração da Lei Rouanet, na elaboração da instrução normativa que rege o Vale-Cultura, na Lei do Programa Cultura Viva e na criação dos colegiados setoriais junto ao Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Esse último merece especial atenção deste estudo tendo em vista que o CNPC é um dos componentes do Sistema Nacional de Cultura, e acaba por revelar os segmentos culturais com mais destaque perante o sistema.

A Tabela 4, de elaboração própria, apresenta as áreas de abrangência do conceito de cultura em alguns dos principais programas e ações do ministério. As áreas ou segmentos culturais são apresentados conforme a dicção da norma legal que instituiu o programa, colegiado ou isenção fiscal. Sabe-se que há terminologias que englobam outras. Por exemplo, o termo escultura, que aparece no regulamento do Vale-Cultura, poderia se inserir na ideia de artesanato ou de arte plásticas. No entanto, o objetivo neste caso é o de apresentar os conceitos exatamente da maneira em que constam nas normas legais, tendo em vista que, ao ser citado nominalmente no texto, o conceito expressa sua força dentro um determinado campo semântico específico. Além disso, há nuances e zonas de sobreamento em cada um dos conceitos apresentados, o que está relacionado às disputas de poder entre os grupos de pressão de cada área. O Colegiado Setorial de Arte Digital, por exemplo, chamava-se Colegiado Setorial de Cultura Digital. Após um longo processo de discussões, optou-se por mudar a nomenclatura, sob o argumento de que arte digital expressaria de maneira mais precisa o campo analítico a que se destina o colegiado.

O MinC possui 18 colegiados setoriais, que são responsáveis por propor e avaliar políticas específicas para cada uma das áreas. Cada colegiado setorial é composto de 20 titulares (5 representantes do poder público e 15 da sociedade civil) e igual número de suplentes (CAMPANERUT, 2016). O número de colegiados setoriais foi aumentando ao longo do tempo, sendo que existem diversas áreas que pleiteiam a criação de seus setoriais. A atual conformação dos setoriais representa, portanto, o conjunto de segmentos culturais que conseguiram se firmar enquanto áreas importantes perante o poder público, demandando políticas específicas. Nesse aspecto, vale destacar a criação dos colegiados de cultura afro-brasileira, cultura popular e cultura indígena, que ilustram a ampliação do conceito de cultura, possibilitando que ela abarque segmentos historicamente excluídos da sociedade brasileira.

**Tabela 4: Conceitos e linguagens culturais em voga no MinC**

	<b>Áreas de abrangência</b>
<b>Colegiados Setoriais do CNPC</b>	Arquivos, Arquitetura e Urbanismo, Artesanato, Arte Digital, Artes Visuais, Cultura Afro-brasileira, Cultura Indígena, Cultura Popular, Circo, Dança, Design, Literatura, Moda, Música, Museu, Patrimônio Imaterial, Patrimônio Material, e Teatro.
<b>Lei Rouanet</b>	Art. 25: 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; rádio e televisão, educativas e culturais, de caráter não-comercial; entre outros. <b>Art. 18, § 3º (Dedução fiscal de até 100% do valor do incentivo):</b> artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; exposições de artes visuais; doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; preservação do patrimônio cultural material e imaterial; construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes. <sup>9</sup>
<b>Vale-Cultura</b>	Artesanato, cinema, curso de artes, curso de audiovisual, curso ou espetáculo de circo, dança, música ou teatro, curso de fotografia, curso de literatura, disco-áudio ou música, DVD-Documentários/filmes/musicais, escultura, equipamentos de artes visuais, equipamentos e instrumentos musicais, exposições de arte, festas populares, fotografias/quadros/gravuras, jornais, livros, partituras, revistas, venda/troca de ingressos pela internet para atividades culturais, música pela internet (streaming e download), vídeo pela internet (streaming e download), leitor de livro digital, e-Books (streaming e download), venda de livros, CD e DVD pela internet, visitação de espaços culturais. (BRASIL, IN n� 2/2014/ MinC)
<b>Cultura Viva</b>	A�oes estruturantes da Política Nacional de Cultura Viva, visando � promo�o da interculturalidade: intercâmbio e residências artístico-culturais; cultura, comunica�o e m�dia livre; cultura e educa�o; cultura e saúde; conhecimentos tradicionais; cultura digital; cultura e direitos humanos; economia criativa e solidária; livro, leitura e literatura; memória e patrimônio cultural; cultura e meio ambiente; cultura e juventude; cultura, infância e adolescência; agente cultura viva; cultura circense; outras. (BRASIL, Lei 13.018/2014, art. 5�)

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>9</sup> Fruto de uma medida provisória editada por Fernando Henrique em 1997, o texto do artigo 18 foi convertido na Lei n  9.874/1999. Depois disso, o rol de segmentos foi ampliado pela Medida Provisória n  2.228-1, de 2001, e pela Lei n  11.646/2008.

No que se refere às isenções fiscais da Lei Rouanet, vale destacar que se criou uma discriminação entre os segmentos culturais. O artigo 25 da lei apresenta um amplo rol de segmentos a serem apoiados. Além disso, trata-se de um rol não exaustivo, ou seja, abre margem para a inserção de outras áreas. Contudo, em setembro de 1997, o então presidente Fernando Henrique Cardoso editou uma medida provisória (MP) que inseriu, no artigo 18, um rol especial de segmentos que mereceriam um apoio extra. Para este seletivo rol, empresas e pessoas físicas podem descontar no imposto de renda até 100% dos investimentos culturais, respeitando o limite de 4% do IR para pessoas jurídicas e 6% para pessoas físicas. Com isso, a música erudita e instrumental passou a ter isenção total, enquanto a música popular ficou com uma isenção menor (FOLHA DE SP, 1997; CARDOSO, 2016). Além disso, criou-se uma importante distorção entre os projetos financiados pelo Fundo Nacional de Cultura, que exige contrapartida de pelo menos 20% por parte do proponente, e os projetos financiados por isenção fiscal. O governo Lula, embora tenha apoiado a ampliação do conceito de cultura e a reorientação política do MinC, optou por não editar medida provisória que alterasse substancialmente a Lei Rouanet e o perfil do financiamento à cultura no Brasil.

Outro importante esforço de delimitação do conceito de cultura se deu durante a gestão de Marta Suplicy, ministra da cultura de 2012 a 2014, quando da elaboração da instrução normativa do Vale-Cultura. O Programa de Cultura do Trabalhador foi instituído pela Lei 12.761, de 27 de dezembro de 2012, criando, assim, o Vale-Cultura, que é “um benefício de R\$ 50,00 mensais concedido pelo empregador para os trabalhadores. É cumulativo e sem prazo de validade, e só pode ser usado para comprar produtos ou serviços culturais, em todo o Brasil” (BRASIL, 2015). Trata-se de mais uma modalidade de isenção fiscal, concedida às empresas beneficiárias. De acordo com a página do Vale-Cultura no site do MinC, “a empresa pode agregar valor ao salário sem incidência de encargos sociais e trabalhistas. E as empresas tributadas com base no lucro real poderão deduzir até 1% do imposto de renda se concederem o Vale-Cultura a seus empregados.” Ou seja, criou-se um mecanismo para que o capitalista conceda um aumento salarial sem o pagamento dos tributos correspondentes, sob o pretexto de se estimular a cultura nacional. O benefício é concedido de maneira precária, tendo em vista que ele é interrompido quando o trabalhador se aposenta, gerando uma queda no salário real.

Ao mesmo tempo, o Vale-Cultura gerou a necessidade de se definir, dentro do ministério, o que é cultura na prática, para efeitos da concessão do benefício. Neste sentido, o programa desencadeou um importante empreendimento de delimitação conceitual da cultura, pouco estudado até o momento. A lei que cria o benefício apresenta um pequeno rol de “áreas

culturais”: artes visuais; artes cênicas; audiovisual; literatura, humanidades e informação; música; e patrimônio cultural” (Lei 12.761, art. 2, parágrafo segundo). Ao mesmo tempo, o texto legal prevê que o Poder Executivo poderá ampliar as áreas culturais. O decreto nº 8.084, de 26 de agosto de 2013, que regulamenta o vale cultura, não entra na seara da definição conceitual, afirmando que o assunto será regulado por ato do Ministro de Estado da Cultura. Desse modo, restou ao MinC definir o conceito de cultura.

Marta Suplicy envolveu-se em polêmicas ao tentar definir o que é cultura para efeitos do Vale-Cultura, num momento em que a instrução normativa sobre o programa estava sendo elaborado no âmbito do MinC. Houve polêmica em pelo menos três casos divulgados na mídia à época: assinatura de TV a cabo, games e revistas pornô. Marta vetou o uso do Vale-Cultura para o pagamento das mensalidades de TV a cabo e para os *games*, mas liberou o uso do benefício para compra de revistas pornográficas. A ministra chegou a declarar, em fevereiro de 2013, que a TV a cabo seria contemplada (G1, 2013), mas mudou de ideia e excluiu o segmento, o que rendeu uma nota da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA), na qual se lamentou a ausência da TV por assinatura no Vale-Cultura (O GLOBO, 2013).

A Associação Comercial, Industrial e Cultural de Games (Acigames) também protestou contra o MinC pela exclusão dos *games* do Vale-Cultura: “Infelizmente essa notícia pode se espalhar no mundo inteiro que hoje enxerga games como uma das mais fortes fontes de renda na economia criativa e de cultura, ultrapassando a indústria do cinema já a dois anos.”. Moacyr Alvez Junior, presidente da associação, argumentou que os games já fazem parte dos segmentos contemplados com isenções fiscais da Lei Rouanet e deveriam ser beneficiados também pelo Vale-Cultura, mas não convenceu a ministra à época (ACIGAMES, 2013, apud REDAÇÃO ARENA, 2013).

Por outro lado, quando questionada sobre o conteúdo das revistas a serem adquiridas com recursos do vale, Marta adotou outro discurso:

Pode revista? Pode. Mas pode qualquer revista? Gente, não sou censora. Claro que pode qualquer revista. Alguns dizem 'mas vai comprar só revista porcária', ou 'revista de direita', e eu penso assim: o bom do vale cultura é que o trabalhador decide — disse a ministra durante entrevista no programa Bom Dia Ministro, da rádio EBC. — Nós não temos de dar opção no que a pessoa vai gastar. E acho que pode gastar os cinquentão dele e por mais dinheiro para completar, pode juntar, entende? Acho que isso também deve poder. (SUPLICY, 2013, apud PIERRY, 2013, s.p.)

A Política Nacional de Cultura Viva, por sua vez, não estabelece, em sua lei de criação, um rol exaustivo de áreas de abrangência do conceito de cultura para efeitos daquela



política. No entanto, em seu artigo quinto, a Lei 13.018/2014 enfatiza a busca da interculturalidade, apontando como estruturante a interface com outras áreas de políticas públicas, tais como comunicação, educação, saúde e direitos humanos.

O quadro mostra que diferentes noções de cultura convivem dentro do próprio Ministério da Cultura. Cada programa criou a sua própria delimitação conceitual, especificando diferentes segmentos a serem incentivados pelo Estado. Isso reflete também as disputas de poder existentes dentro do órgão. Ao longo do tempo, o ministério tem sido ocupado por diversas forças políticas, cada qual com uma visão diferente a respeito da política cultural. Dentro de uma mesma gestão, também se observam visões diferentes em cada secretaria, havendo uma falta de articulação, coesão e coerência na atuação do MinC. Além disso, o órgão tem sido castigado por constantes mudanças de comando, o que dificulta a estruturação de uma política cultural de longo prazo.

Enquanto os colegiados setoriais, Lei Rouanet e Vale-Cultura delineiam a política a partir dos segmentos artísticos e culturais a serem abordados, o Programa Cultura Viva destaca a importância da interculturalidade e da relação com as outras áreas de políticas públicas. Chama a atenção, também, que o Vale-Cultura, por ter sido regulamentado mais recentemente, cita produtos e serviços culturais que foram inventados recentemente, a exemplo do e-book, venda de ingressos, livros, CD e DVD pela internet, música e vídeo pela internet (streaming e download) e leitor de livro digital (BRASIL, Instrução Normativa nº 2/2014/MinC). Isso reflete uma tendência de ampliação do uso da rede mundial de computadores para a produção, consumo e trocas culturais as mais diversas. Ao mesmo tempo, o advento da internet impõe novos e crescentes desafios para a implementação de políticas culturais, tendo em vista a radical mudança de hábitos por ela desencadeada. Ao mesmo tempo, o regime de direitos autorais é colocado em xeque, haja vista a dificuldade de se fiscalizar os procedimentos de troca de arquivos entre aparelhos.

Desse modo, a partir da análise dos embates que envolvem o conceito de cultura dentro e fora do MinC, pode-se afirmar que se trata de um conceito dinâmico e que está imerso em disputas de poder. Cada movimento de inclusão ou exclusão de um segmento é acompanhado de um gama de elogios e críticas da respectiva entidade de defesa de interesses. Faz-se necessária uma maior coordenação das políticas culturais do MinC de modo a se melhor alinhar os conceitos de cultura adotados.

## **CAPÍTULO 2 – SISTEMA NACIONAL DE CULTURA: UMA HISTÓRIA EM PROCESSO**

Este capítulo apresenta um apanhado histórico sobre o Sistema Nacional de Cultura. Essa etapa é importante porque permite visualizar o processo que levou à concepção e criação do SNC. De acordo com o neoinstitucionalismo histórico, um dos principais elementos necessários à compreensão da situação atual de uma instituição é conhecer o processo histórico de sua implementação. De acordo com essa visão, as diferenças e semelhanças no desenvolvimento das instituições se justificam, entre outros fatores, pela sequência de eventos que a conduziram até uma determinada condição (OBINGER et. alt. apud. FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Ao mesmo tempo, vale destacar que o trabalho de levantamento histórico e reapresentação da memória discursiva é lacunar e incompleto. Nas palavras de Bethânia Mariani:

A memória discursiva é, portanto, constituída por faltas e lacunas, ela é não-linear. Pêcheux diz: “a memória é um espaço de desdobramentos, réplicas, polêmicas e contra-discursos”. (PÊCHEUX, 1983, p. 264 apud MARIANI, 1998, p. 42)

A memória é não-linear, lacunar, mas seu efeito é apresentar sentidos que se querem unívocos e estabilizados no fio do discurso. O histórico e o linguístico significam de modo não transparente, formam uma rede de significância, tecida de ambiguidades, de repetições, de equívocos, de conflitos, etc. Os sentidos que constituem a memória são muitos, mas aparecem como literais, unívocos. Mas como o esquecimento é constitutivo da memória, o próprio lembrar pode produzir outras direções de sentido. (MARIANI, 1998, p. 42)

Assim, esse trabalho de reconstituição histórica do SNC, ao mesmo tempo em que se revela importante para o esteio dessa pesquisa, reconhece-se limitado, tendo em vista que o processo de seleção de acontecimentos, bem como a sua análise, não escapa à subjetividade do autor.

Em termos didáticos, separou-se a história do SNC em três períodos: fase das intenções, de 2001 a 2008; fase dos acordos, de 2009 a 2013; e fase dos editais, de 2014 até os dias atuais. Do ponto de vista metodológico, será feita uma revisão bibliográfica sobre o tema, além da observação participante, durante o período que o autor trabalhou no Ministério da Cultura (a partir de 2012). São enfatizadas as relações federativas e o método de inserção de estados, DF e municípios no sistema. Optou-se por adotar, como fio condutor do discurso, os acontecimentos verificados no Ministério da Cultura e que impactaram o SNC, com ênfase na

Secretaria de Articulação Institucional (SAI)<sup>10</sup>. Vale destacar que não existe uma fronteira precisa entre uma fase e outra, sendo que acontecimentos retratados em uma determinada fase podem ser retomados e pormenorizados em outra.

Primeiramente, são apresentados os antecedentes históricos das políticas culturais no Brasil e a história política, social e institucional do SNC antes de a proposta emergir no Ministério da Cultura, em 2003. A fase das intenções é marcada pela assinatura de protocolos de intenções com estados, DF e municípios; a segunda fase se notabiliza pela celebração de acordos de cooperação federativa entre o MinC e os entes federados; e a terceira fase se caracteriza pela publicação de editais para o fortalecimento do SNC, nos quais os entes federados passaram a ser beneficiados com recursos de acordo com seus esforços no sentido de constituir os sistemas estaduais, municipais e distrital de cultura.

## **2.1) Antecedentes históricos**

Nessa breve sessão, aponta-se alguns dos precedentes que levaram à criação de um Sistema Nacional de Cultura no Brasil. Considerando-se que o SNC reflete um esforço para se melhor organizar as políticas culturais, discute-se aqui alguns fatos e episódios importantes das políticas culturais no país. Não há um consenso na academia sobre a data ou evento inaugural das políticas culturais no Brasil, sendo que as ações de Mário de Andrade afrente do Departamento de Cultura de São Paulo, a partir de 1935, são apontadas como algumas das primeiras experiências brasileiras em termos de políticas culturais. Ao mesmo tempo, houve importantes acontecimentos anteriores a essa data, de modo que as intervenções do Estado no campo da cultura remontam ao período colonial.

Entre as primeiras grandes intervenções no campo da cultura no Brasil destacam-se aquelas conduzidas por Marquês de Pombal, em meados do século XVIII. A política pombalina, de cunho autoritário, visava uma radical mudança cultural no Brasil, tendo como objetivo erradicar o uso das línguas indígenas. Trata-se de um episódio pouco estudado e pouco discutido da história do país (TROUCHE, 2000).

A “Lei Diretório que se deve observar nas povoações dos índios do Pará e Maranhão” é um documento jurídico com a finalidade de regulamentar as ações colonizadoras em terras brasileiras, publicado em 1757. Pela abrangência e importância dos temas tratados, o Diretório assemelha-se a uma Constituição. Durante os primeiros séculos da colonização, a

---

<sup>10</sup> Com a reestruturação do MinC ocorrida em 2016, a SAI passou a se chamar Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional (SADI).

interação entre indígenas e imigrantes europeus fez surgir o Neengatu, também chamada de língua geral do Brasil, uma formação híbrida de tupi-guarani com alguns traços do português e latim. A política de Pombal visava interromper esse processo de hibridização, para melhor dominar o território brasileiro (Ibid.).

A política pombalina deixou profundas marcas na sociedade brasileira, observadas por meio do padrão linguístico que se passou a adotar. Trata-se, talvez, da primeira grande intervenção governamental no domínio do simbólico. A partir de Pombal, o processo de subjugação passa a apresentar um forte conteúdo cultural, buscando-se deliberadamente a introjeção dos valores culturais europeus por meio do domínio linguístico do português e repressão ao uso dos idiomas nativos.

Em Portugal, o então ministro Marquês de Pombal buscou recuperar a Real Biblioteca da Ajuda após o terremoto e o incêndio que varreram Lisboa em 1755. Procurou-se reconstituir o acervo a partir do que sobrou da Real Livraria. Com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, fugindo das tropas napoleônicas, esse acervo é trazido para terras tupiniquins. Isso possibilitou a criação da Biblioteca Nacional, em 1810, no Rio de Janeiro. O acervo era constituído por aproximadamente sessenta mil peças, incluindo livros, manuscritos, gravuras, mapas, etc. Em 1822, ocorre a independência do Brasil.

No final do século XIX, ocorre a abolição formal da escravatura e a proclamação da república. Durante quarenta anos, vigora a política do café com leite, no qual paulistas e mineiros se alternavam na presidência do Brasil, que continuava sendo um país eminentemente agrário, com a grande maioria da população vivendo nas zonas rurais, com baixíssimo acesso à informação. No que se refere aos acontecimentos no campo da cultura, destacam-se a fundação da Academia Brasileira de Letras (ABL), em 1897, a inauguração do Teatro Municipal do Rio de Janeiro, em 1909 e da nova sede da Biblioteca Nacional, em 1910, no centro do Rio de Janeiro. Durante o período, incentiva-se a imigração europeia para o Brasil, em um projeto racista de branqueamento da população brasileira e marginalização dos povos de matriz africana e indígena.

Durante a Era Vargas, passa-se a valorizar a mestiçagem. Suspende-se a proibição à prática da capoeira, o que marca uma nova visão a respeito das culturas afro-brasileiras. Ao mesmo tempo, é importante lembrar que, em 1937, foi instalado o chamado Estado Novo, a partir de um golpe branco desferido por Getúlio. À época, utilizou-se o pretexto de que havia uma ameaça comunista no Brasil. Além disso, foi implementada uma forte censura contra os meios de comunicação, buscando-se reforçar a propaganda oficial.

Não obstante, é com Getúlio Vargas que o Brasil passa a ter uma política cultural mais estruturada. São criados, em 1937, o Serviço Nacional de Teatro (SNT), o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE), o Instituto Nacional do Livro (INL), Museu Histórico Nacional, Museu Nacional de Belas Artes, Instituto Cairu, entre outros. Essas iniciativas contaram com o empenho do então ministro de educação e saúde, Gustavo Capanema, e também de importantes expoentes da cultura nacional, como Mario de Andrade, Manoel Bandeira, Gilberto Freire, Carlos Drummond de Andrade, Augusto Meyer, entre outros (CALABRE, 2009).

Vale notar que já havia uma preocupação com as relações federativas nas políticas culturais da época. O Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza o SPHAN, também previa a celebração de acordos entre a União e os estados:

Art. 23. O Poder Executivo providenciará a realização de acordos entre a União e os Estados, para melhor coordenação e desenvolvimento das atividades relativas à proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e para a uniformização da legislação estadual complementar sobre o mesmo assunto. (BRASIL, 1937, s.p.)

Na área do livro e leitura, também se empreenderam esforços no sentido da articulação federativa entre os entes. No que se refere às bibliotecas, o Instituto Nacional do Livro (INL) efetuava convênios com as prefeituras. Augusto Meyer, presidente do instituto à época, cogitou a criação de um sistema nacional de bibliotecas. Contudo, essa iniciativa não foi implementada em virtude de questões políticas e da baixa escolaridade da população (CALABRE, 2009).

De 1945 a 1965 houve uma baixa presença do Estado no campo da cultura. A maioria das ações se restringia a regulamentar as instituições que foram criadas na Era Vargas. Em 1953, foi criado o Ministério da Saúde. Com isso, o Ministério da Educação e Saúde (MES) passou a se chamar Ministério da Educação e Cultura (MEC). Em 1956, foi criado o Teatro Nacional de Comédia (TNC) e, em 1957, a Companhia Nacional de Teatro. Em 1961, é criado o Conselho Nacional de Cultura (CNC), com a missão de estabelecer a política cultural do governo. O novo conselho contava com comissões em diversas linguagens artísticas (Ibid.).

Em 1964, houve um golpe civil-militar no Brasil, implantando-se mecanismos de censura às expressões culturais e artísticas. De acordo com a Comissão Nacional da Verdade, 180 pessoas foram mortas por agentes do Estado em função da perseguição política durante a ditadura, sendo que mais da metade foi entre os anos 1969 a 1974, chamados de “anos de chumbo”. Em 1966, o CNC foi extinto e em seu lugar foi criado o Conselho Federal de Cultura (CFC).

Ao que parece, a primeira referência nominal ao Sistema Nacional de Cultura data de 12 de fevereiro de 1968. No discurso de abertura da Primeira Reunião Nacional dos Conselhos de Cultura, Josué Montello, presidente do CFC, disse que aquela reunião significava o primeiro passo para a construção de um Sistema Nacional de Cultura. O encontro contou com a presença de todos os estados (CULTURA, 1968, p. 11, apud CALABRE, 2009, p. 71).

O período de 1969 a 1974 foi marcado pela intensa perseguição aos opositores, com forte ação repressiva do Estado. A partir da gestão Geisel, em 1974, inicia-se um processo de distensão política, ou seja, de uma abertura lenta e gradual, no qual o governo busca se reaproximar da classe artística e da intelectualidade. Nesse contexto, há uma nova referência ao SNC, em julho de 1976, quando da realização do Encontro de Secretários de Cultura, em Salvador. O então presidente do CFC, Raymundo Moniz de Aragão, proferiu a primeira palestra do encontro, cujo tema foi “Sistema Nacional de Cultura”. Além disso, foram gerados relatórios para se tentar criar um Sistema Nacional de Arquivos, Sistema Nacional de Bibliotecas e Sistema Museológico Brasileiro. No mesmo ano, foi lançada a Política Nacional de Cultura (PNC). Durante a gestão de Ney Braga afrente do MEC (1974 a 1978), foi criada a FUNARTE, o Conselho Nacional de Cinema (Concine), o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA) e foi reformulada e ampliada a Embrafilme (CALABRE, 2009; MEIRA; GAZZINELLI, 2006).

Entre 1983 e 1985, foram realizadas diversas reuniões do Fórum Nacional de Secretários de Cultura. Uma das propostas mais recorrentes era a da criação de um Ministério da Cultura. Essa proposição vem a se concretizar no dia 14 de março de 1985, no primeiro dia de gestão de José Sarney como presidente, por meio do decreto nº 91.144 (CALABRE, 2009).

O incentivo fiscal à cultura no Brasil tem como importante marco a promulgação da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, também chamada de Lei Sarney. A lei instituiu benefícios fiscais para pessoas físicas e jurídicas que aportassem recursos na cultura, nas formas de doação, patrocínio ou investimento. (BRASIL, 1986). Em 1990, a lei foi revogada pelo governo Collor, juntamente com o próprio Ministério da Cultura, também no primeiro dia de gestão: 15 de março de 1990, por meio do Decreto nº 99.180. O órgão viria a ser recriado em 19 de novembro de 1992, pela Lei nº 8.940 (CALABRE, 2009; MATURANA, 2011).

Em 1991, no entanto, devido a grandes pressões populares, foi aprovada a Lei Rouanet, que restabeleceu princípios da Lei 7.505/1986. É importante notar que a Lei 8.313, de 23 de dezembro de 1991, já fala na organização sistemática da área da cultura. No artigo 31, que é o primeiro artigo do capítulo V (Das disposições gerais e transitórias), lê-se:

Com a finalidade de garantir a participação comunitária, a representação de artista e criadores no trato oficial dos assuntos da cultura e a organização nacional sistêmica da área, o Governo Federal estimulará a institucionalização de Conselhos de Cultura no Distrito Federal, nos Estados, e nos Municípios (BRASIL, 1991, s.p.)

Esse trecho da lei, que muitas vezes passa despercebido, revela que, também naquele momento, pensava-se em uma composição sistêmica das políticas culturais, enfatizando-se a importância dos conselhos de cultura enquanto mecanismos de participação comunitária e de representação dos segmentos artísticos na elaboração de políticas públicas na área.

Contudo, durante os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique, não se observaram grandes avanços no planejamento das políticas culturais a nível nacional. O foco dos ministros Rouanet e Weffort foram os mecanismos de isenção fiscal, que permitem o abatimento do imposto de renda das empresas e pessoas físicas que invistam em projetos culturais. As discussões sobre o plano e sistema de cultura só seriam retomados, efetivamente, a partir de 2003, durante a gestão de Gilberto Gil, como se verá na fase das intenções.

## **2.2) Fase das intenções**

Neste subcapítulo, será discutido o ressurgimento das discussões sobre o SNC no Ministério Cultura, apontando-se alguns dos acontecimentos que balizaram a formatação das ideias em voga a respeito do sistema. Também será abordada a adoção dos protocolos de intenção como método de inserção dos estados, DF e municípios no sistema. Esses protocolos sinalizavam a intencionalidade dos entes em aderir ao SNC, motivo pelo qual essa etapa é chamada de fase das intenções.

Em 2001, foram realizadas articulações que visavam debater e consolidar as experiências da esquerda na gestão da política cultural no Brasil, sobretudo nas prefeituras governadas pelo PT, como Belém, São Paulo, Recife e Goiânia, e também de partidos aliados, como PCdoB e PSB. Essas articulações resultaram em um encontro, realizado em São Paulo, em colaboração com a Fundação Perseu Abramo, ligada ao PT, na qual se buscou construir um projeto político mais integrado e nacional para a área da cultura (MEIRA apud ARAGÃO, 2013, p. 127).

Entre as principais influências para a idealização do sistema estão as definições teóricas de Marilena Chauí sobre cidadania cultural e as experiências de construção do Sistema Único de Saúde (SUS). A concepção de cidadania cultural, por um lado, e a concepção de sistema, integrado e articulado a nível nacional, por outro, foram o esteio para a

criação do SNC. Na primeira Conferência Nacional de Cultura, por exemplo, foi convidada uma pessoa do Ministério da Saúde para proferir palestra sobre a história da construção do SUS, de forma a inspirar os delegados na constituição do SNC (MEIRA apud ARAGÃO, 2013, p. 128).

Em 2002, essas discussões se consubstanciaram na elaboração do documento intitulado *Imaginação a Serviço do Brasil*, que foi o programa de governo da Coligação Lula Presidente para a área da cultura. Um dos seis temas tratados no documento é a “gestão democrática”, que prevê a implantação da Política Nacional de Cultura (PNC) e do Sistema Nacional de Política Cultural (SNPC). A integração ao sistema seria uma condição para que instituições públicas ou privadas pudessem acessar recursos do Fundo Nacional de Cultura (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002; REIS, 2009).

Com a vitória nas eleições presidenciais, houve a expectativa, por parte de alguns setores, de que o ministro da cultura seria alguém ligado ao PT, tendo em vista que a maioria dos redatores do programa de governo para a cultura eram relacionados ao partido. Contudo, a indicação recaiu sobre Gilberto Gil<sup>11</sup>, do Partido Verde, que passou a integrar a base de apoio ao governo no Congresso Nacional. (BARBALHO, 2014). Em seu discurso de posse, Gil fez críticas à maneira como as políticas culturais vinham sendo conduzidas até então e frisou a necessidade de o Estado assumir o seu papel.

O acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável (...).o Estado não deve deixar de agir. Não deve optar pela omissão. Não deve atirar fora de seus ombros a responsabilidade pela formulação e execução de políticas públicas, apostando todas as suas fichas em mecanismos fiscais e assim entregando a política cultural aos ventos, aos sabores e aos caprichos do deus-mercado.(...) Formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura. No sentido de que toda política cultural faz parte da cultura política de uma sociedade e de um povo, num determinado momento de sua existência. No sentido de que toda política cultural não pode deixar nunca de expressar aspectos essenciais da cultura desse mesmo povo. Mas, também, no sentido de que é preciso intervir. Não segundo a cartilha do velho modelo estatizante, mas para clarear caminhos, abrir clareiras, estimular, abrigar. (GIL, 2003, s.p.)

Dentro do MinC, o Sistema Nacional de Cultura teve, como um dos seus marcos iniciais, a criação da Secretaria de Articulação Institucional e Difusão Cultural (SAI), em 2003, com a missão de implementar o sistema<sup>12</sup>. Márcio Meira, que foi o coordenador do

---

<sup>11</sup> O cantor já possuía experiência como gestor da Fundação Cultural Gregório de Matos, em Salvador (1987-1988), além de ter cursado administração de empresas pela Universidade Federal da Bahia.

<sup>12</sup> A SAI foi criada por meio do decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003, com a denominação de Secretaria de Articulação Institucional e Difusão Cultural. O termo “difusão cultural” foi retirado a partir do decreto nº 5.036,



programa de governo para a cultura, foi escolhido para chefiar a nova secretaria. Desde o primeiro mandato do presidente Lula, foram observadas divergências internas sobre a condução do ministério. Não havia sintonia entre o grupo de Juca Ferreira e o grupo de Márcio Meira. O Programa Cultura Viva, que apoiava os pontos de cultura, por exemplo, não estava integrado à implementação do SNC.

Ainda em 2003, o Ministério da Cultura realizou o Seminário “Cultura para Todos”, sob a coordenação de Paulo Miguez, então Secretário de Políticas Culturais, com o objetivo de discutir as diretrizes para um novo modelo de financiamento para a cultura. O seminário foi dividido em três etapas, reunindo 91 secretários de cultura e cerca de 2000 produtores, artistas e gestores culturais. A criação do SNC foi uma das propostas mais recorrentes nos encontros. (GUAPINDAIA *et al.*, 2006, p. 29)

A partir de uma concepção sistêmica, pretendia-se implementar medidas para estruturar políticas públicas de longo prazo para o Brasil. Dentro dessa perspectiva emerge a dicotomia entre política de governo e política de Estado. De acordo com essa visão, políticas de governo são voltadas apenas para os quatro anos de mandato, esgotando-se ao final desse período. Políticas de Estado seriam políticas estruturantes, que exigem um longo processo de maturação, discussão e implementação. O SNC seria, desse ponto de vista, uma política de Estado. Para Meira, O SNC seria uma política que poderia demorar 20 ou 30 anos para se estruturar adequadamente (MEIRA apud ARAGÃO, 2013, p. 129).

Para garantir a continuidade da política após o fim do governo, buscou-se aprovar normas legais que obrigassem os novos gestores a garantir a sua perenidade. Além disso, as normas assegurariam o arcabouço legal para a implementação da política. Em 2003, é apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição que visava proceder à vinculação de receitas orçamentárias para as políticas culturais (PEC nº 150/2003<sup>13</sup>).

Em 2005, é publicado o decreto nº 5.520, que criou o Sistema Federal de Cultura e reorganizou o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), prevendo a participação da sociedade civil. O decreto não poderia criar o SNC porque isso extrapola a competência do presidente da república. Ainda em 2005, é apresentada a PEC nº 416, que institui o SNC e é aprovada a PEC nº 48, que prevê a criação do Plano Nacional de Cultura, inserindo o parágrafo terceiro no artigo 215 da Constituição. Além disso, foi realizada a primeira

---

de 7 de abril de 2004, que alterou algumas de suas atribuições. Outras alterações foram feitas, como por exemplo em 2006 (decreto nº 5.711) e 2009 (decreto nº 6.835). Em todas essas versões, lidar com o Sistema Nacional de Cultura foi uma das atribuições da secretaria.

<sup>13</sup> Esta proposta ainda tramita no Congresso Nacional, sob o nome de PEC 421/2014, e é considerada importante para o desenvolvimento do SNC.

Conferência Nacional de Cultura (CNC), contando com as etapas municipal, estadual e nacional, que apontou a implementação do SNC como uma das prioridades para a área cultural. Márcio Meira frisa que “como seria a primeira conferência, ela tinha que ter um papel pedagógico, um papel indutor para a estruturação das bases necessárias para a futura possibilidade de implantação de um sistema” (MEIRA apud ARAGÃO, 2013, p. 129).

No que se refere às relações federativas, buscou-se adotar, no SNC, o modelo de gestão descentralizada e participativa, nos moldes do SUS. Na ausência de um arcabouço normativo que apontasse o modelo de adesão dos entes federados ao sistema, o Ministério da Cultura passa a estabelecer os chamados Protocolos de Intenções, que dão nome à fase ora analisada. Tratava-se de protocolos bilaterais, que não envolviam recursos financeiros. De acordo com Meira (apud ARAGÃO, 2013, p. 129), o objetivo dos protocolos era começar a estimular os estados e municípios a criarem as bases necessárias para o sistema. O protocolo previa a criação, entre outros, de conselhos de políticas culturais de caráter paritário, ou seja, com no mínimo 50% de participantes da sociedade civil. Em agosto e setembro de 2006<sup>14</sup>, foi realizado um ciclo de oficinas do SNC, destinados a agentes culturais de municípios aderentes ao sistema. Foram realizadas 30 oficinas em diversos estados do país, alcançando 1738 participantes em 514 municípios. Entre os coordenadores das oficinas estavam Alberdan Batista, Roberto Lima, Salete Miranda, Silvana Meireles, Gustavo Gazzinelli, entre outros.

À época, foram assinados 21 protocolos de intenção com estados e 1967 com municípios<sup>15</sup>. Não havia um acompanhamento sistemático do cumprimento dos termos do protocolo. Contudo, de acordo com Meira, estudo do IPEA revelou um crescimento do número de conselhos municipais de políticas culturais no país, o que indicaria que o esforço de divulgação do sistema teve resultado (ARAGÃO, 2013).

Ainda em 2006, o Ministério da Cultura lança a publicação Programa Cultural para o Desenvolvimento do País. Trata-se de um balanço geral dos quatro anos da gestão de Gilberto Gil a frente do MinC e de um prognóstico com prioridades e desafios para o segundo mandato. Entre as ações estratégicas estão a de desenvolver o SNC e aprovar o PNC. (BRASIL, 2006)

---

<sup>14</sup> Durante o período eleitoral.

<sup>15</sup> O Protocolo de Intenções foi instituído, enquanto instrumento de adesão ao SNC, por meio da Portaria nº 65 do Gabinete do Ministro da Cultura, de 13 de dezembro de 2007, publicado no Diário Oficial da União no dia 14 de dezembro de 2007. O novo formato do protocolo foi elaborado a partir dos apontamentos feitos pelo servidor Sérgio Pinto, por meio da Nota Técnica nº 04/2007, inserido no Processo SEI: 01400.010801/2007-18. Em 21 de julho de 2009, é publicada a Portaria nº 47, que institui o acordo de cooperação federativa enquanto instrumento de adesão ao SNC, conforme explicitado na fase dos acordos.

Durante a campanha eleitoral, o setorial de cultura da campanha de Lula divulgou documento com 13 motivos para votar no candidato, sendo que um deles era o Sistema Nacional de Cultura: “O Governo Lula iniciou a implementação do Sistema Nacional de Cultura, envolvendo estados e municípios e eliminando isolamentos” (CULTURA E MERCADO, 2006, s.p.). Outro motivo apontado, à época, foi o Plano Nacional de Cultura: “Pela primeira vez o Brasil terá um Plano Nacional de Cultura com força de lei. O debate já está no Congresso Nacional.”, dizia o documento (Ibid.).

Em outubro de 2006, quando Lula é reeleito presidente, Gil é convidado a continuar no comando do MinC. Ao aceitar o convite, ele também adquire mais liberdade na nomeação e exoneração dos dirigentes do ministério. À época, foram observadas algumas desavenças políticas no órgão. O trabalho de Márcio Meira e sua equipe despertou rivalidades. Falou-se, inclusive, que ele estaria tentando criar um “ministério paralelo”, tendo em vista a projeção política gerada pela articulação com estados e municípios.

Neste contexto, Márcio Meira e outros dirigentes deixam o MinC, sendo que Márcio passa a comandar a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). A Secretaria Nacional de Cultura do PT lançou nota lamentando as demissões (BARBALHO, 2014, p. 194). De acordo com João Roberto da Costa Nascimento, conhecido como Roberto Peixe, o SNC passou por um refluxo entre 2007 e 2008, ficando “sem pai nem mãe” dentro do ministério (NASCIMENTO, 2014).

Marco Aco, que era secretário de fomento e incentivo à cultura (SEFIC), assume concomitantemente a SAI. Devido às grandes responsabilidades da primeira, a SAI passa a ter pouco destaque, de modo que o SNC deixa de ser a prioridade. O MinC cria o Programa Mais Cultura e os estados passam a fazer a adesão diretamente a esse programa e não mais ao SNC.

Apesar disso, em 2007 é instalado o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), conforme previsto no decreto 5.520/2005. O conselho é um dos principais componentes do sistema nacional, promovendo a participação social e articulação para implementação das políticas. Além disso, entre 2007 e 2008, foi elaborado o Plano Nacional de Cultura (PNC), a partir de seminários realizados em todo o Brasil, contando também com a participação do CNPC. No âmbito subnacional, também houve avanços com a criação do Sistema Estadual de Cultura do Ceará, em 2006, e do Sistema Municipal de Cultura de Rio Branco-AC, em 2007 (BARBALHO, 2014; BRASIL, 2013).

### 2.3) Fase dos acordos

Este subcapítulo começa com uma exposição sobre a instituição dos acordos de cooperação federativa enquanto método de inserção dos estados e municípios ao SNC. Então são relatados e apreciados alguns dos acontecimentos políticos ocorridos entre 2008 e 2013 e que impactaram na implementação do sistema. Ao final, são expostas algumas considerações sobre os acordos de cooperação e as dificuldades no seu cumprimento.

Atualmente, no âmbito do MinC, são celebrados acordos de cooperação federativa (ACF) entre a União e os estados, os municípios e o Distrito Federal, visando o desenvolvimento dos sistemas de cultura. O acordo prevê uma série de compromissos a serem cumpridos por cada um das partes. A partir da publicação do extrato do acordo no Diário Oficial da União, o ente federado tem um prazo de dois anos, prorrogável por igual período, para implementar os seus sistemas de cultura. Espera-se que o sistema de cultura conte com os seguintes componentes básicos: órgão gestor de cultura, conselho de políticas culturais, conferência, plano e fundo de cultura.

Entre 2008 e 2009, uma série de pontos sobre a implementação do SNC foram revistos, sendo que se deixou de utilizar os protocolos de intenções e o MinC passou a celebrar o Acordo de Cooperação Federativa como método de adesão de estados e municípios ao sistema. Peixe (2014) avalia que o acordo é o instrumento mais adequado para o SNC e para a relação com estados e municípios, pois permitiria que ele saísse do intencional para algo mais objetivo, com previsão de responsabilidades e compromissos para ambas as partes. Peixe afirma ainda que a minuta do acordo foi elaborada como auxílio da Consultoria Jurídica do Ministério e discutida no Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura e Fórum Nacional de Dirigentes de Cultura das Capitais e Regiões Metropolitanas, constituindo-se numa pactuação entre os entes federados.

A adoção da minuta de acordo começou a ser pavimentada em 23 de maio de 2008, com a publicação da Portaria nº 22, que instituiu um grupo de trabalho para elaboração de estratégia de implementação do SNC, com a participação de servidores representantes das secretarias do ministério: seis membros da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), três da Secretaria de Políticas Culturais (SPC), um membro da Secretaria Executiva (SE). O GT também contou com a contribuição de consultores externos, conselheiros e representantes de fóruns de secretários de cultura. De acordo com Roberto Peixe (2014), o grupo respondeu às questões trazidas por Juca, que passou a participar mais diretamente da estruturação do SNC. Os trabalhos resultaram em uma proposta de estruturação, institucionalização e

implementação do SNC, aprovado pelo CNPC em agosto de 2009, que gerou a publicação de um livro, distribuído em todo o Brasil. Além disso, realizaram-se seminários do SNC em 24 estados. De acordo com dados da SAI, os seminários contaram com a participação de 4.577 gestores e conselheiros de cultura de 2.323 municípios. (BRASIL, 2013)

A Portaria nº 47, de 17 de julho de 2009, institui o Acordo de Cooperação Federativa como instrumento para adesão ao SNC<sup>16</sup>. O servidor Sérgio Pinto, por meio da nota técnica nº 01/2009, informa que, devido às mudanças que ocorreram no governo, houve a necessidade de se rever os termos da minuta de protocolo de intenções, passando-se a se adotar o modelo de acordo de cooperação federativa, que ampliaria o escopo do documento. Contudo, é importante lembrar que o acordo, bem como o protocolo, é um instrumento não oneroso, no sentido de que não prevê o montante financeiro a ser transferido para a efetivação das ações. De acordo com o parecer nº 343/2009 da Consultoria Jurídica do MinC, emitido pela coordenadora Joana D'arc Rodrigues, o referido acordo é um instrumento não oneroso de manifestação de vontade dos envolvidos. Ao mesmo tempo, é um ato vinculante, por gerar direitos e obrigações entre as partes (BRASIL, 2009).

Até 2010, 363 (6,5%) municípios e 1 (3,7%) estado haviam formalizado a integração ao SNC por meio de acordos. Embora ainda não tenha sido criada, até o momento, a lei do Sistema Nacional de Cultura, a lei do Plano Nacional de Cultura aborda o SNC e suas relações federativas. A Lei nº 12.343/2010, em seu artigo terceiro, afirma o seguinte:

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura - SNC, criado por lei específica, será o principal articulador federativo do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

§ 2º A vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma do regulamento (BRASIL, 2010, s.p.).

Embora ainda não se tenha regulamentado a Lei do PNC, têm-se considerado que o termo de adesão voluntária é o Acordo de Cooperação Federativa, que continuou sendo celebrado entre o MinC e os entes federados que quisessem aderir ao SNC. Desse modo, para se integrar ao sistema, o representante legal do estado, DF ou município (governador ou prefeito) deve assinar o acordo, juntamente com o representante legal do MinC.

No âmbito da coordenação-geral responsável pelos acordos, foi criada uma sistemática de procedimentos para celebração do ACF. O processo se iniciava com a manifestação de interesse por parte do ente federado. Então, o gestor da área cultural devia imprimir uma minuta do acordo, disponível no blog do SNC, em três vias e também responder a um

---

<sup>16</sup> Portaria publicada no DOU do dia 21 de julho de 2009.

questionário com informações complementares sobre a situação da gestão pública da cultura no local. O acordo deveria ser assinado, em regra, pelo chefe do executivo. A documentação era enviada, pelo correio, à SAI. Os servidores da secretaria faziam a análise processual e emitiam nota técnica sobre a conformidade dos dados e informações. O secretário da SAI assinava o acordo, em nome do MinC, e os servidores realizavam os procedimentos administrativos para publicar o extrato do acordo no Diário Oficial da União e enviar cópia do ACF e outras recomendações para o ente federado correspondente. Entre os servidores responsáveis por esses procedimentos estavam Christiane Neves, Yane Silva, Regina Almeida, Sérgio Pinto e outros.

O acordo propõe a construção compartilhada do SNC, por meio de criação, em leis municipais, estaduais e distrital de sistemas de cultura e estruturação dos componentes obrigatórios para o seu pleno funcionamento. A partir da publicação do acordo, o ente federado se compromete a criar seu sistema de cultura em lei própria, conforme preconizado pelo art. 216-A, parágrafo quarto, da Constituição (BRASIL, 2013, p. 12). Além disso, o Ministério da Cultura também assume responsabilidades, como o de criar condições para o desenvolvimento do SNC; apoiar a criação e implementação dos sistemas subnacionais de cultura, criar e implementar a Comissão Intergestores Tripartite<sup>17</sup>, etc.

Até 2012, os acordos possuíam prazo de vigência de um ano, o que gerava a necessidade de renovação anual dos acordos caso o sistema não estivesse instituído. A partir de 2012, o novo coordenador-geral de implementação e monitoramento do SNC, Pedro Ortale, promoveu, com apoio da Consultoria Jurídica do MinC, uma alteração no modelo de acordo, de modo que os novos instrumentos passaram a ser assinados com prazo de vigência por tempo indeterminado. Isso gerou uma economia processual na coordenação, evitando o retrabalho.

O processo de adesão ao SNC, entre 2008 e 2013, foi entremeado por alguns acontecimentos políticos relevantes para o MinC e a comunidade cultural, que são apresentados a seguir. Em julho de 2008, Gilberto Gil pede exoneração do cargo de ministro da cultura, por motivos pessoais, e é substituído pelo então secretário-executivo, Juca Ferreira. Silvana Meireles, que já havia integrado a equipe de Márcio Meira, assume a chefia da SAI, passando a coordenar o Programa Mais Cultura e também a implementação do SNC, que é retomado com mais força pelo MinC.

---

<sup>17</sup> A comissão ainda não foi criada.

Em 2009, foram realizadas conferências de cultura em 3.216 municípios, nos 26 estados e no Distrito Federal. No início de 2010, ocorre a etapa nacional da segunda Conferência Nacional de Cultura. Os delegados apontaram, por meio de votação, as prioridades para o setor cultural, sendo que o SNC foi a proposta mais votada. No mesmo ano, é aprovada a Lei nº 12.343, que cria o Plano Nacional de Cultura (PNC) e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que são considerados componentes do SNC. O anexo da Lei, que apresenta o conteúdo do PNC, destaca, entre as suas ações, a implementação do SNC:

1.1.1 Consolidar a implantação do Sistema Nacional de Cultura - SNC como instrumento de articulação, gestão, informação, formação, fomento e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle da sociedade civil e envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). A implementação do Sistema Nacional de Cultura - SNC deve promover, nessas esferas, a constituição ou fortalecimento de órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, fóruns, colegiados, sistemas setoriais de cultura, comissões intergestoras, sistemas de financiamento à cultura, planos e orçamentos participativos para a cultura, sistemas de informação e indicadores culturais e programas de formação na área da cultura. (...)

1.1.4 Consolidar a implantação do Sistema Nacional de Cultura - SNC, como instrumento de articulação para a gestão e profissionalização de agentes executores de políticas públicas de cultura, envolvendo a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e sociedade civil (BRASIL, 2010, s.p.).

Em fevereiro de 2010, é lançado o Edital nº1/2010/MinC, que torna pública a realização de concurso público para provimento de cargos e formação de cadastro de reserva, visando o preenchimento de 253 vagas, sendo 27 de nível superior e 226 de nível intermediário, a serem lotados nas unidades do MinC em Brasília. Foi um dos maiores concursos já promovidos pelo ministério. Entre as atribuições do cargo de analista-técnico administrativo, de nível superior, está a de “supervisionar, coordenar e executar ações relativas a planejamento, desenvolvimento, controle e avaliação de programas e ações voltadas (...) à promoção da articulação entre os níveis de governo, visando à estruturação do Sistema Nacional de Cultura” (BRASIL, 2010, p. 1) Apesar disso, uma pequena parcela dos servidores foi alocada na Secretária de Articulação Institucional, responsável pela gestão do sistema. A SAI passa por um problema crônico de falta de servidores, agravado pela debandada de outubro de 2015, retratada na fase dos editais.

Em outubro de 2010, Dilma Rousseff vence as eleições presidenciais, iniciando-se uma nova disputa pelo comando do MinC. Juca Ferreira almejava continuar no ministério, sendo que se desenvolveu o “Movimento Fica Juca”, que contou com o apoio de diversos

artistas e intelectuais brasileiros, tais como José Celso Martinez, Adauto Novaes e Chico Cesar. O grupo exaltava as conquistas dos oito anos de gestão Gil-Juca afrente do MinC, entre elas a criação do Plano Nacional de Cultura e o Programa Cultura Viva. Zé Celso chegou a escrever um manifesto afirmando que Juca “(...) não pode ser alijado do lugar onde está por interesses corporativos, sejam os da velha política mercantilista dos balcões ou da instrumentalização da arte e da cultura com que a esquerda cuecona do teatro do oprimido nos chatíssimos debates "a nível de" quer impor ao País” (ESTADÃO, 2010, s.p.).

Mas o tiro saiu pela culatra. A história de que Juca era candidato a ministro não caiu bem no gabinete de Dilma, e foi visto como um questionamento à autoridade da presidenta. Além disso, Rousseff já estava com a ideia de nomear mulheres para pelo menos um terço dos ministérios. Nesse contexto, Ana de Hollanda<sup>18</sup> é convidada a assumir o comando do MinC. Em entrevista a Alex Solnik (2015), Ana fala sobre a surpresa com o convite e sobre a sua reação:

Eu não tinha a menor vontade de ir a Brasília,... eu sabia da briga que havia já... Cultura tem o menor orçamento e o maior número de candidatos. Estava uma briga danada e eu não entrei nessa briga, não era candidata a nada. Mas quando fui convidada não podia não aceitar. (...) Esse convite foi a grande surpresa da minha vida. Não estava nos meus planos. Mas na hora em que o convite veio eu não podia recusar (HOLLANDA apud SOLNIK, 2015, s.p.).

A ex-ministra afirma que, ao longo de seu um ano e nove meses de gestão, ela sofreu fortes pressões políticas, provenientes de diversos segmentos, entre eles do grupo que orbitava em torno de Juca. As pressões teriam, inclusive, se tornado ameaças, em discussões sobre um artigo da lei de direito autoral. Entre os seus projetos prioritários, estavam o PAC das Cidades Históricas e as Praças do PAC, que, na gestão de Marta Suplicy, viria a se chamar CEU das Artes (SOLNIK, 2015).

Ana afirma que, embora ela não fosse do PT, durante a sua gestão houve a maior quantidade de petistas em cargos de primeiro escalão no ministério. (Ibid., 2015). Nesse diapasão, Roberto Peixe é nomeado secretário de articulação institucional. Ele é um dos principais idealizadores do sistema, tendo participado da elaboração do documento “Imaginação a Serviço do Brasil”, em 2002. Peixe já havia sido secretário municipal de cultura de Recife-PE, de 2001 a 2008, notabilizando-se pela descentralização das atividades do carnaval para os bairros da periferia. Ingressa no MinC em 2009, para integrar a equipe de

---

<sup>18</sup> Ana e Dilma fizeram parte da resistência à ditadura civil-militar. Embora Ana não tivesse aderido à luta armada, ajudou a esconder armas de grupos guerrilheiros debaixo de sua cama, sendo que a casa da família Buarque de Hollanda era muito frequentada por militantes de esquerda à época. (HOLLANDA apud SOLNIK, 2015)



Silvana Meireles, que chefiou a SAI entre 2009 e 2010. Dentro do ministério, buscou tenazmente a implementação do SNC. Era muito ligado à produção de dados estatísticos e números sobre o sistema, além de ser prolixo em suas falas e palestras.

Em 2011 e 2012, houve a distribuição, em âmbito nacional, de três importantes documentos sobre a implementação do SNC: o documento-base do sistema, intitulado “Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC”, a cartilha “Guia de Orientações do SNC (Perguntas e Respostas) – para Municípios” e outra direcionada para os estados. (BRASIL, 2013). Também em 2011, houve intensas discussões sobre a elaboração das metas do PNC, envolvendo as diversas áreas do Sistema MinC. No mesmo ano, o CNPC aprova as 53 metas do PNC e a ministra Ana de Hollanda as converte em portaria. A primeira delas prevê que, até 2020, tenha-se o “Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados”.

Em 2012, o Senado Federal aprova a Emenda Constitucional nº 71, que insere o SNC no texto da Constituição. Marta Suplicy, então senadora pelo PT de São Paulo, ajudou a articular a aprovação da PEC do SNC na Câmara Alta, que estava sob a presidência de José Sarney. Em setembro de 2012, Marta assume o comando do MinC. Há relatos de que ela teria sido convidada a ser ministra da Cultura após apoiar a candidatura de Fernando Haddad para a prefeitura de São Paulo (NERY; CRUZ; FALCÃO, 2012).

Também em 2012, foi concluída a formulação da minuta do Projeto de Lei do Sistema Nacional de Cultura. O projeto foi encaminhado à Casa Civil da Presidência da República para posterior envio ao Congresso Nacional. Contudo, com a chegada de Marta ao MinC, o projeto foi reencaminhado para o ministério para reapreciação e posterior reenvio à Casa Civil. Cada vez que muda o titular de uma pasta ministerial, têm-se o hábito de devolver os projetos em tramitação da Esplanada, para avaliação do novo titular. Com isso, o setor cultural tem sido muito prejudicado com as constantes mudanças de ministra(o).

Em 2013, é realizada a terceira Conferência Nacional de Cultura, que tem como temática central os desafios da implementação do SNC. No evento de abertura da conferência, Marta promete que, em 2014, seriam destinados 30 milhões de reais para a implementação do SNC em todo o país. Esses recursos dariam início ao que se convencionou chamar de fase dos editais, retratada a seguir.

Também em 2013, o Ministério da Cultura promoveu um ciclo de oficinas sobre sistemas de cultura, com o objetivo de capacitar gestores municipais para a implantação dos sistemas municipais de cultura. Foram realizadas 21 oficinas em 18 estados brasileiros, com a

participação de 967 gestores e conselheiros de cultura. Entre os palestrantes das oficinas estavam Regina Limeira, Pedro Ortale, Bernardo Machado, Sérgio Pinto, Tony Bezerra, Fernanda Matos (servidores do MinC), Cleide Vilela e Telma Olivieri (consultoras da UNESCO).

No plano de trabalho do Fundo Nacional de Cultura de 2013 havia a previsão de que 30% dos recursos do fundo seriam repassados para estados, DF e municípios que tivessem aderido ao SNC. Esse plano de trabalho foi bastante divulgado pela SAI, inclusive durante o ciclo de oficinas. No entanto, a previsão não se confirmou e os recursos não foram repassados para os entes federados, o que gerou certa frustração em alguns gestores.

Os acordos de cooperação federativa, que deveriam servir para viabilizar a criação de sistemas de cultura nos entes federados, não têm sido adequadamente cumpridos pelas partes. O acordo prevê, por exemplo, que cada uma das partes deve designar, formalmente, “um responsável pelo acompanhamento dos compromissos decorrentes do pactuado neste Acordo e em seus planos de trabalho.” (BRASIL, 2011) Contudo, o Ministério da Cultura não tem designado o seu responsável, entre outros motivos, devido à falta de servidores no órgão. Para se ter uma ideia, há apenas quatro servidores lotados na Coordenação-Geral do SNC em julho de 2017. Se fossem designados responsáveis por cada um dos 2366 acordos vigentes com municípios, cada servidor teria que se responsabilizar por 591 acordos, sem contar os acordos com estados. Além disso, o acordo prevê a criação, pelo MinC, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), o que ainda não ocorreu.

Este período, que se convencionou chamar de fase dos acordos, apresentou diversos avanços importantes para a implementação do SNC, com destaque para a aprovação da Emenda Constitucional nº 71, em 2012, após sete anos de tramitação nas casas do Congresso Nacional. Ao ser inserido na Carta Magna, o SNC ganhou mais respaldo jurídico e legitimidade política. É importante lembrar que o acordo de cooperação federativa não é um método universal de integração de entes federados aos sistemas nacionais setoriais. No SUS e no SUAS, por exemplo, são utilizados outros mecanismos, como se verá no capítulo 3.

#### **2.4) Fase dos editais**

Este subcapítulo trata da fase dos editais, que se caracteriza pelo lançamento de editais de fortalecimento do SNC, por parte do MinC. Vale destacar que o início da fase dos editais não representou o fim dos acordos de cooperação. Pelo contrário, os editais de fortalecimento do SNC são mecanismos para incentivar os entes federados a criarem seus sistemas de cultura

e assim, estruturar mecanismos de gestão e participação social que aprimorem a administração da cultura local. A assinatura do acordo de cooperação federativa é um pré-requisito para que os estados, os municípios e o DF concorram às verbas dos editais.

Os editais do SNC tiveram início em 2014, durante a gestão de Marta Suplicy à frente do MinC, motivo pelo qual se faz uma digressão histórica a 2012 e 2013. Vale lembrar que Marta entrou no Minc logo após a aprovação do PEC do SNC no Senado. Isso gerou uma expectativa de que o SNC se tornasse o carro-chefe do ministério. Mas essa expectativa não se concretizou. Sua gestão ficou marcada muito mais pelo Vale-Cultura, que é mais um mecanismo de isenção fiscal em benefício da indústria cultural; pelos CEU's das Artes, que foi o nome dado por Marta às Praças do PAC, e pela desastrada tentativa de *soft power*<sup>19</sup>.

Quanto à Secretaria de Articulação Institucional, Marta decide dispensar Roberto Peixe, identificado com a gestão de Ana de Hollanda, e nomeia Marcelo Pedroso. Ele já havia trabalhado com Marta quando ela era prefeita de São Paulo e também em sua gestão como ministra do turismo, ocasião na qual Pedroso atuou na Empresa Brasileira de Turismo (Embratur). Ao ingressar na SAI, Marcelo conseguiu se apropriar com facilidade das ideias e conceitos do SNC e os incorporou à sua gestão. Foi convidado a analisar a minuta do acordo de cooperação federativa e decidiu manter o mecanismo de adesão de estados e municípios.

Pedroso ficou poucos meses na SAI e então foi convidado a assumir o cargo de secretário executivo do ministério, que estava vago com a saída de Jeanine Pires, em julho de 2013. Por ter ficado tão pouco tempo no comando da pasta, não realizou alterações significativas na condução do sistema. Após esse episódio, a secretaria ficou sem titular até a nomeação de Vinicius Wo, em janeiro de 2015. Durante esse período, Bernardo Machado, que era diretor do SNC e programas integrados, assume a chefia da SAI, como substituto, e Pedro Ortale, coordenador-geral de implementação e monitoramento do SNC assume como diretor substituto. Marta Suplicy estava preparando uma reformulação do organograma do MinC. Cogitava-se fortemente a possibilidade de a SAI ser anexada à Secretaria de Políticas Culturais (SPC), sob o comando de Américo Córdula.

De acordo com alguns relatos, as notícias sobre o remanejamento geraram grande comoção entre dirigentes e servidores das duas secretarias. Em meados de 2014, os servidores foram surpreendidos com uma inusitada mudança de local da SAI, da sede do MinC, no

---

<sup>19</sup> Conhecido como poder brando, o *soft power* seria um mecanismo de política externa capaz de ampliar a capacidade de influência de um país sobre os demais. O *soft power* é algo que se exerce sem ser proclamado, ou seja, de maneira discreta ou até mesmo subliminar. Marta Suplicy, desastradamente, passa a proclamar o “soft power” como uma vitrine do Ministério da Cultura, numa tentativa de aumentar o prestígio da pasta frente aos outros ministérios. Não conseguiu nem uma coisa nem outra. Após sua saída do ministério, a expressão cai em desuso.

Bloco B da Esplanada dos Ministérios, para o Edifício Corporate Parque da Cidade, juntamente com a SPC. A mudança sinalizou a intenção de integração das duas secretarias e também a perda de prestígio da SAI, que deixaria o prédio da sede, afastando-se do gabinete da ministra. Naquela ocasião, Bernardo Machado, secretário de articulação institucional substituto, solicitou a instalação de uma parede separando as duas secretarias. Enquanto não houvesse a alteração formal do regimento e do organograma, as secretarias permaneceriam separadas, em atendimento às reivindicações de servidores e dirigentes das secretarias em questão, a exemplo de Rose Baine Valente. Isso evitaria confusões quanto às atribuições e responsabilidades de cada um e também problemas futuros quanto à prestação de contas.

No segundo semestre de 2014, já estavam avançadas as conversações para a anexação da SAI à SPC ou fusão das secretarias. Contudo, após as eleições presidenciais e reeleição de Dilma, Marta percebeu que não seria convidada a continuar no comando da pasta e decidiu se antecipar, sendo a primeira ministra a pedir exoneração após a vitória de Dilma. Ana Cristina Wanzeler, então secretária executiva, assumiu interinamente o comando da pasta. Os planos de reestruturação do MinC foram congelados. A SAI foi salva pelo gongo.

Apesar de não haver um secretário titular, Bernardo Machado, que era substituto, e os demais gestores da SAI procuraram dar sequência às atividades e projetos da secretaria. Em 2013, destaca-se a realização do Ciclo de Oficinas de Sistemas de Cultura e realização da 3ª Conferência Nacional de Cultura (CNC), que teve como tema central a implementação do SNC. No que se refere à implementação do sistema, Marta prometeu 30 milhões para o SNC durante o evento de abertura da terceira CNC, no final de 2013.

Em 2014, entrou no ar uma plataforma informatizada para integração ao sistema. Dessa forma, o gestor municipal, distrital ou estadual de cultura que quisesse aderir ao SNC passou a realizar o preenchimento “online” dos formulários necessários. A partir das informações fornecidas pelo gestor, a plataforma gera o acordo, que deve ser assinado pelo chefe do executivo e enviado, via correio, para o Ministério da Cultura. Após análise processual, é emitida nota técnica, que atesta a conformidade da documentação necessária e orienta a assinatura pelo Secretário de Articulação Institucional, representante da Ministra da Cultura. Após a assinatura, o extrato do acordo é publicado no Diário Oficial da União. Então, o responsável pelo acordo no ente federado deve preencher, na plataforma digital, o plano de trabalho, na qual faz a pactuação dos prazos para criação dos componentes do sistema e envio dos documentos comprobatórios. Até junho de 2017, segundo dados do MinC, 2366

municípios (42%), 25 estados (96%)<sup>20</sup> e o Distrito Federal já haviam aderido ao SNC, estando com acordos de cooperação federativa vigentes juntos ao MinC.

O ano de 2014 também ficou marcado pelo embate entre Poder Executivo e Poder Legislativo com relação aos métodos de participação social, que estão intimamente ligados ao processo de criação do SNC e dos outros sistemas nacionais de políticas públicas. No dia 23 de maio, a presidenta Dilma editou o Decreto nº 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). A política tinha como objetivo fortalecer e articular as instâncias democráticas de diálogo com a sociedade civil, como conselhos e conferências. Contudo, houve uma forte reação no Congresso Nacional, sendo que o então deputado Mendonça Filho (DEM-PE) propôs um decreto legislativo que sustaria o decreto presidencial, sob o pretexto de que se havia exorbitado o poder regulamentar da Presidenta da República. Argumentava-se que Dilma teria legislado indevidamente sobre matéria que deveria passar pelo Congresso. No dia 28 de outubro, dois dias depois de vencer o segundo turno das eleições presidenciais, Dilma Rousseff sofreu uma importante derrota na Câmara dos Deputados: o plenário votou pela sustação da PNPS e do SNPS. A proposta de sustação do decreto contou com o apoio de quase todos os partidos, exceto PT, PC do B, PSOL e parte do PROS<sup>21</sup> (SIQUEIRA, 2014). Já começava a se configurar o golpe parlamentar que assolaria o país em 2016.

A reação do Congresso à política de participação social pode ser considerada um choque externo e uma derrota para o SNC, na medida em que mostra que o Congresso não está disposto a ceder parte do seu poder em prol de uma participação social ampliada e setorializada em ramos de políticas públicas. O SNC, bem como o SUS e o SUAS, ficariam muito prejudicados caso fosse interrompida a realização de conferências ou se os conselhos fossem fechados.

Por outro lado, o Congresso aprovou a Lei nº 13.018/2014, que instituiu a Política Nacional de Cultura Viva. A política, que tem como carro-chefe o apoio aos pontos de cultura, também faz referência ao SNC. O artigo oitavo aponta que “a Política Nacional de Cultura Viva é de responsabilidade do Ministério da Cultura, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura” (BRASIL, 2014).

---

<sup>20</sup> Apenas o estado do Pará não possui acordo vigente com o SNC. O estado já fez adesão ao SNC, mas o prazo de vigência do acordo se esgotou e não foi renovado.

<sup>21</sup> Após a aprovação na Câmara, a proposta ingressou no Senado Federal, sob o nome de projeto de decreto legislativo (PLS nº 147/2014). O projeto empacou na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, sem ser sido colocado em votação até janeiro de 2017.

O primeiro edital de fortalecimento do SNC também viria a ser lançado em 2014, por meio do Edital nº 1/2014, publicado no Diário Oficial da União no dia 24 de março. O edital foi destinado aos estados que tivessem aprovado suas respectivas leis de sistema estadual de cultura. Foi inicialmente previsto o montante de 30 milhões de reais do Fundo Nacional de Cultura (FNC), o que correspondia a 21,6% do limite orçamentário do fundo para 2014. Os gestores estaduais de cultura podiam inscrever projetos em três diferentes eixos: Promoção da Diversidade Cultural Brasileira; Fomento à Produção e Circulação de Bens Culturais; e Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais. Os projetos precisavam estar relacionados ao cumprimento das metas do PNC.

No ano de 2015, foram lançados quatro editais para o fortalecimento do SNC, destinados especificamente aos municípios. Esses editais foram conduzidos pela Fundação Cultural Palmares (FCP), no valor de R\$ 3.060.000,00 (três milhões e sessenta mil reais); pela Secretaria do Audiovisual (SAV), no valor de 3.870.000 (três milhões e oitocentos e setenta mil reais); pela Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural, no valor de 3.870.000 (três milhões e oitocentos e setenta mil reais); e pela Diretoria do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca (DLLLLB), no valor de R\$ 4.200.000,00 (quatro milhões e duzentos mil reais). Esses quatro editais perfaziam o valor total previsto de 15 milhões de reais, a serem financiados com recursos do FNC, que correspondiam a 20,2% do orçamento previsto para o fundo no ano de 2015. O fato de a execução dos editais ter sido descentralizado para as demais secretarias pode estar sinalizando que cada área do MinC está assumindo sua parcela de responsabilidade na implementação do sistema (BRASIL, 2017).

Tanto nos editais de 2014 quanto nos de 2015, os recursos foram repassados por meio de convênios, tendo em vista que o MinC ainda não realiza repasses regulares e automáticos fundo a fundo. Sabe-se que houve intercorrências na implementação dos projetos contemplados nos editais, tanto em função de problemas no Ministério da Cultura, que teve que contingenciar parte dos recursos previstos, quanto por parte dos demais entes federados, que enfrentaram dificuldades para cumprir o cronograma previsto e os requisitos relacionados à prestação de contas, que é muito rigorosa no caso dos convênios. Deve-se reconhecer a precariedade dos órgãos públicos de cultura, tanto a nível federal quanto estadual, distrital e municipal. No item 3.3 dessa dissertação, são apresentados mais detalhes sobre a descentralização de recursos no SNC e as perspectivas de implantação dos repasses fundo a fundo.

O processo de lançamento e execução dos editais também foi entremeado por acontecimentos políticos importantes. Em janeiro de 2015, Juca Ferreira, que foi o coordenador de campanha de Dilma para a área da cultura, reassume o comando do MinC. Há relatos de que ele teve liberdade para nomear a sua equipe, exceto o cargo de secretário de articulação institucional, que foi uma escolha do PT. A indicação recaiu sobre Vinicius Wo, que foi coordenador do gabinete digital do governo do Estado do Rio Grande do Sul durante a gestão de Tarso Genro como governador, entre 2011 e 2014.

Ao ingressar no ministério, Wo pretendia reformular os mecanismos de participação social, entre eles a conferência e o CNPC, de forma que eles ganhassem mais dinamismo e interatividade. Ele também prometeu valorizar os servidores da secretaria. Contudo, segundo relatos, houve embates políticos entre o secretário e os servidores. O clima de tensão teve o seu ápice em outubro de 2015, quando os servidores da SAI fizeram uma espécie de motim e foram apresentar queixa ao coordenador-geral de gestão de pessoas. Em reunião, eles fizeram reclamações e denúncias a respeito dos problemas da secretaria, no que se refere ao tratamento dado aos servidores. Em resposta, Vinicius decide liberar a saída de servidores para outras secretarias. O resultado é que a SAI, que era afetada por um grande déficit de servidores, ficou ainda mais defasada. Com isso, a implementação do SNC ficou nitidamente prejudicada.

Para o ano de 2016, planejou-se a realização de um novo Ciclo de Oficinas de Implementação de Sistemas Municipais de Cultura. O projeto previa a promoção de 16 oficinas entre os meses de março e dezembro de 2016. Contudo, em virtude de um golpe parlamentar, a presidente Dilma Roussef foi afastada e os ministros e secretários foram exonerados, inclusive o secretário de articulação institucional, Vinicius Wo.

Assim que Michel Temer assumiu a presidência do Brasil interinamente, no dia 12 de maio de 2016, ele extinguiu o Ministério da Cultura (MinC) e diversos outros órgãos públicos. A pasta da Cultura foi anexada ao MEC e transformada em Secretaria. Para dar uma resposta às críticas à falta de representatividade feminina na Esplanada, Temer acenou que nomearia uma mulher para ser a Secretária Nacional de Cultura, além de nomear mais mulheres para o segundo escalão do governo. Várias mulheres foram sondadas para ocupar a função, entre elas a cantora Daniela Mercury, a antropóloga Cláudia Leitão, a apresentadora Marília Gabriela, a gestora cultural Eliana Costa, a atriz Bruna Lombardi, entre outras. Nenhuma aceitou. No dia 17 de maio, divulgou-se que o cineasta João Batista Andrade teria aceitado o convite, mas a informação não se confirmou. Marcelo Calero, então secretário

municipal de cultura do Rio de Janeiro, foi convidado pelo ministro da Educação, Mendonça Filho, e decidiu assumir a função.

Contudo, a extinção do MinC gerou uma forte reação dos movimentos culturais. As forças vivas da sociedade promoveram uma onda de ocupações em prédios do Sistema MinC em todo o país. As ocupações foram realizadas em diversas cidades, entre elas Fortaleza, Recife, São Paulo, Aracaju, Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Cuiabá e Belo Horizonte. O edifício Gustavo Capanema, no Rio de Janeiro, abrigou uma das principais ocupações. Artistas renomados fizeram apresentações no local para fortalecer o movimento, tais como Caetano Veloso, Erasmo Carlos, Frejat, Lenine, Arnaldo Antunes, Otto, Pedro Luis, entre outros. O movimento reivindicava a retomada e fortalecimento das políticas culturais no Brasil, além da saída de Temer da presidência. Em função da expressividade da mobilização, Temer recuou e recriou o ministério. Assim, Marcelo Calero se tornou Ministro da Cultura.

Calero, que é diplomata de carreira, decide convidar Bruno Santos, também diplomata e pessoa de sua confiança, para ocupar a secretaria de articulação institucional do ministério. À época, Bruno atuava na Embaixada do Brasil em Budapeste, na Hungria, e retorna ao Brasil para ocupar o cargo de secretário de articulação e desenvolvimento institucional (SADI). A secretaria foi criada a partir da fusão da Secretaria de Articulação Institucional (SAI) e da Secretaria de Políticas Culturais (SPC). Além disso, a SADI incorporou a área internacional do MinC.

A exoneração de servidores comissionados, relativos a gestões anteriores, ocorreu de maneira brusca e intempestiva, sem que houvesse um processo adequado de transição. Mais de 80 servidores foram exonerados de uma única vez, sem aviso prévio. A maioria ficou sabendo da exoneração pelo Diário Oficial da União. Essa ação foi realizada sob o argumento de "desaparelhamento político do ministério".

Para melhorar a relação com os servidores, Calero criou o "Programa de Valorização Servidores". Por meio de um processo seletivo, foram selecionados 42 servidores para ocuparem funções comissionadas e cargos de confiança no MinC. Não obstante, o processo não foi isento de críticas e controvérsias. Faltou objetividade nos critérios de seleção. Além disso, não ficaram bem definidas as atribuições específicas de cada cargo a ser preenchido. Também não houve avanços nas discussões sobre plano de carreira. Ademais, a quantidade de servidores foi reduzida, tendo em vista que os comissionados, que foram exonerados, não foram substituídos por novos servidores concursados. Com isso, os servidores remanescentes ficaram sobrecarregados, com prejuízos para a continuidade das políticas culturais.



Durante os seis meses de gestão, Calero foi muito criticado pela classe artística, tendo em vista a falta de legitimidade do governo Temer. O ministro foi vaiado em diversos eventos em que compareceu. No Festival de Cinema de Petrópolis, Marcelo reagiu às vaias e precisou ser retirado do recinto do evento. Como resposta, Calero utilizou os canais institucionais de comunicação do MinC para defender a posição do governo e atacar adversários políticos. Em especial, uma postagem na página do MinC no Facebook gerou uma forte reação da sociedade, recebendo muitas críticas nas redes sociais.

Em novembro de 2016, Calero pede demissão do cargo, alegando ter sofrido pressões para intervir no IPHAN e aprovar projeto imobiliário envolvendo interesses de Geddel Vieira Lima, então secretário de governo de Temer. Em seu lugar, assume Roberto Freire, deputado federal pelo PPS de São Paulo, que apoiou o impeachment de Dilma na Câmara. Adão Cândido é nomeado para a chefia da SADI.

Em 2016, os incentivos fiscais passaram por uma série de investigações, seja por parte da Polícia Federal, seja por parte da CPI da Lei Rouanet. Houve uma importante queda no volume de recursos captados via isenção fiscal. A proposta de criar o Pró-Cultura, reformando os mecanismos de financiamento à cultura no Brasil, continuaram parados na CCJ do Senado Federal, aguardando parecer.

De modo geral, o Sistema Nacional de Cultura apresentou avanços ao longo do período estudado. Todavia, poderia ter progredido mais caso a cultura fosse encarada como prioridade pelo governo federal. As disputas internas ao Ministério da Cultura é um dos fatores que explicam os caminhos e descaminhos do SNC. Os projetos de mudanças na Lei Rouanet esbarraram no “lobby” da indústria cultural. Embora tenha havido um amplo processo de participação social, por meio das conferências nacionais e do conselho, muitas de suas deliberações não foram colocadas em prática, gerando frustração dos participantes. Por outro lado, os primeiros editais de fortalecimento do SNC, realizados em 2014 e 2015, podem indicar o início de uma nova fase para a implementação do sistema, na qual as articulações federativas se operacionalizam por meio de ações concretas de financiamento das políticas culturais.

## **CAPÍTULO 3 – ANÁLISE COMPARATIVA DA DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS NO SUS, SUAS E SNC**

Neste capítulo, realiza-se um estudo comparativo de três sistemas nacionais setoriais de políticas públicas: SUS, SUAS e SNC. Enfatizam-se os mecanismos e critérios de descentralização de recursos para estados e municípios. Dessa forma, busca-se comparar como a questão federativa é tratada em cada um dos sistemas estudados. Enquanto os itens 3.1, 3.2 e 3.3 fazem análises individuais dos sistemas, o item 3.4 apresenta os quadros comparativos acompanhados de comentários explicativos. São comparados também os critérios de repasses fundo a fundo, conforme a classificação de critérios apresentada na introdução.

Os critérios de partilha de recursos são um aspecto fundamental da análise das políticas públicas, tendo em vista que, subjacentes a eles, está a visão de mundo daqueles que as idealizam e também daqueles que as implementam e avaliam. A ausência de critérios, por outro lado, faz com que as políticas públicas fiquem à mercê do clientelismo e do favorecimento político-partidário.

No que se refere à metodologia, são estudadas as normas que constituem o arcabouço legal das respectivas políticas públicas, com destaque para as leis de criação do SUS e do SUAS, que regulamentam as relações federativas em cada um dos sistemas. Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

### **3.1) Sistema Única do Saúde – SUS**

#### **3.1.1) Breves Considerações Históricas**

A criação do SUS foi, em grande medida, resultado do movimento pela Reforma Sanitária, que surgiu no início da década de 1970. O movimento defendia profundas mudanças na área da saúde no Brasil, visando a melhoria das condições de vida da população. As discussões sobre a reforma contavam com a participação de profissionais de diversos segmentos, tais como técnicos de enfermagem, enfermeiros, biomédicos, fisioterapeutas, médicos e gestores da área de saúde. Os debates culminaram na realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, que lançou as bases para a criação do SUS (BRASIL, ca. 2014). À época, os idealizadores do SUS se inspiraram em países com amplas tradições na constituição de

sistemas nacionais na área da saúde pública, tais como Inglaterra, Suécia e União Soviética, e, mais recentemente, Portugal, Canadá, Cuba, Austrália, entre outros (CAMPOS, 2007).

A efetiva institucionalização do SUS se deu a partir da promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, que postula a saúde como “um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988). Desse modo, foi a Constituição que assegurou a universalidade e gratuidade do direito à saúde, sendo este um importante fator para o exercício da plena cidadania do indivíduo.

De acordo com Jairnilson Paim, o SUS seria apenas o aspecto institucional da Reforma Sanitária, que teria uma abrangência muito maior, com forte enraizamento na sociedade. Sérgio Arouca, um dos seus principais idealizadores, via a Reforma Sanitária como parte de uma reforma mais ampla da sociedade brasileira. Nesse sentido, a reforma teria nascido da população e não do governo, ou seja, foi uma reforma de baixo para cima, com destacado protagonismo dos movimentos sociais (PAIM, ca. 2012).

O projeto da Reforma Sanitária é o da civilização humana, é um projeto civilizatório, que para se organizar precisa ter dentro dele princípios e valores que nós nunca devemos perder, para que a sociedade como um todo possa um dia expressar esses valores, pois o que queremos para a saúde é o que queremos para a sociedade brasileira. (AROUCA, 2001, p.6 apud. PAIM, ca. 2012, s.p.)

Gastão Wagner de Sousa Campos (2007) chama a atenção para o fato de que o SUS foi construído em uma conjuntura internacional desfavorável às políticas públicas, tendo em vista a derrocada da União Soviética e o avanço do neoliberalismo. Além disso, o sistema de saúde tem enfrentado dificuldades para se consolidar, de modo que “o SUS seria uma reforma incompleta, já que sua implantação vem ocorrendo de maneira heterogênea, pois há desigualdade no atendimento às necessidades e na utilização de serviços de saúde, há problemas de financiamento, da gestão do sistema e do trabalho em saúde, entre outros” (CAMPOS, 2007, s.p.).

Por outro lado, o SUS representaria uma vitória da tradição dos sistemas nacionais sobre o modelo liberal-privatista. Por meio do SUS, obtiveram-se importantes melhorias nos indicadores de saúde pública no Brasil. Entre 1980 e 2003, houve um aumento médio de 8,8 anos na esperança de vida ao nascer e queda de 60,2% na mortalidade infantil. Além disso, o SUS apresenta diretrizes originais e inovadoras em relação a outros sistemas nacionais de

saúde: a gestão participativa com controle social do governo pela sociedade civil (CAMPOS, 2007).

Para Jairnilson Paim, a reforma sanitária preconiza a democratização da saúde, a elevação da consciência sanitária sobre a saúde e seus determinantes sociais e a descentralização dos processos decisórios. Nessa perspectiva, a reforma continua até os dias de hoje, sendo que ela ainda não logrou alcançar todos os seus objetivos, entre eles o de fomentar uma reforma social geral no Brasil. Segundo ele, não houve uma revolução no modo de vida, como se anunciava no seu projeto original (PAIM, ca. 2012). Dentro dessa perspectiva, a criação de sistemas nacionais em outras áreas, como assistência social e cultura, pode significar a tentativa de ampliar a reforma sanitária para outros ramos de políticas públicas, visando uma reforma social geral.

Entre os marcos legais do SUS, destaca-se a Lei nº 8.080/1990, que trata da organização e funcionamento dos serviços de saúde, além das condições para a sua promoção, proteção e recuperação. De acordo com o artigo quarto da lei, o SUS é constituído pelo conjunto de ações e serviços de saúde, prestado por órgãos dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Embora a Lei do SUS tenha sido aprovada em meio ao governo neoliberal de Fernando Collor, ela possui um caráter progressista. O movimento sanitarista havia adquirido força social suficiente para aprovar uma legislação dessa natureza mesmo diante de um presidente que preconizava o Estado Mínimo. Contudo, os defensores do modelo liberal-privatista não recuaram diante da aprovação da Lei do SUS. De 1990 para cá, tem havido constantes embates a respeito da maneira como o SUS seria implementado, se a partir de um viés público ou liberal (CAMPOS, 2007).

### **3.1.2) Descentralização de recursos no SUS**

Neste item, após uma explanação preliminar sobre a gestão do SUS, abordam-se três aspectos da descentralização de recursos no sistema: os critérios de admissão, os critérios de partilha dos recursos e o volume de recursos repassados a estados, municípios e Distrito Federal. No que se refere aos critérios, busca-se estabelecer relações com a taxonomia apresentada na Tabela 1 (Introdução).

Ao longo do tempo, a gestão de SUS foi se tornando cada vez mais complexa. Houve uma proliferação de portarias de regulamentação do sistema. De acordo com informações do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), existem atualmente

mais de 17 mil portarias relacionadas ao SUS, sendo 707 portarias normativas. Além disso, está em discussão uma mudança no modelo de repasse, que passaria a ser feito por meio de caixa único. Acredita-se que isso poderá simplificar o processo de repasse e prestação de contas e empoderar a gestão municipal (CONASEMS, 2017).

Atualmente, o modelo de financiamento do SUS conta com 882 caixas ou rotulações, de acordo com o FNS. A partir do novo modelo, que está sendo estudado, as transferências seriam realizadas em conta financeira única que não permitiria o repasse para outras contas, sendo que os recursos só poderão ser gastos de acordo com o que foi previsto nos planos municipais e estaduais de saúde. Isso permitiria a concretização da lógica do planejamento ascendente, que parte do âmbito municipal, passa pelo estadual e chega ao nacional. Isso tende a facilitar a gestão financeira do SUS. Por outro lado, com menores exigências e controles, pode aumentar o risco de desvios de recursos (CONASEMS, 2017; PSOL, 2017).

Além disso, houve uma proliferação de sistemas de informação relacionados ao SUS. Atualmente, são mais de 450 sistemas de informação fragmentados e independentes, ocorrendo sobreposição de informações e baixa qualidade de dados gerados. O SUS, que foi concebido como um sistema único, tornou-se extremamente complexo e pulverizado, de modo que cada programa possui normas e critérios específicos (PSOL, 2017).

As principais leis referentes ao SUS são a Lei nº 8.080/1990 e a Lei nº 8.142/1990. Além disso, o SUS também conta com normas operacionais, que são instituídas por meio de portarias do Ministério da Saúde. Essas normas definem as competências de cada esfera de governo na execução das políticas de saúde, determinando as condições necessárias para que estados e municípios assumam as responsabilidades e prerrogativas dentro do sistema (SALOMÃO-MIRANDA, 2012).

Os critérios de admissão de um ente federado para receber recursos do SUS estão previstos na Lei nº 8.142/1990:

Art. 4º Para receberem os recursos, de que trata o art. 3º desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com:

I - Fundo de Saúde;

II - Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990;

III - plano de saúde;

IV - relatórios de gestão que permitam o controle de que trata o § 4º do art. 33 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990;

V - contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento;

VI - Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), previsto o prazo de dois anos para sua implantação (BRASIL, 1990b, s.p.).

Observa-se que, para os entes federados que queiram receber recursos do FNS, também é necessário constituir o chamado “CPF” (conselho, plano<sup>22</sup> e fundo). Destaca-se o fato de que, no caso do SUS, o conselho também deve ser paritário. Contudo, a paridade se opera de maneira diferente em relação ao SNC. De acordo com a cartilha “O SUS de A a Z”, nos conselhos municipais de saúde devem haver 50% de representantes dos usuários, 25% de representantes dos trabalhadores da saúde, e 25% de representantes do governo e prestadores de serviço<sup>23</sup> (BRASIL, 2009). Esse modelo segue a composição do Conselho Nacional de Saúde (CNS), previsto no artigo terceiro do Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006, com paridade entre representantes de entidades e movimentos sociais de usuários, de um lado, e de representantes governamentais e de profissionais de saúde, de outro. No caso dos conselhos de políticas culturais, conforme apresentado no item 1.1, a paridade é entre representantes do governo e da sociedade civil, sendo que pode haver um maior número de representantes da sociedade civil. Dessa forma, diz-se que os conselhos de políticas culturais devem ter ao menos 50% de representantes da sociedade civil eleitos democraticamente.

Além das exigências básicas, que se referem ao conselho, ao plano e ao fundo de saúde (CPF), o artigo quarto da Lei nº 8.142/1990 traz também outros três critérios de admissão para se receber recursos do FNS: relatório de gestão, contrapartida de recursos e Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS). Este último requisito se mostra deveras importante para a constituição do SUS: o Plano de Carreira, Cargos e Salários é fundamental para que os profissionais de saúde sejam valorizados e adequadamente remunerados pelos relevantes serviços prestados à comunidade. Entretanto, isso nem sempre ocorre nos entes federados, sendo que em vários deles ainda prevalecem os baixos salários, principalmente no caso dos enfermeiros, técnicos de enfermagem e trabalhadores de serviços gerais, além das terceirizações e privatizações, que distorcem o caráter público do SUS.

O monitoramento do processo de planejamento e prestação de contas do SUS é feito por meio do Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão do SUS (SARGSUS), administrado pela Coordenação-Geral de Articulação de Instrumentos de Gestão Interfederativa. Esta coordenação integra o Departamento de Articulação Interfederativa (DAI), da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde. O SARGSUS tornou-se obrigatório

---

<sup>22</sup> De acordo com o levantamento realizado, não foi elaborado plano decenal nacional de saúde, diferentemente do que ocorreu nas áreas de cultura e assistência social. Os planos de saúde, nos três níveis de governo, possuem periodicidade quadrienal.

<sup>23</sup> A cartilha diz ainda, sobre os conselhos, que “a participação é voluntária e não-remunerada. As reuniões do Conselho são mensais e abertas para toda a população, com direito à voz.” (BRASIL, 2009, p. 96)

a partir da publicação do Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1.459, de 1º de junho de 2011 e da Portaria nº MS/GM nº 575, de 29 de março de 2012.

De acordo com entrevista concedida por Marcelo Machado, servidor do DAI, os dados do relatório de gestão devem ser inseridos no sistema até o final do mês de março de cada ano, já aprovados pelos respectivos conselhos de saúde. No entanto, tem-se observado significativos atrasos no envio desses relatórios. Até o dia da entrevista (24 de março de 2017), aproximadamente 90% dos municípios ainda não haviam enviado o relatório de gestão de 2016 e mais de 10% deles ainda não haviam enviado sequer o relatório de 2015. O Ministério da Saúde estuda a possibilidade de interromper o repasse de recursos para os entes federados que não inserirem os seus dados no sistema. A análise e aprovação do relatório é feita pelo conselho municipal de saúde. O MS não analisa os relatórios, entre outros motivos, pela falta de servidores (MACHADO, 2017).

A lei também exige a contrapartida de recursos. De acordo com as informações fornecidas por meio do e-SIC a pedido da presente pesquisa (Apêndice A), os entes federados devem destinar percentuais mínimos para a saúde, garantindo o custeio dos serviços (BRASIL, 2016a). Esses percentuais estão especificados na Lei Complementar nº 141/2012, conforme determina a Emenda Constitucional nº 29/2000. Para os estados, o percentual mínimo é de 12% da arrecadação de determinados impostos; para os municípios, 15%. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, em 2015, a União tornou-se obrigada a aplicar, no mínimo, 15% de sua receita corrente líquida em ações e serviços públicos de saúde. Isso demonstra que a política pública de saúde está se consolidando e conseguiu entrar na pauta legislativa como uma prioridade. Analogamente, está em tramitação a PEC 150/2003, que pretende, entre outros fatores, determinar a aplicação de 2% da receita resultante de impostos federais em ações e serviços de preservação do patrimônio e produção e difusão cultural. Embora se esteja propondo, para a cultura, um patamar muito inferior ao da saúde, está-se enfrentando muitas dificuldades para aprová-la no Parlamento.

Os critérios de admissão ao SUS podem ser classificados como meritocráticos, nos termos da tabela 1: os entes federados que conseguem criar os componentes exigidos pela legislação são considerados aptos a receberem recursos. Contudo, vale destacar que nem todos os entes possuem condições adequadas de gestão para atender a todos os requisitos, o que pode dificultar a inserção de pequenos municípios ou gerar a criação de conselhos e planos pró-forma, sem lastro na participação social. Para garantir a equidade, é necessário que o Ministério da Saúde, enquanto órgão gestor do sistema a nível nacional, garanta as

condições necessárias para que esses municípios atendam aos requisitos do SUS, sobretudo em termos de capacitação e formação de gestores e conselheiros.

Ao longo do tempo, o Ministério da Saúde editou várias normas para regulamentar o funcionamento do SUS. A Norma Operacional Básica nº 01/1991 (NOB/SUS 01/91) centraliza a gestão do SUS no nível federal. Para receber recursos, além de ter o plano de saúde aprovado pelo conselho, era necessário um detalhamento da programação e orçamentação da saúde (PROS). Os repasses eram feitos por meio de convênios. À partir da NOB/SUS 01/1993, no entanto, os repasses passam a ser feitos também por meio de transferências regulares e automáticas. Esse foi um importante marco na implementação do SUS, fortalecendo a descentralização de recursos e responsabilidades na gestão do sistema. Além disso, os estados passaram a assumir o papel de gestores dos sistemas estaduais de saúde (SALOMÃO-MIRANDA, 2012).

A NOB/SUS 01/96 também representou um avanço no processo de descentralização, redefinindo as competências e responsabilidades sanitárias dos municípios, dos estados e do DF. Essa NOB criou também o Piso da Atenção Básica (PAB). Em 2000, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29 (EC 29/2000), com o objetivo de assegurar recursos mínimos para o financiamento da saúde e delimitar o conceito de “gastos em saúde”. Em 2001, foi lançada a Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOA/SUS 01/2001). Foi criado o Plano Diretor de Regionalização (PDR), que ordenava a regionalização da assistência em cada estado e no Distrito Federal. O objetivo era garantir o acesso à saúde o mais próximo possível da residência de cada cidadão (Ibid.).

A partir do Pacto pela Saúde 2006, a adesão dos entes federados passa a ser feito por meio do Termo de Compromisso de Gestão (TCG), que substitui o processo de habilitação das várias formas de gestão anteriormente vigentes. Além disso, o TCG estabelecia metas e compromissos para cada ente, devendo ser renovado anualmente. O Pacto em defesa do SUS pretendia reforçar o sistema enquanto política de Estado. (Ibid.) Além disso, são feitas adesões a programas e sistemas específicos, como, por exemplo, ao Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica – HÓRUS, que busca qualificar a gestão farmacêutica nas três esferas do SUS. Ou seja, embora se preconize o comando único, as relações federativas do SUS estão dispersos em diversos programas e unidades do Ministério da Saúde, o que gera, não raro, sobreposição e retrabalho para os gestores municipais.

O Decreto nº 7.508 de 2011, por sua vez, regulamenta a Lei nº 8.080/90. Ela estabelece um novo arranjo para a descentralização, definindo que os serviços de saúde são organizados em níveis crescentes de complexidade, em unidades geográficas específicas e



para clientela definidas, por meio de regiões de saúde. Cada região, formada nos estados, deve garantir a integralidade no atendimento por meio de parcerias entre os municípios componentes, formalizando-se os Contratos Organizativos de Ação Pública (COAP) (BRASIL, ca. 2014).

Contudo, até o momento, só foram celebrados COAP's em regiões de saúde localizadas no Ceará e em Mato Grosso do Sul, juntamente com seus respectivos municípios. Houve diversos problemas que dificultaram a formalização dos acordos, sendo que os entes federados consideraram o processo como excessivamente complexo. Atualmente, o Ministério da Saúde está estudando uma nova formatação para esses acordos, o que deverá ser discutido na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) (MACHADO, 2017).

No que se refere à partilha dos recursos do SUS, os critérios foram inicialmente previstos pela Lei nº 8.080/1990.

Art. 35. Para o estabelecimento de valores a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, será utilizada a combinação dos seguintes critérios, segundo análise técnica de programas e projetos:

I - perfil demográfico da região;

II - perfil epidemiológico da população a ser coberta;

III - características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área;

IV - desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior;

V - níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais;

VI - previsão do plano quinquenal de investimentos da rede;

VII - ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo (BRASIL, 1990, s.p.).

A EC 29/2000, por seu turno, determina que os critérios devam ter como objetivo a progressiva redução das disparidades regionais (BRASIL, 2000). Este comando constitucional alinha-se a critério de igualdade material, apresentado na Tabela 1 dessa dissertação. A referida emenda modificou diversos artigos constitucionais, fortalecendo a saúde enquanto direito de todos. Um dos artigos alterados foi o 198, que passou a exigir a edição de lei complementar, a ser reavaliada a cada cinco anos, para detalhar alguns aspectos do financiamento.

Atualmente, a norma que regulamenta o parágrafo terceiro do artigo 198 da Constituição é a Lei Complementar nº 141, de 13 de dezembro de 2012, que, explana a respeito dos critérios de partilha dos recursos:

Art. 17. O rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados na forma do caput dos arts. 18 e 22 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica,

socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a atender os objetivos do inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal (BRASIL, 2012, s.p.).

Ao falar sobre as necessidades de saúde da população, o artigo 17 invoca o critério de igualdade material, haja vista que, em tese, fornece mais recursos àqueles que mais precisam. Ao citar a dimensão demográfica, por outro lado, pode estar se referindo ao critério de igualdade formal, ou seja, “dar mais àqueles com maior contingente populacional”. Por fim, ao falar sobre a capacidade de oferta de ações e serviços de saúde, está-se referindo ao critério meritocrático, que “dá mais àquele que merece mais”. Ou seja, os estados que tem mais leitos hospitalares, por exemplo, receberiam mais recursos a partir desse critério, tendo em vista que têm maior capacidade de oferta de serviços de internação. Ao mesmo tempo, o parágrafo segundo do mesmo artigo determina a redução da desigualdade na oferta de serviços por meio de novos investimentos. Ou seja, as regiões com menores quantidades de leitos por habitante, por exemplo, teriam prioridade para receber novos investimentos nessa área. É possível, portanto, observar que o SUS contempla, em sua legislação, as três categorias de critérios apresentados na metodologia.

A Portaria nº 399, de 22 de fevereiro de 2006, que divulga o Pacto pela Saúde 2006, também aborda a questão do financiamento, fazendo alguns apontamentos sobre os critérios de partilha de recursos:

- 3.1 - São princípios gerais do financiamento para o Sistema Único de Saúde:
- Responsabilidade das três esferas de gestão – União, Estados e Municípios pelo financiamento do Sistema Único de Saúde;
  - Redução das iniquidades macrorregionais, estaduais e regionais, a ser contemplada na metodologia de alocação de recursos, considerando também as dimensões étnico-racial e social;
  - Repasse fundo a fundo, definido como modalidade preferencial de transferência de recursos entre os gestores;
  - Financiamento de custeio com recursos federais constituído, organizados e transferidos em blocos de recursos; (...) (BRASIL, 2006, s.p.).

Entre os critérios, chama a atenção que o segundo item introduz a dimensão étnico-racial e social. Além disso, fala-se em redução das iniquidades, diferentemente de outros documentos que falam em redução das desigualdades. Isso significa que o SUS pretende promover a equidade, que está relacionada à igualdade não somente no sentido formal, mas também no material. Além disso, a partir do Pacto, os recursos federais para o custeio passaram a ser divididos em blocos de financiamento: atenção básica; atenção de média e alta complexidade; vigilância em saúde; assistência farmacêutica; gestão do SUS. Os recursos

referentes a um determinado bloco não podem ser transferidos para os outros. Esse ponto tem sido objeto de críticas por parte dos gestores municipais, que dizem haver um excesso de rigidez neste modelo.

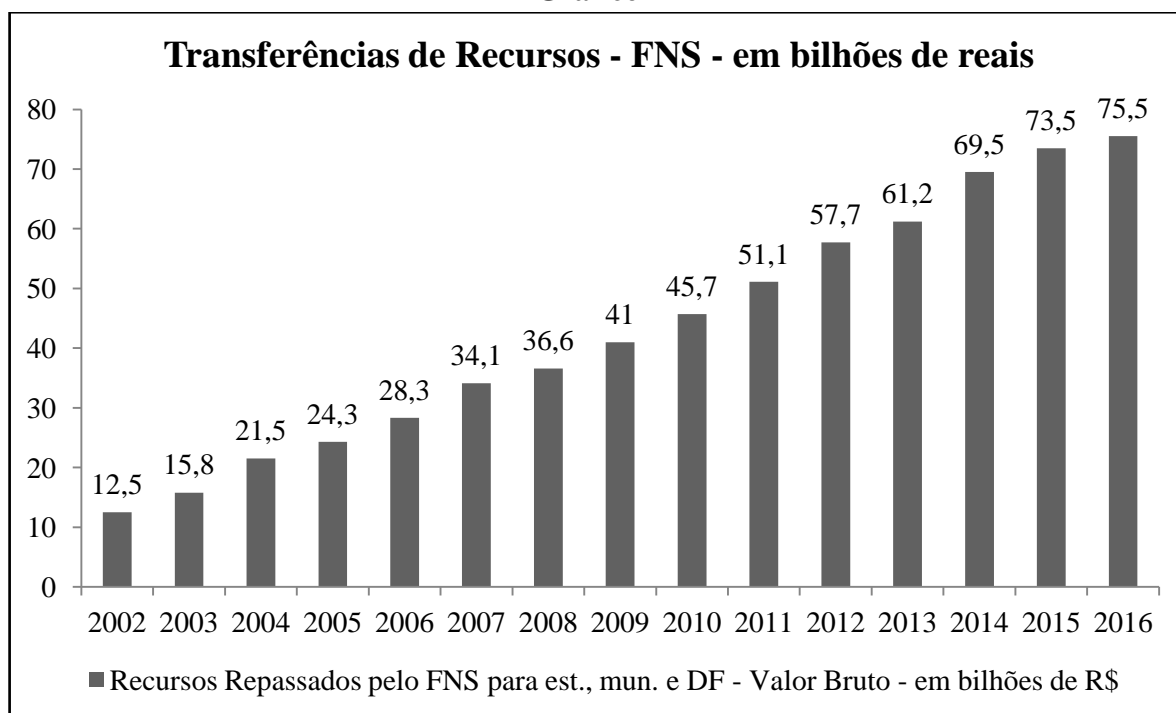
A gestão financeira dos recursos do SUS, no nível federal, é feita pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS). Instituído pelo Decreto nº 64.867/2969, o FNS é um fundo especial cuja gestão é exercida pelo diretor executivo, sob supervisão da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, observando o Plano Nacional de Saúde. Os recursos do fundo são utilizados tanto para as despesas correntes quanto para as de capital do MS, de seus órgãos e entidades vinculadas, integrantes do SUS. Além disso, são feitas transferências para os entes federados nas seguintes modalidades: fundo a fundo, convênios, contratos de repasses e termos de cooperação.

Os repasses fundo a fundo são utilizados para realizar pagamentos aos fornecedores e prestadores de bens e serviços do SUS. Por meio da Portaria nº 2.485, de 21 de outubro de 2009, do MS, foram estabelecidas algumas normativas a respeito do fundo a fundo. As contas para a transferência de recursos são abertas automaticamente pelo FNS, em cada um dos blocos de financiamento. A Caixa Econômica Federal, que é uma das instituições autorizadas a operar os repasses, criou uma solução de tecnologia chamada Sistema de Políticas Sociais (SIPOS), com o objetivo de facilitar e garantir segurança na gestão dos recursos. Para receberem as transferências, as secretarias de saúde dos entes da federação devem assinar um Termo de Adesão (CAIXA, ca. 2016).

Entre as fontes de recursos do FNS, destacam-se a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), 45% do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT), receitas próprias. Vale lembrar que a saúde é um dos eixos do tripé da seguridade social, ao lado da previdência e da assistência social. Desse modo, ela compõe o Orçamento da Seguridade Social, conforme inscrito nas leis orçamentárias.

De acordo com dados do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), o FNS contou com 112,5 bilhões de reais em 2016, considerando-se a dotação orçamentária autorizada e operacionalizada pelo fundo. De acordo com dados do Portal do FNS, 75,5 bilhões de reais foram transferidos do FNS para estados, municípios e DF no mesmo ano. O gráfico 1 apresenta os dados de transferências de recursos do fundo entre 2002 e 2016.

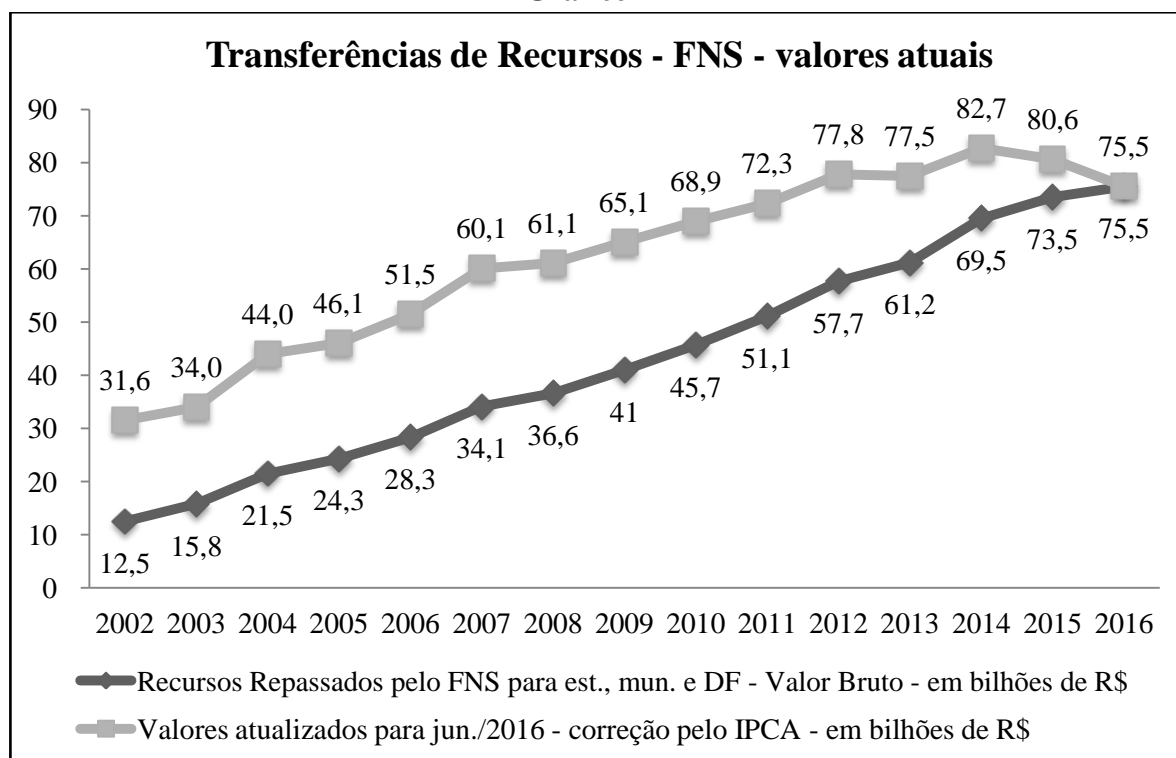
Gráfico 1



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando dados do Portal do FNS – [www.fns.saude.gov.br](http://www.fns.saude.gov.br)

Os dados do Ministério da Saúde demonstram que houve um aumento sustentado dos repasses de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para os fundos estaduais e municipais de saúde. Entre 2002 e 2016, o volume de recursos repassados saltou de 12,5 para 75,5 bilhões de reais. Trata-se do valor bruto, ou seja, sem os descontos referentes ao CONASS (Conselho Nacional de Secretários de Saúde), CONASEMS (Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde) e consignados.

Os dados disponíveis no Portal do FNS desconsideram as perdas de valor referentes à inflação do período, razão pela qual se decidiu proceder a uma atualização monetária dos valores. O objetivo foi o de gerar dados que permitissem uma análise mais realista da evolução dos repasses fundo a fundo ao longo do período, levando em conta as perdas inflacionárias. Para isso, lançou-se mão da Calculadora do Cidadão, disponível no Portal do Banco Central do Brasil. Cada um dos quantitativos de repasses teve o seu valor atualizado para junho de 2016, tendo como referência o mês de junho de cada ano. Foi adotado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Trata-se do índice oficial de inflação, utilizado para o estabelecimento de metas de inflação pelo Governo Federal. Com isso, foi possível gerar o gráfico 2, que traz uma comparação entre o valor nominal e o valor real das transferências, descontada a inflação.

Gráfico 2<sup>24</sup>

Fonte: Elaborado pelo autor utilizando dados do Portal do FNS e Banco Central do Brasil

O gráfico 2 revela que, embora tenha havido um aumento sustentado do valor bruto dos repasses, houve uma queda no valor real nos últimos 2 anos. Entre 2002 e 2014, o valor real das transferências aumentou de 31,6 para 82,7 bilhões de reais, o que representa uma elevação de 161,7% ao longo período. No entanto, em 2016 o valor real dos repasses cai para 75,5 bilhões de reais. Ou seja, de 2014 para 2016, houve uma queda de 8,7% no valor real das transferências de recursos para os fundos de saúde de estados, municípios e Distrito Federal. Essa queda aponta para uma reversão da tendência de alta dos investimentos em saúde por parte do governo federal, que está relacionada à crise econômica e às perdas de receitas. Para manter o pagamento de altos juros ao setor financeiro, o governo tem optado por reduzir os investimentos em saúde pública.

De acordo com informações fornecidas pelo e-SIC (Apêndice A), o SUS trouxe diversos benefícios para a saúde pública no Brasil: “o SUS é um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo. Ele abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país” (BRASIL, 2016a). Ao longo de seus quase 30 anos de implementação, o sistema passou por avanços e retrocessos. Ao mesmo tempo, houve uma consolidação da saúde

<sup>24</sup> Elaboração própria.

enquanto um direito social. Todavia, foram identificadas diversas ameaças ao progresso do SUS, como, por exemplo, a escassez de recursos.

### **3.2) Sistema Único de Assistência Social - SUAS**

#### **3.2.1) Breves Considerações Históricas**

A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é resultado do processo luta pela direito à assistência social. Ao mesmo tempo, deve-se destacar a profissionalização do serviço social, que passa a ser visto como uma carreira reconhecida na sociedade. Neste breve histórico, aborda-se o processo de efetivação da assistência social a partir da década de 1930 e os ganhos conquistados ao longo do século XX e início do século XXI. Além disso, fala-se sobre a concepção do SUAS e seu arcabouço legal (BRASIL, 2013).

Em julho de 1938, após o golpe branco ocorrido em 1937 seguido pela instalação do Estado Novo, é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, esse conselho era formado por pessoas ligadas à filantropia indicadas por Getúlio Vargas. Ao conselho cabia avaliar os pedidos de auxílio financeiro. O valor dos repasses aos desamparados era decidido pelo governo, sem o devido controle social e sem critérios precisamente definidos (Ibid.).

À época, criou-se também a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Inicialmente, sua missão era atender às famílias dos soldados brasileiros enviados para a guerra. Posteriormente, passou a atender aos desamparados de forma geral. A instituição foi dirigida por Darcy Vargas, esposa de Getúlio, dando início ao chamado ao “primeiro-damismo” na assistência social. Ao longo da década de 1940, a LBA se disseminou pelo país por meio das comissões municipais, incentivando o voluntariado de pessoas do sexo feminino. Era um modelo baseado na caridade e na benemerência. As ações eram fragmentadas e desordenadas. O invés de se garantir a assistência social como direito, o governo regulamentava a filantropia.

Durante a ditadura civil-militar, manteve-se a mesma lógica assistencial. Foram criadas outras entidades assistenciais, como o Fundo de Apoio ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A situação começou a mudar em meados da década de 1980, quando houve intensa mobilização popular em prol dos direitos sociais e pela volta da democracia. Isso permitiu que diversos direitos sociais fossem reconhecidos pela Constituição

de 1988, entre eles os da assistência social, saúde e cultura, objetos dessa pesquisa. Com isso, o direito à proteção social passou a se estender àqueles que não contribuem para a previdência. A categoria dos assistentes sociais teve importante papel nesse processo, com destaque para o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) (Ibid.).

Em 2003 foi realizada a quarta Conferência Nacional de Assistência Social, que teve como principal deliberação a criação do SUAS. Este sistema é formado por um conjunto de componentes que interagem no sentido de organizar as políticas de assistência social no Brasil. Ele reúne os esforços dos três níveis de governo (União, estados, e municípios), com o objetivo de dar organicidade às iniciativas no âmbito da assistência social. O SUAS possui como marcos normativos maiores a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/1993), revisada em 2011. A Carta Magna, em seu artigo 194, insere a assistência social no capítulo que trata da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social. Propõe a universalização do acesso, o caráter não-contributivo e a responsabilidade do Estado em prestar o serviço. Gera-se a expectativa de que a assistência social deixe de depender do voluntarismo, efetivando-se como direito de cidadania. Embora o SUAS não seja citado expressamente na Constituição, o artigo 204, ao apresentar como diretrizes a descentralização político-administrativa e a participação da população, fornecem o aporte normativo para sua estruturação. A LOAS foi aprovada pelo Congresso Nacional em 1993, a partir de um importante processo de mobilização social. O artigo sexto aborda o sistema (BEZERRA, 2014).

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (BRASIL, 1993, s.p.).

Em 1997 é editada a Norma Operacional Básica (NOB), que conceitua o sistema descentralizado e participativo e regulamenta a exigência de conselho, plano e fundo de assistência social (CPF) para que o município possa receber recursos federais. Em 1998, é apresentada nova edição da NOB, que dá caráter deliberativo às Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite. As CIBs e a CIT são espaços de negociação e pactuação política, com participação de gestores dos três níveis de governo. Em 2004, é criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No mesmo ano, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social, por resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). É realizado um processo de discussão e debate que culmina na aprovação, em 14 de

julho, da NOB 2005, pelo CNAS, que cita expressamente o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BEZERRA, 2014).

Em 2011, o Congresso aprova a nova LOAS, que insere o SUAS no texto legal, também no artigo sexto: “A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”. É aprovada, à luz da LOAS 2011, a NOB 2012, com novas diretrizes para as relações federativas no âmbito do SUAS, explicitadas a seguir (Ibid.).

### **3.2.2) Descentralização de recursos no SUAS**

Neste item, aborda-se a descentralização de recursos no SUAS a partir de três aspectos, analogamente à análise feita sobre o SUS: os critérios de admissão, os critérios de partilha dos recursos e o volume de recursos repassados a estados, municípios e Distrito Federal. No que se refere aos critérios, busca-se estabelecer relações com a taxonomia apresentada na introdução por meio da Tabela 1.

O SUAS tem, como uma de suas características, a descentralização dos recursos para estados, DF e municípios, para que estes desenvolvam as políticas de assistência social. O repasse financeiro é condicionado por uma série de controles burocráticos, que visam assegurar a gestão adequada dos recursos e a participação da sociedade. Em princípio, os entes federados não têm obrigação de aderir ao sistema, tendo em vista que possuem autonomia política, administrativa, legislativa e financeira. Na prática, há certa pressão para eles busquem recursos federais, tendo em vista que a maior parte dos tributos são arrecadados no âmbito da União (CNM, 2009). Se um município não realiza a adesão aos programas e sistemas federais e estaduais de descentralização de recursos, sua população é castigada pela total precariedade das políticas públicas. Neste sentido, apesar de ser apresentada como uma faculdade para o município, a adesão aos sistemas é, antes disso, uma imposição do modelo federativo e tributário adotado no país. Isso permite, por um lado, que a União tenha capacidade para implantação de políticas a nível nacional e, por outro, retira a faculdade dos municípios de formular autonomamente suas políticas (BEZERRA, 2014).

Para receber recursos do SUAS, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o município precisa comprovar a existência de determinados componentes mínimos, estabelecidos na LOAS (Lei nº 8.742/1993). Houve diversas alterações nessa lei ao longo dos anos, sendo que a principal delas foi por meio da Lei nº 12.435/2011, que ratifica a criação do SUAS. Os critérios de admissão são apresentados no artigo 30:



Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999<sup>25</sup> (BRASIL, 1993, s.p.).

O artigo 30-C, inserido pela Lei nº 12.435/2011, exige também a elaboração de relatório de gestão, como forma de prestação de contas da utilização dos recursos federais. Observa-se grande similaridade nos critérios de admissão do SUS e do SUAS para recebimento das transferências federais. Dos requisitos exigidos pelo SUS na Lei nº 8.142/1990, o único que não é citado expressamente na LOAS é a “Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS)”. Vale destacar que o plano de carreira dos servidores da assistência social é um ponto muito importante para a estruturação da política de assistência social, sendo essa uma importante lacuna na LOAS, se comparada à lei do SUS.

Por outro lado, a Lei nº 12.435/2011, que altera a LOAS, permite a utilização dos recursos do cofinanciamento federal para pagamento de servidores públicos efetivos que compõe as equipes de referência das Proteções Sociais Básica e Especial.<sup>26</sup> (art. 6-E) (BRASIL, 2016b). Isso demonstra uma preocupação em garantir que os serviços da assistência social sejam prestados por servidores concursados e não por comissionados. A Norma Operacional Básica de 2005 (NOB 2005) estabelece que o SUAS possua quatro tipos de gestão: dos municípios, do Distrito Federal, dos estados e da União. No caso dos municípios, existem três níveis de gestão: inicial, básica e plena, de acordo com o desenvolvimento dos requisitos de gestão da política de assistência social e dos equipamentos disponíveis no município.

A tramitação da habilitação dos municípios é processada no âmbito estadual. Primeiramente, o gestor municipal encaminha a documentação para análise e deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social. Caso seja aprovado, os documentos são enviados para a Secretaria de Estado de Assistência Social ou congêneres. A secretaria emite parecer

---

<sup>25</sup> O parágrafo único foi inserido pela Lei nº 9.720/1998.

<sup>26</sup> A composição das equipes de referência está estabelecida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS, instituída pela Resolução do CNAS nº 269 de 13 de dezembro de 2006.

técnico sobre as condições de o município assumir o nível de gestão pleiteada e encaminha para a Comissão Intergestores Bipartite, no prazo de trinta dias. Caso aprovado pela CIB, preenche-se um termo de habilitação, que deve ser publicado pela secretaria estadual e encaminhado para a Secretaria Técnica da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) em Brasília (NOB: 2005, p. 39-40).

Não há um padrão para a renovação da habilitação. Cada CIB pode determinar ou não um prazo para revisão, por meio de seu regimento interno. Geralmente, exige-se a renovação a cada dois anos ou a cada quatro anos (RABELO, 2014). O próprio CNAS reconheceu os problemas e dificuldades na habilitação dos municípios, sobretudo por seu caráter burocrático e cartorial. No preâmbulo da NOB 2012, estas contradições foram apresentadas:

14. Uma das necessidades de aprimoramento está relacionada ao processo de habilitação dos Municípios nos níveis de gestão estabelecidos pela NOB SUAS 2005: inicial, básica ou plena. Esse processo foi demarcado pelo caráter cartorial, que consistia essencialmente na verificação de documentos para comprovar os requisitos de gestão que, em muitos casos, após visitas in loco, não se confirmavam. Na maioria dos Estados, não se adotou procedimentos para o acompanhamento da gestão de forma sistemática ou não foi realizada a revisão da habilitação, como forma de reavaliação do cumprimento dos requisitos de habilitação ou mesmo de avaliação da gestão (BRASIL, 2012, s.p.).

A revisão da LOAS, aprovada em 2011, além de formalizar a criação do SUAS, determinou a sua abrangência: “O SUAS é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.” (Lei nº 12.435, art. 6º, § 2º, 2011). Essa lei também instituiu o Índice de Gestão Descentralizada (IGDSUAS), que é um instrumento de aferição da qualidade de gestão descentralizada no âmbito dos municípios, do DF e dos estados. Conforme os resultados alcançados (notas de 0 a 1), a União apóia financeiramente o aprimoramento da gestão como forma de incentivo. Mas, para receber os recursos, o ente federado precisa alcançar, no mínimo, o índice de 0,2. É adotada uma lógica meritocrática, baseada no “ranqueamento” e premiação dos municípios mais bem avaliados. Paradoxalmente, aqueles com pior avaliação e pior qualidade na gestão não recebem recursos, o que dificulta o seu aprimoramento. Dentro da taxonomia proposta na metodologia, a distribuição de recursos a partir do IGDSUAS segue o critério meritocrático (BEZERRA, 2014).

A partir da NOB 2012, os entes federados passaram a ser avaliados por meio do Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID SUAS), composto de um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Ele é mensurado por meio da Rede SUAS, que é o sistema nacional de informação do SUAS. A Rede colhe

informações por meio do Censo SUAS, realizado anualmente através de questionários enviados aos gestores municipais, estaduais e distritais de assistência social. O ID SUAS permite que os estados, o DF e os municípios sejam agrupados em níveis de gestão, de acordo com sua escala de aprimoramento na gestão do sistema e o estágio de organização do SUAS em âmbito local. Dessa forma, a Rede SUAS compõe um banco de dados sobre os recursos repassados, com informações sobre programas, serviços e benefícios socioassistenciais, gerenciamento de convênios, suporte à gestão orçamentária (BRASIL, 2014).

De acordo com dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio de entrevista com o gestor Jaime Rabelo (2014), 100% dos estados haviam assinado pacto de aprimoramento da gestão. Este pacto é um instrumento de indução do aperfeiçoamento da gestão do SUAS. Trata-se de um compromisso firmado entre estados e municípios e a União, tendo sido acordado na Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

O repasse regular e automático fundo a fundo foi efetivamente implementado no âmbito do SUAS em 2005, sendo que a previsão legal para este tipo de transferência é dada pela Lei 9.604/1998:

Art. 2º Os recursos poderão ser repassados automaticamente para o fundo estadual, do Distrito Federal ou municipal, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, desde que atendidas as exigências deste artigo pelo respectivo Estado, Distrito Federal ou Município.

Parágrafo único. Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social recebidos pelos fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, na forma prevista no caput, serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados, pelos respectivos conselhos, buscando, no caso de transferência aos fundos municipais, a compatibilização no plano estadual e respeito ao princípio de equidade (BRASIL, 1998, s.p.).

Entre 1998 e 2005, havia transferências fundo a fundo, mas elas não eram, de fato, automáticas, como permitia a lei. Durante este período, o processo era mais burocratizado, sendo que ainda era preciso preencher formulários e documentos, por meio da Rede SAC (Serviço de Ação Continuada). Tratava-se de uma espécie de convênio simplificado (MARTINS, 2014). A NOB-SUAS 2005 representou um marco na estruturação do sistema, instituindo o repasse regular e automático fundo a fundo. Ela simplificou os instrumentos de repasse e prestação de contas do cofinanciamento federal, definindo claramente as duas formas de repasse: o convencional e o fundo a fundo. Introduziram-se critérios de partilha transparentes e objetivos, buscando-se a superação das distorções regionais (Ibid.).

Os fundos de assistência social são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos quais devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. Para receber os repasses, além da habilitação do município pela Comissão Intergestores Bipartite, é necessário que o fundo de assistência social atenda a alguns requisitos. A principal base normativa para a constituição dos fundos é a Lei nº 4.320/1964, que estatui as normas gerais de direito financeiro. Eles devem estar inscritos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), na condição de matriz, conforme instruções normativas da Receita Federal. Isso permite melhor identificação e controle das contas vinculadas a ele. Contudo, o fundo não deve possuir personalidade jurídica, nem autonomia administrativa. Sua gestão cabe ao órgão gestor da assistência social, sob supervisão e controle dos respectivos conselhos. Além disso, ele se caracteriza enquanto fundo especial e deve possuir unidade orçamentária específica, devendo ser instituído por lei (BRASIL, 2012).

Dulcelena Martins, diretora do Fundo Nacional de Assistência Social (2014), destaca a necessidade de haver uma equipe de trabalho específica para o fundo, dada a complexidade de sua gestão. A lei que cria o fundo é geralmente a mesma que cria o conselho de assistência social. Esta lei deve prever expressamente a transferência fundo a fundo como uma de suas fontes de receitas. A secretaria municipal elabora um plano de trabalho, que é uma espécie de proposta orçamentária anual do fundo, a ser aprovado pelo conselho. Outro requisito para o repasse é o plano de assistência social, que tem periodicidade quadrianual para coincidir com o Plano Plurianual (PPA). Para receber os recursos, é necessário que o fundo esteja em efetivo funcionamento, ou seja, o município deve alocar recursos de seu próprio orçamento no fundo. Apesar de não haver um valor mínimo, Dulcelena explica que geralmente os municípios destinam um valor significativo (BEZERRA, 2014).

Um dos desafios do FNAS atualmente é garantir que o ordenador de despesas dos fundos municipais sejam os próprios secretários. Em algumas cidades, o prefeito continua com esta atribuição, o que pode comprometer a autonomia da gestão da assistência social e a agilidade nos pagamentos. De acordo com o artigo 12 da NOB-SUAS 2012, o gestor da assistência social deve ser também o responsável pelo fundo, constituindo-se como ordenador de despesas (MARTINS, 2014).

O FNAS contou com um orçamento de 48,4 bilhões de reais em 2016, de acordo com dados a Lei Orçamentária Anual (LOA 2016). As principais fontes de financiamento foram o Pis-Pasep (fonte 153 do Orçamento da União) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) (fonte 151). Geralmente, mais de 90% dos recursos do fundo

são destinados ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), dirigido a pessoas com deficiência e idosos em situação de vulnerabilidade. Esses recursos são distribuídos por meio do INSS. Aproximadamente 4% são destinados ao repasse regular e automático fundo a fundo. As emendas parlamentares e os repasses voluntários, transferidos por meio de convênio ou contrato de repasse, representam um pequeno percentual do orçamento do fundo, sendo muito inferior ao volume repassado na modalidade fundo a fundo. Enquanto os convênios são utilizados para a realização de projetos específicos, o fundo a fundo é destinado à prestação continuada de serviços socioassistenciais (MARTINS, 2014).

Aos entes federados que preenchem os requisitos especificados na legislação, são repassados recursos em periodicidade mensal. O FNAS não se compromete, no entanto, com a realização dos repasses em um dia específico do mês. De acordo com Dulcelena, os repasses são feitos tão logo os recursos são transferidos da Conta Única do Tesouro Nacional para o FNAS. Este dia pode variar, razão pela qual o MDS não pode se comprometer com um dia específico (Ibid.).

Existem diversos problemas no processo de repasse fundo a fundo no âmbito do SUAS. Consultas ao Portal do FNAS permitiram observar a ocorrência de constantes atrasos nos pagamentos das parcelas mensais referentes aos repasses, por parte da União. Além disso, os entes federados têm enfrentado dificuldades para planejar e executar as ações socioassistenciais. Com isso, os recursos repassados pela União muitas vezes se acumulam nas contas dos fundos municipais, estaduais e distrital de assistência social. Para enfrentar esse problema, o MDS, por meio da Portaria nº 36/2014, decidiu “suspender temporariamente o repasse dos recursos de que trata esta Portaria quando o somatório dos saldos constantes nas contas bancárias vinculadas aos serviços for maior ou igual a doze meses de repasse” (BRASIL, 2014, s.p.).

A suspensão dos repasses ocorreu porque os gestores não estavam conseguindo gastar os recursos repassados pela União no tempo correto, o que reflete uma falta de planejamento e capacitação. Ao mesmo tempo, a portaria garante que os repasses são restabelecidos à medida que os recursos forem gastos. A ideia é incentivar os entes federados a executarem os recursos adequadamente.

A LOAS (Lei nº 8.742/1993), ao apresentar as competências do Conselho Nacional de Assistência Social, faz alguns apontamentos sobre os critérios de partilha dos recursos dos SUAS:

Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social:  
(...) IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais eqüitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (BRASIL, 1993, s.p.).

De acordo com a mesma lei, os referidos critérios devem ser propostos pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (art. 19, inciso V). Durante os governos Lula e Dilma, esse órgão era o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A partir da reforma ministerial imposta por Michel Temer com o golpe de 2016, o órgão passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

O artigo quarto da LOAS estabelece os princípios que regem a assistência social. O primeiro deles é a “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica” (BRASIL, 1993, s.p.). Este princípio remete à ideia de igualdade material, oferecendo mais recursos àqueles que mais precisam, independente de sua condição financeira.

Quanto aos critérios de repasse, a NOB 2005 também trouxe inovações importantes. Buscou-se equalizar, priorizar e projetar a universalização da política de assistência social. Foi criado um complexo instrumento de mensuração de critérios de partilha para a proteção social básica. "A combinação de critérios considera o porte populacional dos municípios, a proporção de população vulnerável e o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura" (BRASIL, 2005, p. 56).

A proporção da população vulnerável é calculada por meio da taxa de vulnerabilidade social, medida por estado. Para mensurar essa taxa, são utilizados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e o Censo Demográfico do PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio). Busca-se mensurar a infraestrutura de moradia, a renda, a evasão escolar, o analfabetismo, a quantidade de pessoas idosas ou com deficiência na família, o trabalho infantil, o desemprego. A combinação destes vários índices gera a taxa de vulnerabilidade social de um determinado território. O terceiro critério é o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura. Há 3 indicadores básicos e um complementar, a depender do porte do município. Os indicadores básicos são: taxa de vulnerabilidade social municipal, receita corrente líquida municipal per capita, recursos transferidos pelo FNAS para

proteção social básica per capita. Foi elaborado um complexo mecanismo de cruzamento de indicadores e aplicação dos critérios de partilha.

Os critérios de partilha de recursos para proteção social especial seguiram outra série de critérios. Este nível de proteção refere-se, entre outros assuntos, ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e ao enfrentamento do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes. Além do critério de taxa de vulnerabilidade social, foram consideradas as taxas de incidência de trabalho infantil e exploração sexual.

A NOB SUAS 2012 gerou mudanças nos critérios de financiamento. Foram criados os blocos de financiamento, a exemplo do que já ocorria no SUS. De modo geral, os critérios são pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), por meio de resolução. Os critérios procuram reduzir as distorções sociais e territoriais. Por exemplo: na modalidade de serviço de equipe volante, o critério é o tamanho do território do município e distribuição da população no território. Os municípios de maior área e com população mais espalhada são os primeiros a receber (RABELO, 2014).

O MDS, em resposta ao pedido de informação feito em virtude da presente pesquisa, destacou que o advento dos repasses fundo a fundo permitiu a superação da lógica convencional e do critério per capita. “A União, nesse novo cenário, propõe os critérios de partilha e apresenta-os à CIT para pactuação e ao CNAS para deliberação, ao qual, conforme disposto na LOAS, cabe aprovar os critérios de partilha de recursos a serem repassados pelo FNAS.” (BRASIL, 2016b). O ministério informou ainda que os critérios de partilha foram instituídos para serem públicos, compreensíveis pelas instâncias da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), universais, equitativos e pactuados nas instâncias da PNAS (Apêndice B<sup>27</sup>).

A partir da análise destes critérios de partilha e indicadores, pode-se concluir que o SUAS tem utilizado principalmente critérios de igualdade material, que buscam a redução das desigualdades estruturais. Os recursos são destinados prioritariamente aos municípios mais afetados pelos problemas sociais. Critérios de igualdade formal e meritocrático são utilizados em alguns índices, mas o critério de igualdade material é preponderante. Esse resultado confirma postulados de Marta Arretche (2010), comprovando que a descentralização de recursos para estados e municípios geralmente contribuem para a redução das desigualdades sociais e regionais no Brasil.

Um estudo realizado a respeito da implementação do SUAS nos municípios constatou avanço na gestão da política de assistência social entre os anos de 2005 e 2009:

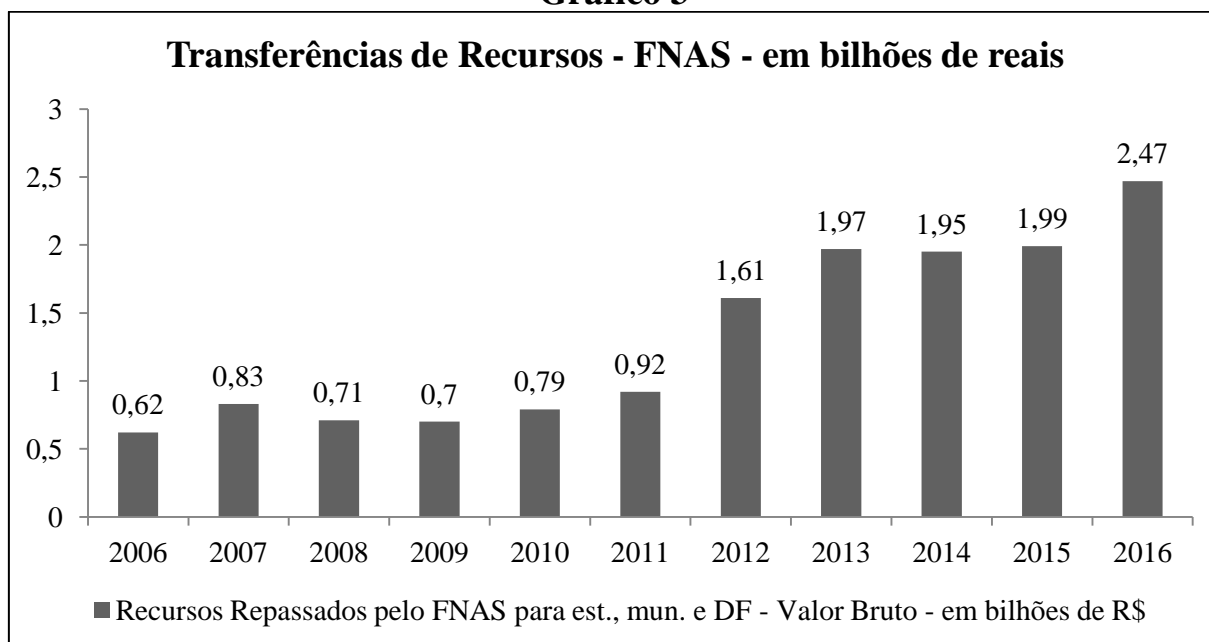
---

<sup>27</sup> A resposta completa ao pedido de informação está disponível no Apêndice B dessa dissertação.

(...) Os resultados sugerem que o processo de implantação de um novo modelo de gestão descentralizada após 2005 foi, apesar de discreto, bem sucedido tanto na expansão das condições operacionais das prefeituras quanto na provisão de serviços assistenciais. Além disso, nesse segundo aspecto, foi possível identificar que houve redução da disparidade entre os municípios. Todavia, o fator mais importante foi justamente o fato de que a evolução da política nos quatro anos analisados foi mais concentrada em cidades que apresentavam piores desempenhos na gestão da assistência social (CAVALCANTE; RIBEIRO, 2012, p. 214).

Analogamente ao gráfico produzido sobre o SUS, buscou-se realizar um levantamento a respeito dos repasses realizados no âmbito do SUAS nos últimos anos (Gráfico 3). Diferentemente do Portal FNS, o Portal do FNAS não disponibiliza, com fácil acesso, os dados globais das transferências de recursos ano a ano. São disponibilizados dados específicos de cada município, divididos por bloco de financiamento. Assim, para se obter os referidos dados, lançou-se mão do Portal da Transparência, mantido pelo governo federal.

**Gráfico 3**



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando dados do Portal da Transparência.

Entre 2006 e 2011, o valor dos repasses foi obtido por meio do somatório dos montantes correspondentes ao programa 1384 (Proteção Social Básica) com o programa 1385 (Proteção Social Especial), ambos referentes ao Plano Plurianual (PPA). De 2012 a 2016, os repasses passaram a figurar no PPA no programa 2037 (Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS). A mudança na conformação dos programas do PPA de 2011 para 2012 ajuda a explicar a discrepância nos valores dos repasses entre esses dois anos e os subsequentes. Este esforço de pesquisa permitiu a elaboração do gráfico 3. É importante

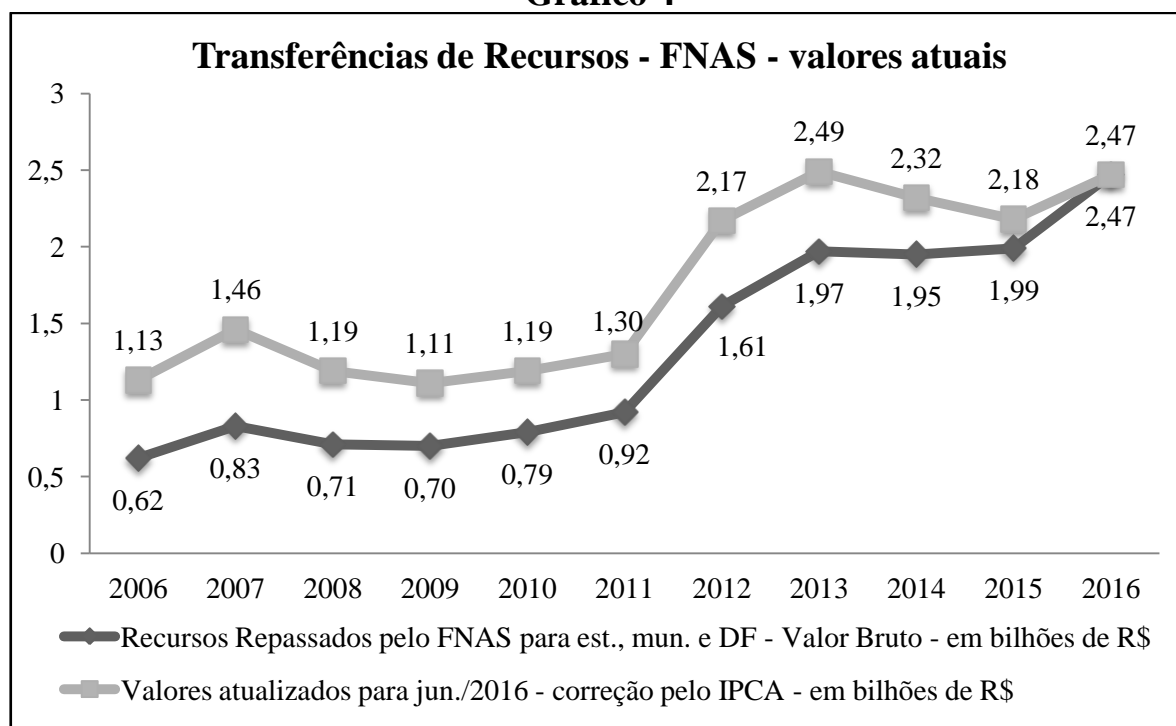


destacar que não se incluem nos repasses do FNAS aqueles tidos como transferências diretas ao cidadão (Bolsa-Família), nem o Benefício de Prestação Continuada (BPC), paga por meio do INSS (BRASIL, 2005). Os recursos repassados por meio do fundo a fundo são para o cofinanciamento dos serviços ofertados nos equipamentos da assistência, com destaque para o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

O gráfico 3 permite observar que, entre 2006 e 2011, as transferências permaneceram abaixo de um bilhão de reais. Entre 2012 e 2016, houve aumentos consistentes no volume de recursos, sendo que, em 2016, foi ultrapassada a marca de dois bilhões de reais. Constatase que o volume de recursos para o cofinanciamento dos serviços de assistência social é bem inferior ao da saúde, exibido nos gráficos 1 e 2.

Da mesma forma que ocorreu no FNS, buscou-se calcular os valores atualizados dos repasses de recursos, descontando-se as perdas inflacionárias. Para isso, utilizou-se a Calculadora do Cidadão, disponível no site do Banco Central do Brasil, nos mesmos moldes do cálculo realizado no gráfico 2.

**Gráfico 4**



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando dados do Portal da Transparência e do Banco Central do Brasil.

O Gráfico 4 demonstra que, entre 2006 e 2016, o valor real das transferências aumentou de 1,13 para 2,47 bilhões de reais, o que representa uma elevação de 118,6% ao longo período. Embora em 2016 tenha-se registrado o maior volume de recursos em termos

nominais, o Gráfico 4 revela que, descontada a inflação, uma maior quantidade de recursos foi investida em 2013 (2,49 bilhões de reais em valores atualizados para junho de 2016).

No pedido de informações enviado ao MDS por meio do e-SIC, questionou-se quais os benefícios que o SUAS trouxe para a área da assistência social. Contudo, o ministério decidiu não responder a essa pergunta, por se tratar, segundo o interlocutor, de uma avaliação subjetiva. Não obstante, foi possível observar importantes avanços trazidos pela adoção da lógica sistêmica na condução da política de assistência social. A implantação dos repasses fundo a fundo permitiu a expansão da rede socioassistencial e dos serviços prestados à população.

### **3.3) Descentralização de recursos no SNC e perspectivas de implantação do repasse fundo a fundo**

Nesta sessão, abordam-se, analogamente, os critérios de admissão ao SNC, as tentativas de descentralização de recursos por meio de editais de fortalecimento do sistema e os seus critérios de seleção. Além disso, disserta-se sobre as perspectivas de implantação dos repasses fundo a fundo no SNC e os critérios que podem ser adotados para partilha dos recursos.

Os critérios de admissão e de partilha de recursos no SNC ainda não estão bem delimitados, tendo em vista que o sistema ainda não foi regulamentado em lei. No entanto, o artigo 216-A da Constituição e outros documentos permitem fazer algumas inferências a esse respeito. Conforme prevê a Emenda Constitucional nº 71, de 2012:

- § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:
- I - órgãos gestores da cultura;
- II - conselhos de política cultural;
- III - conferências de cultura;
- IV - comissões intergestores;
- V - planos de cultura;
- VI - sistemas de financiamento à cultura;
- VII - sistemas de informações e indicadores culturais;
- VIII - programas de formação na área da cultura; e
- IX - sistemas setoriais de cultura (BRASIL, 2012, s.p.)

Contudo, ainda não há certeza sobre quais desses componentes serão considerados obrigatórios para efeitos de admissão no sistema e habilitação para recebimento de recursos. O Projeto de Lei nº 4.271/2016, em tramitação na Câmara dos Deputados, pretende regulamentar o Sistema Nacional de Cultura. De autoria do deputado João Derly (Rede-RS), o

projeto original não determina quais componentes são obrigatórios e quais não o são. No entanto, o Ministério da Cultura, ao apreciar a matéria, emitiu parecer sugerindo algumas mudanças no projeto. O MinC opina que três componentes sejam considerados não-obrigatórios: programas de formação na área cultural, sistemas setoriais de cultura e sistemas de informações e indicadores culturais. Além disso, sugere-se que os municípios com menos de 20 mil habitantes sejam dispensados da realização de conferência de cultura e que municípios com menos de 50 mil habitantes sejam dispensados de contrapartida de recursos. Essas mudanças teriam como objetivo facilitar a inserção dos municípios no SNC, com vantagens adicionais para pequenos municípios, que possuem menor capacidade de financiamento (BRASIL, 2017).

Ao longo da Era PT, a principal proposta de reformulação do modelo de financiamento da cultura foi o Projeto de Lei do Procultura, que pretendia fortalecer os mecanismos de financiamento público das atividades culturais, com destaque para o Fundo Nacional de Cultura, que passaria a fazer transferências diretas aos fundos públicos de municípios, estados e DF. De acordo com o caput do artigo 19 do projeto, aprovado na Câmara dos Deputados, ao menos 30% dos recursos do FNC deveriam ser destinados aos entes federados. No parágrafo terceiro do referido artigo, são informadas as condicionalidades para o recebimento dos recursos:

§ 3º As transferências previstas neste artigo estão condicionadas à existência, nos respectivos entes federados, de:

I - fundo de cultura apto a efetuar transferência direta fundo a fundo;

II - plano de cultura em vigor no prazo de até 1 (um) ano após a publicação desta Lei;

III - órgão colegiado oficialmente instituído para a gestão democrática e transparente dos recursos, em que a sociedade civil tenha representação no mínimo paritária, assegurada em sua composição a diversidade regional e cultural (BRASIL, 2014, p. 20).

O projeto afirma ainda que a gestão dos recursos deveria ser submetida aos respectivos conselhos, o que indica para a necessidade de apresentação de um relatório de gestão. No que se refere às contrapartidas, o projeto indica que elas seguiriam as regras da Lei de Diretrizes Orçamentárias para as transferências voluntárias da União para entes federados (BRASIL, 2014). É interessante notar que o projeto fala em transferência direta, mas não afirma que elas serão regulares e nem automáticas. Ou seja, os repasses continuariam sendo voluntários, diferentemente do que ocorre no SUS e no SUAS, que possuem transferências automáticas para a prestação continuada de serviços. Esse projeto foi aprovado na Câmara, mas está

parado no Senado desde 2014. Desde maio de 2015 ele está aguardando parecer do relator da matéria na CCJ, senador Roberto Rocha.

Uma peculiaridade do SNC é que o ente federado pode aderir ao sistema antes mesmo de ter criado os componentes mínimos para o funcionamento do sistema. Essa adesão é feita por meio da assinatura do acordo de cooperação federativa, por parte do chefe do Poder Executivo do ente federado e pelo secretário de articulação e desenvolvimento institucional do MinC. Após a publicação do extrato do acordo, o ente federado tem o prazo de dois anos para institucionalizar o sistema municipal, estadual ou distrital e colocar em funcionamento os seus componentes. Se o ente federado não cumprir esse prazo, ele pode ser aditivado por mais dois anos, bastando uma solicitação formalizada em ofício, escaneada e enviada para o Ministério da Cultura por mensagem eletrônica.

Esse formato de adesão foi criado para facilitar o ingresso dos entes federados no sistema. Ao mesmo tempo, vale destacar que nem mesmo o MinC conseguiu cumprir a sua parte do acordo de cooperação, tendo em vista que não criou a Comissão Intergestores Tripartite e não implementou o repasse fundo a fundo. Ao mesmo tempo, essa prática reflete uma ideia de secretaria militante, na qual a SAI, à época, buscava fomentar a criação de sistemas de cultura de forma a incentivar o próprio governo federal e o Congresso a investirem na ideia do SNC, que carece de regulamentação em lei.

Entre as incumbências assumidas pelo município, ao assinar o acordo de cooperação federativa com o MinC, destaca-se a de criar, coordenar e desenvolver o Sistema Municipal de Cultura (SMC). O acordo prevê também a criação de conselho, plano e fundo, a realização de conferências, o compartilhamento de informações por meio do SNIIC, o compartilhamento de recursos para a execução de programas, projetos e ações culturais, entre outros. Para o estado, existe também o compromisso de criar a Comissão Intergestores Bipartite (CIB).

O texto-base do SNC, lançado em 2011, também disserta a respeito dos componentes do sistema, embora não determine quais são obrigatórios e quais são optativos. Além dos itens já tratados nos outros documentos, o texto aborda os relatórios anuais de gestão, que devem ser elaborados nos três níveis de governo. Este instrumento guarda semelhanças com o preconizado pelo SUS e pelo SUAS. Entre outros quesitos, o relatório deve avaliar o cumprimento das metas do PNC e do Plano de Ação Anual. Ele deve ser elaborado anualmente pelo gestor do sistema e submetido ao respectivo conselho (BRASIL, 2011c).

O Guia de Orientações para os Municípios trata mais especificamente dos componentes mínimos do sistema de cultura, a nível municipal<sup>28</sup>. Na sessão destinada às perguntas mais frequentes relativas ao sistema municipal de cultura, a primeira questão se refere ao método de instituição de um sistema de cultura:

Como o município pode instituir o seu Sistema Municipal de Cultura (SMC)?

A instituição do Sistema Municipal de Cultura (SMC) deve ser feita por meio de lei própria, encaminhada à Câmara de Vereadores pelo prefeito do município. Nessa lei devem estar previstas a estrutura e os principais objetivos de pelo menos cinco componentes: Órgão Gestor (secretaria de cultura ou equivalente), Conselho Municipal de Política Cultural, Conferência Municipal de Cultura, Plano Municipal de Cultura e Sistema Municipal de Financiamento à Cultura (com Fundo de Cultura) (BRASIL, 2011a, p. 33).

Desse modo, o guia já sinalizava a necessidade de se instituir o sistema por meio de lei própria, o que viria a ser confirmado pela Emenda Constitucional nº 71/2012. Neste ponto, o SNC se diferencia dos outros sistemas estudados. No SUS e no SUAS, existe a obrigatoriedade do CPF, mas eles podem ser estabelecidos em diferentes leis. O sistema de cultura, por sua vez, deve ser criado em lei específica, em que conste cada um dos componentes. De acordo com o guia de orientações, a lei geral do SMC seria necessária para criar as conexões entre os componentes do sistema. “Por exemplo: a Conferência Municipal estabelece as macrodiretrizes da política cultural, que devem ser detalhadas pelo Plano Municipal de Cultura (PMC), elaborado pelo Órgão de Cultura, com a colaboração e aprovação do Conselho (...)” (Ibid., p. 33).

Outra diferença é que o sistema de cultura, ao invés de se referir diretamente ao fundo de cultura, fala sobre o sistema de financiamento à cultura, da qual o fundo de cultura seria o principal componente. Isso ocorre porque o financiamento também pode ser feito por meio de outros mecanismos, tais como o orçamento público destinado ao órgão gestor de cultura, o incentivo fiscal e o investimento (financiamento reembolsável).

No que se refere aos critérios de partilha dos recursos, também não há um consenso de como ela funcionará no caso do SNC, tendo em vista que a matéria ainda não foi regulamentada. No livro-base do SNC são feitos alguns apontamentos a respeito dessa questão. A negociação e a pactuação dos critérios seria realizado pela Comissão Intergestores

---

<sup>28</sup> O modelo de projeto de lei de sistema municipal de cultura, contido no guia de orientações para os municípios, apresenta três dos componentes do sistema como não obrigatórios: Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais (SMIIC), Programa Municipal de Formação na Área da Cultura (PROMFAC), e sistemas setoriais de cultura.

Tripartite (CIT), para posterior discussão e deliberação por parte do CNPC. No nível estadual, a pactuação seria feita no âmbito das CIB's e a aprovação pelos conselhos estaduais. De acordo com a proposta, deveriam ser elaborados critérios públicos, construídos com base em indicadores (BRASIL, 2011c).

Esses indicadores deveriam combinar informações sociais, econômicas e demográficas. Além disso, eles devem considerar o campo específico da cultura e as diversidades regionais. A pedido da Secretaria de Políticas Culturais (SPC) do MinC, o IPEA elaborou o Índice de Gestão Municipal em Cultura (IGMC), com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), de 2006. Foram analisados três tópicos principais: fortalecimento institucional e gestão democrática, infraestrutura e recursos humanos, e ações culturais. Com isso, foi elaborado um ranking dos municípios brasileiros em gestão cultural (Ibid.). Esse ranqueamento denota a utilização do critério meritocrático, apresentado na Tabela 1.

O texto-base afirma ainda que o IGMC poderá ser combinado com outros indicadores, de forma a constituir o “Índice de Desenvolvimento das Políticas Culturais”, que deveria expressar a situação cultural do país. Esse índice permitiria classificar os municípios e estados em graus de complexidade de suas respectivas políticas culturais. Com isso, os entes federados seriam classificados em níveis de gestão, sendo que o aporte de recursos seria definido a partir desse critério. Haveria um piso básico, condicionado ao cumprimento do plano municipal de cultura, demonstrado pelo relatório de gestão. Além do piso básico, haveria também aportes com base em outros blocos de financiamento: patrimônio, biblioteca, cultura popular, entre outros (Ibid.).

Dessa conjectura apresentada no texto-base do sistema, é possível observar que os idealizadores do SNC foram profundamente inspirados na experiência do SUS, sendo que a estrutura e a metodologia de pactuação dos critérios de repasses guardam importantes semelhanças em relação ao sistema de saúde e, conseqüentemente, com o de assistência social. No entanto, não se sabe exatamente como isso funcionaria na área cultural. Se cada segmento ou linguagem cultural constituir um bloco de financiamento, haverá uma grande quantidade de blocos, o que pode tornar o financiamento excessivamente complexo e difícil de ser gerido. É interessante notar que o financiamento do SUS foi se tornando excessivamente complexo ao longo do tempo, com centenas de caixas diferentes, e que atualmente existe uma diretriz para adoção do caixa único, que facilitaria a gestão dos recursos no nível municipal e faria com que a administração da política de saúde ficasse

menos engessada. É importante aprender com a experiência do SUS, evitando que esse tipo de problema venha a se repetir no SNC.

Conforme exposto no item 2.4 dessa dissertação, em 2014 foi lançado um edital correspondente ao processo seletivo de fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura (Edital nº 1/2014, publicado no DOU de 24/03/2014). Foi uma primeira experiência de execução do SNC por meio de editais. O edital foi destinado a estados que já possuísem lei de sistema estadual de cultura. O processo foi composto das seguintes etapas: fase de habilitação, fase de avaliação e seleção, fase de convocação, fase de execução, e fase de prestação de contas.

A SAI ficou responsável pela fase de habilitação. A etapa de avaliação e seleção foi feita por meio de uma comissão composta por dez representantes indicados pelas unidades do MinC e de entidades vinculadas. Os projetos podiam se enquadrar em três eixos, cada um com critérios específicos. O eixo 1, referente à promoção da diversidade cultural brasileira, apresentava os seguintes critérios, conforme expresso no edital:

- A) Relevância: Contribuição à proteção e à promoção da diversidade de manifestações culturais, reconhecimento identitário de grupos e comunidades tradicionais.
  - A.1) Contribuição a equiparação dos direitos e ao fortalecimento de garantias de proteção e promoção da igualdade.
- B) Promoção do conhecimento: Estímulo à transmissão de conhecimentos e práticas e saberes culturais, inclusive aqueles associados à biodiversidade.
- C) Impacto territorial: efeitos no território onde ocorre o projeto sob o ponto de vista cultural, ambiental, social e econômico.
- D) Sustentabilidade: capacidade de o projeto gerar outras ações a partir de seus resultados.
- E) Acesso: previsão de medidas que visam ampliar o acesso à fruição de bens e serviços culturais.
- F) Incentivo à economia criativa e solidária: produção e promoção de bens e serviços derivados das expressões culturais formadoras dos grupos envolvidos.
- G) Participação social: Participação e protagonismo dos atores locais. (BRASIL, 2014, p. 16)

O eixo 2 correspondia ao fomento à produção e circulação de bens culturais, apresentando os seguintes critérios:

- A) Relevância: importância do projeto para a valorização da produção artística local.
- B) Fortalecimento dos espaços públicos de cultura: programação em equipamentos públicos, tais como: Céus das Artes, Museus, Teatros, Centros Culturais.
- C) Abrangência: número de municípios a serem alcançados pelo projeto.
- D) Diversidade: capacidade de o projeto abranger diferentes linguagens, setores, áreas ou segmentos culturais.

- E) Impacto sócio-econômico: perspectiva de desenvolvimento social e geração de renda.
- F) Acesso: previsão de medidas que visam ampliar o acesso à fruição de bens e serviços culturais.
- G) Desdobramento: capacidade de o projeto gerar outras ações a partir de seus resultados. (Ibid., p. 16-17)

O eixo 3 tratava da implantação, instalação e modernização de espaços e equipamentos culturais, contendo os seguintes critérios:

- A) Relevância: importância e adequação do projeto para o público a que se destina.
- B) Desdobramento: capacidade de o projeto gerar outras ações a partir de seus resultados.
- C) Impacto territorial: efeitos no território onde ocorre o projeto sob o ponto de vista cultural, ambiental, social e econômico.
- D) Transversalidade: capacidade de o projeto abranger diferentes linguagens, setores, áreas ou segmentos culturais.
- E) Acesso: previsão de medidas que visam ampliar o acesso à fruição de bens e serviços culturais.
- F) Estímulo à criação: capacidade de o projeto facilitar aos criadores o acesso às condições e aos meios de criação e de produção cultural.
- G) Gestão: contribuição do projeto para o aprimoramento da gestão cultural, pública ou privada. (Ibid., p. 17)

Para cada um dos projetos, a comissão de avaliação e seleção aplicava uma pontuação de 0 a 3 ou de 0 a 4, dependendo do critério. Observa-se que os critérios apresentavam importante teor subjetivo. É muito difícil analisar objetivamente, por exemplo, a importância de um projeto para o público a que se destina, tendo em vista que cada espectador ou participante fará uma apreciação diferente a respeito da importância que o projeto teve para si. Essa questão reflete também a complexidade das políticas culturais, considerando-se que o fazer cultural e artístico apresenta um relevante teor subjetivo, é difícil de ser avaliado por um perito, por mais experiente que seja.

Ao que parece, os estados acabaram apresentando ao MinC projetos que já estavam sendo executados, de alguma forma, pelos órgãos estaduais de cultura, de modo que os recursos do edital acabaram por reforçar o orçamento das secretarias estaduais. Vale destacar, no entanto, que a ideia original do edital era que os estados apresentassem projetos novos. As unidades da federação aprovadas e convocadas foram: Bahia, Paraíba, Ceará, Rondônia, Acre e Rio Grande do Sul, que já possuíam lei de sistema estadual de cultura.

As fases de convocação, execução e prestação de contas foram gerenciadas pelas unidades do MinC e vinculadas, a depender da área de cada um dos projetos. De acordo com o item 12.4 do referido edital, coube à unidade determinada pela Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC) abrir programa no SICONV (Sistema de Gestão de Convênios e



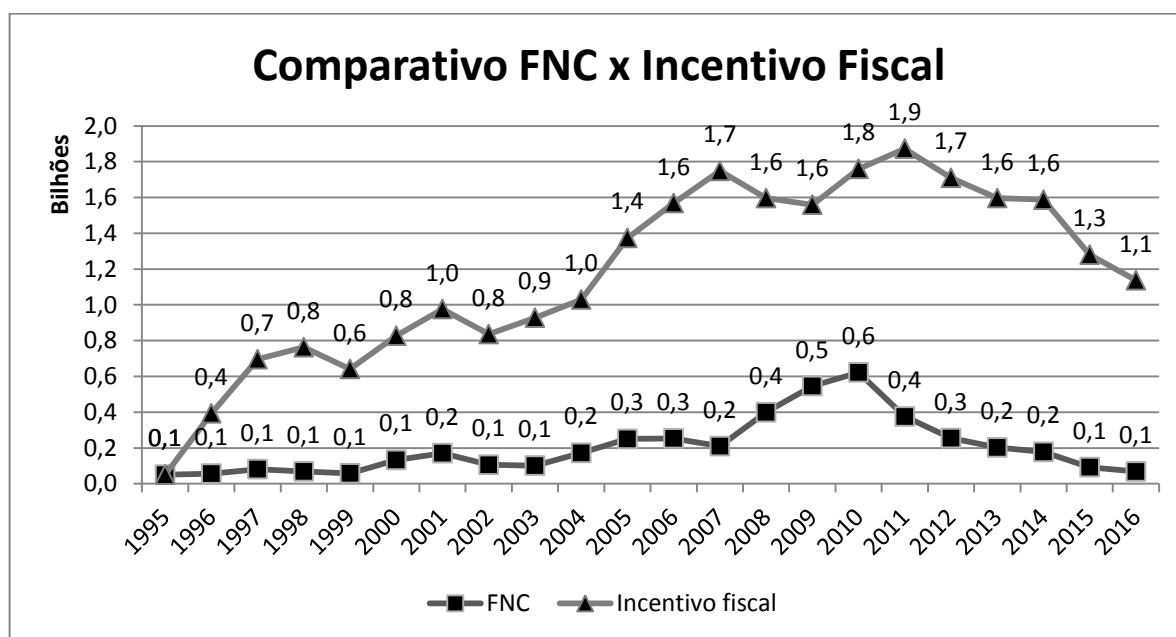
Contratos de Repasse) para inclusão de cada projeto no referido sistema (BRASIL, 2014, p. 19).

Devido a diversas dificuldades operacionais, a SAI não conseguiu fazer o acompanhamento da execução dos projetos e não possui informações a respeito da situação atual de cada iniciativa. Foi feita uma busca no Salicweb por meio dos números de PRONAC referentes aos projetos aprovados. A pesquisa só conseguiu identificar uma proposta com convênio: a Jamaxin Cultural, cujo proponente foi a Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansur, do Acre. O convênio foi firmado com a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural do MinC.

Os editais lançados em 2015 para o fortalecimento do SNC foram conduzidos pelas seguintes unidades e vinculadas: Fundação Cultural Palmares (FCP); Secretaria do Audiovisual (SAV); Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural; e pela Diretoria do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca (DLLLLB), totalizando um montante previsto de 15 milhões de reais para apoio a municípios que tivessem aderido ao SNC. Em virtude de questões administrativas, a SAI também não conseguiu fazer o acompanhamento da execução desses editais e não possui informações precisas a respeito da execução dos projetos.

Nos últimos anos, tem ocorrido uma redução do orçamento do Fundo Nacional de Cultura. Os recursos provenientes das loterias federais, que são a principal fonte de receitas para o fundo, têm sido contingenciados ano a ano pelo governo federal, de modo que o FNC tem sido duramente prejudicado.

**Gráfico 5**



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando dados de SOARES, 2010; BRASIL, 2017 (FNC) e SalicNet (Incentivo fiscal), apud PAIVA NETO, 2017.

O Gráfico 5 traz um comparativo dos valores empenhados a partir do Fundo Nacional de Cultura e os recursos movimentados por meio do mecanismo de incentivo fiscal. Foram extraídos dados referentes ao período de 1995 a 2016, com valores atualizados por meio do IPCA. Com isso, é possível observar que o único ano em que o FNC contou com mais recursos que a isenção fiscal foi 1995, no qual o fundo empenhou 50,5 milhões de reais e 50,3 milhões<sup>29</sup> foram concedidos via isenção fiscal. Daí em diante, acentuou-se uma ampla diferença entre as duas modalidades de apoio à cultura. Enquanto a isenção fiscal contou com crescentes volumes de recursos, o fundo manteve-se em baixa. Entre 2008 e 2010, ensaiou-se uma expansão do FNC, que chegou a empenhar 622,2 milhões em 2010. Isso ocorreu porque se tentou aplicar, de ofício, as disposições previstas no projeto de Lei do Pró-Cultura. Essa tentativa foi, no entanto, malsucedida, sendo que o MinC não conseguiu honrar com as previsões de apoio a projetos e ações culturais via FNC naquele período (BEZERRA, 2014).

O fundo apresentou tendência de baixa a partir de 2011. Em 2016, o FNC contou com apenas 68,1 milhões de reais, retornando aos patamares observados na década de 1990. No que se refere à isenção fiscal, houve uma trajetória de alta entre 1995 e 2011, sendo que em 2011 essa modalidade de apoio contou com 1,9 bilhão de reais. Daí em diante, no entanto, observou-se uma queda nos volumes incentivados, sendo que em 2016 retornou-se ao patamar de 2004. Isso mostra que o apoio à cultura, em ambas as modalidades, tem se mostrado sensível à crise econômica. Houve uma redução dos investimentos em cultura durante o governo Dilma, se comparado ao governo Lula. De toda forma, o investimento em cultura, em ambas as gestões, embora seja maior que durante o período FHC, ainda está muito aquém das necessidades do setor cultural. Além disso, a área cultural recebeu muito menos recursos que a saúde e a assistência social, como será demonstrado no item 3.4.

Em 2002, com a eleição de Lula para a presidência da república, despertou-se grande expectativa de mudança no perfil do financiamento da cultura no Brasil. Isso porque o Partido dos Trabalhadores vinha fazendo críticas contundentes ao modo como o MinC era gerido até então. Contestava-se o fato de que o MinC estava focado nas isenções fiscais às grandes empresas, em detrimento do interesse público e da valorização da diversidade cultural brasileira. Na campanha presidencial de 2002, o PT divulgou o documento "Imaginação a serviço do Brasil". Nesta oportunidade, criticou-se o mecanismo de isenção fiscal e a concentração de recursos no eixo-Rio-São Paulo. De acordo com o documento, teria havido

---

<sup>29</sup> Em valores atualizados pelo IPCA.

uma transferência de responsabilidade do espaço público para as diretorias de marketing das grandes empresas (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Todavia, ao longo dos 13 anos de governos do PT, o mecanismo de isenção fiscal não somente foi mantido, mas também ampliado. Ele saltou de 836 milhões de reais em 2002 para 1,87 bilhão em 2012 (Salicweb)<sup>30</sup>, ou seja, mais que dobrou de valor ao longo do período. Os recursos do FNC mantiveram-se muito abaixo do necessário e o mecanismo de repasse automático fundo a fundo não foi implementado.

Essa situação pode ser explicada por diversos fatores, entre elas a falta de prioridade dada à área cultural e o lobby das empresas para a manutenção e ampliação do mecanismo de isenção de fiscal. Além disso, esse mecanismo de fomento não interfere no alcance da meta de superávit primário. Os recursos da isenção fiscal não passam pelos cofres do Tesouro Nacional e, portanto, não são contabilizados para efeito de mensuração da meta de superávit primário. Esta meta faz parte do tripé da política econômica implementada pelo governo do PSDB e mantida pelo governo do PT. O tripé é composto pelos seguintes elementos: metas de inflação, meta de superávit primário e câmbio flutuante, sendo que o câmbio flutuante foi implementado a partir de 1999. O superávit primário é a economia que o governo faz para pagar os juros da dívida pública. Como a taxa de juros continuou alta nos governos petistas e a auditoria da dívida não foi realizada, as metas de superávit também se mantiveram altas, comprometendo os investimentos nas áreas sociais, entre elas a cultura. Neste cenário, a isenção fiscal aparecia como um “mal menor” pela ótica do governo, permitindo a ampliação dos recursos da cultura sem interferir nos compromissos do governo com as corporações financeiras (BEZERRA, 2014).

Mas este não é o único problema. Os recursos do FNC, além de serem escassos, não são utilizados adequadamente. Eles são repassados às secretarias do MinC para complementar os seus orçamentos. Há uma falta de diálogo e articulação entre as secretarias, de forma que as políticas são fragmentadas, descontinuadas e sem escala. Cada secretaria possui os seus próprios projetos prioritários e tenta ampliá-los com os recursos do FNC. A ideia original do FNC é que ele fosse um mecanismo de apoio a projetos culturais da sociedade, por meio de editais de seleção pública, mas isso nem sempre acontece. No planejamento financeiro, as ações orçamentárias referentes ao FNC são as mesmas do orçamento direto do MinC, reforçando essa confusão entre as duas unidades orçamentárias (Ibid.).

---

<sup>30</sup> Em valores atualizados pelo IPCA.

O FNC conta com um mecanismo de planejamento próprio, que é o Plano de Trabalho Anual (PTA). Ele é discutido e apreciado pela Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC) e pelo CNPC. Após aprovação, ele é publicado por meio de portaria ministerial. O Plano de Trabalho Anual (PTA) do PRONAC é composto pelo PTA do FNC e o PTA de incentivos fiscais. No PTA do PRONAC de 2014, havia a intenção de se utilizar os recursos do fundo para fortalecer o processo de implementação do SNC. Estava prevista a transferência de até 20% dos recursos discricionários (descontado o Fundo Setorial do Audiovisual) aos estados e ao Distrito Federal para a realização de programas, projetos e ações que contribuíssem com o cumprimento das metas do PNC. A condição para que os estados ou DF recebessem os recursos era possuir sistemas de cultura instituídos por leis próprias, conforme preconizado pela Constituição. Esses projetos não tiveram o desempenho esperado devido a diversas dificuldades operacionais e administrativas, além da falta de vontade política. As transferências de recursos via convênio exigem um complexo mecanismo de seleção de projetos, celebração do instrumento de repasse e procedimentos de prestação de contas (Ibid.).

A transferência dos recursos do fundo para os entes federados está prevista também na própria Lei Rouanet, que cria o FNC. Entre outros objetivos, o fundo visa “estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos” (Lei nº 8,313/1991, Art. 4º, I). O Decreto nº 5.761/2006, que regulamenta a Lei Rouanet aborda a transferência de recursos para os entes federados:

Art. 10. Os recursos do Fundo Nacional da Cultura poderão ser utilizados, observado o disposto no plano anual do PRONAC, da seguinte forma:  
(...) VI - transferência a Estados, Municípios e Distrito Federal para desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais, mediante instrumento jurídico que defina direitos e deveres mútuos (BRASIL, 2006, s.p.).

Ou seja, a descentralização de recursos da cultura por meio do FNC já estava prevista na lei de criação de fundo e também em seu decreto de regulamentação. A lei do PNC (Lei nº 12.343/2010), por sua vez, também prevê a alocação de recursos públicos federais às ações culturais nos entes federados. O artigo sexto, parágrafo único, dispõe que os recursos deverão ser aplicados prioritariamente por meio de Fundo de Cultura, que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Cultura, na forma do regulamento. Contudo, este regulamento, que deve ser editado em forma de decreto presidencial, ainda não foi aprovado.

Desde 2010, houve diversas tentativas de se regulamentar a Lei do PNC, sendo que foram formados grupos de trabalho e foram redigidas diversas versões da minuta de decreto

de regulamentação. Algumas delas previam o repasse fundo a fundo como modalidade de transferência de recursos para os entes federados. Contudo, com as constantes mudanças de dirigentes, o MinC não conseguiu emplacar o decreto. A tentativa mais recente ocorreu no final de 2016. Ao ingressar no ministério, Roberto Freire tentou regulamentar o fundo a fundo via decreto de regulamentação do PNC, mas a Casa Civil criou objeções a essa iniciativa. Então se cogitou lançar uma medida provisória regulamentando o SNC, mas a ideia não prosperou. Dessa forma, estudou-se a possibilidade de lançar uma medida provisória de alteração da Lei do PNC para regulamentar o fundo a fundo provisoriamente, até que se aprovasse a Lei do SNC no Congresso. Contudo, essa proposta também ficou parada na Casa Civil.

De qualquer forma, a medida provisória pode não ser o instrumento mais adequado para tratar desse assunto, tendo em vista que a Constituição, em seu artigo 62, determina que este tipo de medida só poderá ser editada em caso de urgência e relevância. Embora o tema tratado seja deveras relevante, não há indícios de que atenda ao requisito de urgência. Além disso, já existem proposições em tramitação no Congresso que abordam essas questões, de modo que seria mais conveniente incentivar a célere tramitação dessas propostas.

Entre as proposições, destacam-se a PEC 421/2014, o PL 4.271/2016 e o PLC 93/2014. A Proposta de Emenda à Constituição nº 421/2014, apensada à PEC 150/2003, é a que mais tem gerado expectativa no setor cultural nos últimos anos, sendo citada com frequência em conferências e conselhos de políticas culturais. Ela prevê um percentual mínimo de recursos do orçamento às ações e serviços para a preservação do patrimônio cultural brasileiro, a produção e difusão da cultura. A PEC preconiza que a União destinará à cultura no mínimo 2% da receita resultante de impostos; estados e DF, 1,5%; e municípios, 1%. O projeto determina ainda que haja descentralização de recursos para estados, DF e municípios que tiverem implementado seus sistemas de cultura: 20% seriam destinados para estados e DF e 30% para municípios que atendessem aos requisitos. Os critérios de rateio deverão ser definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada ente. De autoria da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), a PEC 421/2014 prevê aumento escalonado do orçamento da cultura, de forma que ele atinja os percentuais mínimos no prazo de três anos, sendo essa a principal diferença em relação à PEC 150/2003, que não prevê o escalonamento. Em junho de 2015, foi aprovado o parecer da relatora deputada Erika Kokay (PT-DF) na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), a favor da admissibilidade da proposta. Logo após ela foi apensada à PEC 150 e encontra-se parada na Câmara desde então (BRASIL, 2015).

O projeto de lei nº 4.271/2016 pretende regulamentar o Sistema Nacional de Cultura, conforme preconiza o artigo 216-A da Constituição Federal. Desde 2012, com a aprovação da PEC que inseriu o SNC no texto constitucional, foram elaborados diversos projetos de lei para a sua regulamentação, sendo que nenhum foi aprovado até o momento. O próprio MinC chegou a elaborar um projeto, mas ele não foi encaminhado para o Congresso. Em 2016, o deputado João Derly propôs o PL nº 4.271. O Ministério da Cultura, por meio da Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional (SADI), foi convidado a opinar sobre o projeto e elaborou parecer com posicionamento favorável à sua aprovação, apresentando sugestões de alteração com o objetivo de facilitar o processo de implementação do sistema. Atualmente, o projeto encontra-se sob apreciação da Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP). Em junho de 2016, o deputado Benjamin Maranhão emitiu parecer pela aprovação do projeto, mas ele ainda não foi colocado em votação na comissão (BRASIL, 2016).

O Projeto de Lei da Câmara nº 93 tramita no Senado Federal desde 2014, após a sua aprovação na Câmara dos Deputados. Conforme citado anteriormente, o Pró-Cultura pretende reformular o modelo de financiamento da cultura no Brasil, convertendo o FNC no principal mecanismo de fomento, incentivo e financiamento à cultura (art. 10). Ele prevê a aplicação de recursos em três modalidades: reembolsável, não-reembolsável e de investimento. Entre as aplicações não reembolsáveis estão transferências para fundos de cultura dos Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 14). O projeto também prevê o fortalecimento do FNC frente à isenção fiscal e ao orçamento direito do MinC. Ao menos 40% das dotações orçamentárias do MinC deverão ser destinadas ao FNC. Além disso, os recursos da isenção fiscal não poderão ser superiores aos do FNC (art. 55). Embora o ex-ministro Juca Ferreira afirmasse que este projeto era prioritário, ele não avançou durante a sua nova gestão a frente do MinC, entre janeiro de 2015 e maio de 2016. Em março de 2017, foi protocolado um novo requerimento para realização de audiência pública com o objetivo de discutir a matéria na CCJC (BRASIL, 2017b).

É importante destacar que a proposta de repasse fundo a fundo que se tem cogitado no âmbito do MinC é diferente daquela que tem sido implementada nos outros sistemas estudados. Enquanto o SUS e o SUAS implantaram repasses regulares e automáticos fundo a fundo, o MinC intenta implementar repasses diretos, porém não automáticos. Isso pode significar um desvirtuamento dessa modalidade de repasse.

Para Jaime Rabelo (2014), coordenador-geral de Apoio ao Controle Social e à Gestão Descentralizada, do MDS, "convênio tem início, meio e fim; já o serviço é continuado, então

o repasse também deve ser.” (RABELO, 2014). Com este espírito, foram criadas as transferências condicionadas universais no âmbito do SUAS. No caso do MinC, contudo, estuda-se a possibilidade de implementar repasses fundo a fundo para a realização de projetos, o que pode não ser viável juridicamente, tendo em vista que o instrumento geralmente utilizado para apoio a projetos e eventos é o convênio, como tem sido feito no caso do FNC. Há relatos, no entanto, sobre a utilização do fundo a fundo para projetos no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que não é objeto dessa pesquisa. A concepção original do SNC, por outro lado, está inclinada para a prestação continuada de serviços na área da cultura, como se espera de uma política pública de Estado.

A pesquisadora Adélia Zimbrão, da Fundação Casa de Rui Barbosa, ao se debruçar sobre a implementação dos repasses fundo a fundo no SNC, destacou a importância da proposta e a necessidade de se estabelecer regras transparentes na condução do processo:

A regulação federal, por meio da implementação do SNC, parece ser uma condição para vincular estados e municípios em torno das políticas públicas de cultura. Ademais, o mecanismo de transferências condicionadas de recursos “fundo a fundo”, central para o cumprimento pela União do papel de redistribuição de receitas entre as unidades subnacionais, deve funcionar no SNC, tal como no SUS e no SUAS, com base em regras transparentes e por isso, não está sujeito a barganhas políticas. Outro aspecto a destacar sobre a proposta de política regulada SNC é o papel do Sistema na redução das desigualdades financeiras, técnicas e de gestão dos governos subnacionais, para que tenham capacidade de implementar políticas públicas de cultura. A estratégia prevista é o fortalecimento institucional desses governos. Por fim, arranjos institucionais intergovernamentais que reforcem os papéis regulatório e redistributivo do governo central, conforme Arretche (2010), parecem ser mecanismos necessários para obter cooperação entre jurisdições. Portanto, a regulação federal pode ser indispensável para induzir a universalização das políticas públicas de cultura e dessa forma garantir a nominada “cidadania cultural”. (ZIMBRÃO, 2012, p. 23)

Em janeiro de 2017, ao responder a perguntas enviadas por um órgão de imprensa, o Ministério da Cultura se pronunciou a respeito do fundo a fundo. Uma das perguntas estava relacionada diretamente a essa modalidade repasse:

6. Como o MinC pretende estimular o regime de colaboração entre os entes federados, com transferência "fundo a fundo"?  
Os repasses materializam um modelo de gestão compartilhada e descentralizada, em regime de colaboração, entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Serão feitos com recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC), transferidos automaticamente para os Fundos Estaduais e Municipais e dos Fundos Estaduais para os Fundos Municipais de Cultura. Para que haja a transferência fundo a fundo será necessário que os entes federados estejam em consonância com as diretrizes e princípios do SNC.

Ou seja, o ente deverá possuir órgão gestor, conselho de políticas culturais, conferência de cultura, fundo de cultura e plano de cultura.

A experiência brasileira com a implantação de sistemas públicos, articulados de forma federativa, como o Sistema Único de Saúde, por exemplo, demonstra que estabelecer princípios e diretrizes comuns, dividir atribuições e responsabilidades entre os entes da Federação, montar mecanismos de repasse de recursos e criar instâncias de participação social asseguram maior racionalidade, efetividade e continuidade das políticas públicas (BRASIL, 2017, s.p.).

A implementação dos repasses fundo a fundo é de fundamental importância para a efetiva implantação do SNC. A formatação desse modelo de repasses vem sendo estudada desde o surgimento do sistema. No entanto, devido a diversas dificuldades políticas, legais e administrativas, ela ainda não foi colocada em prática. Os últimos anos foram marcados por recuos e avanços no que se refere ao financiamento das políticas culturais. Apesar disso, a promessa de fortalecer o FNC ainda não foi cumprida. O estudo das proposições legislativas demonstrou que existem possibilidades de implantação dos repasses fundo a fundo no âmbito do sistema. Contudo, isso dependerá da vontade política dos agentes. Para Bernardo Machado (2014), ex-secretário de articulação institucional do MinC, “mais importante que a formatação jurídica é a decisão política de se estabelecer o repasse fundo a fundo” (MACHADO, 2014, s.p.).

### **3.4) Análise comparativa dos três sistemas – SUS, SUAS e SNC**

Neste item, realiza-se a análise comparativa propriamente dita, apresentando-se as tabelas e gráficos<sup>31</sup> criados a partir da sistematização das informações levantadas nos itens anteriores. As tabelas abordam os critérios de admissão nos sistemas, os critérios de partilha de recursos, as relações federativas, a tipificação de serviços, os fundos públicos, os orçamentos de cada uma das áreas, entre outros. Para a análise dos critérios, lança-se mão da taxonomia apresentada na introdução.

A Tabela 5 apresenta os critérios de admissão para que os entes federados sejam considerados aptos a receberem recursos via sistema. No caso do SNC, como antecipado no item 3.3, não há certeza sobre a definição desses critérios, tendo em vista que a sua lei de regulamentação ainda não foi aprovada. Contudo, a partir da Emenda Constitucional nº 71/2012, que insere o SNC na Carta Magna, e também a partir do documento-base do SNC e do Guia de Orientações para os Municípios, é possível fazer algumas inferências a respeito

---

<sup>31</sup> Todas as tabelas e gráficos apresentadas nesse item são de elaboração própria.



dos critérios de admissão no sistema. Internamente, há discussão sobre a flexibilização desses critérios, no caso do SNC, para facilitar a integração dos pequenos municípios.

**Tabela 5 - Critérios de admissão nos sistemas<sup>32</sup>**

	SUS	SUAS	SNC
Órgão gestor	Sim	Sim	Sim
Conselho paritário	Sim	Sim	Sim
Conferência	Sim	Sim	Sim
Plano	Sim	Sim	Sim
Fundo	Sim	Sim	Sim
Contrapartida de recursos	Sim	Sim	Sim
Relatório de gestão	Sim	Sim	Sim
Comissão de elaboração de plano de carreira	Sim	Não	Não
Lei específica de criação do sistema	Não	Não	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor utilizando dados da Lei nº 8.142/1990 (SUS); Lei nº 8.742/1993 (SUAS); Art. 216-A da CF; Documento-base do SNC e Guia de Orientações para os municípios (SNC).

Por meio da Tabela 5, pode-se observar que sete desses elementos são citados em todos sistemas em análise: órgão gestor, conselho paritário, conferência, plano, fundo, contrapartida de recursos e relatório de gestão. Esses elementos constituem o perfil básico de um sistema municipal ou estadual nas três áreas de políticas públicas. No caso dos estados, exige-se também a criação das comissões intergestores bipartites (CIB's).

A compreensão a respeito da formatação de cada um desses elementos, contudo, pode variar de sistema para sistema e de município para município. No que se refere ao órgão gestor, por exemplo, existe um debate a respeito da exigência de uma secretaria exclusiva de cultura ou da possibilidade de ela estar em conjunto com outra política. Neste caso, poderia se formar uma secretaria de cultura, esporte, lazer e turismo, por exemplo, como existem em muitos municípios brasileiros. Atualmente existe o entendimento, no MinC, de que a secretaria de cultura pode estar em conjunto com outra política, desde que haja uma unidade que cuide especificamente da área cultural, seja ela um departamento, uma divisão, uma subsecretaria, uma diretoria, uma coordenação, etc. No que se refere à paridade dos conselhos, também há diferentes nuances entre os sistemas. Enquanto para o conselho de saúde se preconiza a paridade entre os representantes de usuários e os representantes do governo e dos profissionais, no conselho de políticas culturais a paridade é entre os membros do poder público e da sociedade civil.

<sup>32</sup> Habilitam o município ao recebimento de recursos dos respectivos fundos.

O único elemento presente no texto legal do SUS e que não aparece nos outros sistemas é Comissão de elaboração de plano de carreira. Como já mencionado, o plano de carreira é de fundamental importância para que os profissionais executores da política sejam valorizados e bem remunerados. A Tabela 5 evidencia também que o SNC é o único dos sistemas estudados a exigir uma lei específica de criação do sistema estadual, municipal ou distrital. Ou seja, para o SNC, não basta ter criado os componentes básicos em leis esparsas, é necessário também aprovar uma lei de fundação do sistema, que estabeleça as conexões e interações entre os componentes.

Além dos requisitos básicos para a habilitação, o SUAS exigiu, durante um período, requisitos adicionais para que o município pudesse subir seu nível de gestão, de inicial para básica ou plena. Um deles era a construção de um Centro de Referência em Assistência Social (CRAS). Com essa política, o MDS contribuiu financeiramente e conseguiu implantar os centros em praticamente todos os municípios brasileiros. Até 2014, apenas 22 municípios não possuíam CRAS. Entre os municípios com mais de 20 mil habitantes, a maioria já possuía Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (RABELO, 2014).

No que se refere ao modelo de adesão dos entes federativos, identifica-se importantes diferenças entre os sistemas. No SUS e no SUAS, considera-se que os entes federados estão automaticamente integrados ao sistema por força do texto legal. Para contar com o repasse de recursos, no entanto, o ente federado deve comprovar a existência de alguns componentes, o que se convencionou chamar de critérios de admissão. Ou seja, o ente só envia a documentação quando já tiver criado os componentes. No caso do SNC, o ente federado celebra acordo de cooperação federativa com o MinC e, a partir daí, elabora plano de trabalho para implementação dos componentes do sistema (conselho, plano, fundo, órgão gestor e conferência) (BEZERRA, 2014) .

O órgão responsável pela análise da documentação também é diferente. No caso do SUAS, o município envia a documentação para a Secretaria Estadual de Assistência Social, que realiza a análise processual e emissão de parecer técnico. As Comissões Intergestoras Bipartites (CIBs), de âmbito estadual, procedem à habilitação do município e enviam cópia para a Secretaria Técnica da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), de âmbito federal. No caso do SUS, os estados também faziam a análise documental dos Termos de Compromisso de Gestão (TCG's). Após a homologação pela CIB, o estado enviava o ofício para homologação da CIT e publicação de portaria por parte do Ministério da Saúde. Esse modelo reforça o papel do estado na institucionalização do sistema e é uma forma de descentralizar a

gestão. No caso do SNC, no entanto, todo o trabalho de análise processual é realizado pelo Ministério da Cultura.

O critério utilizado para a admissão, nos três sistemas, é o meritocrático: só são habilitados para receberem recursos os entes federados que criam o chamado “CPF”, ou seja, conselho, plano e fundo, entre outros elementos. A ideia subjacente a esse critério é que todos os entes federados que se esforçarem conseguirão criar e manter em funcionamento o “CPF”, o que nem sempre é verdade. Muitas vezes, um município pequeno não tem condições de manter a estrutura proposta para um sistema municipal, e não é necessariamente por má vontade dos gestores, mas em função das contingências que se lhe apresentam, tais como a falta de escolaridade, crises hídricas e demográficas, dificuldades econômicas e políticas, etc.

**Tabela 6 – Principais critérios de partilha de recursos nos sistemas**

<b>Critério</b>	<b>Taxonomia</b>	<b>Sistema</b>
Perfil demográfico da região	IM/IF	SUS/SUAS/SNC
Perfil Epidemiológico da população a ser coberta	IM	SUS
Características da rede de saúde na área	M/IF/IM	SUS
Desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior	M	SUS
Níveis de participação do setor saúde nos orçamentos	M	SUS
Previsão do plano quinquenal de investimentos na rede	M/IM	SUS
Ressarcimento ao atendimento prestado às outras esferas de governo	M	SUS
População	IF	SUAS
Renda per capita <sup>33</sup>	IM	SUAS
Mortalidade infantil	IM	SUAS
Concentração de renda	IM	SUAS
Proporção de população vulnerável	IM	SUAS
Taxa de vulnerabilidade social	IM	SUAS
Taxa de incidência de trabalho infantil e exploração sexual	IM	SUAS
Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS)	M	SUAS
Índice de Gestão Municipal em Cultura (IGMC)	M	SNC
Índice de Desenvolvimento das Políticas Culturais	IF/IM/M	SNC

Fontes: Elaborado pelo autor utilizando os seguintes dados: SUS - Lei nº 8.080/1990, art. 35; SUAS - Lei nº 8.742/1993, art. 18, NOB SUAS 2005, p. 56; SNC - Art. 216-A da CF; Documento-base do SNC e Guia de Orientações para os municípios – Perguntas e Respostas (SNC). Legenda da Taxonomia: IF - Critério de Igualdade Formal; IM - Critério de Igualdade Material; M - Critério Meritocrático

<sup>33</sup> Os marcos legais indicam que deve haver uma regionalização mais equitativa, o que permite interpretar que o critério de repasse seria inversamente proporcional à renda per capita. Dessa forma, ela é considerada como critério de igualdade material.

A Tabela 6 traz os principais critérios de partilha de recursos, classificados de acordo com a taxonomia apresentada na Tabela 1 (Introdução). Trata-se de uma compilação das informações descritas ao longo do capítulo 3 no que se refere a esses critérios. Os dados foram extraídos, no caso do SUS e do SUAS, dos textos legais e NOB's de cada um dos sistemas. No caso do SNC, como ainda não foi aprovada a lei de regulamentação, foi utilizado o texto-base e o Guia de Orientações para os Municípios. Vale destacar que existem outros critérios além dos apresentados na tabela, sendo que esses foram selecionados por terem sido apresentados com destaque no texto legal e outros documentos pesquisados. Para cada um dos programas de políticas em tela podem ser criados critérios específicos a depender do público-alvo e das peculiaridades de cada área.

O perfil demográfico da região aparece como o critério mais citado. Ele pode ser considerado um critério de igualdade formal ou de igualdade material, a depender da forma como é aplicado. Vale lembrar que a demografia é uma área da ciência geográfica que estuda a dinâmica populacional, abrangendo uma série de indicadores tais como população, taxa de natalidade, fecundidade, expectativa de vida, mortalidade, migração, etc. Quando esse critério é aplicado considerando-se apenas a população, pode ser entendido como um critério de igualdade formal, tendo em vista que “trata igualmente os desiguais”. Entretanto, quando se leva em consideração outros aspectos demográficos, como a renda per capita, e busca-se reduzir as desigualdades estruturais, esse critério está mais relacionado à igualdade material.

Na Lei do SUS, são citados também critérios relacionados especificamente à área da saúde, tais como perfil epidemiológico da população a ser coberta e características da rede de saúde na área. No caso do perfil epidemiológico, fica implícito que se repassará mais recursos para as regiões mais afetadas por doenças infecciosas, remetendo-se à ideia de igualdade material. No que se refere às características da rede de saúde, podem ser aplicados diferentes tipos de critérios. Os demais critérios apresentados na lei do SUS parecem estar ligados à questão meritocrática, tendo em vista que buscam premiar os entes federados de acordo com os seus desempenhos.

O SUAS apresenta, de maneira bastante notável, critérios de igualdade material. Por ser a área de assistência social mais ligada ao suporte às populações desamparadas, seus critérios de descentralização de recursos enfatizam a redução das iniquidades enquanto diretriz norteadora. O Índice de Gestão Descentralizada do SUAS, por outro lado, pretende incentivar a adoção de práticas acuradas de gestão da assistência social, sobretudo no nível municipal.

No que se refere aos critérios partilha de recursos no SNC, é importante salientar que não há tal definição nem dentro e nem fora do Ministério da Cultura. O texto-base do sistema propõe a criação de um Índice de Desenvolvimento das Políticas Culturais, mas não detalha os indicadores que serão utilizados para compor esse índice. A depender da forma como for aplicado, pode enfatizar a meritocracia ou a igualdade. O Índice de Gestão Municipal em Cultura, por sua vez, parece estar ligado ao mérito que cada município teria em criar os componentes da gestão pública em cultura. Os critérios utilizados no primeiro edital de fortalecimento do SNC são excessivamente subjetivos, o que dificulta o seu uso em um processo mais amplo de distribuição de recursos no caso de implantação dos repasses fundo a fundo.

O ideal é que os gestores possam calibrar os três tipos de critérios apresentados na Tabela 1 de modo que haja, simultaneamente, redução das desigualdades e estímulo para o aprimoramento da gestão. A partir da taxonomia criada, é possível também analisar como se dá esse balanceamento em cada um dos programas e ações, o que poderá ser objeto de pesquisas futuras.

**Tabela 7 – Relações federativas, tipificação de serviços e planos**

	SUS	SUAS	SNC
Possui divisão precisa de atribuições entre os níveis da federação	Sim (pacto federativo)	Sim (NOB)	Não
Possui tipificação nacional dos serviços prestados	Sim. (Portaria nº 204/2007)	Sim. (Res. nº 109/2009, do CNAS)	Não
Periodicidade dos planos estaduais e municipais, exigidos para adesão ao sistema	Quadriannual (para coincidir com planejamento orçamentário)	Quadriannual (para coincidir com planejamento orçamentário)	Decenal (para garantir maior perenidade e ultrapassar o ciclo de governo)
Instância de deliberação do plano	Conselho de Saúde	Conselho de assistência social	Conselho de políticas culturais e Parlamento

Fonte: Elaborado pelo autor

A Tabela 7 compara os sistemas no que se refere à divisão de atribuições entre os três níveis da federação, a tipificação de serviços, a periodicidade dos planos e a instância de deliberação dos planos. SUS e SUAS já possuem uma divisão relativamente precisa das atribuições entre os níveis da federação e também a tipificação dos serviços, enquanto o SNC ainda não os possui. Vale lembrar que estes dois fatores são extremamente importantes para a efetivação do sistema, pois consubstanciam o processo de gestão a que se propõe o SNC, que

se apresenta enquanto um articulador federativo das políticas culturais brasileiras. O mais próximo que o MinC chegou de uma tipificação de serviços foi a Carta de Serviços do MinC, disponibilizada no portal do ministério. Essa carta pode, inclusive, ser utilizada como base para a confecção da tipificação de serviços culturais, precisando ser adaptada à realidade da prestação de serviços no nível municipal. Quando da implementação dos repasses fundo a fundo, os recursos poderão ser aplicados na prestação de serviços categorizados por meio dessa “Tipificação Nacional dos Serviços Culturais”. No caso do SUAS, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais foi aprovada por meio da Resolução nº 109/2009, do CNAS.

Esta normativa possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. Além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais. (BRASIL, 2014, p. 4)

Evidentemente, na área da cultura, deve-se atentar para o dinamismo existente no setor, de modo que a padronização não gere nenhum tipo de engessamento ou dirigismo no fazer cultural. No que se refere ao plano de cultura, foram identificadas duas importantes diferenças entre os sistemas estudados. Enquanto no SUS e no SUAS os planos têm a duração de quatro anos, para coincidir com o período do mandato do governante e do plano plurianual, no SNC os planos municipais têm a duração de dez anos, com o objetivo de ultrapassar o ciclo de governo, garantindo a continuidade das políticas culturais. A maior duração dos planos de cultura também está ligada ao intuito de se criar uma Política de Estado para a área. Esse também é o motivo apontado para que os planos municipais de cultura tenham que passar pela Câmara de Vereadores, sendo convertidos em lei, enquanto os planos das outras áreas só precisam ser aprovados pelos conselhos. Considerando-se o caráter deliberativo dos conselhos, faz todo sentido que eles sejam autossuficientes para apreciar os planos de suas respectivas áreas.

A Tabela 8 apresenta algumas informações relevantes sobre os fundos públicos de cada um dos sistemas. A primeira linha destaca o aporte de recursos previstos no Orçamento da União para os referidos fundos em 2016, de acordo com dados da Lei Orçamentária Anual (LOA). Estes dados subsidiaram também a elaboração do Gráfico 7 (abaixo). Entre as principais fontes de recursos para o FNS estão o DPVAT, CONFINS e PIS/PASEP. No caso do FNAS, o COFINS é realçado enquanto principal fonte de financiamento. Para o FNC, por

sua vez, sobressaem os recursos provenientes das loterias federais, sendo que o fundo também recebe recursos do Tesouro Nacional e pode ter aporte de outras fontes. O artigo quinto, inciso oitavo da Lei Rouanet determina que sejam destinados ao FNC “três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinado aos prêmios” (BRASIL, 2000). No entanto, esses recursos têm sido arbitrariamente contingenciados pelo governo federal nos últimos anos, prejudicando a perenidade das políticas culturais.

**Tabela 8 – Fundos públicos: recursos, fontes e usos**

	<b>FNS</b>	<b>FNAS</b>	<b>FNC</b>
Recursos destinados ao fundo (LOA 2016)	102,1 bilhões de reais	48,4 bilhões de reais	103,4 milhões de reais
Principais fontes de recursos dos fundos	DPVAT; COFINS; PIS/PASEP	COFINS	Loterias federais
Repasse fundo a fundo	Em Funcionamento	Em funcionamento	Pendente de regulamentação
Possibilidade de uso dos recursos para pagamento de servidores públicos	Sim, pagamentos de folha de servidores e profissionais que integram as equipes de cada política do SUS.	Sim, pagamentos de folha de servidores e profissionais que integram as equipes de referência do SUAS.	Legislação do FNC não prevê o repasse fundo a fundo nem tampouco o pagamento de servidores.

Fonte: Elaborado pelo autor utilizando dados da Lei nº 12.435/2011, art. 6-E; Lei nº 8.313/1991, art. 4º, § 6º.

No que se refere ao repasse fundo a fundo, essa modalidade de transferência de recursos encontra-se em funcionamento no SUS e no SUAS, mas ainda está pendente de regulamentação no âmbito do SNC. Deve-se destacar, ainda, que os dois primeiros sistemas preveem que os recursos do fundo possam ser utilizados para o pagamento de servidores públicos concursados, o que é um ponto-chave para a consolidação das respectivas políticas públicas.

No caso do SUAS, a lei permite que até 60% dos recursos repassados aos entes federados possam ser usados para o pagamento de profissionais das equipes de referência do CRAS e CREAS, que, via de regra, são servidores públicos. Isso deve ser reconhecido como um importante avanço no sentido da institucionalização da política. Estudo realizado pelo IPEA (2009) comprova que há um baixo percentual de servidores públicos no Brasil se comparado a outros países. No caso do FNC, a legislação é omissa quanto a essa possibilidade. Afirma-se, no entanto, que os recursos não poderão ser utilizados para despesas

administrativas do MinC. O Pró-Cultura, que pretende substituir a Lei Rouanet, corre o risco de continuar com estas mesmas debilidades (BEZERRA, 2014).

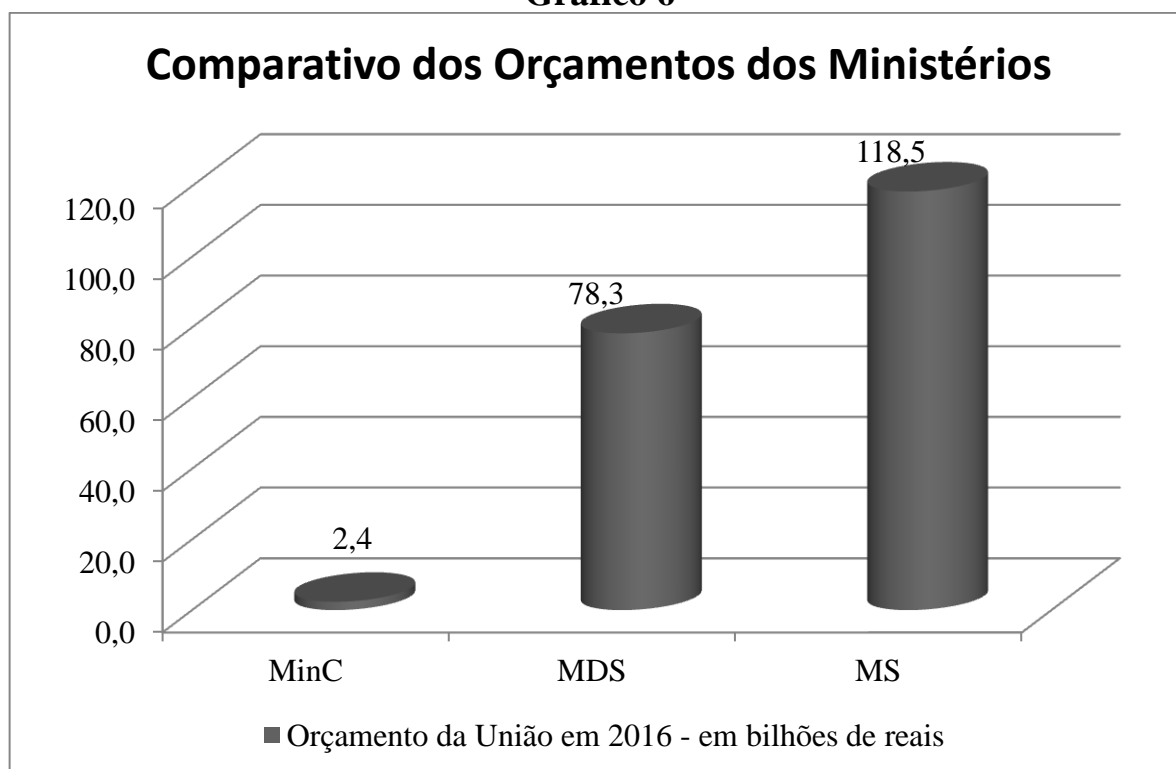
É importante lembrar que, para implementar uma política pública, conduzida pelo Estado, é indispensável a contratação de servidores públicos, sob pena de se degenerar em uma lógica de terceirização e privatização. Fica evidente que o SNC, que pretende implantar uma política pública de cultura, deve permitir que parte dos recursos a serem repassados aos fundos de cultura sejam utilizados para pagamento dos servidores públicos nos estados e municípios, sejam eles agentes culturais, produtores culturais, museólogos, bibliotecários, arquivistas, músicos da banda ou orquestra municipal, artistas, professores de educação musical e/ou artística, e até mesmo servidores técnico-administrativos, pessoal de apoio e serviços gerais. Esta medida é importante para empoderar a gestão municipal, proporcionando a contratação direta de profissionais e evitando a precarização do trabalho das pessoas envolvidas com o fazer cultural (Ibid.).

No SUAS, por outro lado, a consolidação da carreira dos assistentes sociais, organizados a partir do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), é um fator importante para o fortalecimento do sistema. Os profissionais da área devem ser ouvidos, por meio dos canais institucionais, a respeito de propostas que possam afetar a sua atuação profissional. Na área da cultura, as carreiras são dispersas e pouco institucionalizadas, o que prejudica o desenvolvimento do sistema. Esse é um importante fator a ser trabalhado para a implementação do SNC (Ibid.).

No que se refere ao volume de recursos aplicados nos três sistemas, foram encontradas dificuldades para obtenção de dados consolidados que permitissem uma comparação fidedigna da envergadura de cada sistema. Considerando que o SNC ainda não realiza repasses fundo a fundo, não se pôde elaborar um gráfico comparativo dos repasses nos três sistemas. Contudo, a partir de dados da Lei Orçamentária Anual de 2016 (LOA 2016), foi possível criar o Gráfico 6, que retrata o montante destinado aos ministérios responsáveis por cada um dos sistemas em análise. Vale lembrar que esses valores englobam não somente os respectivos ministérios, mas também as suas entidades vinculadas. No caso do MinC, por exemplo, os 2,4 bilhões de reais do orçamento de 2016 foi compartilhado com as seguintes vinculadas: Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Nacional de Artes (FUNARTE), Agência Nacional de Cinema (ANCINE), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) e Fundação Biblioteca Nacional (BN).



Gráfico 6

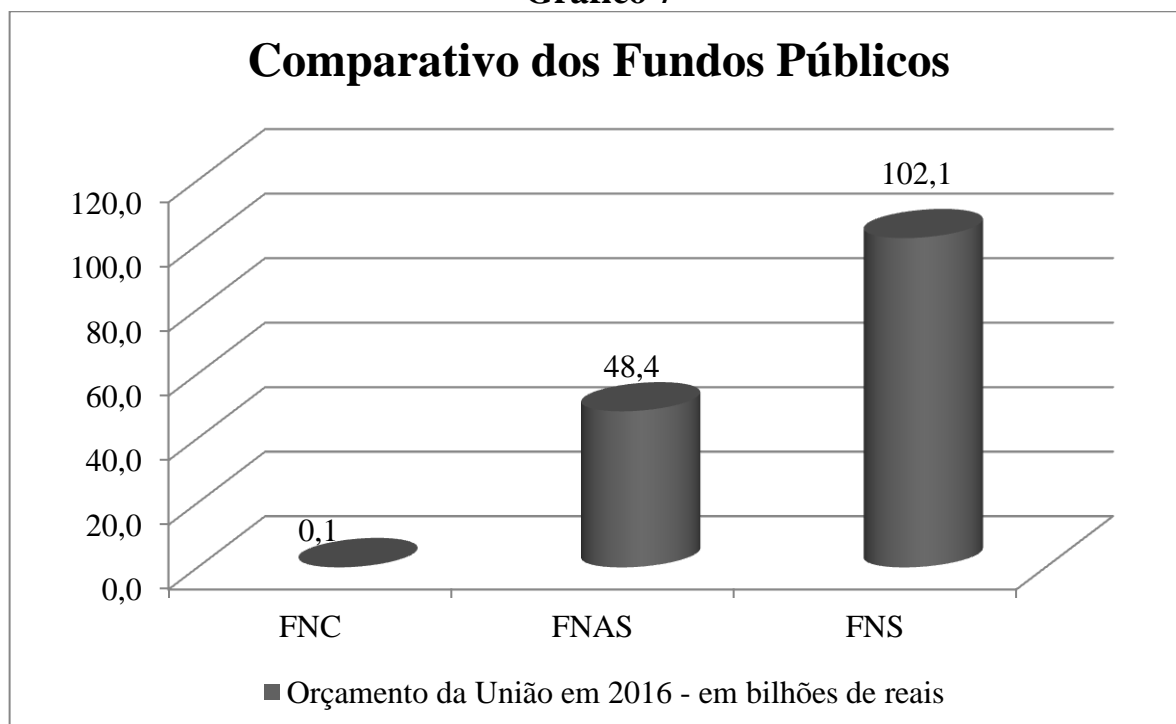


Fonte: Elaborado pelo autor utilizando dados da Lei Orçamentária Anual 2016 – Apêndice B

À administração direta do MinC foram destinados apenas 358,3 milhões de reais no ano de 2016. Para o Fundo Nacional de Cultura, foram previstos 936,7 milhões. Contudo, para se ter uma ideia do valor real a ser administrado pelo FNC no âmbito do MinC, há que se descontar o montante destinado ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), gerido pela ANCINE. Para isso, deve-se subtrair o valor correspondente à Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) e ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL), que são as fontes de receitas do FSA. Como resultado, tem-se que o FNC ficaria com um orçamento de 298,3 milhões. No entanto, boa parte desse valor foi confiscada, figurando na lei orçamentária como Reserva de Contingência, que serve de fonte de cancelamento para abertura de créditos adicionais ao longo do exercício. Dessa forma, o orçamento do FNC para o ano de 2016 foi de apenas 103,4 milhões de reais, um montante que é mais de mil vezes menor que o destinado ao Fundo Nacional de Saúde (FNS). Não bastasse isso, os recursos do FNC são fatiados entre as secretarias do próprio MinC e de suas vinculadas, para complementar seus respectivos orçamentos. Ou seja, os recursos do fundo são utilizados para ampliar o montante disponível para projetos e ações conduzidos por essas unidades, confundindo-se com o orçamento geral do MinC. Ou seja, desvirtuou-se o objetivo original do fundo, inscrito na sua lei de criação (Lei Rouanet). Vale destacar que, caso seja aprovado o repasse fundo a fundo no âmbito do

SNC, os recursos teriam que vir do FNC, sendo necessário o fortalecimento e revitalização deste fundo.

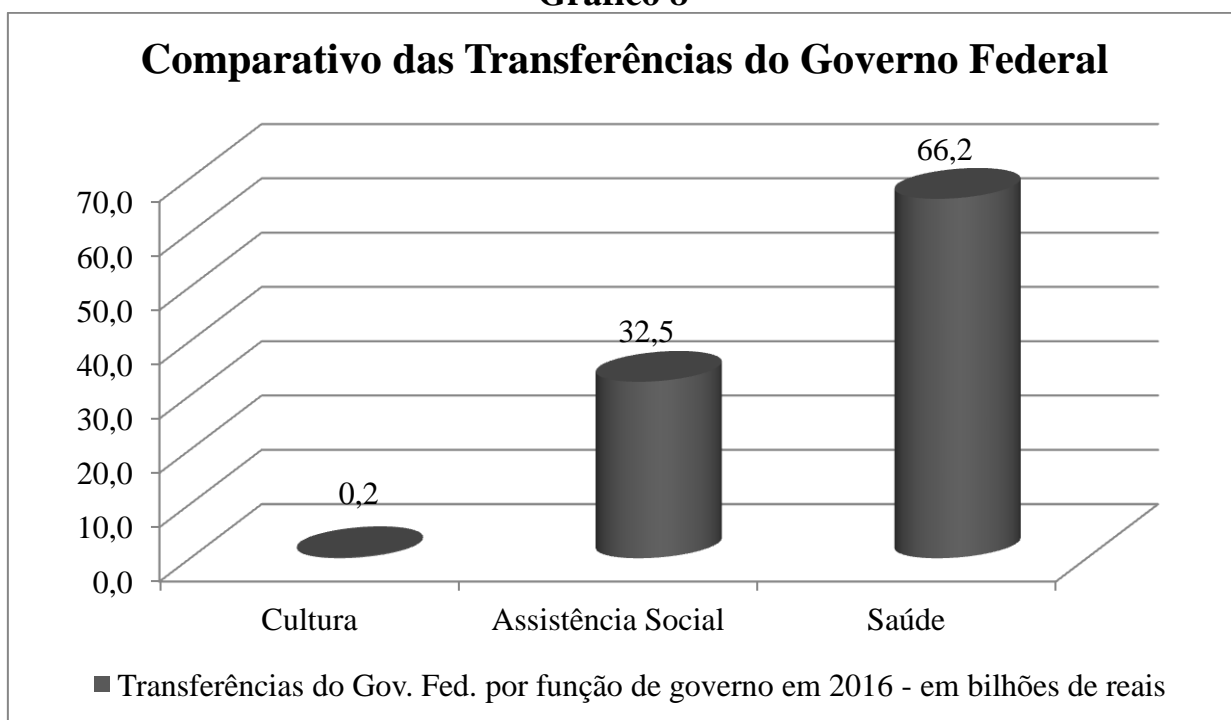
**Gráfico 7**



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando dados da Lei Orçamentária Anual 2016 – Apêndice B

O Gráfico 7 permite observar o enorme abismo que separa os três sistemas analisados. Enquanto a previsão de receitas para o FNS foi de 102,1 bilhões de reais e para o FNAS foi de 48,4 bilhões em 2016, o FNC disporia de pouco mais de 100 milhões, de acordo com dados da Lei Orçamentária Anual. Isso demonstra que as três áreas encontram-se em situações bastante distintas no que se refere ao aporte de recursos orçamentários. Quanto ao FNAS, vale destacar que grande parte desses recursos são utilizados para o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Conforme demonstra o Gráfico 3, elaborado a partir dos dados do Portal da Transparência e apresentado no item 3.2.2 dessa dissertação, 2,47 bilhões de reais foram repassados para estados, municípios e DF em 2016 através do Programa 2037 (Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS) do PPA, para manutenção dos equipamentos e prestação dos serviços do SUAS. É importante lembrar também que os recursos referentes ao Programa Bolsa Família não são inseridos no orçamento do FNAS. No ano de 2016, por exemplo, foram destinados 28,5 bilhões de reais para o Bolsa Família, de acordo com dados do Portal da Transparência.

Gráfico 8



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando dados do Portal da Transparência

O Gráfico 8 traz um comparativo das transferências do governo federal classificadas por função de governo. Os dados das três áreas foram obtidos por meio do Portal da Transparência. Enquanto na função saúde foram transferidos 66,2 bilhões de reais em 2016, a assistência social transferiu 32,5 bilhões e a cultura, 0,2 bilhão. Os gastos da função cultura incluem as seguintes subfunções: o lazer, patrimônio, difusão cultural, desenvolvimento científico e administração geral. Ou seja, áreas que geralmente não são identificadas como culturais, a exemplo de algumas atividades de lazer e desenvolvimento científico, também são inseridas na função cultura para efeitos deste gráfico. Não obstante, nota-se uma enorme discrepância entre as três áreas. Enquanto a saúde e assistência social contaram com recursos na ordem de dezenas de bilhões, a cultura contou com pouco mais de duas centenas de milhões.

A partir da análise dos dados acima, depreende-se que os três sistemas encontram-se em estágios bastante distintos de desenvolvimento. Isso se reflete no arcabouço legal já constituído, no volume de recursos do fundo, entre outros. Há que se considerar, nesta avaliação, o contexto em que foram criados cada um dos sistemas. Enquanto a saúde e a assistência social parecem ter sido priorizadas pelo governo nos últimos anos, a cultura continuou dependente das isenções fiscais e de poucas dotações orçamentárias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar o Sistema Nacional de Cultura a partir de diversas perspectivas. Enquanto o Capítulo 1 apresentou os conceitos-chave para a constituição do sistema, o Capítulo 2 trouxe uma perspectiva histórica e o Capítulo 3 analisou comparativamente os sistemas setoriais de políticas públicas. Dessa forma, esta sessão apresenta as considerações finais a respeito de cada capítulo e da dissertação de forma geral.

O primeiro capítulo tratou dos conceitos que embasam a ideia de sistema. Discorreu-se sobre a compreensão que se dá para sistema, nacional e cultura, no âmbito da gênese política e social do SNC. No que se refere ao sistema, ficou evidente que ele é constituído por partes que interagem de maneira harmônica, buscando um objetivo comum que, no caso do SNC, é o pleno exercício dos direitos culturais dos cidadãos. No que se refere à nacionalidade, observou-se que o mote do sistema é a descentralização federativa. O SNC busca realizar uma articulação interfederativa, criando vínculos e relações entre a União, os 26 estados, o Distrito Federal e os 5570 municípios brasileiros. No que se refere ao termo cultura, o SNC remete às políticas culturais, ou seja, às atividades que impactam mais diretamente na compreensão simbólica das identidades sociais e culturais, diferenciando-se das outras áreas de políticas públicas. Dessa forma, a ideia do SNC talvez fosse mais bem designada pela seguinte expressão: Sistema Interfederativo de Promoção de Políticas Culturais (SIPPOC).

Observou-se que os idealizadores do sistema dentro do PT buscavam designar as políticas culturais e não a cultura em seu sentido mais geral. Tanto é que no documento “A Imaginação a Serviço do Brasil” aparece o termo “Sistema Nacional de Políticas Culturais”. Contudo, ao ingressar no Ministério da Cultura, optou-se por utilizar a denominação “Sistema Nacional de Cultura”, talvez para retomar citações pretéritas ao SNC. Embora o sistema seja visto como uma invenção de militantes do PT, a pesquisa histórica demonstrou que há referências ao SNC pelo menos desde 1968. A partir de 2003, pela maneira aguerrida com que algumas pessoas defenderam a ideia do sistema, ele passou a ser identificado como um projeto do PT ou do “grupo de Márcio Meira”. Ficou evidente, no entanto, que a ideia de atuar em perspectiva sistêmica já vinha sendo aventada muito antes da chegada do PT ao Palácio do Planalto. Ao mesmo tempo, o SNC continuou existindo apesar da destituição de Dilma Rousseff da presidência da república. Foram acionadas as forças de sintropia da sociedade, de forma que o MinC e o SNC parecem ter sobrevivido ao golpe, apesar das enormes perdas políticas e orçamentárias.

O estudo realizado no Capítulo 1 permite observar que os conceitos basilares do SNC também remetem, desde sua gênese, a determinados conflitos ou dicotomias. O conceito de sistema relaciona-se à dicotomia entropia versus sintropia; o conceito de federalismo remete ao conflito entre uniformidade da política pública e autonomia dos entes federados; e o conceito de cultura é imerso em inúmeras polarizações, entre ela o “trade off” entre padronização da política versus diversidade cultural.

Os princípios norteadores dos sistemas nacionais, notadamente a participação e a descentralização, estão intimamente relacionados ao modelo de federação adotado pelo Brasil. Trata-se de um país federativo de formação centrífuga, que inovou ao conceder autonomia aos municípios, que são considerados entes federados, tanto quanto a União e os estados. Isso amplia muito a complexidade na gestão dos sistemas nacionais, tendo em vista a necessidade de articulação e negociação nas três esferas de governo.

As políticas desenvolvidas no MinC a partir de 2003 foram muito importantes para o país, no sentido de que se passou a dar atenção para segmentos sociais antes desassistidos pela política cultural, mas isso não foi fruto apenas do conceito amplo de cultura, mas sim da nova forma de abordar o conflito social. O MinC, que antes se preocupava essencialmente em favorecer a indústria cultural com benefícios e isenções fiscais, passou a financiar também grupos subalternos de cultura popular. Essa é uma mudança significativa, fruto da política de conciliação de classe. Dessa forma, o conceito amplo de cultura aliou-se a um programa de governo reformista e produziu políticas culturais de cunho progressista que, num dado momento, procurou agradar a ricos e pobres, indústria cultural e cultura popular. Essa tática de conciliação social não é universal, mas localizada no tempo e no espaço, ou seja, inserida em um momento histórico específico.

Em uma situação de crise econômica, a capacidade de conciliação de classe diminuiu, aumentando a insatisfação popular. Nessa ocasião, demonstram-se os limites do modelo político e econômico que se instalou no país a partir de 2003. A insatisfação popular demonstrou o esgotamento do projeto de conciliação. Os protestos de junho de 2013 ilustram essa insatisfação. O conceito amplo de cultura, que se aliou à ideia de conciliação de classe, também precisa ser revista. Diante do acirramento dos conflitos sociais, o conceito de cultura, para refletir esse novo momento, deve enfatizar a cultura também como forma de luta. A questão passa a ser a tática de luta e qual será a posição do Estado diante dos conflitos sociais existentes no interior das culturas brasileiras.

A crise econômica e a guinada conservadora ocorrida no Brasil representam um risco de retrocesso nas políticas culturais. A cultura tem sido um dos setores mais afetados pelos

cortes orçamentários. Esse arrocho tem sido feito à revelia da própria Constituição Federal. Vale lembrar que o artigo 216-A propugna a “ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura” (BRASIL, 2012, s.p.). Trata-se de um dos princípios do SNC, assegurado por meio da Emenda Constitucional nº 71/2012. Este comando sinaliza para a existência de um piso constitucional para a cultura. Isso faz com que os referidos cortes orçamentários sejam, inclusive, passíveis de contestação por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ser apresentada perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

A análise comparativa com outros dois sistemas mostrou-se profícua no sentido de elucidar as potencialidades e limitações do SNC. Revela-se necessário, no âmbito do Ministério da Cultura, haver uma maior interlocução com os outros sistemas nacionais de políticas públicas, em especial as experiências do SUS e do SUAS. A interlocução e o aprendizado mútuo se constituem como um mecanismo para dinamizar a institucionalização do SNC, proporcionando um intercâmbio de experiências na gestão dos sistemas nacionais.

Neste diapasão, buscou-se identificar as melhores práticas em gestão de sistemas nacionais setoriais, com vistas ao aperfeiçoamento do SNC. Foram identificadas diversas necessidades a serem atendidas para a concretização do SNC, entre elas a implementação dos repasses regulares e automáticos fundo a fundo, a criação das comissões intergestores, a tipificação nacional dos serviços culturais e o aprimoramento do sistema de informações. O fundo a fundo poderá facilitar as transferências de recursos do FNC para os fundos de cultura dos demais entes federativos. As comissões se constituem em importantes instâncias de pactuação e diálogo federativo. A tipificação de serviços é necessária para que se possa distribuir os recursos com base em atribuições e critérios pré-definidos, permitindo o monitoramento e a avaliação das políticas. O sistema de informações permite que as decisões sejam tomadas com base em diagnósticos mais precisos (BEZERRA, 2014).

As transferências automáticas poderão facilitar e agilizar a gestão das políticas culturais, além de conferir periodicidade e previsibilidade. Essa é uma das razões pelas quais o MDS possui uma boa taxa de execução orçamentária. O mesmo ocorre com o Ministério da Saúde e da Educação (RABELO, 2014). O MinC apresenta, historicamente, uma baixa execução do orçamento, devido às dificuldades na tramitação, transferência e prestação de contas dos convênios. Isso é utilizado como justificativa pelo Ministério do Planejamento para alocar menos recursos à área cultural. Para se exigir mais recursos, seria necessário, antes, executar com eficiência o que já possui.

Além da previsão legal para os repasses fundo a fundo, a efetivação do SNC depende também do fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura. Com isso, será possível realizar

repasse em várias linhas, tais como manutenção e prestação de serviços em museus, bibliotecas, teatros e outros equipamentos culturais. Poderão ser financiadas ações tanto na produção, quanto na circulação e fruição culturais.

O financiamento à cultura no Brasil apresenta uma miscelânea de mecanismos que incluem as isenções fiscais, editais públicos e prestação direta de serviços. Atualmente, as isenções fiscais têm preponderado sobre os demais métodos. A consequência disso é a concentração regional de recursos nas cidades mais ricas. Apesar das críticas a este modelo de financiamento, os governos do PT optaram por ampliar as isenções fiscais em detrimento do FNC, tendo em vista que os incentivos não interferem na meta de superávit primário.

No que se refere à descentralização de recursos nos outros sistemas, pode-se afirmar que o SUS e o SUAS têm adotado critérios de partilha que promovem a igualdade material. Via de regra, os entes federados mais carentes têm prioridade no recebimento de recursos. Isso favorece a redução das desigualdades estruturais, permitindo que os recursos cheguem àqueles que mais precisam.

Observou-se que o método de inserção dos entes federados no SNC é diferente dos demais sistemas estudados. No caso da cultura, os estados, o DF e os municípios podem fazer a adesão antes mesmo de criarem os componentes do sistema. Isso facilita a adesão, mas não garante a sua efetividade, nem por parte do ente federado nem por parte do MinC. Com os acordos de cooperação federativa, o SNC tem criado expectativas que não estão sendo adequadamente correspondidas. Muitos estados e municípios aderiram ao SNC e criaram os seus sistemas de cultura esperando receber recursos federais, o que não tem ocorrido. Os editais de fortalecimento do SNC não se mostraram eficazes no atendimento dessas demandas, além de não garantirem a previsibilidade e continuidade no repasse de recursos.

Entre as ameaças para efetivação das políticas públicas estudadas, destaca-se a corrupção entre o poder público e as instituições privadas. Enquanto os sistemas públicos propõem uma gestão voltada para o atendimento das necessidades da população, eles são contaminados por interesses particulares de alguns agentes políticos. No caso da saúde, por exemplo, observa-se uma estreita relação entre a classe política e os empresários dos planos de saúde privada. De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), uma única empresa de planos de saúde, a Amil Assistência Médica Internacional, investiu 21,2 milhões de reais em campanhas eleitorais em 2014, sendo que os principais beneficiários foram o PT, com 9,40 milhões, PMDB, com 7,3 milhões, e PSDB, com 2,4 milhões de reais. Ao longo do período analisado, observa-se que o governo federal fez um “jogo duplo”: ao mesmo tempo em que elevou o volume de recursos do SUS, favoreceu a ampliação da rede de atendimento

privado, por meio de convênios de prestação de serviços com agentes do segundo e do terceiro setor.

Ao longo dessa pesquisa, deparou-se com o desafio de analisar sistemas que estão em processo de mudança. O SUS, por exemplo, tem passado por importantes transformações no seu sistema de financiamento nos últimos meses. A descentralização de recursos por blocos de financiamento está sendo substituído por outro modelo, por caixa único, supostamente mais simplificado. Além disso, as políticas públicas têm sido duramente afetadas pela crise econômica que assolou o país a partir de 2015. O golpe de 2016 trouxe importantes mudanças na gestão das políticas públicas, gerando um caos momentâneo com a exoneração em massa de servidores comissionados. Eles vinham implementando as políticas nos últimos 13 anos da Era PT e sua saída abrupta trouxe visíveis prejuízos para a memória institucional.

É importante lembrar que a pesquisa foi realizada em condições adversas, devido a diversos fatores: greve da universidade, que levou a alterações do calendário das aulas; terremoto político em Brasília, que levou à deposição da presidenta Dilma Rousseff e profundas alterações na estrutura ministerial estudada. Basta dizer que o Ministério da Cultura foi extinto e recriado em menos de um mês. O órgão foi extinto no dia 12 de maio de 2016, uma quinta-feira, e recriado dia 23 de maio, uma segunda-feira, por meio de edição-extra do Diário Oficial da União. Ao longo desse período, Brasília se transformou numa espécie de areia movediça, com intensa troca de dirigentes e grandes incertezas sobre a continuidade dos programas que estavam sendo estudados. Essas mudanças dificultaram a coleta de dados, tendo em vista os atrasos nas respostas aos pedidos de informações.

Embora haja uma aparente transparência nas ações do governo, sobretudo com o advento da Lei de Acesso à Informação, percebe-se que grande parte das informações continuam herméticas. As planilhas disponíveis para *download* no Portal da Transparência, por exemplo, estão desconfiguradas, impedindo que se criem filtros para refinar a pesquisa. Além disso, várias das informações apresentadas são de difícil interpretação, o que prejudica seu entendimento por parte dos cidadãos menos escolarizados.

Apesar das dificuldades apontadas, a pesquisa conseguiu trazer apontamentos importantes para o aprimoramento do sistema em análise. A título de sugestão para futuras pesquisas, poder-se-ia explorar a metodologia de cálculo dos critérios de partilha em programas específicos. A presente dissertação fez uma comparação dos critérios em seu caráter mais geral. Outras pesquisas podem investigar mais detidamente a operacionalização desses critérios em situações específicas, buscando compreender as fórmulas de cálculo dos recursos destinados aos entes federados em cada um dos programas. Ademais, futuros estudos



comparativos podem abranger outras áreas de políticas públicas, tais como educação, segurança pública, meio ambiente, direitos humanos, etc.

Por fim, vale dizer o SNC é o mais belo sonho já sonhado dentro do Ministério da Cultura. O sistema é um chamado para que as políticas culturais se processem a partir de uma abordagem colaborativa e interfederativa. Nessa perspectiva, todo o MinC trabalha com o SNC e não somente a Secretaria de Articulação Institucional. É importante dizer isso porque a abordagem sistêmica ainda não foi internalizada pela maioria dos gestores e servidores daquele ministério. Muitos ainda tratam o SNC como uma política da SAI, ou mais especificamente do PT, cujos militantes administraram a SAI durante a maior parte do tempo de sua existência. O SNC não deve ser compreendido enquanto uma proposta de uma ou outra secretaria do MinC ou de um ou outro partido político, mas enquanto um esforço conjunto no sentido de estruturar políticas culturais de caráter universal, que sejam duráveis e flexíveis, únicas e diversas, locais e globais, visando ao pleno desenvolvimento do ser humano.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABTA lamenta exclusão de TVs por assinatura do vale-cultura. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 set. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/cultura/abta-lamenta-exclusao-de-tvs-por-assinatura-do-vale-cultura-9857879>>. Acesso em: 21 jul. 2016
- ALVARES, Lillian. **Teoria Geral dos Sistemas**. Universidade de Brasília. Faculdade de Ciência da Informação. Disponível em: <<http://lillian.alvarestech.com/Planejamento/Modulo1/Aula11 TGS.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016
- ARAGÃO, Ana Lúcia (2013) **O direito de participação na vida cultural do Brasil no governo Lula**. Dissertação. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Humanidades, Artes e Ciências. Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade.
- ARAÚJO, Anarda Pinheiro; MARTINS, Natália Luiza Alves. Saúde, meio ambiente e cultura: estudo comparado dos atuais sistemas e a efetivação de políticas públicas culturais através do Sistema Nacional de Cultura. In: **XIX Encontro Nacional do CONPEDI**. Anais. Fortaleza: 2010. p. 3206-3218.
- ARAÚJO, Anarda Pinheiro; MARTINS, Natália Luiza Alves; CÂNDIDO, Nathalie Carvalho; OSÓRIO, Lícia Maria Teixeira. Sistema Nacional de Cultura (SNC): um reflexo da estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS)? In: **VI ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA – ENECULT**. Anais. Salvador: UFBA, 2010.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?**. In: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, 2010, pp. 587 a 620
- AUGUSTIN, André Coutinho. **A Farsa das Leis de Incentivo: o neoliberalismo e seu impacto na política cultural brasileira**. 2010. 83 f., Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS.
- BAHIA, Saulo José Casali. A Federação Brasileira. **Evocati Revista**, n. 12, dez. 2006 Disponível em: <[http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp\\_codartigo=93](http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=93)>. Acesso em: 20 jul. 2016
- BARBALHO, Alexandre. Em busca da institucionalização: a adesão ao Sistema Nacional de Cultura. In: **PRAGMATIZES – Revista Latino Americana de Estudos em Cultura**, Dossiê II EBPC, ano 4, número 7, set. 2014. P. 69-71. Disponível em: <<http://www.pragmatizes.uff.br/revista/index.php/ojs/article/view/70/63>>. Acesso em: 13 dez. 2016
- BARBALHO, Alexandre. **O Sistema Nacional de Cultura no Governo Dilma: Continuidades e Avanços**. Revista Lusófona de Estudos Culturais, Vol. 2, n.2, pp. 188-207, 2014a
- BERTALANFFY, Ludwig von. **Teria geral dos sistemas: fundamentos, desenvolvimentos e aplicações**. Tradução de Francisco M. Guimarães. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015
- BEZERRA, Tony Gigliotti. **Critérios de repasse de recursos no Sistema Nacional de Cultura: Estudo comparativo com o SUAS**. 67 p. il. 2014. Monografia (Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.
- BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Portugal: Porto Editora, 1994.

BOTELHO, Isaura. Para uma discussão sobre política e gestão cultural. In: BRASIL. Ministério da Cultura. **Oficinas do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília, jul. 2006.

\_\_\_\_\_. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 73-83, abr./jun. 2001.

\_\_\_\_\_. Políticas Culturais: discutindo pressupostos. In: NUSSBAUMER, G. M. (Org.). **Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 171-180.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL do Pró-Cultura** (PL 1.139/2007). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=352711&ord=1>> Acesso em: 09 nov. 2014

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **PEC 421/2014**. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620527>. Acesso em: 9 jul. 2014

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 150/2003**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=131237>>. Acesso em: 17 abr. 2017

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4271/2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=207662> >. Acesso em: 17 abr. 2017

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 193 a 195, 203 e 204, 215 a 216-A. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.761**, de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5761.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5761.htm)>. Acesso em: 2 abr. 2017

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.084**, de 26 de agosto de 2013. Regulamenta a Lei nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012, que institui o Programa de Cultura do Trabalhador e cria o Vale-Cultura. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8084.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8084.htm)>. Acesso em: 21 jul. 2016

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 6 de dezembro de 1937. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Decreto-Lei/Del0025.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/Del0025.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2017

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 71. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 de novembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Cultura Viva. Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13018.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13018.htm)>. Acesso em: 21 jul. 2016

\_\_\_\_\_. Lei do Plano Nacional de Cultura, nº 12.343. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 de dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei do Vale-Cultura, nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012. Institui o Programa de Cultura do Trabalhador; cria o vale-cultura e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12761.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12761.htm)>. Acesso em: 21 jul. 2016

\_\_\_\_\_. Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro de 2013, Volume I, Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. . **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 de dezembro de 1993

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica da Saúde, nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de setembro de 1990a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 de dezembro de 1990b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.435. Altera a Lei nº 8.742. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Rouanet, nº 8.313. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de dezembro 1991.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Acordo de Cooperação Federativa** que entre si firmam a União, por intermédio do Ministério da Cultura e municípios, visando ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura, Portaria MinC 047/09 de 17/07/09, publicada no DOU de 21/07/09, Seção 1. Processo-mãe do SNC, nº 01400.05575/2009-15. Brasília: Ministério da Cultura, 2009

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Acordo de Cooperação Federativa do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. Conselho Nacional de Política Cultural. Secretaria de Articulação Institucional. **Sistema Nacional de Cultura - Guia de Orientação para os Municípios**. Brasília, 2011a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. Conselho Nacional de Política Cultural. Secretaria de Articulação Institucional. **Sistema Nacional de Cultura - Guia de Orientação para os Estados**. Brasília, 2011b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. Conselho Nacional de Política Cultural. Secretaria de Articulação Institucional – SAI. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília, 2011c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. Edital n.º 1/2010 – MinC, de 11 de fevereiro de 2010. **Concurso Público**. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/16503/Edital-01-Abertura.pdf/6382aae3-9152-4310-92d1-357fad83fcfd>>. Acesso em: 21 jul. 2016

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Edital nº 1/2014** – MinC, publicado no Diário Oficial da União em 24 mar. 2014, Seção 3, p. 56. Processo Seletivo de Fortalecimento do Sistema Nacional De Cultura. Brasília: Ministério da Cultura, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. Fundação Casa de Rui Barbosa. **Seminário Internacional Sistemas de Cultura: Política e Gestão Cultural Descentralizada e Participativa**. (2015 junho 1-3: Brasília-DF). Brasília: Ministério da Cultura; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016. 184 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. Instrução Normativa nº 2, de 2 de outubro de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 out. 2014. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/10/2014&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=228>>. Acesso em: 21 jul. 2016

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Metas do Plano Nacional de Cultura**. 2016. Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/>>. Acesso em: 18 jul. 2016

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Modelo de projeto de lei do Sistema Municipal de Cultura**. 2010. Blog SNC. Disponível em: <[http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/1382043356946MODELO-PROJETO\\_LEI\\_SMC\\_18SET20101.doc/fa33ff50-e773-44c3-9a6f-6d87a043641c](http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/1382043356946MODELO-PROJETO_LEI_SMC_18SET20101.doc/fa33ff50-e773-44c3-9a6f-6d87a043641c)> Acesso em: 20 jul. 2016

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Oficina de Implementação de Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura** (Apostila). Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Página do Vale-Cultura**: perguntas e respostas. 2015. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/valecultura>>. Acesso em: 21 jul. 2016

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Parecer sobre o Projeto de Lei nº 4.271/2016-26**, que regulamenta o §3º do art. 216-A da Constituição Federal, para dispor sobre o Sistema Nacional de Cultura. Brasília: Ministério da Cultura, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura**: Diretrizes Gerais. 2ª Edição. Brasília: Ministério da Cultura, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Protocolo de Intenções do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Portaria nº 22, de 12 de março de 2014**, que aprova o Plano de Trabalho Anual do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_25346237\\_PORTARIA\\_N\\_22\\_DE\\_12\\_DE\\_MARCO\\_DE\\_2014.aspx](http://www.lex.com.br/legis_25346237_PORTARIA_N_22_DE_12_DE_MARCO_DE_2014.aspx)> Acesso em: 8 de nov. 2014

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Resposta ao pedido de informações enviado pela TV Globo – Jornal Hoje**. Pedido recebido pela Assessoria de Comunicação do MinC em 2 jan. 2017 e respondido pela Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Cultura (CGSNC) em 11 jan. 2017. Brasília: Ministério da Cultura, 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais**: ITR. Brasília, jul. 2014. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_itr.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_itr.pdf)>. Acesso em 22 jul. 2016

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Carta dos direitos dos usuários da saúde** / Ministério da Saúde. – 3. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2011. 28 p. : il. – (Série E. Legislação de Saúde)

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. FIOCRUZ. **Pense SUS**: A reflexão fortalece essa conquista. Rio de Janeiro: Fiocruz, ca. 2014. Disponível em: <<http://pensesus.fiocruz.br/reforma-sanitaria>>. Acesso em: 10 fev. 2017

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **O SUS de A a Z**: garantindo saúde nos municípios / Ministério da Saúde, Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde. – 3. ed. – Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2009. 480 p. (Série F. Comunicação e Educação em Saúde)

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria nº 399**, de 22 de fevereiro de 2006. Divulga o Pacto pela Saúde 2006. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399\\_22\\_02\\_2006.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399_22_02_2006.html)>. Acesso em: 16 mar. 2017

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Resposta ao pedido de informações enviado pelo e-SIC**. Pedido nº: 25820.004130/2016-64, enviado em: 14/09/2016. Brasília: Ministério da Saúde, 2016a (Apêndice A)

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos SUAS**, n. 1 (2005). Sumário Executivo do Financiamento da Assistência Social no Brasil entre 2002 e 2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Caderno\\_SUAS1\\_Financiamento\\_da\\_Assistencia\\_Social.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_SUAS1_Financiamento_da_Assistencia_Social.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2017

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 36, de 25 de abril de 2014**, publicada no Diário Oficial da União no dia 28 de abril de 2014. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/fnas/wp-content/uploads/2014/08/Portaria-36-2014.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resposta ao pedido de informações enviado pelo e-SIC**. Pedido nº: 71200.000439/2016-08, enviado em: 14/09/2016. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016b (Apêndice B)

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**: Reimpressão 2014. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2017

\_\_\_\_\_. Resolução CNAS nº 130. Aprova **Norma Operacional Básica** do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Diário Oficial da União, 15 de julho de 2005.

\_\_\_\_\_. Resolução CNAS nº 33. Aprova **Norma Operacional Básica** do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Diário Oficial da União, 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 93/2014**. Brasília, Senado Federal, 2017b. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118946>>. Acesso em: 17 abr. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Transferências de recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal**: orientações fundamentais. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2000. 120 p.

\_\_\_\_\_. TVNBR. **Especial apresenta história da Assistência Social no Brasil**. Brasília: NBR, 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=qPE5MdntV2Y>>. Acesso em: 19 mar. 2017

CAIXA. **Fundo a fundo**: Favorecendo a expansão e melhorias das vias públicas. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/desenvolvimento-social/transferencias-fundo-a-fundo/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 16 mar. 2017

CALABRE, Lia; BARBALHO, Alexandre; BARROS, José Márcio. (Orgs.) **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2013.

CALABRE, Lia (org.) **Políticas culturais**: diálogo indispensável. Rio de Janeiro, Edições Casa de Rui Barbosa, 2005

\_\_\_\_\_. **Políticas Culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CAMPANERUT, C. Integrantes dos colegiados do CNPC tomam posse nesta segunda. **Assessoria de Comunicação – MinC.** Brasília, 9 mai. 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/3NWPND>>. Acesso em: 21 jul. 2016

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. O SUS entre a tradição dos Sistemas Nacionais e o modo liberal-privado para organizar o cuidado à saúde. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, supl. p. 1865-1874, Nov. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232007000700009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000700009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 Fev. 2017.

CANCLINI, Néstor García (Ed.). **Políticas culturales en América Latina.** México: Grijalbo, 1987

\_\_\_\_\_. **Definiciones en transición.** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

CARDOSO, M. C. Sobre os artigos 18 e 26 da Lei Rouanet de Incentivo a Cultura. **Cultura in Company.** Curitiba, 27 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.culturaincompany.com.br/2016/03/sobre-os-artigos-18-e-26-da-lei-rouanet.html>>. Acesso em: 21 jul. 2016

CAVALCANTE, Pedro L. C.; RIBEIRO, Beatriz B. **A Implementação do Sistema Único de Assistência Social nos Municípios: Resultados e Determinantes.** In: Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, Recife, v. III, n. 5, out. 2012. Disponível em: <<http://migre.me/wiBw0>>. Acesso em: 23 mar. 2017, p. 196-218.

CLASTRES, Pierre. “troca e poder”. In: **A sociedade contra o Estado.** Porto: edições Afrontamento, 1979, p. 24-45

CONASEMS. **SUS Legal: Ministério apresenta detalhes do novo modelo de repasse de recursos do SUS.** Brasília: Pense SUS, 2017. Disponível em: <<http://pensesus.fiocruz.br/sus-legal-minist%C3%A9rio-apresenta-detalhes-do-novo-modelo-de-repasse-de-recursos-do-sus>>. Acesso em: 12 mar. 2017

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS. **Brasil – uma federação desigual.** Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1712&Itemid=239](http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1712&Itemid=239)>. Acesso em: 22 dez. 2013

COSTA, Rodrigo Vieira. **Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais.** Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Fundação Edson Queiroz. Universidade de Fortaleza. Fortaleza, 2012.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A política de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al (Orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2008, p. 32-65.

CRAGNOLINI, Mônica. “Nietzsche como pensador do resto: uma travessia pelos cinco prefácios para cinco livros já escritos”. In: **Filosofia e Cultura.** JUNIOR, Ivo da Silva (Org.). SP: Editora Barcarolla-LTD, 2011, p. 75-114.

CUCHE, Denys. Gênese social da palavra e da ideia de cultura. In: **A noção de cultura nas ciências sociais.** Bauru: EDUSC, 2002, p. 17-30

\_\_\_\_\_. Hierarquias sócias e hierarquia culturais. In: **A noção de cultura nas ciências sociais**. Bauru: EDUSC, 2002, p. 143-174

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura**: contribuição ao debate. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 1995, pp. 215 a 221.

DIAS, Wladimir Rodrigues. O federalismo fiscal na Constituição de 1988: descentralização e recentralização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1298, 20 jan. 2007 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9411>>. Acesso em: 25 set. 2014.

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS: princípio. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/principio/>>. Acesso em: 9 set. 2016

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar**: O minidicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001, 790 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FHC assina hoje mudança na Lei Rouanet. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 24 set. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/9/24/ilustrada/16.html>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

FILGUEIRAS, Mariana. Especialistas analisam promessas de Dilma Rousseff para a cultura. **O Globo**, Rio de Janeiro, 8 nov. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/cultura/especialistas-analisam-promessas-de-dilma-rousseff-para-cultura-14504310>> Acesso em: 10 nov. 2014.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação In: FRANZESE et al. **Reflexões para Ibero-América**: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009. p. 25-42.

GAMES não serão incluídos no Vale-Cultura, reforça ministra Marta Suplicy. **Redação Arena**, 14 mar. 2013. Disponível em: <<http://arena.ig.com.br/2013-03-14/games-nao-serao-incluidos-no-vale-cultura-reforca-ministra-marta-suplicy.html>>. Acesso em: 21 jul. 2016

GIL, Gilberto. **Discurso de Posse no Ministério da Cultura em fevereiro de 2003**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44344.shtml>> acesso em 04 de junho de 2014.

GILBERTO Gil: “Cultura é um bom negócio, mas que seja para todos”. **Cultura e Mercado**, São Paulo, 11. mai. 2006. Disponível em: <<http://www.culturaemercado.com.br/site/noticias/gilberto-gil-cultura-e-um-bom-negocio-mas-que-seja-para-todos/>>. Acesso em: 21 jul. 2016

GILROY, Paul. O atlântico negro como contracultura da modernidade. In: **O Atlântico negro**: modernidade e dupla consciência. SP: Editora 34; RJ, Universidade Cândido Mendes, Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 2001, p. 33-100

GUAPINDAIA, A. et al. Diálogo Pertinente: a participação da sociedade na construção de uma política pública de cultura. In: CALABRE, Lia (org.) **Oficinas do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2006, p. 27-38.

HERCULANO, M. Procultura – incentivos para FNC e Ficart. **Cultura e Mercado**, 27 jul. 2013. Disponível em: <<http://paginacultural.com.br/incentivo/procultura-incentivos-para-fnc-e-ficart/>> Acesso em: 24 dez. 2013



IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95013.pdf>> Acesso em: 19 jul. 2016

LARAIÁ, Roque de Barros. **Cultura**: um conceito antropológico. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

LUBISCO, Nídia M. L.; VIEIRA, Sônia Chagas. **Manual de estilo acadêmico**: trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses. 5. ed. Salvador : EDUFBA, 2013. 145 p.

MACHADO, Marcelo. **O funcionamento do SARGSUS** (Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão do SUS). Brasília, Ministério da Saúde, 24 mar. 2017. Entrevista a Tony Gigliotti Bezerra.

MANSUR, Marília Coser. **O financiamento federal da saúde no Brasil: tendências da década de 1990**. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2001. 116 p. Capítulo 4 - A Descentralização, os Programas do SUS e o Repasse de Recursos. Disponível em: <[http://portaldeseres.icict.fiocruz.br/transf.php?script=thes\\_chap&id=00007205&lng=pt&nrm=iso](http://portaldeseres.icict.fiocruz.br/transf.php?script=thes_chap&id=00007205&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em: 15 nov. 2014

MARCARIAN, Eduardo. S. Lugar e papel das investigações da cultura nas ciências sociais. In: **O papel da cultura nas ciências sociais**. Porto Alegre: Editorial Villa Martha, 1980, p. 93-114.

MARIANI, Bethania. Uma disciplina do entremeio. In: \_\_\_\_\_. **O PCB e a imprensa**: os comunistas no imaginário dos jornais (1922-1989). Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998. p. 23-48

MARTINEZ, Anna Luiza Buchalla. A evolução do princípio da igualdade e sua aplicação sob a ótica material na Constituição Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3128, 24 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20924>>. Acesso em: 2 nov. 2014.

MARTINS, Dulcelena. **Critérios de repasse fundo a fundo**. Brasília, FNAS, 11 nov. 2014. Entrevista a Tony Gigliotti Bezerra.

MATOS, Fernanda Laís. **Desafios do Sistema Nacional de Cultura na Região Nordeste**. 88 p. il 2013. Monografia (Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2013

MEIRA, Márcio; GAZZINELLI, Gustavo (2006). **Sistema Nacional de Cultura**. In: CALABRE, Lia (org.) Oficinas do Sistema Nacional de Cultura. Brasília: Ministério da Cultura, p. 9-24. Disponível em : <[http://www2.cultura.gov.br/upload/Projeto\\_Oficinas\\_Miolo\\_1156970\\_790.pdf](http://www2.cultura.gov.br/upload/Projeto_Oficinas_Miolo_1156970_790.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2015

MEIRA, Márcio. **Entrevista oral realizada durante pesquisa de campo**. Brasília, 14 set. 2007. Entrevista a Paulo Felix.

\_\_\_\_\_. **Entrevista oral realizada durante pesquisa de campo**. Brasília, 27 set. 2012. Entrevista a Ana Aragão.

MIRANDA, André; REIS, Luiz Felipe. Dez pontos-chave para o governo mostrar sua política cultural. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 jun. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/cultura/dez-pontos-chave-para-governo-mostrar-sua-politica-cultural-19308845>>. Acesso em: 22 dez. 2016

MOVIMENTO 'Fica Juca' ganha corpo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 nov. 2010. Disponível em: <<http://cultura.estadao.com.br/noticias/geral,movimento-fica-juca-ganha-corpo-imp,-638114>>. Acesso em: 22 jan. 2017

MUNARI, M. M. C. Uma visão sobre o federalismo constitucional canadense. In: **Estudo de Direito Constitucional Comparado**, coordenadores Maria Garcia, José Roberto Neves Amorim; colaboradores Bruno Ziberman Vainer... (et al.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. (p. 120 a 144)

NASCIMENTO, João Roberto da Costa. **Critérios de repasse fundo a fundo**. Olinda, 22 out. 2014. Entrevista a Tony Gigliotti Bezerra.

NERY, Natuza; CRUZ, Valdo; FALCÃO, Márcio. Marta vira ministra após apoiar Haddad. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 set. 2012. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/65865-marta-vira-ministra-apos-apoiar-haddad.shtml>>. Acesso em: 22 jan. 2017

NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org.) **Teorias e políticas da cultura**. Visões multidisciplinares. Salvador: EDUFBA, 2007.

OBRAS KOLPING DO BRASIL. **Dezoito anos da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS**. Disponível em:<<http://kolping.org.br/site/noticias/97-dezoito-anos-da-lei-organica-de-assistencia-social-loas>> Acesso em: 22 dez. 2013

O'DONNELL, Guillermo . Anotações para uma teoria do Estado (II). **Revista de Cultura e Política**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (4), fev./abr., 1981.

PAIM, Jairnilson. **Reforma Sanitária: Trajetória e rumos do SUS**. In: Projeto Formação em Cidadania para a saúde. Rio de Janeiro: CEBES – Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, [ca. 2012]. Aula gravada em vídeo. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=PRssz1\\_wcEU](https://www.youtube.com/watch?v=PRssz1_wcEU)>. Acesso em: 11 fev. 2017

PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. **Modelo Federal de Financiamento e Fomento à Cultura**. Trabalho não publicado. 49 p.

PARENTI, C. **Reflections on the Politics of Culture**. Monthly Review. Disponível em: <<http://monthlyreview.org/1999/02/01/reflections-on-the-politics-of-culture>> Acesso em: 8 jul. 2016

PARTIDOS DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo de Lula**. Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 1989, 27 p.

\_\_\_\_\_. **A imaginação a serviço do Brasil**. Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2002, 27 p.

\_\_\_\_\_. **Programa de Governo de Dilma Rousseff**. Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2014, 42 p.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: E. Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos**. Crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil. Brasília, Thesaurus, 1996.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL). Setorial de Saúde do Distrito Federal e Entorno. **As ameaças e oportunidades contidas na proposta de mudança no financiamento do SUS: É preciso diálogo**. Brasília, 17 fev. 2017.

PIERRY, F. Marta Suplicy defende liberdade para trabalhador gastar recursos do Vale Cultura. **O Globo**, Rio de Janeiro, 17 jan. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/cultura/marta-suplicy-defende-liberdade-para-trabalhador-gastar-recursos-do-vale-cultura-7322414>>. Acesso em: 21 jul. 2016

QUEIROZ, Inti Anny. O Sistema Nacional de Cultura e a nova arquitetura da esfera político-cultural brasileira no século XXI. In: **XI ENECULT** - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador: Edufba, 2015. v. 1. p. 1-15.

RABELO, Jaime. **Crêterios de repasse fundo a fundo**. Brasília, MDS, 15 out. 2014. Entrevista a Tony Gigliotti Bezerra.

REcriação do MinC é publicada em edição extra do Diário Oficial. **G1**, São Paulo, 23 maio 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/recriacao-do-minc-e-publicada-em-edicao-extra-do-diario-oficial.html>>. Acesso em: 22 dez. 2016

REIS, Luiz Felipe. Ministério da Cultura chega ao fim e muitas dúvidas inquietam o setor. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 maio 2016. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/cultura/ministerio-da-cultura-chega-ao-fim-muitas-duvidas-inquietam-setor-19295699>>. Acesso em: 22 dez. 2016

REIS, Paula Felix. **Política Cultural no Brasil**: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura. Dissertação (Mestrado do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade) UFBA, Salvador, 2008, 148 p.

\_\_\_\_\_. **Políticas de Cultura a longo prazo**: Estudo Comparativo entre o Plano Nacional de Cultura do Brasil e da Colômbia. Tese (Doutorado do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade) UFBA, Salvador, 2013, 249 p.

ROCHA, Sophia. **Sistema Nacional de Cultura do Brasil e a Construção de Políticas de Fomento ao pacto federativo**. Capítulo de tese em fase de elaboração, submetido à banca de qualificação em 24 de novembro de 2015. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0BxbRvbw4mutsUlpFZHJtdzlaN0U/view?usp=sharing>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas Culturais do Governo Lula / Gil**: Desafios e enfrentamentos. Enecult - 2007. Disponível em: < <http://www.cult.ufba.br/enecult2007/AlbinoRubim.pdf> >. Acesso em 11 de jul. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Políticas Culturais entre o possível e o impossível**. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=3confcult-entre-o,possivel-e-o-impossivel.doc>>. Acesso em: 27 de out. de 2014.

RUBIM, Antonio Albino Canelas Rubim e BARBALHO, Alexandre. **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador, EDUFBA, 2007.

SALOMÃO-MIRANDA, Flávio. **Principais lei e normas do SUS desde sua criação**. Apresentação de slides publicada em 27 de mai de 2012. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/flavioes/principais-leis-e-normas-do-sus-desde-sua-criacao>>. Acesso em: 12 mar. 2017

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA; FERRAREZI (org.). **Políticas públicas**: coletânea. 1v. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42

SIQUEIRA, Carol. Deputados derrubam decreto dos conselhos populares. **Câmara Notícias**, Brasília, 28 out. 2014. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476677-DEPUTADOS-DERRUBAM-DECRETO-DOS-CONSELHOS-POPULARES.html>>. Acesso em: 29 jan. 2017

SETORIAL de cultura da campanha Lula divulga 13 motivos para votar no candidato. **Cultura e Mercado**, São Paulo, 27 set. 2006. Disponível em: <<http://www.culturaemercado.com.br/site/noticias/setorial-de-cultura-da-campanha-lula-divulga-13-motivos-para-votar-no-candidato/>>. Acesso em: 20 jan. 2017

SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; e BARBALHO, Alexandre (Org.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SOLNIK, Alex. Ana de Hollanda a Solnik: PT paga o preço das alianças que fez. **Brasil 247**, 12 set. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil247.com/pt/247/cultura/196488/Ana-de-Hollanda-a-Solnik-PT-paga-o-pre%C3%A7o-das-alian%C3%A7as-que-fez.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2017

SOUSA, Rainer Gonçalves. "Revolução Federalista"; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historiab/revolucao-federalista.htm>>. Acesso em 30 de maio de 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. **The institutionalization of institutional theory**. In: CLEGG, C. H.; w. NORD (Eds.) *Handbook of organization studies* (p. 175-190). Londres: SAGE.

TROUCHE, Lygia Maria Gonçalves. **O Marquês de Pombal e a Implantação da Língua Portuguesa no Brasil**: Reflexões sobre a proposta do diretório de 1757. In: *Anais do IV Congresso Nacional de Lingüística e Filologia*, 2000. Disponível em: <[http://www.filologia.org.br/anais/anais%20iv/civ12\\_9.htm](http://www.filologia.org.br/anais/anais%20iv/civ12_9.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017

UNESCO. **Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais**. Brasília, 2006.

VALE-CULTURA poderá ser usado para pagar TV por assinatura, diz ministra. **G1**, Rio de Janeiro, 26 fev. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/02/vale-cultura-podera-ser-usado-para-pagar-tv-por-assinatura-diz-ministra.html>>. Acesso em: 21 jul. 2016

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. O Federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3107, 3 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20774>>. Acesso em: 25 set. 2014.

WILLIAMS, Raymond. Prefácio da edição inglesa: modernismo e a teoria da cultura. In: **Política e modernismo**: contra os novos conformistas. SP: Editora Unesp, 2011, p. 19-61.

ZIMBRÃO, Adélia. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília 64 (1): ENAP, jan/mar 2013. p. 31-58.

\_\_\_\_\_. Relações Federativas e Arranjos Institucionais Intergovernamentais: o Sistema Nacional de Cultura. In: **VII Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT**. Mesa: Políticas Culturais no Brasil: questões contemporâneas. Anais. Salvador: UFBA, 2012, p. 11-25.

\_\_\_\_\_. Sistemas Nacionais na Área de Gestão Pública: a Construção do Sistema Nacional de Cultura. In: **II Congresso CONSAD de Gestão Pública** (Conselho Nacional de Secretários de Administração). Brasília, 2009.

## **APÊNDICE A – PEDIDO DE INFORMAÇÕES ENVIADO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE**

**Pedido de informação enviado via e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão)**

**Número do pedido:** 25820.004130/2016-64, enviado em 14/09/2016

**Resumo da solicitação:** Relações Federativas no Sistema Único de Saúde: critérios de repasses fundo a fundo

### **Detalhamento da Solicitação:**

Sou pós-graduando da Universidade Federal da Bahia, do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade. Conforme a metodologia apresentada no projeto em anexo, optou-se por utilizar esse canal de atendimento para apresentar as perguntas relevantes para a pesquisa.

As perguntas versam sobre a gestão do SUS, focalizando as relações federativas e critérios de repasses de recursos para estados e municípios. Trata-se de um estudo comparativo entre o SUS, SUAS e SNC (Sistema Nacional de Cultura).

A cooperação dos gestores do SUS, por meio deste canal de atendimento, será fundamental para o sucesso da pesquisa. Também podem ser indicadas bibliografias e enviados materiais que ajudem na consecução do trabalho.

Favor informar nomes e contatos dos servidores que concederam as informações.

Desde já agradecemos o valioso apoio.

- Com base em quais critérios são transferidos os recursos para estados e municípios?
- O estado ou o município precisa estar habilitado no sistema para receber os recursos?
- Como é feita essa habilitação?
- Os critérios de repasses fundo a fundo foram discutidos nas conferências? As resoluções das conferências tratam dessas questões?
- Quais foram os critérios utilizados para a escolha das cidades que receberiam bens de capital, como Unidades de Pronto Atendimento?
- Qual a contrapartida de cada ente federado?
- Os critérios de repasse foram previamente apreciados por alguma instância de discussão e deliberação de SUS? Quais? Comissão intergestores? Conselhos?
- São repassados recursos para o pagamento dos salários dos profissionais? Há obrigatoriedade de concurso público para contratação? Devem ser servidores públicos?
- Há repasses regulares e periódicos fundo a fundo para manutenção desses equipamentos?
- Qual foi o montante de recursos repassados para os entes federados em cada um dos últimos 15 anos, em capital e em custeio, em cada um dos programas e ações?
- Quais os benefícios que o SUS trouxe para a área da saúde?

- **Resposta do Ministério da Saúde**

**Data da Resposta:** 06/10/2016 15:14

**Resposta:**

Prezado Sr. Tony Gigliotti,

O Ministério da Saúde em atenção ao seu Pedido, dispõe da informação que segue em anexo, devido a configuração do documento. Atenciosamente, Ministério da Saúde

**Responsável pela resposta:** CENTRAL DE ATENDIMENTO DO FNS e Coordenação Geral de Urgência e Emergência

**Destinatário do recurso de primeira instância:** SECRETARIA EXECUTIVA - SE E SECRETARIA DE ATENÇÃO À SAÚDE – SAS

No anexo, consta a seguinte resposta:

PREZADO SR. TONY GIGLIOTTI,

APENAS O QUESTIONAMENTO ABAIXO É PERTINENTE AO FNS:

**QUAL FOI O MONTANTE DE RECURSOS REPASSADOS PARA OS ENTES FEDERADOS EM CADA UM DOS ÚLTIMOS 15 ANOS, EM CAPITAL E EM CUSTEIO, EM CADA UM DOS PROGRAMAS E AÇÕES?**

OS REPASSES FEDERAIS REALIZADOS PELO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE A TODOS OS MUNICÍPIOS ENCONTRAM-SE DISPONÍVEIS PARA CONSULTA NO SITE DO FNS: [www.fns.saude.gov.br](http://www.fns.saude.gov.br) (INDICAMOS O USO DOS NAVEGADORES DE INTERNET MOZILA OU CHROME), EXISTEM VÁRIOS FORMATOS DE PESQUISA, NO MENU CONSULTA DE PAGAMENTOS (CANTO SUPERIOR ESQUERDO NO SITE).

AO UTILIZAR A FERRAMENTA CONSULTA DE PAGAMENTOS CONSOLIDADA, É POSSÍVEL VISUALIZAR TODOS OS REPASSES POR BLOCO DE INVESTIMENTO. AO SELECIONAR NO ESTADO A OPÇÃO BRASIL, O RESULTADO DA PESQUISA TRARÁ TODOS OS REPASSES AOS FUNDOS ESTADUAIS DE SAÚDE DETALHANDO O BLOCO DE INVESTIMENTO. AO DEIXAR EM BRANCO A OPÇÃO ESTADOS E NO MUNICÍPIO SELECIONAR A OPÇÃO BRASIL, O RESULTADO DA PESQUISA TRARÁ TODOS OS REPASSES AOS FUNDOS MUNICIPAIS DE SAÚDE DETALHANDO O BLOCO DE INVESTIMENTO. ESTÃO DISPONÍVEIS OS REPASSES A PARTIR DO ANO 2009 QUANDO HOUE A IMPLEMENTAÇÃO DESSA FERRAMENTA. NÃO HAVENDO DISPONIBILIDADE DA INFORMAÇÃO COM O NÍVEL DE DETALHAMENTO SOLICITADO.

OUTRA FERRAMENTA DE PESQUISA DE REPASSES É O GRÁFICO COMPARATIVO POR ANO, SE O SOLICITANTE MANTIVER A OPÇÃO TODOS SELECIONADA NO ESTADO, MUNICÍPIO E TIPO DE REPASSE ELE TERÁ TODOS OS REPASSES REALIZADOS AO BRASIL DESDE 2004, QUANDO HOUE A IMPLEMENTAÇÃO DESSA FERRAMENTA. NÃO HAVENDO DISPONIBILIDADE DA INFORMAÇÃO COM O NÍVEL DE DETALHAMENTO SOLICITADO.

O CIDADÃO PODE VERIFICAR NA CONSULTA DETALHADA TODOS OS REPASSES DE TODOS OS PROGRAMAS, HAVENDO A OBRIGATORIEDADE DA ESCOLHA DO ESTADO. TRATA-SE DE UMA FERRAMENTA DE PESQUISA MAIS DETALHADA, ONDE É POSSÍVEL A ESCOLHA DO BLOCO E DA AÇÃO DO REPASSE. SE O SOLICITANTE PRECISAR DE

AUXÍLIO DURANTE A PESQUISA PODERÁ ENTRAR EM CONTATO DIRETAMENTE COM A CENTRAL DE ATENDIMENTO DO FNS UTILIZANDO O NÚMERO 08006448001.

OUTRA FERRAMENTA DE PESQUISA É O SITE DA SAÚDE COM TRANSPARÊNCIA DISPONÍVEL NO LINK: (<http://aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf> ) . NESSA FERRAMENTA AO CLICAR EM BRASIL É POSSÍVEL VISUALIZAR TODOS OS REPASSES REALIZADOS ANO A ANO DESDE 1998 COM O DETALHAMENTO DE BLOCOS E CONVÊNIOS.

RESPOSTA BASEADA NO DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012 QUE REGULAMENTA A LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 NO SEU ARTIGO 17:

“CASO A INFORMAÇÃO ESTEJA DISPONÍVEL AO PÚBLICO EM FORMATO IMPRESSO, ELETRÔNICO OU EM OUTRO MEIO DE ACESSO UNIVERSAL, O ÓRGÃO OU ENTIDADE DEVERÁ ORIENTAR O REQUERENTE QUANTO AO LOCAL E MODO PARA CONSULTAR, OBTER OU REPRODUZIR A INFORMAÇÃO.

PARÁGRAFO ÚNICO. NA HIPÓTESE DO CAPUT O ÓRGÃO OU ENTIDADE DESOBRIGA-SE DO FORNECIMENTO DIRETO DA INFORMAÇÃO...”

E DE ACORDO COM A LEI Nº 12.527/2011 NO SEU ART. 13. NÃO SERÃO ATENDIDOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO:

I - GENÉRICOS;

II - DESPROPORCIONAIS OU DESARRAZOADOS; OU

III - QUE EXIJAM TRABALHOS ADICIONAIS DE ANÁLISE, INTERPRETAÇÃO OU CONSOLIDAÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES, OU SERVIÇO DE PRODUÇÃO OU TRATAMENTO DE DADOS QUE NÃO SEJA DE COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO OU ENTIDADE.

PARÁGRAFO ÚNICO. NA HIPÓTESE DO INCISO III DO CAPUT, O ÓRGÃO OU ENTIDADE DEVERÁ, CASO TENHA CONHECIMENTO, INDICAR O LOCAL ONDE SE ENCONTRAM AS INFORMAÇÕES A PARTIR DAS QUAIS O REQUERENTE PODERÁ REALIZAR A INTERPRETAÇÃO, CONSOLIDAÇÃO OU TRATAMENTO DE DADOS.

ÁREA RESPONSÁVEL PELA RESPOSTA: CENTRAL DE ATENDIMENTO DO FNS/ DIRETORIA EXECUTIVA DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE/SECRETARIA EXECUTIVA DO MS

### **COM BASE EM QUAIS CRITÉRIOS SÃO TRANSFERIDOS OS RECURSOS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS?**

Cabe ao Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas o acompanhamento dos recursos de custeio do Bloco da Média e Alta Complexidade – MAC.

O componente Fundo de Ações Estratégica e Compensação – FAEC é pago conforme a produção de cada ente federado.

O componente Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade – MAC atende os critérios definidos no art. 35, da Lei 8.080/1990:

Para o estabelecimento de valores a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, será utilizada a combinação dos seguintes critérios, segundo análise técnica de programas e projetos:

I - perfil demográfico da região;

II - perfil epidemiológico da população a ser coberta;

III - características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área;

IV - desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior;

V - níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais;

VI - previsão do plano quinquenal de investimentos da rede;

VII - ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo.

### **O ESTADO OU O MUNICÍPIO PRECISA ESTAR HABILITADO NO SISTEMA PARA RECEBER OS RECURSOS? COMO É FEITA ESSA HABILITAÇÃO?**

Para que o município venha a receber o primeiro recurso do Bloco MAC é necessária que haja pactuação na Comissão Intergestores Bipartite – CIB aprovando o município em gestão plena (receber recursos, responsabilidade em alimentação do sistemas de informação do Ministério da Saúde, dentre outros). Ressaltamos que há recursos que precisam de habilitação, no entanto este são específicos de políticas do Ministério da Saúde (cardiologia, oncologia, leitos de UTI, etc).

### **OS CRITÉRIOS DE REPASSES FUNDO A FUNDO FORAM DISCUTIDOS NAS CONFERÊNCIAS? AS RESOLUÇÕES DAS CONFERÊNCIAS TRATAM DESSAS QUESTÕES?**

Não, cabe a Conferência de Saúde avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde. Os critérios estão definidos em legislação.

As discussões do repasse de recursos é pactuado na Comissão Intergestores Bipartite – CIB de cada Estado.

### **QUAIS FORAM OS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA A ESCOLHA DAS CIDADES QUE RECEBERIAM BENS DE CAPITAL, COMO UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO?**

As orientações para o Programa UPA 24h constam da Portaria GM MS Nº 342 de 04 de março de 2013.

Inicialmente, de 2009 a 2010, o Ministério da Saúde disponibilizou um quantitativo de UPA 24h por Estado, segundo critério populacional e as CIB (Comissão Intergestora Bipartite)



discutiram e aprovaram os locais de maior necessidade de instalação de UPA 24h. Os municípios elegíveis nas CIB fizeram suas propostas no Sítio do FNS e a CGUE/DAHU/SAS/MS analisou segundo o disposto na portaria GMMSn°1020/2009.

A partir de 2011, com o financiamento das UPA 24h pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC2, os critérios para implantação de UPA 24h foram ampliados com os estudos da Rede de Atenção às Urgências em todo o país, pelas equipes técnicas do Ministério da Saúde, dos Estados e dos Municípios. Os municípios elegíveis para entrada de propostas no Sítio do FNS foram objeto de portaria específica do GM do Ministério da Saúde e a CGUE/DAHU/SAS/MS analisou as propostas inseridas no Sítio do FNS, segundo o disposto na Portaria nº 1020/2009 e Portaria nº 342/2013.

### **QUAL A CONTRAPARTIDA DE CADA ENTE FEDERADO?**

Para o recursos de custeio, deve atender os percentuais mínimos previstos na Lei Complementar 141/2012.

Art. 5º A União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Em caso de variação negativa do PIB, o valor de que trata o caput não poderá ser reduzido, em termos nominais, de um exercício financeiro para o outro.

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º (VETADO).

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 8º O Distrito Federal aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) do produto da arrecadação direta dos impostos que não possam ser segregados em base estadual e em base municipal.

### **SÃO REPASSADOS RECURSOS PARA O PAGAMENTO DOS SALÁRIOS DOS PROFISSIONAIS?**

Deve se ater as vedações da Portaria GM/MS nº 2.048/2009:

Art. 37. Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.

§ 1º Aos recursos relativos às unidades públicas próprias não se aplicam as restrições previstas no caput deste artigo.

§ 2º Os recursos referentes aos blocos da Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde e de Gestão do SUS, devem ser utilizados considerando que fica vedada a utilização desses recursos para pagamento de:

I - servidores inativos;

II - servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

III - gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

IV - pagamento de assessorias/consultorias prestadas por servidores públicos pertencentes ao quadro do próprio Município ou do Estado; e

V - obras de construções novas, exceto as que se referem a reformas e adequações de imóveis já existentes, utilizados para a realização de ações e/ou serviços de saúde.

## **HÁ REPASSES REGULARES E PERIÓDICOS FUNDO A FUNDO PARA MANUTENÇÃO DESSES EQUIPAMENTOS?**

Os recursos dos Blocos de Financiamento são repassados de forma regular e automática.

## **QUAL FOI O MONTANTE DE RECURSOS REPASSADOS PARA OS ENTES FEDERADOS EM CADA UM DOS ÚLTIMOS 15 ANOS, EM CAPITAL E EM CUSTEIO, EM CADA UM DOS PROGRAMAS E AÇÕES?**

O Limite Financeiro de Média e Alta Complexidade dos Estados e Municípios podem ser consultados no endereço eletrônico <http://sismac.saude.gov.br>

## **QUAIS OS BENEFÍCIOS QUE O SUS TROUXE PARA A ÁREA DA SAÚDE?"**

O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo. Ele abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. Amparado por um conceito ampliado de saúde, o SUS foi criado, em 1988 pela Constituição Federal Brasileira, para ser o sistema de saúde dos mais de 180 milhões de brasileiros.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

IV - (revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 2010) Regulamento

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de

agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

§ 2º É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

§ 3º - É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei.

§ 4º A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como a coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização.

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Sugerimos a leitura de algumas publicações do Ministério da Saúde para maiores esclarecimentos:

<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2015/abril/17/AF-Carta-Usuarios-Saude-site.pdf>

<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2013/agosto/28/sus-3edicao-completo-190911.pdf>

<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2013/agosto/28/cartilha-entendendo-o-sus-2007.pdf>

**Responsável pela resposta:** Coordenação Geral de Planejamento e Programação das Ações de Saúde/DRAC/SAS, incluindo a complementação da Coordenação Geral de Urgência e Emergência - CGUE/DAHU/SAS

---

- **Por considerar as informações incompletas as informações obtidas, decidi recorrer em primeira instância, nos termos abaixo:**

**Dados do Recurso - Primeira Instância:**

**Data de Abertura:** 12/10/2016 10:10

**Prazo de Atendimento:** 18/10/2016

**Tipo de Recurso:** Informação incompleta

**Justificativa:**

Agradeço às respostas apresentadas. No entanto, a informação foi passada de maneira incompleta em duas questões:

COM BASE EM QUAIS CRITÉRIOS SÃO TRANSFERIDOS OS RECURSOS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS?

Resposta: Cabe ao Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas o acompanhamento dos recursos de custeio do Bloco da Média e Alta Complexidade – MAC.

O componente Fundo de Ações Estratégica e Compensação – FAEC é pago conforme a produção de cada ente federado.

O componente Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade – MAC atende os critérios definidos no art. 35, da Lei 8.080/1990

Gostaria de saber, da parte do FAEC, como é mensurada essa produção de cada ente federado, para efeitos de repasse de recursos.

Com relação ao MAC, gostaria de saber se existe alguma norma infralegal que regulamente em detalhes esses critérios e qual o papel da Comissão Intergestores Tripartite e do Conselho na proposição e definição dos critérios.

Além disso, gostaria de saber quais os critérios para os repasses dos demais blocos, além do MAC.

Algumas dúvidas também surgiram com relação à seguinte resposta:

O ESTADO OU O MUNICÍPIO PRECISA ESTAR HABILITADO NO SISTEMA PARA RECEBER OS RECURSOS? COMO É FEITA ESSA HABILITAÇÃO?

Para que o município venha a receber o primeiro recurso do Bloco MAC é necessária que haja pactuação na Comissão Intergestores Biparte – CIB aprovando o município em gestão plena (receber recursos, responsabilidade em alimentação do sistemas de informação do Ministério da Saúde, dentre outros). Ressaltamos que há recursos que precisam de habilitação, no entanto este são específicos de políticas do Ministério da Saúde (cardiologia, oncologia, leitos de UTI, etc).

Quais são os requisitos para essa pactuação? Ela também é necessária para se receber recursos dos outros blocos?

Com relação às políticas específicas (cardiologia, oncologia, leitos de UTI, etc), quais são os critérios para habilitação?

Grato pelas informações, elas são muito valiosas para a consecução da pesquisa acadêmica que estou realizando.

- **O recurso, contudo, foi indeferido, conforme consta nos dados abaixo, extraídos do E-SIC:**

**Data da Resposta:** 18/10/2016 13:50

**Tipo de Resposta:** Indeferido

**Justificativa:**

Prezado Sr. Tony Gigliotti,

INDEFIRO o pedido de recurso do cidadão com base no Art. 15 da Lei nº 12.527/2011 que “no caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.” (grifo nosso)

Ressaltamos que as questões foram respondidas de forma completa. As novas problemáticas são decorrentes das primeiras conforme apontado pelo cidadão “ALGUMAS DÚVIDAS TAMBÉM SURGIRAM COM RELAÇÃO À SEGUINTE RESPOSTA (...)”

Conforme Manual da Lei de Acesso à Informação da Controladoria Geral da União: “O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental e está vinculado à noção de democracia. Em um sentido amplo, o direito à informação está mais comumente associado ao direito que toda pessoa tem de pedir e receber informações que estão sob a guarda de órgãos e entidades públicas.” Com isso, referência bibliográficas não estão sob guarda desta pasta ministerial. Algumas publicações do Ministério da Saúde foram encaminhadas na resposta anterior e todas estão disponíveis no endereço eletrônico do Ministério e consolidadas na BVS.

**Responsável pela resposta:** COORDENADORA GERAL SUBSTITUTA DE PLANEJAMENTO E PROGRAMAÇÃO DAS AÇÕES DE SAÚDE – CGPAS

**Destinatário do recurso de segunda instância:** SECRETARIA DE ATENÇÃO À SAÚDE – SAS

## **APÊNDICE B – PEDIDO DE INFORMAÇÕES ENVIADO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**

**Pedido de informação enviado via e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão)**

**Número do pedido:** 71200.000439/2016-08, enviado em 14/09/2016

**Resumo da solicitação:** Relações Federativas no Sistema Único de Assistência Social: critérios de repasses fundo a fundo

### **Detalhamento da Solicitação:**

Sou pós-graduando da Universidade Federal da Bahia, do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade. Conforme a metodologia apresentada no projeto em anexo, optou-se por utilizar esse canal de atendimento para apresentar as perguntas relevantes para a pesquisa.

As perguntas versam sobre a gestão do SUAS, focalizando as relações federativas e critérios de repasses de recursos para estados e municípios. Trata-se de um estudo comparativo entre o SUAS, SUS e SNC (Sistema Nacional de Cultura).

A cooperação dos gestores do SUAS, por meio deste canal de atendimento, será fundamental para o sucesso da pesquisa. Também podem ser indicadas bibliografias e enviados materiais que ajudem na consecução do trabalho.

Favor informar nomes e contatos dos servidores que concederam as informações.

Desde já agradecemos o valioso apoio.

- Com base em quais critérios são transferidos os recursos para estados e municípios?
- O estado ou o município precisa estar habilitado no sistema para receber os recursos?
- Como é feita essa habilitação?
- Os critérios de repasses fundo a fundo foram discutidos nas conferências? As resoluções das conferências tratam dessas questões?
- Quais foram os critérios utilizados para a escolha das cidades que receberiam bens de capital, como os CRAS e CREAS?
- Qual a contrapartida de cada ente federado?
- Os critérios de repasse foram previamente apreciados por alguma instância de discussão e deliberação de SUS? Quais? Comissão intergestores? Conselhos?
- São repassados recursos para o pagamento dos salários dos profissionais? Há obrigatoriedade de concurso público para contratação? Devem ser servidores públicos?
- Há repasses regulares e periódicos fundo a fundo para manutenção desses equipamentos?
- Qual foi o montante de recursos repassados para os entes federados em cada um dos últimos 15 anos, em capital e em custeio, em cada um dos programas e ações?
- Quais os benefícios que o SUAS trouxe para a área da assistência social?

- **Resposta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

OBS.: O órgão extrapolou o prazo máximo de atendimento do pedido de informações, que se encerrou no dia 14 de outubro.

No dia 19 de outubro de 2016, recebi uma ligação, no telefone celular, proveniente do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, retratando-se pelo atraso e dizendo que as questões seriam respondidas dentro de 2 dias. Questionei se o motivo para o atraso era a mudança de gestão, devido ao impeachment, e a interlocutora respondeu que sim.

**Data da Resposta:** 20/10/2016 - 17:40h

**Resposta:**

Prezado Senhor, A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) disponibiliza, em anexo, a resposta à análise do seu pedido de acesso à informação. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) Ouvidoria/SE Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário Esplanada dos Ministérios, Bl. C, sala T-21

**Responsável pela resposta:** Servidora da Secretaria Nacional de Assistência Social

**Destinatário do recurso de primeira instância:** Secretária Nacional de Assistência Social

**No anexo, consta a seguinte resposta:**

Prezado Senhor,

Em atenção ao seu pedido de acesso à informação, a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS confere os seguintes esclarecimentos:

Inicialmente cumpre esclarecer que os recursos para custeio dos programas, projetos e serviços do Sistema Único de Assistência Social são transferidos na modalidade fundo a fundo aos entes federados com fulcro na Lei nº 8.742/1993 e no Decreto nº 7.788/2012.

Lei nº 8.742/1993:

Art. 30-A. O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no SUAS se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Parágrafo único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social efetuadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme o art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a seguridade social, na forma do art. 24 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Essa modalidade de repasse prescinde da instrução e assinatura de convênios ou outros instrumentos congêneres, sendo realizados repasses de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social. Nesse



sentido, a forma de partilha substituiu a lógica convenial e o critério per capita. A União, nesse novo cenário, propõe os critérios de partilha e apresenta-os à Comissão Intergestores Tripartite - CIT para pactuação e ao Conselho Nacional Assistência Social - CNAS para deliberação, ao qual, conforme disposto na LOAS, cabe aprovar os critérios de partilha de recursos a serem repassados pelo FNAS.

Os repasses realizados na modalidade fundo a fundo e sua execução, têm como normas balizadoras as resoluções da CIT e do CNAS, portarias ministeriais, além das regras gerais relativas à despesa pública.

As transferências na modalidade fundo a fundo, que se classificam como transferências legais e obrigatórias, foram instituídas em um novo modelo de habilitação baseado em níveis de gestão: gestão inicial, básica e plena (para os municípios), gestão estadual e do Distrito Federal. Esses níveis possuem responsabilidades diferenciadas visando estruturar de forma lógica o modelo de repasse de recursos, com instrumentos próprios de planejamento, Conforme estabelecido pela NOB SUAS/2005.

Não há repasse específico para manutenção de equipamentos. Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social são para o cofinanciamento dos serviços ofertados nos equipamentos da assistência. Os recursos são para execução das ações propostas nos serviços. Os recursos são de custeio e para tanto, destinam-se ao desenvolvimento das ações e poderão ser gastos com materiais de expediente, pagamento de serviços de terceiros, pagamento da equipe técnica de referência, pequenas reformas e demais despesas correntes inerentes à Assistência Social.

Cumprir ressaltar, que, conforme previsão legal expressa, o cofinanciamento das ações compete aos três níveis de governo: União, Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Importante ressaltar que o repasse na modalidade fundo a fundo não foi instituído pela LOAS; esta lei apenas forneceu a base para operacionalizar o sistema. A modalidade de repasse no âmbito da assistência social foi instituída pela Lei nº 9.604/98:

Art. 2º Os recursos poderão ser repassados automaticamente para o fundo estadual, do Distrito Federal ou municipal, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, desde que atendidas as exigências deste artigo pelo respectivo Estado, Distrito Federal ou Município.

Parágrafo único. Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social recebidos pelos fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, na forma prevista no caput, serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados, pelos respectivos conselhos, buscando, no caso de transferência aos fundos municipais, a compatibilização no plano estadual e respeito ao princípio de equidade.

Na forma como está estruturado o SUAS, estão previstas a participação da população, a descentralização político-administrativa e o financiamento regular e automático na modalidade fundo a fundo. Assim, os critérios de partilha foram instituídos para serem:

a) Públicos;

- b) Compreensíveis pelas instâncias da PNAS;
- c) Universais;
- d) Equitativos; e
- e) Pactuados nas instâncias da PNAS.

A União, nesse novo cenário, propõe os critérios de partilha e apresenta-os à CIT para pactuação e ao CNAS para deliberação. Conforme disposto na LOAS, cabe ao CNAS aprovar os critérios de partilha de recursos a serem repassados pelo FNAS. O cálculo tem como base “indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

Por sua vez, a Lei 12.435/2011, que altera a LOAS, ao incluir o Artigo 6º-E em sua redação, institui a possibilidade de utilização dos recursos do cofinanciamento federal para pagamento de servidores públicos que atuam na efetivação da Política, e que compõe as equipes de referência das Proteções Sociais Básica e Especial.

A composição das equipes de referência está estabelecida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS, instituída pela Resolução do CNAS nº 269 de 13 de dezembro de 2006, “(...) aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial”. (p. 25)

O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, conforme normativo vigente, somente celebra convênios e contratos de repasses com Municípios, Estados e o Distrito Federal, em função do Art. 4º do Decreto 7788/2011. Estes Convênios e Contratos de Repasses são destinados a Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Especial.

Para se obter informações de convênios celebrados a partir do exercício 2009, basta o cidadão acessar o Portal dos Convênios, pelo endereço eletrônico [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br). Para os demais exercícios, sugerimos acessar o Portal da Transparência, pelo endereço eletrônico <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>, no menu “CONVÊNIOS”.

Os repasses realizados nessa modalidade na modalidade fundo a fundo a partir, a partir do exercício de 2006, encontra-se disponível para consulta pública por meio do Demonstrativo de Parcelas Pagas em: (<http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons>).

Em relação aos recursos federais disponibilizados para Construção dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social - CREAS e dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS (bens de capital), a SNAS informa que atualmente há duas maneiras de obtenção desses recursos: por meio de Portaria Ministerial ou por meio de Emenda Parlamentar alocada ao orçamento anual do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. Em ambos os casos, todos os atos e procedimentos são realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

Para o processo via Portaria Ministerial, os critérios de partilha e elegibilidade foram pautados em diagnósticos sociais, capacidade de gestão dos Municípios e dados disponíveis no Censo SUAS, sendo regulamentados com base em pactuações ocorridas na Comissão Intergestores Tripartite – CIT, deliberadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e publicação de Portaria do Ministério, que dispôs acerca dos recursos, prazos e valores das propostas.

Com base nos critérios de partilha, é elaborada uma lista classificatória dos Municípios ou Estados aptos a enviar Propostas. Quando do recebimento da Proposta, são feitas análises de mérito social em conformidade com as diretrizes baseadas na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, na NOB/SUAS; na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e demais regulações relativas à Proteção Social Especial para os Serviços ofertados no CREAS. Há também análise documental, financeira e jurídica envolvendo várias áreas técnicas deste Ministério.

Vale ressaltar que a aprovação do Projeto e posterior liberação de recursos dependem do atendimento aos critérios técnicos e jurídicos, bem como o respeito a disponibilidade orçamentária e financeira da ação orçamentária competente.

Já no processo via Emenda Parlamentar, os recursos são disponibilizados para o FNAS com os Municípios ou Estados a serem beneficiados com a Construção, já delimitados pelo Parlamentar, autor da Emenda. As propostas recebidas seguem as mesmas análises e tramitações expostas no parágrafo anterior para o processo de Portaria Ministerial. Enfatizamos que todas são analisadas de acordo com a consistência, pertinência e relevância que uma proposição de construção do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS contribui para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

Destaca-se que, em virtude do contingenciamento ocorrido no ano 2016, não foram pactuados critérios de partilha de recursos para construção de CRAS e CREAS. Tanto com fundamento em pactuação na CIT ou em razão de emenda parlamentar, os recursos devem estar previstos na ação Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica, quando se tratar de CRAS ou na ação Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial, quando se tratar de CREAS, sempre no grupo de natureza de despesa de capital (investimento), cujo valor do repasse da União (concedente), não pode ser inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), de acordo com a legislação atual.

Quanto à contrapartida exigida, aplica-se a regra estabelecida no Orçamento Geral da União para o ano 2016, conforme estabelece o artigo 77 da Lei 13.242, 30/12/2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias/2016).

Em relação aos questionamentos benefícios que o SUAS trouxe para a área da assistência social, esclarece-se que esse questionamento não se enquadra em um pedido de acesso à informação, uma vez que esse se refere à solicitação de qualquer informação pública produzida ou sob guarda dos órgãos e entidades da Administração Pública. Percebe-se, assim, que a demanda em questão solicita uma análise do resultado da política de assistência social,

o que pode apresentar critérios subjetivos e não um pedido de acesso à informação, baseado em critérios objetivos.

Dessa forma, esta Secretária não poderá atender esse questionamento específico, uma vez que esse não se adequa aos critérios de definição de pedido de acesso à informação presentes na Lei de Acesso à Informação.

Por fim, recomendamos o acesso aos seguintes endereços eletrônicos: [http://blog.mds.gov.br/fnas/?page\\_id=86](http://blog.mds.gov.br/fnas/?page_id=86) e <http://mds.gov.br/Plone/central-deconteudo/assistencia-social/publicacoes-assistencia-social/>

Caso necessite de informações complementares ou realizar novos questionamentos, orientamos que o Senhor entre com nova solicitação no Sistema eSIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão).

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)  
Ouvidoria/SE  
Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário  
Esplanada dos Ministérios, Bl. C, sala T-21