



Ministério da
Cultura



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
MINISTÉRIO DA CULTURA
FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO
CURSO DE FORMAÇÃO DE GESTORES CULTURAIS DOS ESTADOS DO
NORDESTE**

TONY GIGLIOTTI BEZERRA

**CRITÉRIOS DE REPASSE DE RECURSOS NO SISTEMA
NACIONAL DE CULTURA:
ESTUDO COMPARATIVO COM O SUAS.**

Olinda
2014

TONY GIGLIOTTI BEZERRA

**CRITÉRIOS DE REPASSE DE RECURSOS NO SISTEMA
NACIONAL DE CULTURA:
ESTUDO COMPARATIVO COM O SUAS.**

Monografia apresentada ao Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste, promovido pelo Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, da Universidade Federal da Bahia, em parceria com a Fundação Joaquim Nabuco e o Ministério da Cultura, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Cultural.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Henrique Helal

Olinda
2014

TONY GIGLIOTTI BEZERRA

**CRITÉRIOS DE REPASSE DE RECURSOS NO SISTEMA
NACIONAL DE CULTURA:
ESTUDO COMPARATIVO COM O SUAS.**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Cultural pela Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 27 de novembro de 2014.

Banca examinadora

Diogo Henrique Helal _____
Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais

Allan Rodrigo Arantes Monteiro _____
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas

Dedico esta monografia a todos aqueles que acreditam que o serviço público pode ser um espaço onde haja competência, dedicação e trabalho desapegado em prol da humanidade e da natureza que a rodeia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho. Refiro-me a Deus, causa primeira de todas as coisas. Cumprimento, na figura de Isaura Botelho, a todos os professores envolvidos neste curso de pós-graduação, ao Jeilson e toda a equipe administrativa do curso, às trabalhadoras e trabalhadores encarregados de realizar as tarefas de limpeza e higienização dos locais de aula, hospedagem e estudo. Aos trabalhadores do transporte, que, muitas vezes, anonimamente, propiciaram a realização das viagens, translados e demais deslocamentos referentes ao curso.

Agradeço ao meu orientador, Diogo Helal, cujos conselhos foram tão valiosos para a elaboração deste TCC.

Agradeço à minha família, especialmente à minha mãe, pelo apoio emocional em todos os momentos.

Agradeço aos amigos do curso, com que dividi momentos inesquecíveis de estudos e também de descontração.

Gostaria de fazer um agradecimento especial aos amigos de trabalho da equipe da Coordenação-Geral de Institucionalização e Monitoramento do SNC, pela paciência e esforço em meus momentos de ausência para a realização do curso: Regina Almeida, Valana Cunha, Pedro Ortale, Ana Flávia Oliveira, Aline, Geisa, Verena e Christiane.

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

BEZERRA, Tony Gigliotti. **Crêterios de repasse de recursos no Sistema Nacional de Cultura**: Estudo comparativo com o SUAS. 67 p. il. 2014. Monografia (Curso de Forma o de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa sobre o Sistema Nacional de Cultura, a partir de uma análise comparativa com o Sistema  nico de Assistência Social. O foco recai sobre os mecanismos de descentraliza o de recursos a estados e municípios. SUAS encontra-se em avançado processo de institucionaliza o, com repasses automáticos mensais para os entes federados, diferentemente do SNC. O estudo comparativo fornece informa es relevantes para o aprimoramento e implementa o do sistema de cultura. A pesquisa utiliza, como referenciais teóricos, as discussões sobre políticas culturais e reflexões sobre o modelo federativo brasileiro. São analisadas as proposi es legislativas que poderão alterar o modelo de financiamento da cultural no Brasil, no âmbito institucional. Além da necessidade de se efetivar o repasse regular e automático fundo a fundo, foram identificadas outros fatores a serem enfrentados para o aprimoramento do SNC: instala o das comissões intergestores, tipifica o de serviços culturais e melhorias no sistema de informa es.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Cultura; Sistema  nico de Assistência Social; diversidade cultural; políticas culturais; repasse fundo a fundo; critérios de partilha; financiamento da cultura; descentraliza o de recursos.

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 de Cultura
FNS	Fundo Nacional de Saúde
LOAS	Lei Orgânico de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MinC	Ministério da Cultura
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
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

LISTA DE TABELAS

1	Tabela 1 - Taxonomia dos critérios de financiamento	30
2	Tabela 2 - Porte Populacional e distribuição de recursos do FNAS (NOB 2005)	41
3	Tabela 3: Quadro Comparativo SUAS x SNC	43

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	AS POLÍTICAS SOCIAIS E AS CONTRADIÇÕES DO CAPITALISMO	15
2.2	O FEDERALISMO BRASILEIRO COMO PLANO DE FUNDO DOS SISTEMAS NACIONAIS SETORIAIS	17
2.3	MODELOS DE POLÍTICAS CULTURAIS E A POLÍTICA CULTURAL BRASILEIRA	22
3	METODOLOGIA	29
4	O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA	31
4.1	HISTÓRICO	31
4.2	RELAÇÕES FEDERATIVAS: LACUNAS E OPORTUNIDADES	32
5	ESTUDO COMPARATIVO: SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	34
5.1	HISTÓRICO	34
5.2	AS RELAÇÕES FEDERATIVAS NO SUAS	35
5.3	OS FUNDOS E OS CRITÉRIOS DE REPASSE	38
6	ANÁLISE DOS DADOS	43
6.1	QUADRO COMPARATIVO E ANÁLISE	43
6.2	PERSPECTIVAS DE IMPLANTAÇÃO DO REPASSE FUNDO A FUNDO NO SNC	46
6.2.1	Cenário 1 – SNC sem repasses automáticos fundo a fundo	55
6.2.2	Cenário 2 – SNC com repasses automáticos - FNC com poucos recursos	57
6.2.3	Cenário 3 – SNC com repasses automáticos - FNC fortalecido	58
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62
	APÊNDICES - ROTEIROS DAS ENTREVISTAS	66

1) INTRODUÇÃO

Este artigo trata da formulação e desenvolvimento de dois sistemas nacionais de políticas públicas: o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Nacional de Cultura. Ambos foram inspirados no Sistema Único de Saúde, que se destaca como o maior sistema de saúde pública do mundo e propõe um modelo de gestão compartilhada, descentralizada e participativa.

Esses sistemas setoriais de políticas públicas surgem com o advento da Constituição de 1988. 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 sanitarista 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 uma retomada do papel do Estado após um período de enfraquecimento da assistência social enquanto direito. Na década de 1990, a assistência social foi submetida às vicissitudes da filantropia. 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 readquiriu 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. Neste contexto surge o SUAS.

O SNC surge 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". 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 da cultura. Ele nasce a partir da necessidade de se 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 ela 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, concebe-se o SNC.

Este trabalho visa apresentar, comparativamente, o processo de formulação e desenvolvimento destes sistemas, abordando questões como as relações federativas, método de adesão de estados e municípios, e critérios de repasse de recursos aos entes federados. O objetivo é levantar dados e informações que permitam verificar as melhores práticas na gestão de sistemas nacionais, visando o aprimoramento do SNC e do SUAS.

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) sofre diversas dificuldades para se consolidar enquanto ferramenta de fortalecimento da política cultural no Brasil. É necessário identificar as causas destas debilidades e investigar a melhor forma de combatê-las. No âmbito da Secretaria de Articulação Institucional do MinC, são celebrados acordos de cooperação federativa com estados e municípios, visando o desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de cultura. O acordo apresenta uma série de compromissos a serem cumpridos pelas partes. A partir da publicação do acordo, o ente federado tem um prazo de dois anos para criar o seu sistema de cultura. Este sistema deve possuir, no mínimo, os seguintes componentes: órgão gestor, plano de cultura, fundo de cultura, conselho de política cultural e conferência de cultura. Apesar de o MinC já haver celebrado acordos de cooperação com 27 unidades da federação e mais de 1800 municípios, o percentual de cumprimento dos contratos ainda é muito baixo.

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 Sistema Único de Assistência Social encontra-se em estágio mais avançado de implementação, sendo de grande importância o conhecimento sobre este "sistema-irmão". No caso do SUAS, não há o instituto do acordo de cooperação, de modo que os estados e municípios só ingressam no sistema quando já possuem os componentes criados: conselho, plano e fundo. Neste sistema, o repasse fundo a fundo de recurso 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 uma flexibilidade e capacidade de adaptação às diversas realidades regionais. E isso é ainda mais importante quando se trata de políticas culturais.

O texto está organizado da seguinte maneira: primeiramente é feita uma contextualização teórica das temáticas concernentes aos sistemas: assistência social e política cultural. Para isso, aborda-se o modelo de federação adotado pelo Brasil e a relação dele com a lógica de criação dos sistemas nacionais. Em seguida, é feita uma abordagem crítica das políticas sociais a partir de sua relação com o capitalismo. Então é apresentada uma introdução às políticas culturais brasileiras a partir dos modelos norte-americano, britânico e francês.

A partir deste embasamento teórico, faz-se uma breve descrição sobre cada um dos sistemas, abordando o histórico de criação, metodologia de adesão ou habilitação dos entes federativos ao sistema e critério para o repasse de recursos no caso do Sistema Único de Assistência Social. Em seguida, expõe-se um quadro comparativo, que permite a sistematização dos dados e a análise comparativa dos dois sistemas. Faz-se, a partir daí, uma avaliação das perspectivas de implantação do repasse fundo a fundo no âmbito do SNC, considerando as proposições legislativas em tramitação. Por fim, são apresentados três dos possíveis cenários para o futuro do financiamento do SNC. Nas considerações finais, são apresentadas as conclusões do trabalho e contribuições para a pesquisa deste tema, além de sugestões para o aprimoramento dos sistemas nacionais em tela.

2) REFERENCIAL TEÓRICO

2.1) AS POLÍTICAS SOCIAIS E AS CONTRADIÇÕES DO CAPITALISMO

A assistência social e a política cultural são áreas de relevante interesse público e tem sido objeto da atuação estatal desde os primórdios da organização social. A política do “pão e circo”, conduzida na Roma antiga, constitui uma das primeiras experiências, ainda que distorcidas e motivadas por interesses personalistas de manutenção do poder. Na Inglaterra, a política de assistência social encontra na Lei dos Pobres, ainda no século XIV, uma de suas referências iniciais. (PEREIRA: 2008, p. 61)

É importante lembrar que, se, por um lado, a implantação de políticas sociais é objeto de ferrenhas críticas dos liberais, por representar uma intervenção do Estado na economia, por outro lado elas são funcionais à manutenção do próprio sistema capitalista, na medida que não alteram, em sua essência, a estratificação da sociedade entre possuidores e desprovidos dos meios de produção. As políticas sociais representam, em certa medida,

concessões feitas pela própria classe do dominante, nas ocasiões em que se encontra temerosa das revoltas sociais ou movida pela moral elitista de caridade burguesa.

Sabe-se que o WelfareState com as suas políticas; seu aparato institucional, suas justificações teóricas e ideológicas e seu acervo técnico-profissional é parte integral do sistema capitalista. Isso quer dizer que ele, como um complexo moderno de proteção social, ancorado nos conceitos de seguridade e cidadania social, não surgiu, resgatando Fraser, como um coelho da cartola de um mágico. Muito do que hoje se conhece do WelfareState tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, no anos 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado. (...) É por isso que autores como Gough (1982) vêem o WelfareState como um fenômeno também contraditório, porque, ao mesmo tempo em que atendem necessidades sociais, impondo limites às livres forças do mercado, o faz preservando a integridade do sistema capitalista. (PEREIRA, 2008, p. 87)

Não é por outro motivo que os países que sustentam um robusto Estado de Bem-estar, como a Suécia, estão plenamente envolvidos no comércio internacional, conduzida nos marcos da globalização capitalista. Exemplo disso é que a Volvo, multinacional sueca do ramo automotivo, possui fábrica na Índia, onde é denunciada por manter os funcionários em condições desumanas de trabalho e com baixíssimos salários, enfrentando, inclusive, longos processos grevistas (JOSE, 2011). A riqueza do Estado sueco, das empresas suecas e dos cidadãos suecos está diretamente relacionada com a miséria em que se encontram os trabalhadores da sua fábrica na Índia. Trata-se de faces de uma mesma moeda.

No que se refere à política cultural, as contradições do mundo capitalista também estão colocadas. 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 mesmo padrões de competição e meritocracia burguesa, que ignoram e dissimulam as desigualdades e injustiças previamente existentes na sociedade.

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 outra 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)

É a partir desse referencial teórico que analisaremos o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Cultura (SNC). Frisa-se que estes sistemas de políticas públicas não devem ser vistos de maneira isolada, mas intimamente imbricada com as demais políticas públicas e com as relações entre Estado, patrões e trabalhadores no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Apesar de sua importância, essas políticas têm sido tratadas como secundárias no Brasil. A assistência social é vista como o “primo pobre” do tripé da seguridade social, que também é composta de saúde e previdência social. A política cultural, por sua vez, muitas vezes se mistura com a educação, sendo tratada de maneira secundária, devido às grandes responsabilidades na área educacional. O esforço de constituir um sistema, neste sentido, está relacionado com o intuito de se afirmar como campo de política pública, de forma autônoma frente às outras áreas.

A partir deste referencial teórico sobre o local das políticas sociais no contexto do sistema capitalista, será feito, no item 2.2, uma discussão sobre o modelo de federalismo adotado pelo Brasil e sua relação com os princípios basilares dos sistemas nacionais. No item 2.3, são estudados o conceito de políticas culturais, abordando-se os modelos de políticas culturais que influenciaram na constituição das políticas brasileiras.

2.2) O FEDERALISMO BRASILEIRO COMO PLANO DE FUNDO DOS SISTEMAS NACIONAIS SETORIAIS

A constituição de sistemas nacionais de políticas públicas, como são o Sistema Nacional de Cultura, o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social, 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 capítulo falaremos sobre 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 (SUAS e SNC) face ao formato do federalismo brasileiro; e os critérios de repasse 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.

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 separar-se 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 ao eterno confinamento político; 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 Carta Magna 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. (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 um 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 para 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, composto por uma multiplicidade de entidades autônomas, tendentes 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 descompressão. 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 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 apresentadas 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.

O federalismo, no Brasil, 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. Ela foi fruto do empenho do movimento municipalista, que teve forte influência naquele processo. O efeito disso é um aumento exponencial da complexidade na gestão de qualquer política pública a nível nacional. Se o federalismo fosse em dois níveis, como ocorre nos Estados Unidos, a pactuação seria entre União e estados. Mas, no caso brasileiro, faz-se mister envolver os municípios em todo processo de gestão das políticas. Considerando-se que o país possui 26 estados, o Distrito Federal e 5570 municípios, a gestão de 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 e competências de cada nível da federação. 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 pelos outros sistemas, criou a Comissões Intergestores Tripartite (CIT) e as comissões intergestores bipartite (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 idéias 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)

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. O princípio da participação social está relacionado ao conceito de democracia. Um governo democrático é caracterização pela permeabilidade em relação às demandas expressas pelos diversos segmentos sociais. Neste sentido, surgem as conferências e conselhos de saúde, cujo exemplo é seguido pela assistência social, cultura e outras áreas.

O conceito de repasse fundo a fundo também é moldado pelo modelo federativo adotado no Brasil. Basta dizer que aproximadamente 60% dos recursos são arrecadados pela União, 25% pelos estados e apenas 15% pelos municípios. Pra corrigir esta distorção e garantir a municipalização da política, faz-se mister aportar recursos nos estados 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.

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 compõe o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito

Federal (FPE) e o 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).

As transferências condicionadas universais referem-se a áreas específicas de políticas públicas, como saúde e educação, atendem universalmente os entes federados que cumpram as condicionalidades impostas pela legislação. Essas transferências são feitas por meio de repasses automáticos e periódicos, dos fundos nacionais para os fundos estaduais e municipais. São exemplos de políticas setoriais que já efetivaram as transferências condicionadas universais: Fundo Nacional de Saúde (FNS), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Os recursos são transferidos com periodicidade definida, geralmente mensal, a partir de critérios objetivos, como porte populacional ou quantidade de estudantes matriculados.

Há diferenças importantes entre as transferências automáticas, via FUNDEB, e as transferências fundo a fundo, via FNS e FNAS. No caso do FUNDEB, os recursos podem ser depositados diretamente na conta-caixa do estabelecimento de ensino beneficiário. No caso do FNS e FNAS, os recursos são repassados para os fundos estaduais e municipais e estes aplicam os recursos, conforme diretrizes dos planos de saúde e de assistência social. Os marcos legais de cada fundo também são diferentes. Contudo, também há semelhanças importantes: ambas são consideradas 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 a estados e municípios, abrindo-se margem para o favorecimento de organizações e entes federados com afinidades partidárias. Em regra, essas transferências são feitas por 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 na modalidade voluntária.

De acordo estudo elaborado por Marta Arretche (2010), a descentralização de recursos para estados e municípios contribuem para a redução das desigualdades sociais e regionais no Brasil. No item 6.2, abordaremos as proposições normativas que poderão gerar a vinculação de receitas para a área cultural (PEC 150, alterada para PEC 421) 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).

Para Marta Arretche, 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, infra-estrutura 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.

Desse modo, 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.

2.3) MODELOS DE POLÍTICAS CULTURAIS E A POLÍTICA CULTURAL BRASILEIRA

Neste capítulo, faremos uma explanação teórica sobre o conceito de política cultural e os principais modelos de políticas culturais: o norte-americano, o britânico e o francês. A partir desta abordagem teórica, apresentaremos um panorama das políticas adotadas pelo governo com o advento da Lei Rouanet. Isso servirá de embasamento teórico para o trabalho, tendo em vista que o Sistema Nacional de Cultura interage o tempo todo com estes modelos, ora enfatizando um ou outro.

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, 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”.

Na área das políticas culturais, a questão da diversidade surge como principal ponto de complexidade em comparação às outras políticas. O conceito e 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 assistência social há um maior consenso sobre os serviços a serem prestados pelo Estado brasileiro, na cultural ainda não existe uma tipificação dos serviços, o que também dificulta a institucionalização da política cultural.

Por se tratar de uma área de política pública em que a liberdade criativa do trabalhador, no caso o artista, é muito valorizada, há sempre uma preocupação de que o financiamento público não resulte em um dirigismo estatal sobre a forma e o conteúdo das produções artísticas. Isso eleva a grau de complexidade da política. É uma área bem diferente da saúde, assistência social ou da educação, por exemplo, onde há um importante grau de padronização dos produtos e serviços oferecidos pelo Estado. No campo da cultura, há um grande receio de que a padronização possa minar a liberdade do artista de produzir o seu conteúdo. Neste sentido, boa parte dos artistas têm como objetivo manter a sua independência tanto em relação ao Estado, quanto em relação ao mercado. Às vezes, o artista busca independência inclusive em relação ao gosto do público, no caso da arte ou jornalismo mais experimental. Por outro lado, a independência em relação a tudo e a todos poderia criar o isolamento social e político e também a asfixia financeira do artista. Desse modo, o que se

busca é um equilíbrio entre esses diversos eixos de interesses de modo que o artista possa preservar algum grau de autonomia, mesmo que residual.

Do ponto de vista da ação estatal, o objetivo é que o trabalhador da cultura atenda ao interesse público. Os liberais acreditam que seja possível atender ao interesse público sem a ação estatal, por meio da mão invisível do mercado. Segundo Adam Smith, se todos agirem buscando os seus próprios interesses, em uma situação de concorrência perfeita, o interesse público, que é o de ter o melhor produto ou serviço pelo menor preço possível, seria atingido.

Os críticos avaliam que as falhas de mercado, como oligopólios e as externalidades positivas e negativas, são mais comuns do que imaginava Adam Smith. Desse modo, o Estado deve atuar nas situações em que não há concorrência perfeita, como por exemplo o fornecimento de água e energia, infra-estrutura de transporte, coleta e reciclagem de lixo, saneamento básico, serviços de telecomunicações, entre outros. Além disso, há produtos e serviços considerados essenciais ou que geram externalidades positivas, como por exemplo saúde, segurança, preservação ambiental, educação, esporte, cultura, etc. Tanto uns quanto outros em regra possuem alguma interferência estatal, seja no sentido de prestar o serviço diretamente, garantindo equidade, eficiência e qualidade, seja defendendo os privilégios dos prestadores privados dos serviços, seja regulamentando a atividade e tentando domar a ganância dos prestadores privados.

Desse modo, serão apresentados, esquematicamente, três modelos de políticas culturais: o norte-americano, o britânico e o francês. "Modelos de Política Cultural são esquemas de ação institucional sistemática sobre o setor cultural, que se tornaram referência e são aplicados em diferentes contextos. As políticas de alguns países - resultado de constantes lutas de interesse e diferentes transformações de valores ao longo da história - se tornaram modelos no que diz respeito ao financiamento e promoção da Cultura." (ORTELLADO, 2012). Eles representam, na verdade, três maneiras de o Estado agir na economia da cultura. O modelo que demonstra mais desconfiança no Estado e mais confiança nos agentes privados é o norte-americano. O sistema norte-americano é baseado essencialmente em mecanismos de incentivos para produtores privados de cultura, via isenções fiscais. O objetivo é evitar o dirigismo estatal e o favoritismo político, reduzindo a interferência do governo na produção artística. Contudo, muitas vezes se subestima a influência dos agentes privados em ditar os rumos da política. Além disso, o setor artístico fica muito dependente das doações privadas. Quando ocorreu a crise de 2008, a cultura foi um dos setores mais afetados, por não ser vista como prioridade pelo governo.

Nos Estados Unidos, o mecanismo de renúncia fiscal funciona da seguinte maneira: parte das doações de pessoas e empresas para instituições sem fins lucrativos são abatidas do imposto de renda. Em média, para cada dólar de renúncia fiscal, o doador é motivado a doar um valor adicional que varia entre 80 centavos e um dólar e 30 centavos. Isso gera um efeito multiplicador, tendo em vista que os doadores precisam dar uma contrapartida em relação ao valor objeto de renúncia. (NATIONAL ENDOWMENT FOR THE ARTS, 2012, p. 18)

Nos EUA, não há um órgão central de organização da política cultural. O setor privado, favorecido pelas isenções fiscais, é o principal responsável pelo financiamento da cultura e, conseqüentemente, acaba moldando a forma como se realizam as produções culturais. Vale dizer que os modelos não são puros, evidentemente. Nos Estados Unidos, por exemplo, também há fundos públicos de financiamento da cultura, sendo que o principal deles é o “National Endowment for the Arts (NEA)”. Contudo, os recursos destinados a este fundo são muito inferiores à renúncia fiscal. Em 2012, o orçamento da NEA foi de 146 milhões de dólares. Enquanto isso, as doações de fundações objeto de renúncia fiscal foram de 2,2 bilhões para arte e cultura em 2010. É importante frisar a preponderância das doações individuais no modelo estadunidense. Somente em 2011, elas atingiram 13 bilhões de dólares na categoria “Artes, cultura e humanidades”.

O modelo britânico é baseado no financiamento de ações culturais por meio de seleções públicas. O processo seletivo é conduzido por um conselho composto por especialistas sem vínculo com o Estado. Procura-se operacionalizar o “arm’s length principle” ou princípio da neutralidade, por meio do qual o corpo técnico deve ter isenção ao julgar as propostas. Este modelo teve sua origem em 1940, com a criação, por Keynes, do CEMA (Council for Encouragement of Music and Arts). Este conselho fornece apoio à produção artística por meio de recursos públicos e de caridade. A ideia é garantir igualdade de oportunidade para os produtores culturais privados. Isso é um avanço se comparado ao modelo norte-americano, no qual instituições privadas, como a Fundação Ford, possuem ampla margem para determinar o rumo do financiamento, sem a exigência de um processo público adequado.

O modelo francês, por sua vez, é caracterizado por uma atuação mais assertiva do Estado em prestar os serviços culturais. Além disso, há uma clareza maior quanto à separação entre o público e o privado. Desde o final da segunda guerra mundial, o governo francês procura implementar uma política cultural afirmativa, que valorize a identidade cultural francesa. Isso foi necessário para evitar a profusão de produções culturais estrangeiras,

sobretudo norte-americana e, conseqüentemente, a perda da diversidade cultural local. Em 1959 é criado o Ministério da Cultura. O modelo francês, ao invés de terceirizar para a iniciativa privada, tem o foco na prestação direta do serviço. Isso se observa não somente na construção e manutenção de museus, bibliotecas e teatros públicos, mas também nas companhias públicas de dança e de teatro e nas orquestras sinfônicas administradas pelo Estado.

Contudo, este modelo gera o risco de dirigismo estatal sobre a política, além de uma maior interferência do governo sobre a produção artística. Neste sentido, é necessário que os equipamentos e companhias públicas de arte e cultura tenham autonomia em relação aos governantes, como ocorre com as universidades públicas. Outro risco é que a política cultural cristalice preconceitos, legitimando uma clivagem entre cultura erudita e cultura popular. Para evitar isso, faz-se necessário estabelecer instâncias de participação social, como conselhos e conferências, no qual as diretrizes políticas sejam decididas pela própria população.

No Brasil, há traços dos três modelos apresentados anteriormente. Na área de museus e bibliotecas, por exemplo, há um predomínio da prestação direta do serviço por parte do poder público, o que é característico do modelo francês. Ao mesmo tempo, os modelos britânico e norte-americano se expressam por meio da Lei Rouanet, que é a principal lei de incentivo à cultura no país.

A Lei Rouanet (Lei 8.313/1986) estabelece o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). Ela propõe três mecanismos de financiamento à cultura: Fundo Nacional de Cultura (FNC); fundos de investimento cultural e artístico (FICART); e o incentivo a projetos culturais. O FNC é um fundo de natureza contábil que funciona principalmente sob a forma de apoio a fundo perdido. As principais fontes de recursos são as loterias federais. Por lei, três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais devem ser destinadas ao fundo. O FNC também recebe recursos provenientes do Tesouro Nacional, previstos nas leis orçamentárias, e de outras fontes. Os recursos são utilizados em diversos tipos de editais de seleção públicas e convênios com o objetivo de promover projetos e ações culturais, de preservação do patrimônio, entre outros. A formatação e uso dos recursos do FNC mais se assemelha ao modelo britânico de política cultural.

O fundos de investimento cultural e artístico (FICART) não foram efetivados na prática. A ideia era a de criar um mecanismo que pudesse facilitar o financiamento de atividades culturais e artísticas com fins lucrativos, por meio de cotização de empreendedores privados, sob regras e supervisão da Comissão de Valores Mobiliários. Uma dos motivos

apontados para a não utilização dos FICART's é que o mecanismo de isenção fiscal se mostrou mais interessante para os agentes privados, pois ele permite auferir ganhos mais seguros.

O mecanismo de incentivo fiscal a projetos culturais se dá por meio da renúncia de parte do imposto de renda incidente sobre as empresas e pessoas doadoras. Como citado anteriormente, a justificativa para que o governo conceda essas isenções é o de que as produções culturais geram uma externalidade positiva na sociedade. Externalidades são efeitos laterais de uma decisão sobre aqueles que não participam dela. Há um ideia de que os eventos e ações culturais, via de regra, geram efeito positivo para a sociedade, como aumento de bem-estar e redução da criminalidade e da evasão escolar, de modo que este tipo de ação deve ser incentivado pelo Estado. Vale destacar que este também não é um ponto pacífico. Basta lembrar que uma dos conflitos mais comuns entre vizinhos é relativo ao som ou barulho gerado pela música ou conversa do outro. O que é música e descontração para uns, é barulho e incômodo para outros. Para aqueles que a valorizam, a música do vizinho é uma externalidade positiva. Para aqueles que a repudiam, é uma externalidade negativa.

De qualquer forma, as expressões culturais e artísticas, quando realizadas em local e horários adequados, mediados por regras claras e pelo bom senso dos cidadãos, podem gerar efeitos positivos para a sociedade. A arte e a cultura permeiam os processos identitários e o fazer social. Enquanto a cultura é ligada às práticas e valores consolidados, ensejando a formação de leis e padrões, a arte está ligada à transgressão e à rebeldia, abordando um novo jeito de ver o mundo.

O incentivo fiscal via Lei Rouanet funciona da seguinte maneira: o produtor cultural elabora um projeto e a apresenta ao Ministério da Cultura, via internet, pelo Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC). O projeto é apreciado por um parecerista, que é um especialista na área, e depois passa pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). Se aprovado, o proponente recebe uma carta do MinC que o autoriza a captar os recursos junto a empresas privadas e indivíduos. Os patrocinadores recebem isenção de parte do imposto de renda: 6% para pessoas físicas e 4% para pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. As deduções podem atingir 100% do valor do projeto, a depender do segmento cultural a ser incentivado.

Atualmente, a renúncia fiscal é considerada a principal política conduzida pelo governo federal no campo da cultura, movimentando mais recursos e investimentos se comparado às outras formas de financiamento. O mecanismo de incentivo fiscal mais se

assemelha ao modelo norte-americano, pois oferece grande liberdade de ação aos agentes e produtores privados. A desvantagem é que o recurso público, que deixa de ser arrecadado, acaba sendo usado para patrocinar grandes produções culturais com foco no eixo Rio-São-Paulo, tais como o festival “Rock’n Rio” e “Cirque du Soleil”. Por outro lado, os pequenos produtores e artistas locais muitas vezes são inviabilizados em função da falta de recursos, o que prejudica o acesso à cultura e a diversidade das expressões culturais. A destinação dos recursos acaba sendo decidida pelos departamentos de *marketing* das grandes empresas, visando interesses comerciais.

Desse modo, pode-se afirmar que as políticas culturais brasileiras apresentam traços dos três modelos de políticas culturais apresentados: o norte-americano, o britânico e o francês. O Sistema Nacional de Cultura, portanto, nasce em meio a essa miscelânea de políticas, na qual o apoio a grandes produções privadas é predominante, em detrimento das políticas conduzidas pelo Estado. O SNC surge como uma oportunidade de reverter este processo de privatização e retomar o protagonismo da sociedade na produção cultural. Ao mesmo tempo, o SNC busca evitar, em tese, o dirigismo político de outrora, criando mecanismos de participação social no qual as diretrizes políticas são decididas coletivamente. É nesta perspectiva que os conselhos de políticas culturais devem ter ao menos 50% de representantes da sociedade civil eleitos democraticamente.

Os princípios do SNC representam a convergência em torno de uma visão de mudança do atual padrão de financiamento à cultura no Brasil, de modo a haver uma distribuição mais equitativa dos recursos. Eles são resultado das oitavas e processos de participação, como as conferências nacionais de cultura e o Conselho Nacional de Políticas Culturais. O parágrafo primeiro do artigo 216-A da Constituição Federal, inserido por meio da Emenda Constitucional nº 71/2012, enumera estes princípios:

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

O princípio da diversidade das expressões culturais, universalização de acesso aos bens culturais e ampliação progressiva dos recursos públicos para cultura apontam para a necessidade de se fortalecer as políticas culturais enquanto uma política de Estado, imunes a vicissitudes de trocas de governo. Ao mesmo tempo, observa-se uma ideia de coexistência de diversas formas de financiamento, a partir de uma cooperação entre agentes públicos e privados.

3) METODOLOGIA

Este trabalho de conclusão de curso consiste em uma pesquisa de caráter descritivo. Ele aborda aspectos históricos da construção de dois sistemas nacionais setoriais: o Sistema Nacional de Cultura e o Sistema Único de Assistência Social. No que se refere à coleta de dados, fez uso de dados primários e secundários.

Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas abertas semi-estruturadas com especialistas e gestores das áreas de cultura e assistência social. Os sujeitos da pesquisa foram selecionados por tipicidade. A escolha das fontes se deu pela afinidade com as áreas e por trabalharem ou terem trabalhado diretamente na gestão dos respectivos sistemas. No caso do SUAS, foram entrevistados o senhor Jaime Rabelo Adriano, coordenador-geral de Apoio ao Controle Social e Gestão descentralizada, e Dulcelene Alves Vaz Martins, diretora executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Ambos possuem um longo histórico de trabalho na gestão pública e, em especial, no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que gere o SUAS. No caso do SNC, foram entrevistados o senhor João Roberto Peixe, ex-secretário de articulação institucional do MinC. As entrevistas foram gravadas. Elas foram sistematizadas por meio de análise de conteúdo. Os roteiros utilizados estão disponíveis no apêndice do trabalho.

Os dados secundários foram extraídos de diversas fontes, tais como dados oficiais, estatísticas, legislações relacionadas ao SNC e ao SUAS, artigos e livros relacionados à temática do trabalho. Destaca-se também a leitura dos textos da bibliografia do Curso de Pós-Graduação em Gestão Cultural, oferecida pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), e parceria com a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) e o Ministério da Cultura, das respectivas aulas, apresentações, debates, seminários e imersões culturais; e das consultas aos sites oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério da Cultura.

A partir dos dados primários e secundários coletados, é feita uma compilação das informações relevantes para a pesquisa, permitindo a elaboração de texto descritivo sobre cada um dos sistemas e, conseqüentemente, a análise comparativa do SUAS e do SNC. O repasse automático fundo a fundo já se estabeleceu no âmbito do SUAS, mas não no do SNC, que segue com repasses voluntários por celebração de convênios. Além disso, o SUAS lança mão de uma grande diversidade de critérios de repasse, a depender do programa em questão.

Para se compreender e classificar os critérios, foi criada uma taxonomia de critérios de financiamento. Eles foram divididos em critério da igualdade formal, da igualdade material e critério meritocrático, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Taxonomia dos critérios de financiamento¹

	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.	Trata igualmente os desiguais.
Foco do atendimento	Distribui recursos igualitariamente.	Distribui mais recursos 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 existente 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	Piso da atenção básica do SUS, que utiliza o critério populacional; FUNDEB, com critério de quantidade	No SUAS, programas que priorizam a implantação de CRAS nos municípios que ainda não o possuem.	Política de isenção fiscal (Lei Rouanet); Índice de Gestão Descentralizado do SUAS (IGD-SUAS).

¹ Elaboração própria, com base em MARTINEZ, 2012.

como principal critério	de estudantes matriculados.	No MinC, o Edital Amazônia Cultural, por exemplo.	
-------------------------	-----------------------------	---	--

Dentro deste modelo analítico de classificação dos critérios de repasse, os critérios de igualdade formal e o meritocrático, muitas vezes, tendem a aprofundar as desigualdades estruturais, fazendo com que ricos fiquem mais ricos e pobres fiquem mais pobres. 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.

Embora tenha sido apresentada como uma prioridade nas conferências nacionais, o repasse automático fundo a fundo para estados e municípios ainda não se efetivou no âmbito do ministério. Para se compreender o porquê desta lacuna, foi feita uma análise do estágio das proposições legislativas relacionadas à matéria. A partir desta análise, foi feito um levantamento da cenários sobre os possíveis desdobramentos futuros desta discussão e qual o seu impacto para a implementação do Sistema Nacional de Cultura. Por fim, são apresentadas as conclusões sobre o processo de criação dos sistemas e a necessidade de interlocução e intercâmbio de experiências na gestão de sistemas nacionais.

4) O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

4.1) HISTÓRICO

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. No mesmo ano, é apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição que visa proceder à vinculação de receitas orçamentária para destinação às políticas culturais (PEC nº 150/2003). Esta proposta ainda tramita no Congresso Nacional e é considerada importante para o desenvolvimento do SNC.

Em 2005, é publicado o decreto nº 5.520, que cria o Sistema Federal de Cultura e o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). 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 do artigo 215 da Constituição. Além disso, foi realizada a primeira 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.

Entre 2007 e 2009, destacaram-se as seguintes ações: criação de grupo de trabalho para elaboração de estratégia de implementação do SNC, instalação do CNPC (2007), aprovação da proposta de estruturação, institucionalização e implementação do SNC (2009), pelo CNPC, e realização de seminários do SNC nos estados. No início de 2010, é realizada a etapa nacional da segunda Conferência Nacional de Cultura, que aponta a implementação do SNC como maior prioridade do setor. No mesmo ano, é aprovada a Lei que cria o Plano Nacional de Cultura (PNC) (Lei nº 12.343). Em 2011, o CNPC aprova as 53 metas do PNC. 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, é aprovada a Emenda Constitucional nº 71, que insere o Sistema Nacional de Cultura no texto da Constituição. Em 2013, é realizada a terceira Conferência Nacional de Cultura, que tem como temática central os desafios da implementação do SNC. No mesmo ano, 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.

O fato de o SNC ser um tema de destaque nas três conferências nacionais já realizadas demonstra um consenso, no âmbito da sociedade civil e dos gestores públicos de cultura, de que o sistema é fundamental para o desenvolvimento do setor cultural, de modo que ele deixe de depender das isenções fiscais e editais esporádicos.

4.2)RELAÇÕES FEDERATIVAS: LACUNAS E OPORTUNIDADES

O SNC tem buscado adotar, desde sua concepção, o modelo de gestão descentralizada e participativa, nos mesmos moldes do SUS e do SUAS. Na ausência de um arcabouço normativo que apontasse o modelo de adesão ao sistema, o Ministério da Cultura passa a estabelecer, entre 2005 e 2006, Protocolos de Intenções com os entes da federação para implementação do SNC. À época, foram assinados 21 protocolos de intenção com estados e 1967 com municípios. De acordo com Roberto Peixe (2014), o SNC passou por um refluxo entre 2007 e 2008, com a saída do então Secretário de Articulação Institucional Márcio Meira. A partir de 2009, no entanto, o SNC é retomado, com a nomeação de Silvana Meireles

como Secretária de Articulação Institucional. Com isso, uma série de pontos foram revistos, sendo que os Protocolos de Intenção foram abandonados e o MinC passou a utilizar o Acordo de Cooperação Federativa como método de adesão de estados e municípios ao SNC. Peixe 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 pela 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 diversos interessados. 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 a lei do Sistema Nacional de Cultura, a lei do Plano Nacional de Cultura aborda o SNC e suas relações federativas:

§ 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. (Lei nº 12343, art. 3º, 2010)

O termo de adesão voluntária é o Acordo de Cooperação Federativa, que continuou sendo celebrado entre o MinC e o estados e municípios que quisessem aderir ao SNC. Desse modo, para se integrar ao Sistema Nacional de Cultura, o representante legal do estado ou município (governador ou prefeito) deve assinar o acordo, juntamente com o representante legal do MinC. 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, etc.

Até 2010, 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 2011, foi feita, 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.

Até 09 de outubro de 2014, segundo dados do Ministério da Cultura, 1780 municípios (31,9%), 26 estados (100%) e o Distrito Federal já haviam aderido ao SNC, tendo celebrado acordo de cooperação federativa. Recentemente, entrou no ar uma plataforma informatizada para integração ao sistema. Dessa forma, o gestor municipal ou estadual pode realizar o preenchimento “online” dos formulários necessários à adesão. O programa gera o formulário de adesão e o acordo, que devem ser assinados pelo chefe do executivo e enviados, 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 estado ou município 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.

O repasse fundo a fundo, no entanto, ainda não foi implantado no âmbito do SNC. Este é uma importante lacuna na implementação do Sistema Nacional de Cultura. Ele depende da aprovação dos projetos de lei do Pró-Cultura (PL 6722/2010) e do SNC, que preverá a realização dos repasses, e da ampliação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, que ainda são insuficientes para atender a todo o país. Estas questões serão esmiuçadas no item 6.2.

5) ESTUDO COMPARATIVO: SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

5.1) HISTÓRICO

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) 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, DF 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), de 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 e caridade, 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.

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.

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 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).

Após longo processo de debate, é aprovada em 2011, no Congresso, 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, que será explicitado a seguir.

5.2) AS RELAÇÕES FEDERATIVAS NO SUAS

O SUAS tem, como uma de suas características, a descentralização dos recursos para estados 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 estados e municípios não têm obrigação de aderir ao sistema, tendo em vista que possuem autonomia política, administrativa, legislativa e financeira. Na prática, eles se vêem sem outra opção, haja vista que, no Brasil, a União arrecada aproximadamente 60% dos tributos, os Estados aproximadamente 25% e os municípios apenas 15% (CNM, 2009, p. 4). 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 uma ampla capacidade para implantação de políticas a nível nacional e, por outro, retira a faculdade dos municípios de formular autonomamente suas políticas.

O sistema é estruturado de modo que os entes federativos criem os seus próprios sistemas estaduais e municipais de assistência social. Para receber recursos do SUAS, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o município precisa comprovar a existência dos componentes mínimos de um sistema municipal de assistência social, quais sejam: conselho, plano e fundo. O conselho é a instância de articulação e deliberação, que efetiva a participação social e composição paritária entre poder público e sociedade civil. O plano é o instrumento de gestão que permite o planejamento das ações de assistência social e as metas a serem atingidas. O fundo permite que o município receba o repasse de recursos do governo federal de maneira sistemática e automática.

A 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, por meio da atuação da Secretaria de Estado de Assistência Social e Comissão Intergestores Bipartite, conforme exposto abaixo.

O processo de habilitação, nas condições de gestão estabelecidos nesta NOB/SUAS, compreende as seguintes etapas:

- a) preparação dos documentos comprobatórios de habilitação pelo gestor municipal;
- b) análise e deliberação dos documentos comprobatórios pelo Conselho Municipal de Assistência Social;
- c) encaminhamento dos documentos comprobatórios à Secretaria de Estado de Assistência Social ou congêneres;

- d) avaliação pela Secretaria de Estado de Assistência Social ou congênera do cumprimento das responsabilidades e requisitos pertinentes à condição de gestão pleiteada;
- e) elaboração de parecer técnico, pela Secretaria de Estado de Assistência Social ou congênera, das condições técnicas e administrativas do município para assumir a condição de gestão pleiteada;
- f) encaminhamento pela Secretaria de Estado de Assistência Social ou congênera dos documentos comprobatórios e parecer técnico, anexo ao processo à Comissão Intergestores Bipartite, no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar da data de protocolo de entrada dos documentos comprobatórios na SEAS;
- g) apreciação e posicionamento da CIB quanto aos documentos comprobatórios;
- h) preenchimento, pela CIB, do termo de habilitação, conforme anexos desta Norma;
- i) publicação, pela Secretaria de Estado de Assistência Social ou congênera, da habilitação pactuada na CIB;
- j) encaminhamento para a Secretaria Técnica da CIT de cópia da publicação da habilitação pactuada pela CIB;
- k) arquivamento de todo o processo e da publicação de habilitação na CIB. (NOB: 2005, p. 39-40)

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.

Com a revisão da LOAS, aprovada em 2011, a lei passou a determinar a abrangência do sistema: “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). De acordo com o artigo 30, os entes federados devem atender aos seguintes requisitos: conselho, com composição paritária entre governo e sociedade civil; plano, aprovado pelo conselho, e fundo, com dotação orçamentária de recursos próprios destinados à assistência social e a orientação e controle exercido pelo respectivo conselho. 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. Ele geralmente é de dois em dois anos ou de quatro em quatro anos (RABELO, 2014).

Outra novidade da LOAS 2012 foi a instituição do Índice de Gestão Descentralizada (IGDSUAS), que é um instrumento de aferição da qualidade de gestão descentralizada no âmbito dos municípios, DF e 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, baseado 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.

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. O ID SUAS permite que os estados, DF e 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. O Censo SUAS deve ser respondido anualmente pelos gestores municipais e estaduais. Dessa forma, a Rede SUAS compõe um banco de dados sobre os recursos repassados, acompanhamento e processamento de informações sobre programas, serviços e benefícios socioassistenciais, , gerenciamento de convênios, suporte à gestão orçamentária. (MDS, 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), apenas 9 municípios ainda não fizeram a adesão ao SUAS, o que corresponde a 0,0016% dos municípios brasileiros. Além disso, 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).

5.3) OS FUNDOS E OS CRITÉRIOS DE REPASSE

Para receber recursos da União, estados e municípios precisam criar os seus fundos de assistência social. Este fundo deve seguir algumas regras de funcionamento. Nesta sessão, serão discutidos alguns aspectos dos repasses fundo a fundo, fontes de financiamento e usos

do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), além dos critérios para a distribuição dos recursos.

O repasse regular e automático fundo a fundo foi efetivamente implementado no âmbito do SUAS em 2005. A previsão legal para este tipo de transferência é a 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.

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 (Serviços de Ação Continuada). Tratava-se de uma espécie de convênio simplificado, sendo que os municípios tinham que conviver com atrasos no repasse dos recursos. (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. (MARTINS, 2014)

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 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. (MDS, 2012, p. 32)

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 quadri-anual 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.

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 39,5 bilhões de reais em 2014. 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). Aproximadamente 96% dos recursos do fundo foram destinados ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que se destina a pessoas com deficiência e idosos em situação de vulnerabilidade. Esses recursos são distribuídos por meio do INSS. Aproximadamente 4%, ou seja, 3 bilhões de reais, foram destinados ao repasse regular e automático fundo a fundo, objeto deste estudo. As emendas parlamentares contribuíram com aproximadamente 120 milhões. Além disso, 56 milhões foram destinados a repasses voluntários, por convênio ou contrato de repasse. (MARTINS, 2014). Esses dados mostram que as transferências por meio de convênio possuem caráter residual se comparadas à

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 assistenciais.

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.

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." (MDS, 2005, p. 56) Para o critério de porte populacional, foi elaborada uma tabela com a classificação dos municípios e o percentual correspondente do FNAS:

Tabela 2 - Porte Populacional e distribuição de recursos do FNAS (NOB 2005)

Porte	Municípios		População		% de recursos do FNAS
	Número	Percentual	Número	Percentual	
Brasil	5.564	100,00	181.581.024	100,00	100,0
Pequeno I	3.994	71,78	32.952.033	18,15	20,0
Pequeno II	1.008	18,12	30.422.831	16,75	17,0
Médio	309	5,55	21.658.922	11,93	12,0
Grande	237	4,26	57.111.351	31,45	31,0
Metrópole*	16	0,29	39.435.887	21,72	20,0

Fonte: IBGE, Estimativas de População 2004

*incluindo o Distrito Federal

Nesta tabela, percebe-se que há uma distribuição praticamente linear de recursos, com um ligeiro favorecimento a municípios de pequeno porte I, que recebem 20% dos recursos, apesar de possuir 18,15% da população. Essa diferença é retirada principalmente das metrópoles, que detém 20% dos recursos, apesar de possuir 21,72% da população brasileira.

O segundo critério é a taxa de vulnerabilidade social 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). Ele utiliza dados como infraestrutura de moradia, renda, evasão escolar, analfabetismo, pessoa idosa ou com

deficiência na família, trabalho infantil, 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 ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o enfrentamento do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes. Além do critério de taxa de vulnerabilidade social, foram utilizadas consideradas as taxa 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 Sistema Único de Saúde (SUS). De modo geral, os critérios são pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), por meio de resolução. De acordo com Jaime Rabelo (2014), " Toda vez que se estabelece um critério, o município deve aceitar ou não. Não há mais clientelismo na escolha dos municípios." Os critérios procuram reduzir as distorções. Por exemplo: na modalidade de serviço de equipe volante, o critério é 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.

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 para os 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 pode contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais no Brasil.

6) ANÁLISE DOS DADOS

6.1) QUADRO COMPARATIVO E ANÁLISE

Tabela 3: Quadro Comparativo SUAS x SNC

	SUAS	SNC
Percentual de municípios que aderiram ou comprovaram requisitos do sistema até novembro de 2014 ²	99,9%	31,9%
Percentual de unidades da federação que aderiram ou comprovaram requisitos do sistema	100%	100%
Órgão responsável por analisar a documentação do município e emissão de parecer/nota técnica	Secretaria Estadual de Assistência Social (SEAS) ou órgão congêneres	Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura (SAI/MINC)
Método de inserção do município no sistema	Não é necessário adesão/habilitação. De acordo com a LOAS 2011, o SUAS é integrado por todos os entes da federação. Para receber recursos, o município deve enviar a SEAS documentação que comprove existência de conselho, plano e fundo no município.	Envio de documentos de adesão para a SAI/MinC para celebração de Acordo de Cooperação Federativa. A partir da publicação do acordo, o município tem o prazo de dois anos para criar os componentes do sistema municipal de cultura.
Recursos destinados ao FNAS e FNC em 2013	36,5 bilhões de reais	91 milhões de reais
Principal fonte de recursos para os respectivos fundos	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS)	Loterias federais.
Repasse fundo a fundo	Em funcionamento.	Ainda não entrou em funcionamento. Depende da aprovação legislativa.

² No caso do SNC, é necessário proceder à adesão ao sistema, que pode ser feita antes mesmo da criação dos componentes do sistema de cultura. No caso do SUAS, é necessário comprovar a existência dos requisitos (conselho, plano e fundo de assistência social) para se habilitar no sistema.

Possibilidade de uso dos recursos para pagamento de servidores públicos	Art. 6º-E. Os recursos do cofinanciamento do SUAS (...) poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência (...), conforme percentual apresentado pelo MDS e aprovado pelo CNAS. (Lei nº 12.435, de 2011)	Legislação do FNC é omissa quanto a essa possibilidade. Afirma-se, no entanto, que os recursos não poderão ser utilizados para despesas administrativas do MinC (Lei nº 8.313, art. 4º, § 6º).
Possui divisão precisa de atribuições entre os níveis da federação	Sim, por meio da Norma Operacional Básica (NOB)	Não
Possui tipificação nacional dos serviços prestados	Sim, por meio da Res. nº 109/2009, do CNAS	Não
Periodicidade dos planos estaduais e municipais, exigidos para adesão ao sistema	Quadriannual (para coincidir com planejamento orçamentário)	Decenal (para garantir maior perenidade e ultrapassar ciclo de governo)
Instância de deliberação do plano	Conselho de assistência social	Conselho de políticas culturais e parlamento (conversão em lei)
Exigência de lei própria para a constituição do sistema municipal ou estadual	Não há. Basta que conselho e plano tenham sido criados em lei.	Há exigência, por efeito do parágrafo quarto do art. 216-A da CF/1988.

A partir da análise dos dados do quadro comparativo, depreende-se que o SUAS e o SNC encontram-se em estágios bastante distintos de desenvolvimento. Isso se reflete na quantidade de municípios que aderiram ao sistema e no volume de recursos do fundo. Há que se considerar, nesta análise, o contexto em que foi criado cada um dos sistemas, conforme exposto no capítulo anterior. A área de assistência social foi mais priorizada pelo governo, se comparada à cultura, o que também ajuda a explicar a discrepância.

Além dos requisitos básicos para a habilitação, o SUAS criou requisitos adicionais para que o município pudesse subir seu nível de gestão, de inicial para básica ou plena. Um deles é a construção de um Centro de Referência em Assistência Social (CRAS). Com essa

política, o MDS conseguiu implantar os centros em praticamente todos os municípios brasileiros. Atualmente, apenas 22 municípios não possuem CRAS. Entre os municípios com mais de 20 mil habitantes, a maioria já possui Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (RABELO, 2014).

No que se refere à adesão dos entes federativos, identifica-se importantes diferenças entre o modelo adotado pelo SUAS e pelo SNC. No SUAS, os entes federados estão automaticamente integrados ao sistema, dispensando-se a adesão ou habilitação. Para contar com o repasse de recursos, no entanto, o ente federado deve comprovar a existência dos componentes do sistema. Ou seja, o ente só envia a documentação quando estiver com o seu sistema de assistência social implementado. No caso do SNC, o ente federado celebra acordo de cooperação com o MinC e, a partir daí, elabora plano de trabalho para implementação dos componentes do sistema (conselho, plano, fundo e órgão gestor).

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 o processo de 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. Isso reforça o papel do estado na institucionalização do sistema. No caso do SNC, todo o trabalho de análise processual é realizado pelo Ministério da Cultura. Além disso, é celebrado acordo para que, posteriormente, os municípios e estados criem os componentes do sistema.

No caso do SUAS, a lei permite que até 60% dos recursos 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 SNC, não existe previsão legal na Lei Rouanet, que criou o Fundo Nacional de Cultura, para o pagamento de profissionais da cultura dos municípios com recursos do fundo, da mesma maneira que não existe uma divisão precisa de atribuições entre os entes da federação para implementação da política cultural. A lei do Procultura, que substituirá a Lei Rouanet, corre o risco de continuar com estas mesmas debilidades.

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, se 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.

No SUAS, por outro lado, a consolidação da carreira de assistente social, organizados a partir do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), é um fator importante para o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social. Os profissionais da área geralmente são 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.

6.2) PERSPECTIVAS DE IMPLANTAÇÃO DO REPASSE FUNDO A FUNDO NO SNC

Neste capítulo, será apresentado um gráfico comparativo entre os recursos da isenção fiscal e os recursos do FNC, que é ilustrativo da atual situação do financiamento da cultura no Brasil. Serão discutidos alguns aspectos da gestão do Fundo Nacional de Cultura e, em seguida, as perspectivas de implantação do repasse fundo a fundo. Serão destacados alguns aspectos dos projetos de lei do Pró-Cultura e do SNC, além da PEC 421.

Conforme apresentado no referencial teórico, o governo federal possui três modalidades de descentralização de recursos aos estados e municípios: as transferências constitucionais, que são o FPE e o FPM; as transferências condicionadas universais, que são automáticas, e as transferências voluntárias ou negociadas. Como o MinC ainda não possui transferências automáticas fundo a fundo, são feitas transferências voluntárias. Já no caso do SUAS, as transferências automáticas já estão em funcionamento, o que favorece a perenidade da política. Para Jaime Rabelo (2014), coordenador-geral de Apoio ao Controle Social e à Gestão Descentralizada, do MDS, "convenio tem início, meio e fim; já o serviço é continuado, então o repasse também deve ser." (RABELO, 2014). Com este espírito, foram criadas as

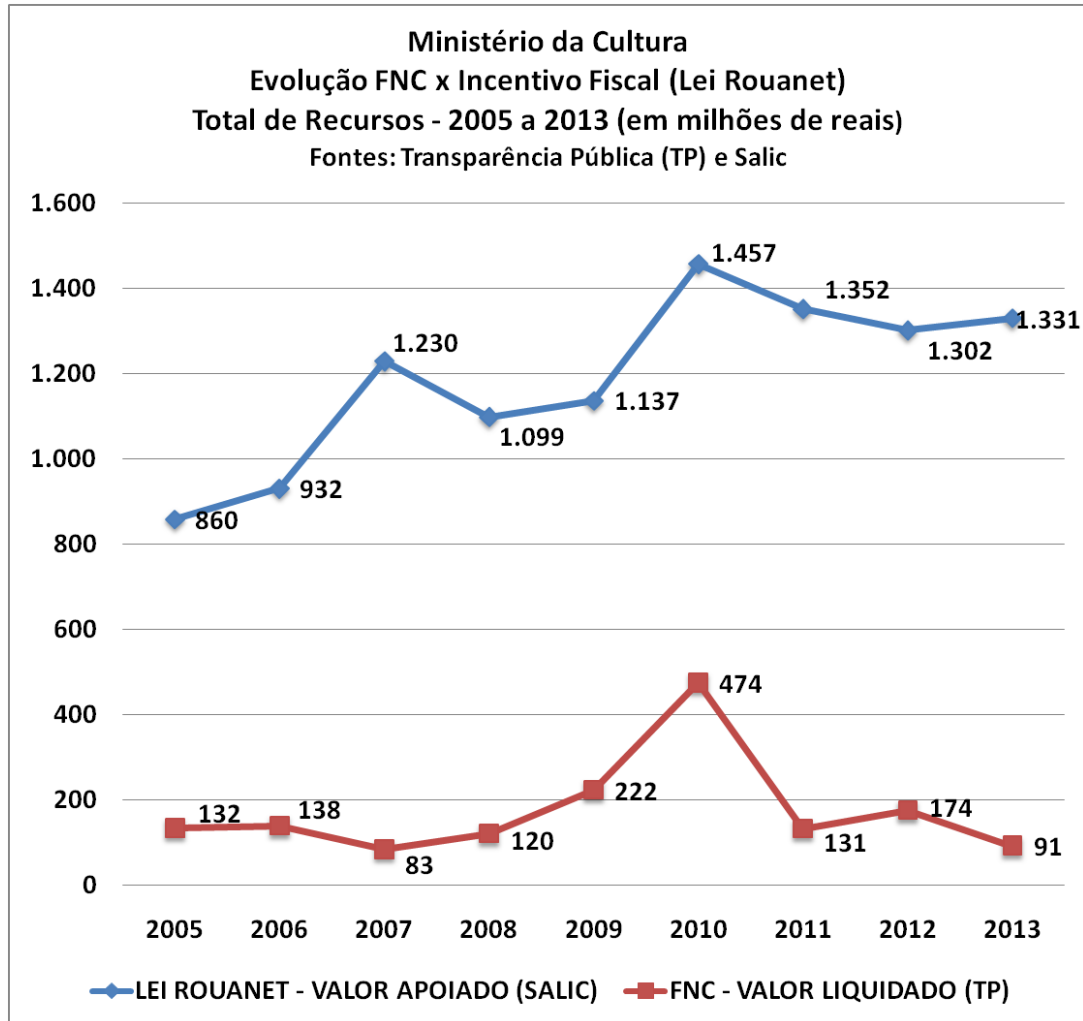
transferências condicionadas universais no âmbito do SUAS. No caso do MinC, contudo, os recursos do FNC são transferidos via convênio. Esta é uma modalidade de apoio a projetos e eventos e não à prestação continuada de serviços, como se espera de uma política pública de Estado.

Tradicionalmente, o termo de convênio tem sido o instrumento utilizado pela Administração Federal para transferir recursos financeiros com o objetivo de descentralizar a execução de projetos, atividades ou eventos em cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios, ou organização particular. Outros mecanismos de transferências passaram a ser utilizados, como é o caso do contrato de repasse, transferência automática, e transferência fundo a fundo. As duas últimas modalidades são efetivadas sem a formalização de convênio, ajuste, acordo ou contrato. (TCU, 2000, p. 13)

Além da não efetivação do repasse automático fundo a fundo, vale destacar que o financiamento à cultura ainda está excessivamente ligado à isenção fiscal em detrimento do Fundo Nacional de Cultura. Conforme apresentado no item 2.3, a política de isenção fiscal com foco nas grandes empresas, como ocorre no Brasil, faz com que a política cultural fique atrelado aos departamentos de *marketing* das empresas. Elas patrocinam os projetos culturais conforme seus interesses de divulgação e fixação de marcas publicitárias. O gráfico abaixo mostra o abismo entre os dois mecanismos de financiamento.

Os recursos do FNC mantiveram-se, ao longo de todo o período, muito abaixo do mecanismo de isenções fiscais. 2010 foi um ano atípico, sendo que o FNC atingiu a marca de 474 milhões de reais. Isso ocorreu porque se tentou aplicar, de ofício, as disposições previstas no projeto de Lei do Pró-Cultura. Essa tentativa foi, no entanto, mal-sucedida, sendo que o MinC não conseguiu honrar com as previsões de apoio a projetos e ações culturais via FNC naquele período. Nos anos seguintes, a previsão de recursos voltou para a média histórica, atingindo o segundo pior resultado em 2013, com 91 milhões de reais. Enquanto isso, os recursos da isenção fiscal mantiveram trajetória ascendente ao longo do período, ultrapassando a marca de 1 bilhão de reais em projetos apoiados a partir de 2007. Em 2013, o incentivo fiscal foi 14,6 vezes maior que o Fundo Nacional de Cultura.

Gráfico 1: FNC x incentivo fiscal



Na campanha presidencial de 2002, o Partido dos Trabalhadores divulgou um emblemático documento, denominado "Imaginação a serviço do Brasil". Trata-se de um diagnóstico das políticas culturais brasileiras seguido de um programa de governo para a área cultural. Nesta oportunidade, foram feitas duras críticas ao mecanismo de isenção fiscal:

Desde 1985, data de seu nascimento, o Ministério da Cultura adotou, primeiro pela Lei Sarney e depois pela Lei Rouanet, o mecanismo do incentivo fiscal às empresas, como principal fonte de financiamento da cultura nacional.

A ausência de um projeto estratégico para o setor, e de mecanismos reguladores estabelecidos pela legislação, ou de outras fontes diferenciadas de financiamento, gerou resultados pouco animadores. Dados fornecidos pelo próprio MinC, para o ano de 1999, acusam que 84% dos recursos captados por projetos culturais beneficiaram as grandes capitais brasileiras: Rio de Janeiro e São Paulo, onde estão instaladas as maiores empresas nacionais e onde estão sediadas as grandes redes de comunicação. Os 10 maiores beneficiários dos incentivos proporcionados pela Lei Rouanet foram programas e atividades de grandes fundações privadas, do setor bancário, de teles ou de grandes conglomerados. Sem analisar o mérito e a qualidade

das ações empreendidas, é possível afirmar que, com recursos públicos, financiou-se uma ação regional e setorialmente concentradora de renda. Operou-se uma transferência de responsabilidade do espaço público para diretorias de comunicação e marketing das empresas, para que ditassem aquilo que a população brasileira poderia ver nas casas de espetáculos dos centros urbanos.

Isso resultou em uma série de ações fragmentadas, patrocinadas com recursos públicos pelas principais empresas brasileiras, concentradas no eixo Rio/São Paulo, sem alcance nas demais regiões do país ou sem a garantia de contrapartida pública, em termos de diversidade, circulação ou gratuidade, à população brasileira que ao longo desses últimos 17 anos teve bloqueado o acesso a recursos provenientes de impostos para co-patrocinar um projeto de incentivo ao setor cultural. Ou seja, evaporou-se a política entendida como ação pública. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 16-17)

Todavia, ao longo dos últimos 12 anos, o mecanismo de isenção fiscal não somente foi mantido, mas também ampliado. Ele saltou de 483 milhões em 2002 para 1,3 bilhão em 2013 (Salicweb), com aumento gradativo ao longo dos anos. Os recursos do FNC mantiveram-se muito abaixo do necessário e o mecanismo de repasse automático fundo a fundo ainda não foi implementado.

Essa situação pode ser explicada por diversos fatores. Um deles é a 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, as metas de superávit também se mantiveram altas, comprometendo os investimentos nas áreas sociais, entre elas a cultura. Neste cenário, a isenção fiscal aparece como um mal menor, permitindo a ampliação dos recursos da cultura sem interferir nos compromissos do governo com as corporações financeiras.

Mas este não é o único problema. Os recursos do FNC, além de serem escassos, não são utilizados adequadamente. Eles são utilizados pela 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. Para resolver este problema e aprimorar o planejamento do FNC, foi criado o Comitê Executivo do FNC, composto por membros das secretarias de articulação institucional (SAI), de política culturais (SPC), da executiva (SE) e de fomento e incentivo à cultura (SEFIC).

O FNC conta com um mecanismo de planejamento próprio, que é o Plano de Trabalho Anual (PTA). Ele é discutido e apreciado pela Comissão Nacional 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. O PTA do PRONAC de 2014 foi publicado em 13 de março de 2014. Ele trouxe como novidade a previsão de repasse de recursos para o fortalecimento do SNC. Entre as metas para execução em 2014 está a de transferir até 20% dos recursos discricionários (sem contar o Fundo Setorial do Audiovisual) aos Estados e ao Distrito Federal para a realização de programas, projetos e ações que contribuam com o cumprimento das metas do Plano Nacional de Cultura. A condição para que os estados ou DF recebam os recursos é o de possuir Sistemas Estaduais ou Distrital de Cultura instituídos por leis próprias, em atendimento ao parágrafo quarto do artigo 216-A da Constituição Federal.

A Lei do Plano Nacional de Cultura (Lei nº 12.343/2010) 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 publicado. Dessa forma, enquanto não houver regulamentação legal, os recursos serão repassados por transferência voluntária.

Dentro desses marcos, foi elaborado o Edital de Fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura, destinado aos estados federados que aderiram ao SNC e possuam lei de sistema. Foram apresentados projetos alinhados às metas do PNC, estando divididas em 3 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 estados contemplados foram: Acre, Rondônia, Ceará, Bahia, Paraíba e Rio Grande do Sul, que já possuem suas respectivas leis de sistema estadual de cultura. A previsão inicial era de destinar 30 milhões de reais. No entanto, devido a contingências orçamentárias, os projetos tiveram que ser readaptados, de forma que foram repassados 21 milhões.

Essa foi uma primeira experiência na indução de institucionalização do SNC via editais para transferências de recursos. Para o PTA de 2015, será prevista a realização de mais editais, destinados não somente a estados, mas também a municípios que aderiram ao SNC. Esta modalidade de transferência, contudo, exige um complexo mecanismo de seleção de projetos, celebração de convênios e procedimentos de prestação de contas.

As transferências automáticas poderão facilitar e agilizar o processo, 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, Orçamento e Gestão para dedicar menos recursos para a área cultural. Para se exigir mais recursos, é necessário, antes, executar com eficiência o que já possui. A seguir, apresentaremos os projetos de lei do Pró-Cultura e do SNC, que poderão garantir o repasse automático a fundos estaduais e municipais de cultura, e a PEC 421/2014, que poderá gerar a vinculação orçamentária de recursos para a cultura.

O Projeto de Lei do Pró-Cultura (PL 6.722-A/2010), pretende converter 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 artigo 19 assinala o percentual mínimo de recursos a serem destinados aos entes federados, condicionadas à existência de conselho, plano e fundo em funcionamento:

Art. 19. A União deverá destinar no mínimo 30% (trinta por cento) de recursos do FNC, por meio de transferência direta, a fundos públicos de Municípios, Estados e Distrito Federal.

§ 1º Os recursos previstos no caput serão destinados ao financiamento de:

I - políticas, programas, projetos e ações previstas no Plano Nacional de Cultura ou nos planos decenais de cultura oficialmente instituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios;

II - projetos culturais escolhidos pelo respectivo ente federado por meio de seleção pública, com observância dos objetivos desta Lei.

§ 2º Do montante geral destinado aos Estados 50% (cinquenta por cento) serão repassados aos respectivos Municípios, por meio de transferência direta aos fundos municipais de cultura, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, depois do qual serão suspensas novas transferências ao Estado.

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). Essa é considerada uma das alterações mais importantes a serem promovidas pelo PL em questão. Se for aprovado com a redação atual, ele equipará o FNC à isenção fiscal, gerando a convergência das linhas apresentadas no gráfico 1. Existe a expectativa de que isso gerará o aporte de um grande volume de recursos no fundo, permitindo um salto na implementação do SNC.

Este PL já foi aprovado na Câmara dos Deputados, após um longo processo de discussão, e encontra-se em fase inicial de tramitação no Senado Federal. O PL 6722, de 2010, foi aprovado na forma de substitutivo ao PL 1.139, apresentado em 2007. A assessoria parlamentar do MinC tem envidado esforços para a aprovação matéria. Se for aprovado no Senado sem emendas, vai à sanção presidencial. Se aprovado com emendas de mérito, retorna à Câmara.

Outro projeto de lei que poderá impactar no modelo de financiamento da cultura é aquele que regulamentará o SNC, conforme parágrafo terceiro do artigo 216-A da Constituição Federal. O projeto de lei estabelece a estrutura do SNC, com seus respectivos componentes, que incluem instâncias de coordenação, articulação, pactuação e deliberação, instrumentos de gestão, Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), Programa Nacional de Formação na Área Cultural e sistemas setoriais. Entre os instrumentos de gestão está o sistema de financiamento à cultura. O artigo 26 estabelece que o financiamento do Sistema Nacional de Cultura deve ser viabilizado por meio de transferências voluntárias e na modalidade fundo a fundo, conforme já ocorre no SUS e no SUAS. As transferências aos entes federados ficariam condicionadas à existência de lei de sistema, conselho, plano, fundo (com contrapartida de recursos) e à pactuação das atribuições dos entes federativos na execução dos programas intergovernamentais.

O PL do SNC também estabelece que no mínimo de 30% do FNC seja transferido a estados, municípios e Distrito Federal. O artigo 33 traz alguns apontamentos para os critérios de repasse de recursos:

Art. 33. Os critérios de aporte de recursos do FNC deverão considerar a participação da unidade da Federação na distribuição total de recursos federais para a cultura, com vistas a promover a desconcentração regional do investimento, devendo ser aplicado, no mínimo, 10% (dez por cento) em cada região do País.

Parágrafo único. Os critérios mencionados no caput devem considerar a diversidade cultural e indicadores sociais, econômicos, demográficos e outros específicos da área da cultura, conforme regulamento. (MinC, 2014, p.18)

Este projeto ainda não foi enviado para o Congresso Nacional. Encontra-se sob apreciação da Casa Civil da Presidência da República. Existe, no entanto, a expectativa de que a tramitação deste PL será muito mais rápida que a do Pró-Cultura, tendo em vista que não trará impactos orçamentários significativos e não encontrará obstáculos de grupos de lobistas.

Existe uma proposta de emenda à Constituição (PEC) que vincula parte do orçamento para a área cultural. Trata-se da mais importante proposição legislativa para as políticas culturais brasileiras, que vem sanar um dos seus maiores gargalos: a falta de recursos. A PEC tramita na Câmara dos Deputados desde 2001. A proposta inicial (PEC 324/2001), de Inaldo Leitão (PSDB-PB), previa a aplicação de no mínimo 6% da receita de impostos em favor da produção, preservação, manutenção e o conhecimento de bens e valores culturais. Foi apensada a ela a PEC 150/2003, com a proposta de destinar à cultura 2% da receita resultante de impostos, 1,5% das receitas de impostos estaduais e do Distrito Federal e 1% das receitas dos impostos municipais. Em 2007, é criada uma Comissão Especial para analisar a matéria. Em março de 2009, ato da presidência constitui a Comissão Especial. Em 23 de setembro de 2009, é aprovado o histórico relatório apresentado pelo deputado José Fernando Aparecido de Oliveira. Ele fez duras críticas ao atual modelo de financiamento da cultura e explicou sobre importância da aprovação da PEC 150/2003, como substitutivo à PEC 324/2001:

Não obstante, precisamos ter coragem para reconhecer que, apesar dos inegáveis avanços, o atual modelo de investimento governamental na Cultura esgotou-se e agora precisa ser urgentemente revisto. Baseado quase que exclusivamente em renúncia fiscal por meio de incentivos para que as empresas patrocinem projetos culturais, esse modelo é concentrador e errático. Em primeiro lugar, não há como prever se haverá compatibilidade entre os cronogramas correspondentes às necessidades de financiamento dos eventos culturais e as conveniências fiscais das empresas. Pelo contrário, o mais provável é que isso não aconteça, caso em que a cultura fica atrelada aos caprichos das flutuações econômicas. Em segundo lugar, e talvez ainda mais importante para um país de dimensões continentais como o Brasil, é evidente que os incentivos à cultura somente acontecerão (ou pelo menos acontecerão de uma forma excessivamente concentrada) nas regiões mais economicamente pujantes.

O modelo que se quer criar com a aprovação da presente PEC resolve simultaneamente os dois problemas. Ao realizar os gastos correspondentes ao limite mínimo imposto, os governos de todos os entes da federação, por não estarem vinculados às sazonalidades de mercado, tenderão a respeitar as circunstâncias do cenário cultural, suprindo-lhe de recursos justamente no momento em que eles são necessários. O momento do projeto cultural, e não mais os departamentos de contabilidade das empresas, é que passarão a ser a prioridade principal na definição da execução orçamentária. Além disso, torna-se possível a efetiva e definitiva democratização do acesso à cultura, na medida em que os recursos públicos deverão ser utilizados indistintamente em todo o território nacional, independentemente das condições econômicas locais. (OLIVEIRA, 2009, p. 148 e 149)

Após a aprovação na comissão especial, ela já estava pronta para ser votada pelo plenário da Casa. Mesmo com vários requerimentos de inclusão na ordem do dia entre 2011 e 2014, a matéria não chegou a ser votada. Não havia acordo, mesmo dentro do governo, para aprovação da matéria. Pensou-se em uma nova proposta, com aumento escalonado do orçamento da cultura para atingir o patamar desejado. No entanto, o tempo para apresentação de emendas à PEC 324/2001 já havia se esgotado, razão pela qual foi necessária a apresentação de uma nova proposta: a PEC 421/2014.

Mesmo com os recuos, trata-se de uma proposta que poderá elevar exponencialmente o orçamento do MinC e o do FNC. Vale ressaltar, no entanto, que propostas de vinculação orçamentária dificilmente são aprovadas no Congresso, pois reduzem a discricionariedade dos gestores ao planejar o orçamento. O novo texto do projeto tem como objetivo facilitar a sua aprovação. De autoria da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), a PEC 421/2014 prevê aumento escalonado do orçamento para que ele atinja os percentuais mínimos no prazo de três anos. Em entrevista à Câmara Notícias, em 25 de julho de 2014, a deputada comunista explica a estratégia de aprovação da proposta:

Segundo Jandira Feghali, seu texto observou “a necessidade de promover um processo gradual de vinculação de receitas”. A autora ressalta que propostas semelhantes – as PECs 324/01, 150/03 e 310/04 – “deixaram de prosperar por não preverem o gradualismo”. Essas propostas chegaram a ser aprovadas em comissão especial na forma de um substitutivo e foram para a pauta do Plenário, mas sem a previsão de fazer a vinculação paulatinamente. Como o prazo para emendas se esgotou, o texto não pôde mais ser modificado e acabou não sendo votado. (CAMARA, 2014)

Na campanha presidencial de 2014, a candidata à reeleição, Dilma Roussef, comprometeu-se com a aprovação da PEC:

A PEC 150 está em debate no Congresso. O governo quer fazer crescer a fatia da Cultura e me comprometo com um crescimento escalonado. O financiamento da Cultura no Brasil vem sofrendo distorções com o aumento da renúncia fiscal via Lei Rouanet, em detrimento da ampliação do Fundo Nacional de Cultura. Nosso objetivo é fortalecer o fundo, para contemplar todas as áreas da cultura brasileira. (ROUSSEF, 2014, apud FILGUEIRAS, 2014)

Além de prever o mínimo de 2% das receitas de impostos federais para a cultura, o projeto determina ainda que haja descentralização de recursos para estados e municípios que tiverem implementado seus sistemas de cultura. 20% serão destinados para estados e DF e 30% para municípios que atendam aos requisitos. Os critérios de rateio deverão ser definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada ente.

A partir da análise destas proposições legislativas, pode-se afirmar que existem possibilidades de implantação do repasse fundo a fundo no âmbito do SNC. O que definirá a sua implementação ou não é a vontade política para aprovação das matérias propostas. Para Bernardo Machado (2014), secretário de articulação institucional do MinC, “mais importante que a formatação jurídica é a decisão política de se estabelecer o repasse fundo a fundo.” 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.

Abaixo, são apresentados três dos possíveis cenários para o desenvolvimento do SNC, no que se refere ao repasse fundo a fundo. Primeiramente, discute-se a situação de continuidade das condições atuais, ou seja, na ausência de repasse regular e automático fundo a fundo. No cenário 2, é admitida esta modalidade de repasses, mas os recursos são escassos. Para efeitos de análise, postulamos o FNC com orçamento de até 300 milhões de reais. No cenário 3, o repasse fundo a fundo é efetivado e o FNC passa a receber um volume significativo de recursos, dadas as dimensões territoriais e populacionais do país.

6.2.1) Cenário 1 – SNC sem repasses automáticos fundo a fundo

No cenário 1, falaremos da possibilidade da não implantação do repasse fundo a fundo no âmbito do SNC. Caso as proposições legislativas em tramitação não sejam aprovadas, provavelmente o repasse fundo a fundo não poderá ser implementado. Há uma discussão no MinC sobre a possibilidade de implantação dos repasses automáticos sem a aprovação daqueles projetos, mas ela não tem prosperado. A visão predominante é de que este tipo de repasse exige uma previsão legal, como ocorre na saúde e na assistência social.

Sem o fundo a fundo, continuarão havendo repasses voluntários, esporádicos, suscetíveis de influências, flutuações e interferências políticas as mais diversas, falta de continuidade e previsibilidade, etc. Para evitar esses problemas, o Ministério da Cultura deverá ter um bom planejamento orçamentário e regularidade no lançamento de editais e repasse de recursos. Deverá ter servidores qualificados para essas tarefas.

Para além do repasse regular e automático fundo a fundo, existe a possibilidade de repasse por meio de convênio ou prêmio. No convênio, é feito um plano de trabalho para uso dos recursos e é preciso prestar contas. No caso do prêmio, é um reconhecimento de uma ação já realizada. Neste caso, não é preciso prestar contas. Em 2014, houve repasse para estados, via SNC, por meio da celebração de convênios. Para 2015, estão previstos repasses a estados

e capitais por meio de convênios e para outros municípios, por meio da concessão de prêmios de gestão cultural. Será um forma de valorizar os municípios que já implementaram seus sistemas de cultura, buscando dar uma resposta às críticas que o MinC tem recebido até o momento.

Vale destacar que a proliferação de convênios de repasse exigirá a contratação de mais servidores públicos e qualificação para essas atividades. Trata-se de uma modalidade de repasse mais intensiva em mão-de-obra se comparada ao repasse automático. Isso porque exige uma série de controles burocráticos, desde a elaboração do edital, até a seleção dos projetos, empenho, pagamento e prestação de contas. Atualmente, o MinC está com um importante déficit de trabalhadores. E esse quadro tende a se agravar com o grande volume de aposentadorias que ocorrerão nos próximos anos. Falta pessoal para celebrar convênios com uma grande quantidade de municípios. A solução pode ser a concessão de prêmios, mas é preciso observar como os órgãos de controle vão reagir a essa prática. Provavelmente, não será possível, por exemplo, a premiação de um mesmo município, em vários anos consecutivos, pela realização das mesmas atividades.

Para Bernardo da Costa Machado, secretário de articulação institucional do MinC, o repasse fundo a fundo é essencial para consolidar o SNC. Em aula no Curso de Formação de Gestores dos Estados do Nordeste, em Olinda-PE, no dia 22 de outubro de 2014, ele fez a seguinte declaração: “Lamentavelmente, não conseguimos consolidar o sistema. Conseguimos avançar na implementação em diversos entes federados. Mas a consolidação é só quando houver a transferência fundo a fundo, não vou ser hipócrita de negar isso.”

A ausência do repasse fundo a fundo terá que ser suprida por uma série de medidas políticas e orçamentárias, sob pena de o SNC cair em descrédito, deixando de cumprir o seu propósito. Para João Roberto Costa do Nascimento (Peixe), ex-secretário de articulação institucional do MinC, " SNC está num ponto de estrangulamento, pela falta de recursos." (NASCIMENTO, 2014). Ele acredita que o SNC está diante de um impasse institucional, político e financeiro, tendo em vista os atrasos na tramitação da lei do sistema e escassez de recursos. Desse modo, ele considera que o MinC não está cumprindo com a sua parte nos Acordos de Cooperação Federativa, celebrados com estados e municípios. Peixe defende que ao menos 10 % dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal sejam destinados à cultura, o que permitirá a ampliação do FNC.

O MinC já possui expertise com a celebração de convênio com estados e esta experiência poderá ser replicada, mas é somente com os repasses automáticos que os entes

federados terão a previsibilidade necessária para planejar as suas ações culturais com eficiência e autonomia. Contudo, é importante lembrar que, mesmo sem o fundo a fundo, o governo poderia ampliar os recursos do FNC, mas não tem o feito nos últimos anos. Às vezes, a falta de regulação é utilizado como pretexto pelo próprio governo para não aumentar o orçamento do fundo.

6.2.2) Cenário 2 – SNC com repasses automáticos - FNC com poucos recursos

Se o repasse automático for implantado, mas o FNC continuar com um baixo orçamento, ele provavelmente não atingirá os seus objetivos institucionais. É preciso lembrar que o Brasil é um país com mais de 200 milhões de habitantes, distribuídos em 5.570 municípios, espalhados em mais de 8 milhões de quilômetros quadrados. Com um fundo de menos de 100 milhões de reais, como se tem atualmente, não há condições para a implementação do SNC.

Foi feita uma simulação de repasse para um FNC com 300 milhões de reais. Destes, 30% iriam para repasse aos entes federados. Destes, metade, ou seja, 45 milhões iriam para municípios, conforme regras do projeto de lei do Pró-Cultura. Neste caso, dividindo-se igualmente os recursos para 5.570 municípios, cada um ficaria com R\$ 8.976,66 reais, ou seja, 22 centavos por habitante. Trata-se de um volume muito pequeno de recursos, visivelmente insuficiente para a constituição das políticas culturais enquanto uma política de Estado.

Atualmente, a principal fonte de recursos para o FNC é a loteria federal. De acordo com a legislação, três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais devem ser destinados ao FNC. Por razões políticas e burocráticas, um montante inferior aos três por cento são efetivamente destinados ao FNC. Essa é, inclusive, uma das possibilidades de atuação do MinC, junto ao Ministério da Fazenda, visando ampliar os recursos do fundo.

Mais recursos também podem vir dos impostos federais. Como destacado anteriormente, o projeto de lei do pró-cultura pretende igualar o orçamento do fundo aos recursos da isenção fiscal. Essa é uma das principais inovações do projeto. Se aprovado desta maneira, gerará um grande impacto no FNC, revertendo a atual situação de escassez de recursos.

Embora o cenário 2 seja menos pior que o cenário 1, ele não é suficiente para a adequada implementação do SNC. Se o repasse regular e automático fundo a fundo for implantado com pouquíssimos recursos, ele não cumprirá os objetivos a que se destina, que é fortalecer as políticas culturais e garantir o seu financiamento via orçamento público.

6.2.3) Cenário 3 – SNC com repasses automáticos – FNC fortalecido

Essa situação certamente é a ideal para a correta implementação do SNC. A principal proposição legislativa a garantir a ampliação de recursos para a cultura é a PEC 421/2014. Com essa emenda constitucional, haverá um acentuado aumento nos recursos para a cultura, não somente por parte da União, mas também no estados e municípios. A PEC prevê também os repasses da União para os demais entes federados.

Com isso, haverá a possibilidade, inclusive, de pagar servidores da cultura com os repasse, a depender de previsão legal, como já ocorre com o SUAS. Na assistência social, até 60% dos recursos repassados podem ser usados para pagar servidores das equipes de referência em assistência social, atuantes nos CRAS. No caso do SNC, poderiam ser pagos servidores atuantes nos equipamentos culturais.

No SUAS, são repassados aproximadamente 3 bilhões de reais de maneira regular e automática fundo a fundo. Estes recursos são utilizados para garantir a proteção social básica e a especializada, com a manutenção dos CRAS e CREAS. Embora os recursos não sejam suficientes, eles representam importante contribuição, da União, para a consecução dos serviços de assistência social nos estados e municípios brasileiros.

No cenário 3, será possível a efetivação de repasse em várias linhas, como manutenção de museus, bibliotecas, teatros, construção de mais equipamentos, editais periódicos de manutenção de grupos culturais, de dança, teatro, editais para bandas municipais, com todas as características de municipalização e descentralização da política, ao mesmo tempo que se prevê racionalidade e continuidade às políticas culturais. Poderão ser financiadas ações do Estado tanto na produção, quanto na circulação e fruição culturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de sistemas nacionais são expressão da nova fase de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, no qual a emergência de um Estado de Bem-Estar Social revela-se importante para manutenção da estratificação de classes, reduzindo as tensões sociais. Em um processo similar ao ocorrido na Europa pós-guerra, o fortalecimento do Estado, a provisão de serviços públicos e transferência de renda têm como efeitos a redução das disparidades de renda, ao mesmo tempo em que se preserva a disparidades na propriedade do capital.

Tanto o SUAS quanto o SNC, em seus mecanismos de gestão, apresentam características que reforçam os valores burgueses de competição, classificação, “ranqueamento” e premiação. No caso do SUAS, por meio do repasse de recursos do IGD. No caso do SNC, por meio dos editais de seleção pública. Trata-se de valores aparentemente neutros, mas que estão imbuídos de conceitos que reforçam relações de dominação e promoção das vaidades pessoais. Além disso, ambos os sistemas têm realizado uma padronização e parametrização da gestão a partir de um modelo único. Este padrão possui uma coerência interna, haja vista que busca assegurar a participação e o controle social na condução da política. Por outro lado, o processo de padronização também gera contradições, pois impõe duras amarras à atuação dos entes que fazem parte do sistema.

Por outro lado, a constituição de sistemas nacionais aponta para a reversão de um processo histórico no qual ambas as políticas têm sido tratadas como secundárias para a agenda estatal. Vale lembrar que a assistência social e a política cultural têm sido conduzidas, majoritariamente, pela iniciativa privada. Quando atua, o Estado volta-se para a concessão de benefícios, seja via edital de seleção pública e isenção fiscal a produções culturais privadas, no caso da política cultural, seja via transferência de renda e incentivos a entidades filantrópicas privadas, no caso da assistência social. Todavia, o Estado demonstra protagonismo na oferta de serviços na área museológica, de bibliotecas e no tombamento de patrimônio cultural. No campo da assistência social, destacam-se os CRAS e CREAS. O SUAS e o SNC têm o potencial de se tornarem vetores de fortalecimento da ação estatal, por meio da oferta de serviços públicos, gratuitos e de qualidade para a população.

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 por 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 nas gestão dos sistemas nacionais, tendo em vista a necessidade de articulação e negociação nas três esferas de competências.

O financiamento da cultura no Brasil representa uma miscelânea de modelos que incluem as isenções fiscais, editais públicos e prestação direta de serviços. Atualmente, as isenções fiscais tem preponderado sobre os demais métodos. A consequência disso é que a concentração regional de recursos nas cidades mais ricas. Apesar das críticas a este modelo de financiamento, o governo tem optado por ampliar as isenções fiscais em detrimento do FNC, tendo em vista que os incentivos não interferem na meta de superavit primário.

O estudo comparativo do SUAS e do SNC permite uma visão mais ampliada do processo de criação de um sistema nacional e dos passos que o SNC precisa galgar para sua efetiva implementação. Revela-se necessário um maior intercâmbio de informações na gestão de sistemas nacionais, com benefícios para ambas as partes. Neste sentido, a análise comparada permite a identificação das melhores práticas na gestão de sistemas nacionais. A troca de experiências é, portanto, de fundamental importância para o aprimoramento dos sistemas, sobretudo aqueles em estágio inicial de formação, como o SNC.

O SUAS encontra-se em estágio mais avançado de institucionalização. Neste sistema, os repasses regulares e automáticos fundo a fundo já foram implementados, com aproximadamente 3 bilhões de reais sendo transferidos anualmente para estados e municípios, sem a necessidade da celebração de convênios. As instâncias de articulação, pactuação e deliberação têm funcionado de maneira para eficiente. Além disso, o sistema conta com um sistema de informações que permite a atualização anual dos dados dos entes federados, por meio do Censo SUAS.

Quanto aos mecanismos de repasse, pode-se afirmar que o SUAS tem adotado critérios de partilha que promovem a igualdade material. Em cada programa, os municípios e estados em piores condições têm prioridade no financiamento. Isso favorece a redução das desigualdades estruturais, permitindo que os recursos cheguem àqueles que mais precisam.

Com os acordos de cooperação federativa, celebrados entre o MinC e demais entes federativos, 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 com objetivo de receber recursos federais, o que não tem ocorrido. Os editais de fortalecimento do SNC são instrumentos importantes para atender a estas demandas, mas não garantem a previsibilidade e continuidade no repasse dos recursos. Os convênio destinam-se ao financiamento de projetos, enquanto os repasses regulares e automáticos fundo a fundo se destinam à prestação continuada de serviços.

Há proposições legislativas que poderão gerar importantes mudanças no financiamento da cultura no Brasil, com destaque para a PEC 421/2014, o PL do Pró-Cultura e o PL do SNC. A PEC é a mais importante e tem o condão de aumentar exponencialmente os recursos para a cultura, nas três esferas da federação. O Pró-Cultura permitirá os repasses fundo a fundo e ampliará os recursos do FNC, caso seja aprovado com a redação atual. O PL do SNC será um etapa importante na institucionalização do sistema, conforme preconiza a Constituição Federal.

Independentemente do cenário futuro com relação ao repasse fundo a fundo, foram identificadas três necessidades a serem atendidas para a concretização do SNC: a criação das comissões intergestores, tipificação nacional dos serviços culturais e o aprimoramento do sistema de informações. 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 avaliação das políticas. O sistema de informações permite que as decisões sejam tomadas com base em diagnósticos mais precisos. Essas foram etapas fundamentais para a efetivação do SUAS e o SNC precisará, mais cedo ou mais tarde, enfrentar essas questões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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>. Acesso em: 01/10/2014

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977

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

_____. 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

_____. Fundo Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2013. 60 slides, color. Acompanha texto.

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

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

_____. 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.

_____. 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.

_____. Ministério da Cultura. **Modelo de projeto de lei do Sistema Municipal de Cultura**. Blog SNC. Disponível em: <https://blogs.cultura.gov.br/%2Fsnc/%2Ffiles/%2F2012%2F11%2FMODELO-PROJETO_LEI_SMC_18SET20101.doc&ei=HeK_2Uo-5F4jx2AW4xoGoDA&usg=AFQjCNGobaP_KBPbqe0gLSMsc3gYtOQNtg&sig2=kSkDir2g_U1u--voofLdTg&bvm=bv.58187178,d.b2I> Acesso em: 21 dez. 2013

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

_____. 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> Acesso em: 8 de nov. 2014

_____. 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.

_____. 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.

CALABRE, Lia; BARBALHO, Alexandre; BARROS, José Márcio. **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador, 2013.

CALABRE, Lia . **Políticas Culturais**: diálogo indispensável.. Rio de Janeiro, 2005.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **A imaginação a serviço do Brasil**: programa de políticas públicas de cultura. São Paulo, 2002.

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. Acesso em: 22 dez. 2013

COOPERATIVA PAULISTA DE TEATRO. **Ao menos 20% para o Fundo Nacional de Cultura**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.cooperativadeteatro.com.br/ao-menos-20-para-o-fundo-nacional-de-cultura/>> Acesso em: 8 nov. 2014.

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 etall (Orgs.) **O Sistema Única de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2008, p. 32-65.

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.

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

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.

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

JOSE, S. P. **Volvo workers' strike**: Luxury wheels caught in industrial dispute. Pragoti progress and struggle. Disponível em: <<http://www.pragoti.in/node/4542>>. Acesso em: 22 dez. 2013

JUNGBLUT, Cristiane. Orçamento: Cultura fica com R\$ 3,26 bilhões em 2014, R\$ 240 milhões a menos que 2013. **Agência O Globo**: Brasília, 18 dez. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/cultura/orcamento-cultura-fica-com-326-bilhoes-em-2014-240-milhoes-menos-que-2013-11105216>> Acesso em: 13 nov. 2014

KUPPER, J. P. **Câmbio flutuante**: o FHC não fez, foi atropelado. Estadão: São Paulo, 19 de maio de 2008. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/blogs/jpkupfer/cambio-flutuante-fhc-nao-fez-foi-atropelado/>> Acesso em: 8 nov. 2014

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://portaldesicict.fiocruz.br/transf.php?script=thes_chap&id=00007205&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 15 nov. 2014

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**. Brasil, 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

MONTEIRO, Renata. MinC terá maior orçamento de sua história em 2013. **Ministério da Cultura**: Brasília, 6 set. 2012. Disponível em: <<http://culturadigital.br/mincnordeste/2012/09/06/minc-tera-maior-orcamento-de-sua-historia-em-2013/>>. Acesso em: 13 nov. 2014

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.

NATIONAL ENDOWMENT OF ARTS. **How the United States Funds Arts**. Washington: Art. Works, 2012. Disponível em: <<http://arts.gov/publications/how-united-states-funds-arts>> Acesso em: 13 ago. 2014

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

ORTELLADO, P. **Modelos de Política Cultural**. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Usu%C3%A1rio\(a\):Pablo_Ortellado/Modelos_de_pol%C3%ADtica_cultural](http://pt.wikipedia.org/wiki/Usu%C3%A1rio(a):Pablo_Ortellado/Modelos_de_pol%C3%ADtica_cultural)> Acesso em: 22 dez. 2013

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: 22 dez. 2013

PEC vincula recursos públicos para preservação e difusão da cultura. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, 25 jul. 2014. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/472138-PEC-VINCULA-RECURSOS-PUBLICOS-PARA-PRESERVACAO-E-DIFUSAO-DA-CULTURA.html>>. Acesso em: 9 jul. 2014

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.

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

REIS, Paula Felix. **Política Cultural no Brasil: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura**. UFBA, Salvador, 2009, 17 p., Trabalho não publicado

RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador, Edufba, 2007.

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.

UNESCO. Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais. Brasília, 2006.

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.

ZIMBRÃO, Adélia - ZIMBRÃO DA SILVA, Adélia C. . Sistemas Nacionais na Área de Gestão Pública: a Construção do Sistema Nacional de Cultura. In: **II Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 2009, Brasília. II Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2009.

APÊNDICES - ROTEIROS DE ENTREVISTAS

Roteiro de entrevista com João Roberto Peixe, ex-secretário de articulação institucional do MinC.

Entrevista realizada em 22 de outubro de 2014, às 14:30 horas, na Estação 4 cantos, Olinda-PE.

- 1) Como surgiu a ideia do SNC? Qual era o contexto?
- 2) Quando se iniciou a política de celebração de acordos de cooperação federativa e por que ela foi adotada?
- 3) Por que se abandonaram os protocolos de intenção?
- 4) Quem e por que foi atribuído o nome de “acordos de cooperação federativa”?
- 5) O repasse fundo a fundo é fundamental para a estruturação do SNC. Na sua opinião, por que ele ainda não se efetivou?
- 6) Quando se iniciou a discussão sobre o repasse fundo a fundo no MinC?
- 7) Considerando o atual estágio de desenvolvimento do SNC, quando você estima que poderá entrar em vigor o repasse fundo a fundo, quais são os condicionantes e obstáculos a serem superados?
- 8) Por que o SNC se inspirou no SUS e não no sistema federal de educação, já que a educação uma área mais correlata com a cultura? (perguntar para Peixe)
- 9) Durante o período de trabalho na SAI, houve uma interlocução com gestores de outros sistemas, como SUS e SUAS, com o objetivo de troca de experiências?
- 10) Na sua opinião, quais devem ser os critérios de repasse fundo a fundo? Ele deve enfatizar mais o caráter meritocracia, dando mais recursos para quem segue a cartilha do MinC ou que tem mais equipamentos culturais ou ele deve enfatizar a redução das desigualdades, dando mais recursos para quem tem menos equipamentos?

Roteiro de entrevista com os gestores do SUAS, Jaime Rabelo e Dulcelena Martins.

A entrevista com Jaime Rabelo foi realizada em 15 de outubro de 2014, às 9:30 horas, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no SEPN 515 Norte – Bloco B – 2º andar, Brasília-DF. A entrevista com Dulcelena Martins foi realizada no dia 11 de novembro de 2014, às 10 horas, na sede do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no SAF Sul, Quadra 2, Bloco H, Lote 8

1. Como se dá o repasse de recursos do FNAS para os fundos estaduais e municipais?
2. Quais os critérios para o repasse de recursos?
3. Qual percentual do FNAS é destinado para o repasse automático fundo a fundo? Isso está estabelecido em algum ato normativo?
4. Quanto foi repassado nos últimos anos?
5. Como se comprovam os requisitos do sistema (conselho, plano e fundo, órgão gestor e conferência) para habilitação? Eles precisam enviar comprovações periodicamente ou somente na habilitação? Esses requisitos são similares ao SUS ou há alguma diferença?
6. Municípios que não comprovaram os requisitos são financiados via estado? Não, não existe mais. Qual a penalidade para não habilitados ou que não prestam contas adequadamente?
7. Em que dia do mês são repassados os recursos? Há regularidade?
8. Quais as dificuldades e empecilhos encontrados no caminho para se efetivar os repasses fundo a fundo?
9. Quais as principais atos normativos que regulam o repasse fundo a fundo?
10. Há diferenças substanciais entre os mecanismos e critérios de repasses do SUS e do SUAS? Quais? Por que?
11. Quantas pessoas trabalham no SUAS?