

**SISTEMAS NACIONAIS NA ÁREA DE GESTÃO
PÚBLICA: A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL
DE CULTURA**

Adélia Zimbrão

SISTEMAS NACIONAIS NA ÁREA DE GESTÃO PÚBLICA: A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Adélia Zimbrão

RESUMO

A gestão de políticas públicas da área da Cultura não se difere de outras políticas setoriais no que diz respeito à necessidade de informações claras, confiáveis e atualizadas sobre o campo que se pretende ou que se já está intervindo. Essas informações são essenciais durante todo o processo que usualmente denominamos ciclo da política pública. Áreas como a Saúde e a Assistência Social, que possuem arranjos muito complexos de atuação, envolvendo as três esferas federativas e a sociedade, desenvolveram sistemas de informação que abarcam essa complexidade e que dão suporte para a gestão, o monitoramento e a avaliação de seus programas e projetos. É nesse sentido, que deve caminhar a área da Cultura, ou seja, organizando sistemicamente suas políticas e recursos, por meio de articulação e pactuação das relações intergovernamentais, com instâncias de participação da sociedade, de forma a dar um formato político-administrativo mais estável e resistente às alternâncias de poder. A organização sistêmica, portanto, é uma aposta para assegurar continuidade das políticas públicas da Cultura, que tem por finalidade última/basal garantir a efetivação dos direitos culturais constitucionais dos brasileiros. A discussão aqui proposta visa subsidiar a construção do Sistema Nacional de Cultura por meio da análise (não exaustiva) de experiência já aplicadas em outras áreas de governo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
DIREITOS CULTURAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	4
O CONTEXTO.....	7
SUS E SUAS: ELEMENTOS ESTRUTURAIS DOS DOIS SISTEMAS.....	10
SISTEMA NACIONAL DE CULTURA E SEUS COMPONENTES ESTRUTURANTES.....	15
.	
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	18
REFERÊNCIAS.....	20

INTRODUÇÃO

O grande debate instaurado na área da Cultura, no primeiro mandato do Presidente Lula, foi sobre a incapacidade das políticas públicas culturais, empreendidas até aquele momento, de concretizar grande parte dos direitos culturais dos cidadãos brasileiros, dispostos na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Apesar de não ter à época um grande e sistemático levantamento e tratamento de dados neste campo, no nível nacional, as informações disponíveis revelavam a fragilidade das políticas culturais em relação aos direitos dos cidadãos, de acesso e fruição. Investigações posteriores, decorrentes de ações do Ministério com intuito de se municiar de um diagnóstico mais abrangente sobre a situação do campo da cultura no Brasil, confirmaram tanto as percepções dos agentes e atores sociais quanto os números relativos que se tinha até então: concentração dos recursos públicos em determinadas regiões e setores culturais; exclusão da grande maioria dos brasileiros ao acesso aos bens culturais, maior peso à política de mecenato, ausência de políticas públicas culturais em quase metade dos 5464 municípios brasileiros, entre outros problemas identificados.

Incluída nessa discussão estava a própria concepção de cultura, que tem pautado o desenho das ações estatais. Reconhece-se uma imprecisão conceitual, que vem permitindo entendimentos diversos e pontuais por parte dos governantes, sobre qual segmento, neste setor, deve o poder público atuar. Isso tem gerado, entre outros problemas, a fragmentação do campo de intervenção, heterogeneidade de ações culturais e até mesmo contraditórias, priorização ou atendimento de certos subsetores em detrimento de outros, descontinuidades de políticas públicas e curto período de vida de algumas iniciativas isoladas estaduais e municipais, também agravadas por falta de articulação entre as esferas de governo.

A construção de um sistema para articular, organizar e integrar o campo das políticas públicas de Cultura, no âmbito nacional, à semelhança do que já ocorre em outras áreas como na Saúde e na Assistência Social, é uma estratégia para o fortalecimento institucional neste setor e é uma aposta no sentido de garantir ações públicas permanentes asseguradoras dos direitos culturais dos cidadãos brasileiros.

As seções a seguir abordam, nesta ordem, os temas direitos culturais e políticas públicas, debatendo a relação entre os dois; o contexto da discussão das políticas culturais; as experiências do SUS e do SUAS, analisando seus principais componentes e modelos de gestão; o processo de constituição do Sistema Nacional da Cultura, mostrando os avanços alcançados até o momento.

DIREITOS CULTURAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Introjetou-se na cultura política ocidental do pós-guerra, segundo Vianna (2002), uma concepção de cidadania como trajetória cumulativa de direitos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Nessa tipologia, formulada por T. H. Marshall (1967) – clássica na Ciência Política – os direitos civis, entendidos como de primeira geração, estão relacionados com as liberdades individuais; os direitos políticos, de segunda geração, tratam dos direitos de voto e de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido de autoridade política; e os direitos sociais, de terceira geração, referem-se “(..) a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall, 1967:63-64).

Essa conquista de cidadania, durante o século XX, imprimiu nos textos constitucionais um novo paradigma, o dos direitos sociais. As Constituições, conforme Bucci (2006), que antes tinham como objeto e matéria somente os limites da estruturação do poder e das liberdades públicas, passaram a tratar dos direitos fundamentais em sentido amplo, dispondo especificamente sobre os direitos sociais, gerando, por isso, uma profunda transformação no campo jurídico, posto que os direitos sociais reclamam prestações positivas do Estado. “Os direitos sociais representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional, característico das obrigações de fazer que surgem com os direitos sociais” (BUCCI, 2006:2-3).

Ainda sobre a ampliação dos direitos fundamentais, a classificação mais usual no universo jurídico, conforme Canotilho (2002), dispõe que os de primeira geração são direitos civis e políticos e estão associados à idéia de liberdade; os direitos econômicos, sociais e culturais são os de segunda geração e estão relacionados à idéia de igualdade; e os direitos de terceira geração carregam a idéia de solidariedade, são transindividuais e transgeracionais, e dizem respeito ao patrimônio comum da humanidade, são os direitos dos povos, que, por vezes, são chamados de direitos de quarta geração.

Enquanto os direitos individuais, ditos de primeira geração, de acordo com Bucci (2006), consistem em direitos de liberdade, cujo exercício pelo cidadão requer do Estado “garantias negativas”, que seriam “(...) a segurança de que

nenhuma instituição ou indivíduo perturbaria seu gozo” (2006:3), os direitos sociais podem ser entendidos como “direitos-meio”, que tem como principal função “(...) assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração” (2006:3). Essa idéia fica mais clara no parágrafo citado abaixo.

Como se pode ver, os direitos sociais, ditos de segunda geração, que mais precisamente engloba os direitos econômicos, sociais e culturais, foram formulados para garantir, em sua plenitude, o gozo dos direitos de primeira geração. Da mesma forma, os direitos de terceira geração, tais como o direito ao meio-ambiente equilibrado, à biodiversidade e o direito ao desenvolvimento, foram concebidos no curso de um processo indefinido de extensão e ampliação dos direitos originalmente postulados como individuais, também em relação aos cidadãos ainda não nascidos, envolvendo cada indivíduo na perspectiva temporal da humanidade, por isso intitulados ‘direitos transgeracionais’. O conteúdo jurídico da dignidade humana vai, dessa forma, se ampliando à medida em que novos direitos vão sendo reconhecidos e agregados ao rol dos direitos fundamentais. Isso ao mesmo tempo em que se multiplicam as formas de opressão, tanto pelo Estado como pela economia (BUCCI, 2006:3).

Na análise realizada por Cunha Filho (2006) sobre a fundamentalidade dos direitos culturais, estes estariam inseridos grupo dos direitos fundamentais, em todas as gerações que foram criadas em favor destes direitos, posto que seriam reconhecidos como indispensáveis à dignidade humana. Porém, o autor reconhece que os direitos culturais, como vimos nos parágrafos anteriores, surgem formalmente no conjunto dos direitos chamados de segunda geração.

Assim, a ‘cultura’, conforme Silva (2001), “passou a integrar os textos constitucionais a partir do momento em que as Constituições abriram um título especial para a ordem econômica, social, educação e cultura” (2001:39). Isso ocorreu primeiro com a Constituição Mexicana de 1917, em seguida com a Constituição de Weimar de 1919, e durante todo o século XX foram sendo incorporados direitos culturais nas constituições de vários países.

No Brasil, os direitos sociais (inclusive os culturais) são constitucionalizados pela primeira vez em 1934, fazendo ressaltar o aspecto social, até então ignorado do direito constitucional positivo vigente no país. Também na Constituição de 1946 há artigos relativos a esses direitos.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, conforme Bonavides (1994), é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado social¹, posto que não concede apenas direitos sociais

¹ Ver artigos 6º e 7º, Capítulo II, Dos Direitos Sociais e Título VIII, Da Ordem Social, da Constituição da República Federativa do Brasil.

básicos, mas que os garante, por trazer em seu texto constitucional institutos processuais para esse fim (mandato de injunção, mandato de segurança coletivo e a inconstitucionalidade por omissão). Além dessas novas técnicas jurídicas de garantias de direitos, a Constituição de 1988 inovou no campo das políticas públicas sociais, reservando espaços institucionais de participação popular na gestão pública. Por isso e por outros aspectos é conhecida como a Constituição Cidadã.

No que diz respeito à cultura, a nova Carta estabeleceu vários dispositivos relacionados a este tema². Os artigos 215 e 216 representam um avanço no que se refere ao reconhecimento dos direitos culturais e do princípio da cidadania cultural, posto que o Estado deve garantir a todos o exercício dos direitos culturais e o acesso universal aos valores gerados, além de apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais. O texto constitucional, segundo IPEA, é “(...) um marco também por reservar à cultura um papel sistêmico, ao tratá-la como direito e, mais ainda, ao relacioná-la no rol dos direitos sociais, além de estabelecer o princípio de valorização da diversidade como um dos seus núcleos” (2008b:148). Nesse sentido, sendo os direitos culturais inscritos como direitos sociais, as políticas culturais devem estar circunscritas pelos princípios de igualdade, equidade e participação social.

Esses direitos reclamam prestações positivas do Estado, isto é, exigem ativa atuação do Poder Público para garanti-los, pois se tratam de normas constitucionais que não são auto-aplicáveis. Sendo assim, esses direitos exigem uma estrutura para a sua implementação, ou seja, demandam políticas públicas para serem efetivados, isto é, requerem outras medidas para serem usufruídos. Como o marco legal constitucional não é suficiente para a operacionalização dessas políticas públicas, é necessário elaborar legislação infraconstitucional. Parte-se assim de linhas de coesão entre cultura, direito e políticas para atuação estatal.

² O texto constitucional brasileiro em vigor faz referência, de acordo com Silva (2001), da seguinte forma: a) como manifestação de direito individual e de liberdade e direitos autorais, no art. 5º, Incisos IX, XXVII, XXVIII, e LXXIII, e no art. 220, §§ 2º e 3º; b) como regras de distribuição de competência e como objeto de proteção pela ação popular, nos artigos 23, 24 e 30; c) como objeto do Direito e patrimônio brasileiro, nos artigos 215 e 216[□]; d) como incentivo ao mercado interno, para viabilizar o desenvolvimento cultural, no artigo 219; como princípios a serem atendidos na produção e programação das emissora de rádio e televisão, no artigo 221; e) como um direito da criança do adolescente, no artigo 227; e f) ao reconhecer a organização social, costumes, língua, crenças e tradições dos índios, no artigo 231.

O CONTEXTO

Com a entrada do novo governo, em 2003, o Ministério da Cultura, partindo do reconhecimento de que os direitos culturais – principalmente os relacionados a democratização e acesso a produção e a fruição – da sociedade brasileira não estavam sendo concretizados começou a traçar estratégias para alterar esse quadro, que também era de grande fragmentação das políticas culturais. Várias iniciativas, em boa parte com a participação da sociedade civil organizada, foram tomadas de lá para cá: realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura, lançamento do Programa Cultura Viva, aprovação da Emenda Constitucional nº 48, de 2005, que dispõe sobre o Plano Nacional de Cultura, PEC 310/2004, que vincula recursos das receitas das esferas de governo à cultura, PEC 416/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Cultura (SNC), começo do processo de criação do SNC por meio da assinatura de protocolos com estados e municípios, instauração de vários grupos de trabalho temáticos e câmaras técnicas, início do debate sobre a necessidade de mudanças na lei de incentivo, além de empreender uma reforma administrativa do Ministério.

Com base nos resultados desses eventos, marcos conceituais, diretrizes e objetivos foram redefinidos, reatribuindo ao Estado e à cultura seu papel de centralidade no desenvolvimento do país. A concepção de cultura, para o Estado, apesar da imprecisão conceitual³, alargou-se. O Ministério da Cultura, conforme vários documentos, vem trabalhando, desde 2003, para consolidar a cultura sob uma perspectiva abrangente, que articula três dimensões: a simbólica (estética e antropológica); a cidadã (como direito de todos os brasileiros); e a econômica (relacionada à regulação das “economias da cultura” e produção de desenvolvimento). Nesse sentido, há uma inflexão conceitual importante nas políticas culturais.

O documento Programa Cultural para o Desenvolvimento, lançado em 2006, que apresenta um balanço do primeiro mandato do presidente Lula e da gestão do ministro Gilberto Gil, consolida muitas idéias advindas do intenso debate estabelecido nos anos imediatamente precedentes. As ações estratégicas para

³ Os temas direitos culturais e políticas públicas estão estreitamente ligados a outro debate, o da conceituação de cultura. Há uma convergência de entendimento de que o conceito antropológico é muito mais abrangente do que o que se tem demarcado como campo da cultura que seria de responsabilidade do poder público e o que encontramos no próprio texto constitucional. No lado oposto, considera-se reducionista e excludente conceber cultura como estritamente atividades artísticas/arte.

viabilizar uma política cultural construtora/realizadora⁴ de cidadania, contidas no documento, são: 1. Elevar o orçamento da cultura para 1%; 2. Ampliar o Programa Cultura Viva; 3. Implementar o Programa de Cultura do Trabalhador Brasileiro; 4. Construir um consistente e diversificado sistema público de comunicação; 5. Desenvolver o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e aprovar o Plano Nacional de Cultura; 6. Criar um forte sistema de informações culturais; 7. Consolidar um sistema diversificado, abrangente e nacionalmente integrado para o fomento e para o financiamento da cultura; 8. Sintonizar os marcos legais de direito autoral; 9. Institucionalizar a parceria estratégica entre os Ministérios da Cultura e da Educação; 10. Prosseguir na reforma administrativa do MINISTÉRIO DA CULTURA.

Vários desses itens, de acordo com IPEA (2007, foram contribuições registradas nos relatórios dos diversos grupos de trabalho, que funcionaram ao longo do ano de 2006 (economia da cultura, trabalho e tributação, direito autoral, formação e pesquisa, memória e preservação, circo, teatro, artes visuais e dança). E os resultados das discussões, apresentados nesses documentos, conforme IPEA (2007), “(...) são convergentes àqueles da 1ª Conferência Nacional de Cultura e intencionalmente foram elaborados para subsidiar a construção de diretrizes substantivas do Plano Nacional de Cultura (PNC)” (2007:121).

Entretanto, para planejar e formular políticas públicas mais afinadas com as novas diretrizes, era fundamental ter um panorama nacional, uma espécie de diagnóstico, do setor da Cultura no Brasil. Nesse sentido, em 2004, o Ministério da Cultura firmou um termo de cooperação com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a finalidade de conhecer a realidade da área cultural nos 5.564 municípios existentes no país. O Suplemento de Cultura da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2006), pesquisa realizada junto às prefeituras, mostrou números piores do que já se suspeitava, ou seja, revelou uma grande exclusão cultural da maior parte dos brasileiros. Confirmou-se, desse modo, que as políticas públicas empreendidas pelo Estado, até então, não tem garantido a fruição dos direitos culturais dos cidadãos deste país.

A “MUNIC da Cultura” apresenta um levantamento de informações sobre a gestão municipal: órgão gestor da cultura e sua infra-estrutura; instrumentos de gestão; convênios e parcerias realizados; recursos humanos; legislação municipal; fontes de recursos públicos; existência e características de fundos de cultura;

⁴ “Falamos de cultura como espaço de realização de cidadania” frase do ministro Gilberto Gil, na página 36, do Programa Cultural para o Desenvolvimento.

existência e funcionamento de conselhos; instalações e serviços prestados; e ações, programas e projetos existentes.

Selecionou-se quatro informações da MUNIC 2006 consideradas principais para o propósito deste trabalho. Uma é a que mostra que em 84,6% dos municípios não há órgãos exclusivos para gerir a cultura. Conforme a análise, esse fato pode ser um indicador do pouco prestígio da área, posto que em 72% dos municípios brasileiros ainda predomina a cultura acoplada a outros temas e em 12,6%, existe o setor subordinado a outra secretaria, estando em conjunto com outras políticas setoriais, situação na qual a cultura costuma ser considerada de forma marginal. “Outro dado revelador do lugar ainda marginal do setor cultural na agenda dos governos municipais se revela ao examinarmos as baixas porcentagens de municípios que possuem secretarias exclusivas (4,2%) e fundações públicas (2,6%) que , somadas, atingem apenas 6,8%” (IBGE).

A respeito dos conselhos, o levantamento mostrou que 17% dos municípios brasileiros têm Conselhos Municipais de Cultura e 13,3% Conselhos Municipais de Preservação do Patrimônio Cultural.

Sobre a existência e o funcionamento dos Fundos Municipais de Cultura, estão presentes em somente 5,1% dos municípios brasileiros.

Outro forte indicador do lugar ocupado pela cultura na agenda do poder público municipal, segundo o IBGE, é a presença de uma política cultural. A pesquisa revelou que em aproximadamente 42% dos municípios brasileiros não há uma política para a Cultura, ou seja, uma alta porcentagem dos governos municipais são omissos no que diz respeito aos direitos da cidadania cultural.

Além desse cenário, que revela a pouca institucionalização da cultura nos municípios, a total desarticulação e ausência de cooperação entre os entes federativos nas ações governamentais do campo cultural ensejam o enfrentamento de vários desafios no sentido da “(...) democratização do acesso aos meios de produção, aos veículos de difusão e às condições de fruição da cultura” (MINISTÉRIO DA CULTURA,2007a:38). Instituir o Sistema Nacional de Cultura seria um caminho a percorrer, uma aposta, com base nas experiências de outras áreas, de construção de uma política estruturante do campo, uma política de Estado, garantidora dos direitos culturais, mais resistente às alternâncias democráticas de poder.

SUS E SUAS: ELEMENTOS ESTRUTURAIS DOS DOIS SISTEMAS

O Sistema Único de Saúde (SUS), definido constitucionalmente pelos princípios de universalidade, eqüidade, integralidade, controle social e descentralização, foi complementado pelas Leis Orgânicas da Saúde nº 8080, que regula as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento das ações e serviços de saúde, e nº 8142, que dispõe sobre a participação da comunidade na sua gestão, sobre as transferências intergovernamentais e vincula descentralização à municipalização, ambas de 1990.

O SUS é um sistema público descentralizado, integrado pelos três entes federativos, com organização regionalizada e hierarquizada da rede de serviços, com direção única em cada esfera governamental, e com instâncias deliberativas como as conferências e os conselhos, que garantem a participação paritária da sociedade organizada. É também um modelo de gestão que busca promover a racionalização dos serviços de saúde integrando as redes federal, estadual e municipal, estabelecendo funções para as instâncias de governo, definindo fontes de financiamento, criando mecanismos automáticos de transferência de recursos no interior da rede pública e privada.

A gestão do SUS procurou implementar estratégias de indução para obter a adesão dos governos locais à sua política de saúde. Buscou-se a institucionalização de governos subnacionais e da população, via criação de conselhos de saúde. Ainda no que diz respeito às relações federativas, o desafio da coordenação, no SUS, foi enfrentado por meio do redesenho das competências e atribuições entre as esferas de governo nessa área. Na distribuição das responsabilidades, a União está encarregada das funções de formulação da política nacional de saúde, financiamento e coordenação das ações intergovernamentais. Os Estados e municípios participam do processo de formulação da política de saúde por terem representações no Conselho. Esses espaços de negociação institucionalizados buscam suprimir do governo federal a possibilidade de estabelecer unilateralmente as regras de funcionamento do SUS, posto que funcionariam como um mecanismo de contrapeso à concentração de autoridade conferida ao executivo federal.

A configuração institucional do sistema é formada por Conselhos e Conferências de Saúde, Planos de Saúde, Fundos de Recursos do setor, todos

relativos aos níveis Nacional, Estaduais e Municipais. Além disso, há as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite. Os Conselhos e Conferências são arenas políticas, com participação da sociedade civil organizada nas decisões, no planejamento e no controle social. São instâncias de articulação, pactuação e deliberação. As Comissões Intergestores Tripartite (entre União, Estados e Municípios) e Bipartite (entre Estado e Municípios) também são espaços institucionalizados de co-gestão em saúde, onde ocorrem as negociações e pactuações entre os níveis de governo relativas à operacionalização do SUS (gerenciamento e financiamento).

O Ministério da Saúde, ao longo dessas duas décadas de construção do SUS, editou sucessivas Normas Operacionais Básicas (NOBs), que buscaram definir os vários aspectos relativos à organização e forma de funcionamento, como arenas decisórias, fluxos de financiamento e estruturação do modelo de atenção.

A estrutura institucional incrementada a partir da década de 90, por meio das Normas Operacionais Básicas do SUS, NOB/93 e NOB/96, e das Normas Operacionais da Assistência à Saúde, NOAS/2001 e NOAS/2002, buscou concretizar o processo de descentralização e coordenação federativa das políticas de saúde, redesenhando as competências e atribuições das esferas de governo, almejando práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, e equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Essas estratégias de implementação do SUS, de modo geral, visaram respectivamente: instituir um processo gradual de transferência de responsabilidades, criando três condições de gestão a que os municípios poderiam se habilitar; introduzir a Gestão Plena de Atenção Básica e Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde, a Programação Pactuada e Integrada, o Piso de Atenção Básica (PAB), e incentivos a ações e programas (como o Programa de Agentes Comunitários de Saúde e Programa de Saúde da Família); e dar ênfase à regulamentação das condições de oferta de ações de média e alta complexidade, por meio do Plano de Regionalização da Assistência, que deve integrar o Plano Estadual de Saúde. Em síntese, esses mecanismos representam um esforço de racionalização dos repasses de recursos e dos gastos pelos municípios e estados, de criação de instrumentos de fiscalização e avaliação das políticas dessa área, ou seja, configuram meios de cooperação e de punição (ZIMBRÃO DA SILVA, 2004:68-69).

Com a mudança de governo em 2003, conforme, instalou-se um debate sobre a opção excessivamente “normativa” adotada durante a década de 90. Esse embate levou à aprovação dos Pactos da Saúde, em 2006, que é o novo instrumento de política para instituir um processo de negociação permanente entre gestores, com o propósito de garantir a implementação de políticas e ações prioritárias. O Ministério da Saúde, com esse novo mecanismo, de acordo com Paim e Teixeira (2007), busca substituir a estratégia adotada anteriormente, “(...) a de induzir a tomada de decisões no âmbito estadual e municipal a partir de incentivos

financeiros, por uma outra centrada no compromisso político entre os gestores, a ser construído no espaço das Comissões Intergestores Tripartite, ao nível nacional, e das Comissões Intergestores Bipartites, em cada estado, mediante a assinatura de “Termos de Compromisso” pactuados politicamente” (PAIM e TEIXEIRA, 2007:1822).

A Assistência Social está expressa nos capítulos 203 e 204 da Constituição de 1988, que tratam respectivamente dos objetivos da área e diretrizes de sua organização. Em relação à saúde, os militantes da Assistência Social não tiveram força política semelhante para pôr no texto constitucional a estrutura da política pública desse setor. A primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1990, foi vetada. A Lei Orgânica aprovada em dezembro de 1993, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, foi resultado de negociações de um amplo movimento nacional com o Governo Federal e representantes da Câmara Federal.

As bases da organização e da gestão da Assistência Social encontram-se no Capítulo III da LOAS, no qual está disposto que a gestão da política e a organização das ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de gestão governamental e constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área. A coordenação e as normas gerais cabem à esfera Federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Ainda compete à instância federal, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidos pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), coordenar, formular e co-financiar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações.

A LOAS deu início ao processo de construção da gestão pública e participativa da Assistência Social, estabelecendo a criação de instâncias deliberativas nos âmbitos nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como a realização das conferências municipais, do Distrito Federal, estaduais e nacional de Assistência Social. Em cada nível da Federação, além de um conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo, a LOAS prevê a implantação e funcionamento de um Fundo, para centralizar os recursos na área,

controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho, do Plano de Assistência Social, que expressa a política para essa área de atuação e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e com a Política Nacional de Assistência Social. Ainda nesse aspecto, conforme o artigo 5º da Lei Orgânica, a descentralização político-administrativa estabelece comando único das ações em cada esfera de governo.

O suporte jurídico atinente à regulamentação da Política Pública da Assistência Social, necessário para complementação da LOAS, foi sendo elaborado, no período entre 1993 e 2003, à medida da pressão dos movimentos sociais. O primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998, e as Normas Operacionais Básicas – NOB 97 e NOB/98 são avanços na operacionalização, pois ampliaram o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto, delimitá-las. O que cria impasses na divisão das responsabilidades das três esferas de governo.

Esse desafio ainda precisava ser enfrentado para a consolidação da Assistência Social como política pública e direito social. O recente contexto político favorável, em que se estabeleceu uma nova relação de debate entre governo e sociedade civil, permitiu que a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, indicasse como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), requisito da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, publicada no Diário Oficial da União de 28 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em sintonia com as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, representa a nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social.

O modelo de gestão desenhado para operacionalizar a PNAS é o SUAS, que toma como base o pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e na nova NOB. Esta foi construída a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartite), que são instâncias de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.

A racionalidade da gestão da Assistência Social é estabelecida de acordo com a PNAS/2004, em níveis diferenciados (inicial, básica e plena) e, entre elas, o respeito à especificidade do porte dos municípios brasileiros, das condições de vida da população rural e urbana e da densidade das forças sociais que os compõem.

Como a regulamentação da Assistência Social a define como competência das três esferas de governo, a sua implementação torna-se tarefa explicitamente compartilhada entre os entes federados autônomos. Nesse sentido, o instrumento jurídico para viabilizar a implantação do modelo de gestão SUAS, elaborado a partir das deliberações das diversas instâncias, já mencionadas, de negociação e pactuação, é a Norma Operacional Básica, de 2005. Sendo assim, a NOB/SUAS disciplina a descentralização político-administrativa, o financiamento e a relação entre as três esferas de governo e normatiza a gestão pública da Política de Assistência Social no território brasileiro, a ser exercida de modo sistêmico pelos entes federativos.

Sabe-se que o SUS ainda enfrenta muitos desafios e que, mesmo após duas décadas de implementação, ainda se encontra em processo de construção no âmbito do país. O SUAS, que é mais recente, não difere muito nesse sentido. Mas, com todos esses percalços, os pesquisadores, no geral, consideram um grande avanço esses sistemas quando comparados às políticas setoriais anteriores ao funcionamento desses dois setores.

SISTEMA NACIONAL DE CULTURA E SEUS COMPONENTES ESTRUTURANTES

Inserido no cenário já exposto, no qual verificou-se um quadro de insuficientes experiências municipais, estaduais e federais, que nem sempre são convergentes em seus propósitos, e a ausência de uma proposta nacional para a Cultura, com capacidade de catalisar estrategicamente a atuação do poder público, o Ministério da Cultura, na gestão do Governo do Presidente Lula, provocou o debate acerca da organização de um sistema para as políticas públicas culturais.

Nesse sentido, convocou-se a 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em Brasília, em dezembro de 2005. Foram aproximadamente 1.300 participantes, vindos de processos de discussão nos estados e municípios, que discutiram amplamente a Proposta de Emenda à Constituição nº 310/2004 (apensada à PEC-150/2003) – referente à vinculação de recursos da União, de estados e dos municípios para a área – o Sistema Nacional de Cultura (SNC), e o Plano Nacional de Cultura, já aprovado pela Emenda Constitucional nº 48/2005.

O processo de construção do Plano Nacional de Cultura (PNC) foi desencadeado em 2006, com base nas diretrizes elaboradas e pactuadas nos espaços de negociação entre Estado e sociedade, tais como 1ª Conferência Nacional de Cultura, Câmaras Setoriais, Fóruns e Seminários. O Ministério da Cultura, em parceria com o Poder Legislativo Federal, realizou seminários com a participação da sociedade, em praticamente todas as capitais do país, para debater o plano para a Cultura, além de promover discussões pela internet. Essa mobilização visa à aprovação do projeto de lei do PNC, que tramita na Câmara dos Deputados desde 2006.

O PNC é um conjunto de diretrizes e estratégias para a execução articulada, nos três níveis de governo, de políticas públicas de longo prazo – dez anos – na área cultural. É inovador por não limitar-se a ações pontuais, voltadas somente à produção cultural, mas por buscar promover acesso democrático da sociedade à produção e fruição de bens culturais. As estratégias gerais contidas no Plano são: fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas públicas que assegurem o direito constitucional à cultura; incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira; universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural; ampliar a participação da cultura no

desenvolvimento socioeconômico sustentável; e consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais.

A existência de conselhos na área da Cultura não é novidade e nem é recente. Entretanto, o que se discutiu desde o início do Governo do Presidente Lula, conforme IPEA, “(...) foi o desenho de um órgão participativo e paritário e a necessidade de oferecer à área cultural instrumentos de discussão de políticas, diretrizes e critérios para a alocação de recursos” (2008b:154). O Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, deu nova regulamentação ao Conselho Nacional de Políticas Culturais, cumprindo esse objetivo, posto que instituiu um espaço onde diversos setores estão representados, tornando-se um fórum paritário entre governos e sociedade.

No novo formato, de acordo com IPEA (2008b), o conselho estaria articulado com a Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC) e com a Comissão do Fundo Nacional de Cultura (FNC), passando a “(...) compor os dispositivos institucionais de co-gestão de recursos, aprovação de projetos e definição de diretrizes para as políticas culturais federais” (2008b:130). Entre as competências do CNPC estão: estabelecer as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do FNC e fiscalizar essa aplicação; acompanhar e fiscalizar a execução do Plano Nacional de Cultura (PNC); incentivar a participação democrática na gestão das políticas culturais; aprovar o regimento interno da Conferência Nacional de Cultura. A instalação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), deu-se em dezembro de 2007.

No percurso de construção do Sistema Nacional de Cultura, utilizou-se da estratégia de assinaturas de protocolos de intenção com estados e municípios, nos quais os governos subnacionais se comprometiam a organizar seus sistemas locais, priorizando a criação de conselhos paritários e fundos locais de recursos financeiros para a cultura. Segundo análise do IPEA (2007):

Não implicava a alocação de recursos financeiros, mas a adesão a uma concepção de política cultural e a valores, como o da participação. Do ponto de vista da estratégia era muito mais, pelo menos num primeiro momento, a organização de um sistema de mediação de interesses e interlocução entre atores. Essa estratégia tem a vantagem de ampliar as conexões entre poder público e sociedade, criando um sistema de apoios para a implementação da política. Por outro lado, gera um sistema de pressões difícil de ser gerenciado, mas não impossível, mesmo em situações de recursos escassos. A experiência de outras políticas que possuem conselhos co-gestores nacionais e locais demonstra a factibilidade dessa possibilidade (2007:122-123).

O protocolo de intenção teve resultados significativos, posto que, até março de 2008, 1888 municípios aderiram ao SNC, o que representa 34% do total. A estratégia de provocar a organização de sistemas locais também logrou êxito, pois alguns municípios e estados instituíram (ou estão em processo) o sistema, atendendo aos requisitos acordados.

Outro passo na direção da instituição do sistema da cultura, é a reformulação do Fundo Nacional de Cultura, proposta no projeto de lei de alteração das formas de incentivo fiscal (Lei Rouanet) – que está em consulta pública – na qual poderá se fazer transferências de recursos para fundos públicos dos governos subnacionais, para co-financiamento de políticas públicas.

O Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que por objetivo integrar os cadastros culturais e os indicadores a serem coletados pelos municípios, os estados e o governo federal, encontra-se em fase de definição das estratégias de implementação. O SNIIC possibilitará maior eficiência e eficácia na gestão das políticas culturais, posto que facilita o monitoramento e a avaliação, gerando informações relevantes para a tomada de decisão.

Além disso, alguns sistemas setoriais da cultura já foram criados, tais como: o Sistema Nacional de Museus, o Sistema Nacional de Bibliotecas. O sistema para organizar a gestão das políticas públicas voltadas para o patrimônio cultural está em fase de conclusão de sua elaboração.

Pode-se afirmar que os principais componentes do sistema de cultura, no âmbito nacional, já estão constituídos (conselho, conferência, fundo, plano, sistema de informações culturais, órgão gestor e sistemas setoriais). Entretanto, não se configurou como um novo modelo de gestão de política da cultura, posto que ainda não há um funcionamento articulado entre essas instâncias e entre os entes federativos, de modo a possibilitar sinergias na atuação do Estado.

No final de 2008, a Secretaria de Articulação Institucional, do Ministério da Cultura, dando prosseguimento à construção do SNC, criou um grupo de trabalho, dentro do Programa de Fortalecimento Institucional e Gestão Cultural, para desenvolver a arquitetura de implementação do SNC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Poder-se-ia perguntar por que organizar sistemicamente as políticas culturais. Existem posições contrárias que fundamentam seus principais argumentos no risco que tal institucionalização poderia levar: à padronização cultural, ao dirigismo da produção, à restrição/intervenção na criatividade do artista e ao tratamento da cultura como uma política pedagógica. Esse discurso não pode ser menosprezado, porém não deve constituir-se como um obstáculo que leve ao imobilismo no que diz respeito à organização de políticas culturais mais duradouras, estruturantes.

O termo estruturante aplica-se por ser uma política pública de Estado, que não estaria restrita a um governo, posto que seus princípios, diretrizes e sua organização sistêmica garantiriam sua continuidade técnico-política ao longo do tempo.

Outro aspecto que não pode ser desconsiderado, é que a organização sistêmica da atuação do Estado, no âmbito da cultura, potencializa sua capacidade de garantir os direitos fundamentais dos brasileiros de acesso à produção e fruição cultural.

Como as informações da MUNIC 2006 mostraram, os governos municipais têm ações muito incipientes no campo da cultura. O SNC pode ser um organismo capaz de induzir a ação municipal nessa área. Trata-se da possibilidade de assegurar a descentralização político-administrativa, mantendo sintonia e sinergia dessas ações públicas de forma a constituir redes articuladas de políticas culturais. Trata-se também de estimular a instituição de canais de participação da sociedade civil na definição dessas políticas públicas.

O SNC torna viável a pactuação, no campo da cultura, da distribuição das competências e atribuições pelas três esferas de governo. A concertação advinda do pacto federativo permite a integração das políticas culturais, evitando ações atomizadas e superpostas, que geram desperdícios de recursos.

Esse novo modelo de gestão, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, permite superar os limites impostos pela cooperação feita por meio dos convênios, simplificando as relações burocráticas.

As experiências do SUS e do SUAS, ainda em construção, pode-se dizer, em grande medida, bem sucedidas, são parâmetros para elaborar o sistema de cultura e seu modelo de gestão. Várias análises sobre o SUS e seu funcionamento, realizadas por pesquisadores ao longo dessas duas décadas de existência, apontam sim problemas, mas nenhuma aborda a idéia de desmontagem do sistema.

Sabe-se que são muitos os desafios a serem enfrentados no processo de construção e implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Entretanto, o SNC é uma proposta de política pública que podemos chamar de estruturante – nos termos de Bucci (2006) – para a área da Cultura, que tem a finalidade de enfrentar o desafio da articulação e pactuação entre os entes federados, com participação e controle da sociedade civil, no tange à gestão de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M.; MARQUES, E. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. In: **Ciência e Saúde Coletiva**, 2002, vol. 7 n. 3, p.331-345.

BONAVIDES, P. Curso de Direito Constitucional. 5 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Atlas, 2006.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva. 2006.

CALABRE, L. Política cultural no Brasil: um histórico. In: CALABRE, L. (org.) **Políticas culturais**: diálogo indispensável. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005, p.9-21.

CANOTILHO, G. J. J. Direito Constitucional e teoria da Constituição. 5. ed. Coimbra, Almedina, 2002.

CUNHA FILHO, F. H. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

IBGE. **Estudos e Pesquisas**. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 22. Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2205. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. IBGE. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=980. Acesso em: 6 abr. 2009.

IPEA. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise, n. 14, fev. 2007, 120-136.

_____. _____, n. 15, mar. 2008a, 119-140.

_____. _____, n. 16. nov. 2008b, 129-154.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Oficinas do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2006.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura**. 1ª Conferência Nacional de Cultura/2005-2006: Brasília: Ministério da Cultura, 2006.

_____. **Programa cultural para o desenvolvimento do Brasil**. 2. ed. Brasília: Ministério da Cultura, 2007a.

_____. **Política cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise**. Frederico A. Barbosa da Silva, autor. Brasília: Ministério da Cultura, 2007b.

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

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **ABC do SUS: doutrinas e princípios**. Brasília: Ministério da Saúde, 1990.

_____. **Descentralização das ações e serviços de saúde: a ousadia de cumprir e fazer cumprir a Lei. NOB 01/93**. Brasília: Ministério da Saúde, 1993.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social: PNAS/2004 – Norma Operacional Básica: NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2004.

PAIM, J. S.; TEIXEIRA, C. F. Configuração institucional e gestão do Sistema Único de Saúde: problemas e desafios. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, 12 (Sup):1819-1829, 2007.

SILVA, J. A. da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

TREVISAN, L. N., JUNQUEIRA, L. A. P. Construindo o 'pacto de gestão' do SUS: da descentralização tutelada à gestão em rede. In: **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. 2007; 123 (4): 893-902.

VIANNA, M. L. T. W. **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Rio de Janeiro, dezembro de 2002, *mimeo*.

ZIMBRÃO DA SILVA, A. C. SUS: avanços e obstáculos no processo de descentralização e coordenação intergovernamental. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP. 2004, 55 (4): 67-70.

Textos normativos de apoio:

Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, Lei Orgânica da Saúde (LOS)
Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, Lei Orgânica da Saúde (LOS)
Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, Lei de Consórcios Públicos
Decreto nº 3.964, de 10 de outubro de 2001 – Fundo Nacional de Saúde
Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS, 2005.
Norma Operacional Básica do SUS 01/1991
Norma Operacional Básica do SUS 01/1993
Norma Operacional Básica do SUS 01/1996
Normas Operacionais da Assistência à Saúde 01/2001
Normas Operacionais da Assistência à Saúde 01/2002
Pacto pela Saúde 2006

AUTORIA

Adélia Zimbrão – Graduada em Psicologia pela UERJ (1995), especialista (lato sensu) em Sociologia Urbana pela UERJ (1998) e Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV (2001). Integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2004. publicou artigos na área de gestão de políticas públicas e formação para a administração pública: RAP (1999 e 2000); RSP (2004 e 2006); Anais do CLAD (2005); Novas Experiências Gestão Pública e Cidadania (2000); Anais da SBPC (1999). Fundação Casa de Rui Barbosa.

Endereço eletrônico: adelia.zimbrao@rb.gov.br