



A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC

*Clarissa Alexandra Guajardo Semensato*¹

*Alexandre Almeida Barbalho*²

-
- 1 Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense. E-mail: clarissaalexandra@gmail.com.
 - 2 Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará. E-mail: alexandrealmeidabarbalho@gmail.com.

RESUMO

Este artigo tem por objetivo tecer análises iniciais a respeito da Lei Aldir Blanc (LAB), política de emergência à cultura no contexto pandêmico, observando-a em relação ao Sistema Nacional de Cultura (SNC). Buscou-se investigar dois pontos: se os municípios que possuem sistemas de cultura mais institucionalizados adequaram-se bem, de fato, à lógica federativa da descentralização do recurso; se a LAB gerou uma externalidade positiva ao estimular a política do SNC e dos Sistemas Municipais de Cultura, em um contexto pouco propício às políticas culturais. Como conclusão, ambas as questões se confirmaram, embora seja preciso cautela antes de afirmar que o estímulo do SNC se sustentará como tendência.

Palavras-chave: Política cultural. Lei Aldir Blanc. Sistema Nacional de Cultura. Sistemas Municipais de Cultura.

ABSTRACT

Our article aims at analyzing the Aldir Blanc Law (ABL), an emergency policy directed to culture in the pandemic context, related to the National System of Culture (NSC). Two points were observed: if the municipalities that have well-structured system were, indeed, well fitted to the logics of decentralization of resources; and, if the ABL could stimulate the NSC policies and the Municipality System of Culture in a scenario unfavorable to cultural policies. We concluded that both points were confirmed; however, the stimulation to NSC cannot yet be considered as a tendency.

Keywords: Cultural policy. Aldir Blanc Law. National System of Culture. Municipality System of Culture.

INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Cultura (SNC), um sistema federativo de políticas públicas de cultura, é, possivelmente, a mais audaciosa política para o setor na história das relações entre Estado e cultura no Brasil. Sua elaboração iniciou-se em 2003, quando o recém-empossado ministro da Cultura Gilberto Gil criou a Secretaria de Articulação Institucional (SAI) com a responsabilidade de implantar algumas das propostas do documento “A imaginação a serviço do país: programa de políticas públicas de cultura”, do então candidato à presidência Luís Inácio Lula da Silva, entre as quais a instituição de um sistema de cultura.

Não se trata de percorrer aqui toda a trajetória do SNC, mas é importante assinalar que se tratou de um percurso atribulado dentro do próprio Ministério da Cultura (MinC), pois não havia consenso, entre os grupos que se formaram no ministério, em torno dessa política e muito menos de seu desenho. Na ausência do apoio de movimentos sociais, como aquele da reforma sanitária que esteve envolvido com o Sistema Único de Saúde (SUS), a SAI teve que

enfrentar resistências no próprio governo e convencer os demais entes da Federação e a sociedade civil, pouco afeitos a entender a cultura como direito fundamental, da necessidade e da viabilidade do Sistema. (BARBALHO, 2019)

Pode-se afirmar que esse esforço alcançou resultados satisfatórios, entre os quais: (1) a equipe técnica da SAI, junto a um grupo de consultores e colaboradores, estabeleceu em 2009 as diretrizes básicas do Sistema, publicadas no documento “Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura” (BRASIL, 2011); (2) um amplo movimento junto ao poder legislativo e coordenado pela SAI inseriu o Art. 216A na Constituição Federal, que dispõe sobre os princípios e a estrutura do SNC e seus congêneres estaduais e municipais; (3) a política obteve a adesão de todos os estados, do Distrito Federal e de 2.713 municípios (48,7% do total), segundo dados atualizados pelo Portal do SNC.³

Essas e outras conquistas sinalizam como o SNC alcançou um nível relevante de receptividade em todos os âmbitos da Federação, a despeito de sua não regulamentação, prevista no Art. 2016A; da falta de recursos e, conseqüentemente, de repasse fundo a fundo; além da instabilidade e progressivo enfraquecimento, desde o primeiro mandato de Dilma Rousseff, do MinC – órgão que perdeu o status de ministério na atual gestão Bolsonaro, tornando-se a Secretaria Especial da Cultura (SEC).

Contudo, se a conjuntura imposta pelo governo Bolsonaro resultou na inanição, ou mesmo na extinção, de instituições, políticas, programas e ações no setor da cultura, um fator externo e intempetivo, a pandemia de Covid-19, provocou alterações no campo das políticas públicas (incluindo as de cultura), acrescentando novos desafios a dificuldades históricas (LIMA; PEREIRA; MACHADO, 2020) e ao próprio sistema político do Brasil, expondo os entraves da engenharia político-institucional do federalismo brasileiro. (RODRIGUES; AZEVEDO, 2020)

.....
3 Dados obtidos a partir de Versnc (2020).

No que interessa a este artigo, a situação de “emergência cultural” decorrente da pandemia é vivenciada globalmente, tanto pelos setores mais dependentes das políticas públicas quanto por aqueles voltados para o mercado. Diante desse quadro, a Unesco (2020) lançou o movimento ResiliArt para discutir a crise que o confinamento provocou no campo cultural e dar suporte aos Estados membros no desenho de políticas e mecanismos financeiros dirigidos aos agentes desse campo.

Essa realidade se torna ainda mais crítica no caso brasileiro, por conta da desresponsabilização do Estado em âmbito federal no que diz respeito à política cultural e pela fragilidade de diversos ramos e setores da economia da cultura que contam com o financiamento direto ou indireto por parte dos poderes públicos, configurando-se uma situação de retroalimentação com efeitos trágicos para a produção cultural do país. O boletim 4 da pesquisa sobre os impactos da pandemia na economia criativa brasileira feita pelo Observatório da Economia Criativa da Bahia aponta que 89% dos respondentes tiveram atividades canceladas desde março (OBEC-BA, 2020). Ou seja, como bem definiu Maria Carolina Oliveira, “trata-se de crise sobre crise”. (OLIVEIRA, 2020)

Como resposta a esse estado de coisas ocorreu uma mobilização⁴ por parte de agentes e gestores municipais e estaduais de cultura que, pressionando o poder legislativo, conseguiu articular pelo menos três projetos de lei (PL) voltados para o setor na Câmara Federal: o PL 1089/2020, apresentado pela deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) e assinado pelos deputados José Guimarães (PT-CE) e André Figueiredo (PDT-CE), líderes da oposição e da minoria; o PL 1075/2020, de iniciativa da deputada Benedita da Silva (PT-RJ) junto a outros parlamentares da Comissão de Cultura; o PL

.....
4 A Articulação Nacional de Emergência Cultural reuniu gestores culturais e assessorias parlamentares. O movimento resultou na organização da Escola de Políticas Culturais e no Observatório Emergência Cultural, com uma série de conferências e reuniões virtuais em prol da aplicação da LAB. (ESCOLA DE POLÍTICAS CULTURAIS, 2020)

837/2020, de autoria dos senadores Humberto Costa (PT-CE) e Randolfe Rodrigues (Rede-AP). (COVID-19..., 2020)

Dada a necessidade de uma resposta política pressurosa, os diferentes projetos foram reunidos no PL 1075/2020, registrado como iniciativa de Benedita da Silva, presidente da Comissão de Cultura, tendo com relatora Jandira Feghali, também integrante da Comissão. Como indica Lia Calabre (2020), o referido PL resultou da mobilização nacional do campo cultural e de diversos parlamentares, todos envolvidos no esforço de sua sistematização e aprovação. Esse processo de “ampla escuta social” fortaleceu o trâmite do projeto, que se deu em regime de urgência e por meio do colégio de líderes, tendo sido aprovado pela quase totalidade dos deputados – somente sem apoio do Partido Novo – e por unanimidade no Senado.

O projeto transformou-se na Lei nº 14.017/20, conhecida inicialmente como Lei de Emergência Cultural, que logo ganhou o nome de Lei Aldir Blanc (LAB), em homenagem ao letrista e compositor que faleceu em decorrência do coronavírus. Foi sancionada pelo presidente no dia 29 de junho, com veto de apenas um ponto, o relativo ao prazo máximo de 15 dias para que os recursos comesçassem a ser distribuídos. No dia seguinte, o presidente editou ainda a Medida Provisória (MP) 986/2020 em complemento à Lei, prevendo a restituição de valores que não forem utilizados pelos estados e municípios dentro do prazo de 120 dias. A MP deveria regular também sobre regras de repasse, mas não o fez, deixando essa matéria para o decreto regulamentador.

Com isso, grande expectativa foi gerada em torno do decreto federal de regulamentação, já que persistiam muitas dúvidas operacionais para a descentralização do recurso, em um procedimento e valor inéditos. A publicação só veio a se concretizar em 18 de agosto, pelo Decreto nº 10.464/2020. O texto, no entanto, frustrou a classe artística e de gestores culturais, não só pela demora, como também

pelos procedimentos burocráticos estabelecidos para requerer e aplicar o recurso em nível municipal ou estadual.

Dentre as normativas, o decreto exigiu dos entes a apresentação de Plano de Ação com a previsão de destinação dos recursos; a divisão de responsabilidades entre estados e municípios; a exigência de relatório de gestão final, a ser preenchido pelo gestor do ente federado, o qual deverá detalhar a aplicação do recurso em nível local, inclusive com prestação de contas do uso por cada beneficiário, sendo as informações apresentadas de responsabilidade do gestor, que responderá por elas nas esferas civil, administrativa e penal.

De todo modo, apesar das dificuldades contidas na regulamentação, a LAB viabilizou a distribuição descentralizada de três bilhões de reais para estados, Distrito Federal e municípios. O recurso deve ser aplicado em ações de apoio ao setor por meio de: (1) renda emergencial mensal aos trabalhadores(as) da cultura, sendo a distribuição desse recurso de responsabilidade dos estados e Distrito Federal; (2) subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais, sendo esse recurso de responsabilidade dos municípios e Distrito Federal; (3) editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes, espaços e iniciativas; sendo esse recurso de responsabilidade dos estados, Distrito Federal e municípios. (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2020b)

Os municípios têm até 60 dias, a partir da liberação dos recursos, para destiná-los, e aqueles não destinados serão automaticamente revertidos aos fundos estaduais ou órgãos estaduais gestores de cultura. Já os estados têm até 120 dias para destinar os recursos recebidos da União e 60 dias para destinar os recursos revertidos pelos municípios. Do contrário, terão que restituir ao tesouro nacional. (BRASIL, 2020b)

Na avaliação de Calabre (2020, p. 17), “o tempo de operacionalização é curto” e “não se pode deixar de temer pela não execução dos objetivos propostos”, considerando “o histórico de dificuldade de

execução que apresenta o Estado em todos os níveis de governo”. Ainda segundo a autora, serão “os municípios de maior porte e com um sistema municipal de cultura razoavelmente desenvolvidos” os que “provavelmente terão mais chances de concessão dos recursos, cumprindo as regras determinadas para sua utilização”. (CALABRE, 2020, p. 17) Entre elas, a lei prevê a validação dos agentes e das instituições, que devem estar inscritos em pelo menos um dos cadastros elencados. Muitos deles foram criados como demanda do SNC e do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que preveem a geração de dados, informações e indicadores culturais nos estados e municípios.

Como sinaliza Calabre (2020), que atuou na equipe que colaborou com a SAI no desenho do SNC, a LAB privilegia a lógica federativa, bem como os instrumentos previstos para os entes que aderiram ao Sistema, além dos cadastros, como o conselho, o plano e o fundo de cultura (o chamado “CPF da cultura”). Nessa perspectiva, o objetivo deste artigo é investigar a relação entre os Sistemas de Cultura e a LAB. Além de averiguar se os municípios que possuem Sistemas de Cultura institucionalizados adequaram-se, de fato, à lógica federativa da descentralização do recurso, busca-se testar a seguinte hipótese: a LAB gerou uma externalidade positiva, qual seja, em um contexto pouco propício às políticas culturais e foi capaz de provocar o revigoramento da complexa política do SNC ou, pelo menos, de seus congêneres estaduais e municipais.

Para alcançar os fins propostos, observou-se o comportamento dos municípios brasileiros, em dados quantitativos, como também as municipalidades do estado do Rio de Janeiro, nos aspectos qualitativos. Esse recorte se justifica, primeiro, porque se trata de um estado com uma diversidade de contextos, englobando desde a capital, um dos principais centros da economia cultural do país, ao lado da cidade de São Paulo, até o município de Sumidouro, com parco cenário em relação às políticas culturais (IBGE, 2019) e modesto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

de 0,611, com a dimensão da educação em apenas 0,436⁵ (PNUD, 2013). Segundo, porque se trata de um estado com pequeno número de municípios (92), o que viabiliza o acompanhamento das ações empreendidas em relação à LAB.

O artigo está dividido, além desta introdução e da conclusão, em três partes. A primeira visa observar o estado dos Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura até 2018,⁶ ou seja, antes da pandemia e dos efeitos da Lei Aldir Blanc. A segunda busca investigar a relação entre a mobilização para a LAB e os sistemas de cultura mais consolidados, bem como o quanto a LAB tem reacendido as mobilizações em torno dos sistemas de cultura. Já a terceira parte tece um olhar sobre a mobilização de Sistemas Municipais de Cultura (SMCs) do estado do Rio de Janeiro, com o advento da lei.

O ESTADO ATUAL DOS SISTEMAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE CULTURA

Os Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura encontram limites para sua plena efetivação, a começar pela não regulamentação do artigo 216A da Constituição Federal, e enfrentam adversidades, como a falta de recursos e a desmobilização da política cultural federal – o que resulta, como era de se esperar, em baixos níveis de formalização. Se, por um lado, todos os estados possuem o Acordo de Cooperação Federativa publicado no Diário Oficial da União (DOU), por outro, um número significativo⁷ (34,6%) não lançou leis para seus sistemas.⁸

-
- 5 Na ausência de indicadores específicos para a cultura em dados recentes, a exemplo do IDECULT (IPEA, 2010), utilizamos como referência o IDHM para retratar o panorama socioeconômico dispar entre os municípios do estado. Apesar das limitações conceituais, o IDHM tem a vantagem de retratar o desenvolvimento humano para além do critério econômico *per capita* ao contemplar as dimensões de saúde e educação.
 - 6 Esse recorte temporal se dá pela existência da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais e Municipais, a ESTADIC e MUNIC, referentes ao ano de 2018 (IBGE, 2019), que retrata dados das gestões públicas de cultura dos estados e municípios brasileiros.
 - 7 O Distrito Federal não foi considerado nas análises deste artigo.
 - 8 Sistema Nacional de Cultura ([20--]a).

Entretanto, impressiona o fato de que, a despeito de um cenário desfavorável ao SNC, os estados estão avançando na institucionalização das políticas culturais. Entre os anos de 2014 a 2018,⁹ constatou-se no âmbito estadual um crescimento das instituições recomendadas pelo SNC: o Conselho, o Plano e o Fundo Estaduais de Cultura – o “CPF da cultura” (Tabela 1).

Tabela 1 – Situação dos Sistemas Estaduais de Cultura, em 2014 e 2018

| INSTITUIÇÕES DOS SISTEMAS ESTADUAIS DE CULTURA | QUANTIDADE DE ESTADOS | | PERCENTUAL | | VARIAÇÃO % |
|--|-----------------------|------|------------|------|-------------|
| | 2014 | 2018 | 2014 | 2018 | 2014 - 2018 |
| Lei do Sistema Estadual de Cultura ¹⁰ | 7 | 16 | 26,9 | 61,5 | 34,6 |
| Plano de Cultura (em lei) | 1 | 15 | 3,8 | 57,7 | 53,8 |
| Conselho Estadual de Política Cultural | 26 | 26 | 100 | 100 | 0 |
| Fundo Estadual de Cultura | 23 | 24 | 88,5 | 92,3 | 3,8 |
| Conselho, Plano e Fundo, simultaneamente | 1 | 14 | 3,8 | 53,8 | 50 |

Fonte: Elaboração própria (ano 2020).¹¹

Observa-se o considerável crescimento de 50% no quantitativo de estados que possuem o “CPF da cultura” (Conselho, Plano e Fundo). Houve ainda o crescimento de 53,8% de Planos, ressaltando que dos 11 estados que não o possuíam em 2018 e sete declararam estar em processo de elaboração (IBGE, 2019).

Tal como os estados, também os municípios constituíram e amadureceram seus sistemas de cultura nos últimos anos. Em 2018, os municípios apresentavam razoáveis níveis de institucionalização

-
- 9 A menção ao período se faz pela existência da ESTADIC e MUNIC 2014 e 2018 (IBGE, 2015; 2019), que permite averiguar a situação das gestões estaduais de cultura em 2014 e 2018, viabilizando a comparação entre estes anos.
- 10 Atualmente, são 17 os estados que possuem leis estaduais. A lei mais recente, do Paraná, publicada em 29 de abril de 2020, não foi incluída nesta tabela, já que esta apresenta 2018 como ano máximo de referência.
- 11 Elaboração dos autores a partir de Sistema Nacional de Cultura ([20--]a) e IBGE (2015; 2019).

dos instrumentos do SMC, com exceção do Plano (apenas 9,7%) (Tabela 2).

Tabela 2 – Situação das instituições municipais de políticas culturais em 2018

| SITUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS DE POLÍTICAS CULTURAIS | QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS | PERCENTUAL |
|--|---------------------------------|-------------------|
| Adesão ao SNC | 2.642 | 47,4 |
| Plano de Cultura (em lei) | 542 | 9,7 |
| Conselho de Cultura | 2.351 | 42,2 |
| Fundo de Cultura | 1.795 | 32,2 |
| Conferência realizada entre 2014-2018 | 1.289 | 23,1 |

Fonte: Elaboração própria (2020).¹²

No entanto, quando o parâmetro é a existência dos três instrumentos, apenas 375 municípios (6,7%) encaixam-se nesse perfil. Os estados que mais concentram percentuais de municípios nessa condição são, em primeiro lugar, o Rio de Janeiro, onde 29,3% dos municípios possuem o CPF; em segundo lugar, empatados, Acre e Ceará, ambos com 13,6%. (IBGE, 2019)

É bastante interessante notar que a existência das instituições CPF é mais recorrente entre os municípios que efetuaram a adesão ao SNC (Tabela 3).

Tabela 3 – Instituições de políticas culturais em 2018: municípios com adesão ao SNC X sem adesão

| MUNICÍPIOS | INSTITUIÇÕES DE POLÍTICAS CULTURAIS EXISTENTES | | | |
|-------------------------------------|---|----------------------------|-------------------|------------------|
| | CONSELHOS (%) | PLANOS (EM LEI) (%) | FUNDOS (%) | "CPF" (%) |
| Integram o SNC (total: 2639) | 59,6 | 16,9 | 44,9 | 12,3 |
| NÃO integram o SNC (total: 2930) | 26,5 | 3,3 | 20,8 | 1,7 |

Fonte: Elaboração própria (2020).¹³

12 Elaboração dos autores a partir de Sistema Nacional de Cultura (2017) e IBGE (2019).

13 Elaboração dos autores a partir de Sistema Nacional de Cultura (2017) e IBGE (2019).

A LEI ALDIR BLANC E O ESTÍMULO AOS SISTEMAS DE CULTURA

Desde que o poder legislativo sinalizou para o trâmite acelerado da LAB, estados e municípios começaram a se preparar para atender os requisitos do recebimento do recurso, muitos deles reavivando as instituições de seus sistemas de cultura, sobretudo conselhos e fundos.

É válido ressaltar que a descentralização do recurso proposto pela lei, sem a necessidade de submissão dos entes federados em edital específico ou de convênio, reacende a expectativa pelo “repasso fundo a fundo”. Ainda que demande dos municípios a elaboração de um Plano de Ação para reivindicação do recurso, a experiência inédita de descentralização demonstra a viabilidade do mecanismo. Ao final do mês de junho, já em vias da sanção da LAB, um comunicado da SEC, assinado pelo Secretário da Economia Criativa e Diversidade Cultural, Aldo Valentim, foi enviado a gestores. O documento reforça a importância do cumprimento do Acordo de Cooperação Federativa, na implantação dos elementos do sistema, e solicita aos gestores que atualizem as informações dos sistemas de cultura na plataforma do SNC:

Ocorre que, pelas informações constantes na plataforma do SNC, percebemos que dentre o universo de entes que aderiram ao Sistema, há um grande volume que ainda não estruturou o seu sistema de cultura e seus componentes [...]. Sabedores da importância de manter o cadastro do ente federado no SNC com as informações verídicas, solicitamos que atualize o seu cadastro na plataforma do SNC ou que sejam tomadas providências para a instituição de seus fundos de cultura e demais componentes do sistema de cultura local. (SEC, 2020)

As movimentações em torno da lei, somadas ao comunicado, estimularam a atualização dos dados na Plataforma SNC¹⁴ por parte dos

.....
14 A Plataforma SNC é a ferramenta pela qual os gestores de cultura se informam sobre o SMC, solicitam a adesão, enviam a documentação, preenchem o Plano de Trabalho e abastecem o SNC com as

gestores. Houve considerável alteração de dados referentes às leis dos CPFs quando se compara março de 2020 (antes dos efeitos da pandemia e da LAB) e novembro de 2020 (Tabela 4). Nota-se que o alto percentual de leis não declaradas apresenta paulatino decréscimo. Ressalta-se que esses percentuais não representam necessariamente a inexistência das instituições, pois envolve também a falta de atualização de dados por parte dos gestores.

Tabela 4 – Atualização da plataforma SNC pelos gestores municipais

| LEIS NÃO DECLARADAS PELOS GESTORES (%) | PLATAFORMA SNC | | | |
|--|--|------------|------------|------------|
| | MUNICÍPIOS COM ACORDO DE ADESÃO PUBLICADO NO DOU | | | |
| | 03/03/2020 | 09/06/2020 | 14/08/2020 | 10/11/2020 |
| Lei do SMC | 62,1 | 61,8 | 60,1 | 59,6 |
| Lei do conselho | 90,7 | 90,1 | 62,9 | 62,6 |
| Lei do plano | 68,5 | 68,4 | 67,5 | 67,4 |
| Lei do fundo | 64,6 | 64,4 | 62,8 | 62,5 |

Fonte: Elaboração própria (2020).¹⁵

A interação dos gestores com a plataforma não era uma prática recorrente, afinal, reportar à SEC a instituição de seus sistemas não acarretava qualquer vantagem ao ente federado, na ausência de mecanismos compensatórios como o repasse de fundos.

Para além da atualização dos dados, é interessante apontar que em dados de novembro de 2020 alguns gestores já declararam leis com data posterior a março de 2020 (Tabela 5, coluna 2).

Tabela 5 – Leis recentes (de março a novembro de 2020), declaradas na plataforma SNC por gestores de municípios que integram o SNC.

| LEIS COM DATA POSTERIOR A MARÇO DE 2020 | | |
|---|---------------------------|---|
| MATÉRIA DA LEI | DECLARADAS PELOS GESTORES | JÁ AVALIADAS E CONSIDERADAS PELA EQUIPE SEC |
| Lei do SMC | 28 | 22 |
| Lei do conselho | 60 | 29 |

informações do Sistema Municipal de Cultura.

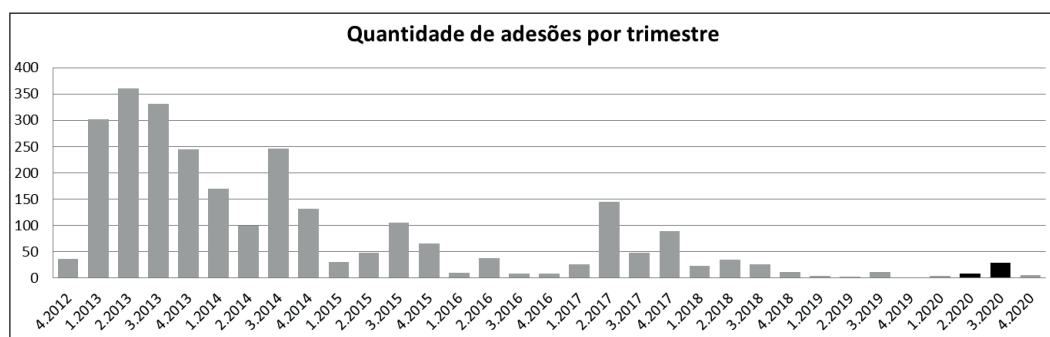
15 Elaboração dos autores a partir de Sistema Nacional de Cultura ([20--]b) e Versnc (2018).

| | | |
|--------------|----|----|
| Lei do plano | 22 | 15 |
| Lei do fundo | 15 | 16 |

Fonte: Elaboração própria (2020).¹⁶

Os números da coluna 2 não significam o número total de leis criadas no período, já que muitos gestores não atualizam a plataforma. Também é válido pontuar que, dessas leis declaradas, somente algumas já passaram por processo de avaliação pela equipe SEC (Tabela 5, coluna 3). De todo modo, os números de leis recentes já demonstram uma movimentação importante, não só em relação à interação de gestores com a plataforma, como também de institucionalização de SMCs, apesar do momento de crise pandêmica. Para além da interação dos gestores com a plataforma e do estímulo à criação de leis relacionadas aos SMCs, a LAB também parece ter sido capaz de estimular a adesão ao SNC em municípios que ainda não haviam o feito. É possível observar que após longo período de baixíssima adesão municipal, há um aumento significativo nos segundo e terceiro trimestres de 2020 (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Quantidade de Acordos de Cooperação Federativa de adesão municipal ao SNC publicados em DOU, por trimestre, de 2012 a novembro de 2020



Fonte: Elaboração própria (2020).¹⁷

16 Elaboração dos autores a partir de Versnc (2018).
 17 Elaboração dos autores a partir de Versnc (2018).

Terminado o prazo para submissão dos Planos de Ação¹⁸ e findo o prazo de avaliação destes, já é possível tecer um primeiro panorama da LAB e de suas relações com os SMCs. Um quantitativo de 75,7% das municipalidades teve seu Plano de Ação aprovado, enquanto 20,5% não cadastraram planos. Ou seja, 1.140 municípios não reivindicaram recursos da LAB (Tabela 6).

Tabela 6 – Situação dos Planos de Ação municipais submetidos para reivindicação de recursos da Lei Aldir Blanc, em 10 de outubro de 2020

| SITUAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO (LAB) | NÚMEROS ABSOLUTOS | PERCENTUAL |
|--|--------------------------|-------------------|
| Aprovado | 4216 | 75,7 |
| Não cadastrado | 1140 | 20,5 |
| Rejeitado | 20 | 0,4 |
| Em análise | 38 | 0,7 |
| Em complementação | 35 | 0,6 |
| Em cadastro | 119 | 2,1 |
| Total | 5568 | 100 |

Fonte: Elaboração própria (2020).¹⁹

No cruzamento dos dados referentes à LAB²⁰ e às instituições de políticas culturais, já é possível traçar um perfil dos municípios que tiveram sucesso no Plano de Ação, confrontando-o ao perfil daqueles que não reivindicaram recursos. Nota-se que entre os municípios que tiveram Plano de Ação aprovado há mais mobilização em relação aos sistemas e às instituições de cultura, se comparado àqueles que não cadastraram Plano de Ação (Tabela 7).

18 Os prazos estabelecidos pelos comunicados 4 e 5 da SEC eram: 27/10/2020 para submissão; 23/10/2020 para complementação; 26/10/2020 para assinatura do termo de adesão.

19 Elaboração dos autores a partir de Sistema Nacional de Cultura (2020).

20 Disponíveis no Painel de Indicadores da Lei Aldir Blanc (SISTEMA NACIONAL DE CULTURA, 2020).

Tabela 7 – Perfis dos municípios com Plano de Ação aprovado e dos municípios sem plano de ação

| INSTITUIÇÕES DE POLÍTICAS CULTURAIS | MUNICÍPIOS QUE TIVERAM PLANO DE AÇÃO APROVADO | | MUNICÍPIOS QUE NÃO CADASTRARAM PLANO DE AÇÃO | |
|-------------------------------------|---|--|--|--|
| | Número absoluto | Percentual em relação ao total (4.216) | Número absoluto | Percentual em relação ao total (1.140) |
| Adesão ao SNC | 2312 | 54,8 | 335 | 29,4 |
| Conselho | 1986 | 47,1 | 307 | 26,9 |
| Plano | 484 | 11,5 | 50 | 4,4 |
| Fundo | 1516 | 36,0 | 226 | 19,8 |
| CPF | 341 | 8,1 | 30 | 2,6 |

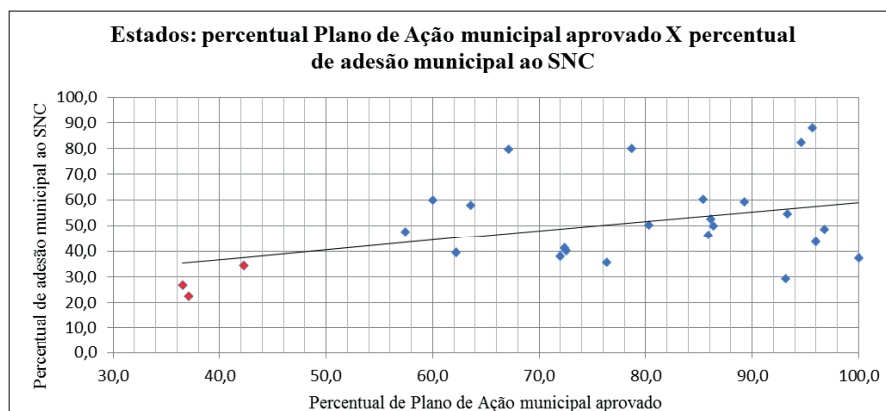
Fonte: Elaboração própria (2020).²¹

A relação entre os SMCs e os Planos de Ação aprovados pode ser visualizada nos gráficos abaixo. O Gráfico 2 representa os 26 estados da federação, em distribuição que considera o cruzamento entre o percentual de municípios que aderiu ao SNC e o percentual de municípios que tiveram seu Plano de Ação da LAB aprovado. Claramente, os estados com **menor** percentual de municípios com Plano de Ação aprovado estão entre aqueles que apresentam um dos mais baixos percentuais de municípios que aderiram ao SNC:

.....

21 Elaboração dos autores a partir de Sistema Nacional de Cultura (2020), Versnc (2018) e IBGE (2019). Visando à adequação de temporalidade, os dados de adesão ao SNC são recentes, compatíveis com a LAB. Esses dados são extraídos da Plataforma SNC, tendo por referência a publicação dos Acordos em DOU. Já os dados referentes aos CPFs são de 2018 (IBGE, 2019), tendo em vista que a Plataforma SNC não recebe a devida atualização dos gestores. Por isso, considerou-se que a base do IBGE retrataria melhor a realidade, a despeito de sua defasagem temporal.

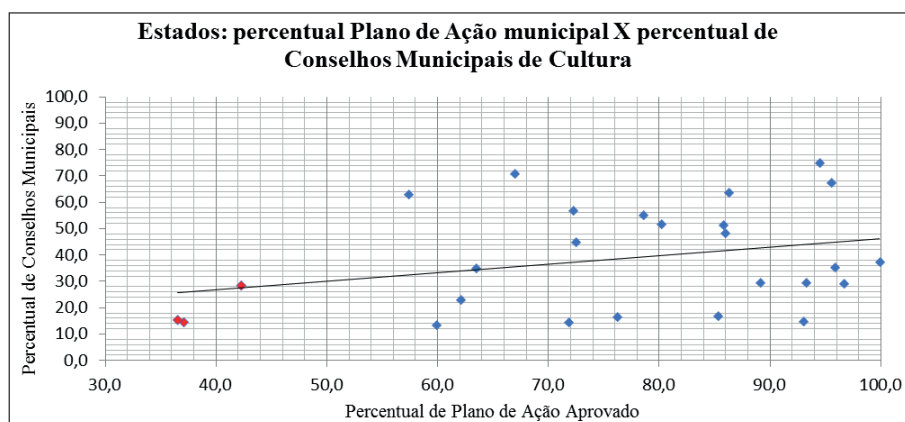
Gráfico 2 – Plano de Ação aprovado na LAB por estado X Adesão municipal ao SNC por estado



Fonte: Elaboração própria (2020).²²

Os pontos de destaque, em vermelho, representam os estados de Goiás, Amazônia e Rondônia, cujos municípios tiveram pior desempenho na LAB, com apenas 42,3%, 37,1% e 36,5% de planos aprovados, respectivamente. Esses estados encontram-se também entre os que menos apresentam Conselhos Municipais de Cultura (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Plano de Ação aprovado na LAB por estado X Conselho Municipal de Cultura por estado



Fonte: Elaboração própria (2020).²³

22 Elaboração dos autores a partir de Sistema Nacional de Cultura (2020) e Versnc (2018).

23 Elaboração dos autores a partir de Sistema Nacional de Cultura (2020) e IBGE (2019).

Assim, foi possível identificar uma relação diretamente proporcional entre os municípios que apresentam mais mobilização em relação aos seus SMCs e a LAB. Aparentemente, a descentralização do recurso, de modo geral, comportou-se melhor nos municípios que tinham instituições ligadas aos SMCs. Embora os percentuais pudessem ser mais enfáticos nessa correlação, apreende-se que o SNC forneceu alguma base para esse tipo de política compartilhada, ainda que essa base não seja muito sólida, uma vez o SNC não foi implementado em sua plenitude.

A falta de atualização da plataforma SNC por parte dos gestores não nos permite observar com precisão o crescimento ou reativamento das instituições em decorrência da Lei. Entretanto, a movimentação em torno da atualização da plataforma, o aumento de leis recentes e o aumento do número de adesão já servem como indícios de que a LAB tem fomentado o SNC e os sistemas locais de cultura.

PRIMEIROS IMPACTOS DA LEI ALDIR BLANC NOS SMCs FLUMINENSES

O estado do Rio de Janeiro é atualmente um dos mais mobilizados em relação aos SMCs. Também está entre os que apresentaram melhor desempenho na reivindicação da LAB. Dos 92 municípios, 87 tiveram Planos de Ação aprovado, ou seja, 94,6%. Apenas três municípios não reivindicaram o recurso e outros dois reivindicaram, mas não conseguiram ter seus Planos de Ação aprovados em tempo (Quadro 1, colunas 1 e 2).

É interessante observar que, dos três municípios que não reivindicaram recurso, dois não aderiram ao SNC. O outro município, assim como os que não tiveram êxito em seus planos de ação, aderiu ao SNC, mas quase não apresentou estruturas relacionadas aos SMCs (Quadro 1).

Quadro 1 – Perfil dos municípios fluminenses que não tiveram Plano de Ação aprovado

| MUNICÍPIO FLUMINENSE | SITUAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO | DATA DA ADESIÃO AO SNC | MUNIC 2018 | | |
|-----------------------------|---------------------------|------------------------|---------------|----------|-------|
| | | | PLANO | CONSELHO | FUNDO |
| Comendador Levy Gasparian | Não cadastrado | 25/11/2013 | Não | Sim | Não |
| Conceição de Macabu | Rejeitado | 17/09/2013 | Em elaboração | Não | Não |
| São Francisco de Itabapoana | Não cadastrado | Não possui | Não | Não | Não |
| São José de Ubá | Em análise | 05/12/2014 | Não | Não | Não |
| Sumidouro | Não cadastrado | Não possui | Não | Não | Não |

Fonte: Elaboração própria (2020).²⁴

No quadro acima, os dados referentes aos CPFs são da MUNIC 2018. Em levantamento recente para este artigo, buscando a atualização desses dados, é encontrada pouquíssima mobilização em torno dessas instituições nesses municípios. O Conselho Municipal de Cultura de Comendador Levy Gasparian refere-se à Lei nº 62, de 23 de junho de 1994. Apesar da data antiga, o órgão está ativo, com decretos recentes de nomeação, mas nenhum processo de reformulação da Lei. Em Sumidouro, em 2017, o Poder Legislativo remeteu uma indicação ao Executivo, de autoria do vereador Rodineli Tomaz da Costa, solicitando mais estrutura de gestão para à cultura, inclusive a constituição do SMC (SUMIDOURO, 2017) – o que não parece ter sido atendido, visto a ausência de iniciativas do tipo no poder executivo.

Outros municípios do estado também não possuem um cenário muito favorável no que tange às instituições de cultura, tais como: Cambuci, Carapebus, Engenheiro Paulo de Frontin, Itaocara, Natividade e Seropédica. Nenhum desses fez a adesão ao SNC, assim como não declararam a existência de CPFs na MUNIC 2018. Ainda é preciso investigar a fundo as motivações que levaram esses municípios a submeterem seus Planos de Ação e se tiveram dificuldades

24 Elaboração dos autores a partir de Sistema Nacional de Cultura (2020), Versnc (2018) e IBGE (2019).

para tal. Mas desde já, é válido observar a intensa mobilização do Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Cultura do Rio de Janeiro e o Fórum de Cultura do Rio de Janeiro da sociedade civil, que se constituíram como rede de apoio e/ou pressão para que gestores elaborassem de seus Planos de Ação e reivindicassem os recursos da LAB.

O Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Cultura assumiu uma postura protagonista junto ao governo estadual nas medidas que procuravam evitar a sobreposição de recursos e teceu uma rede de compartilhamento de arquivos, minutas de editais e pareceres jurídicos das administrações públicas sobre as formas de operacionalizar os recursos. Os municípios de Barra Mansa, Volta Redonda e Niterói, em especial, orientaram os demais municípios, promovendo conferências virtuais e webinários.²⁵

Convém ressaltar que esses três municípios supracitados vêm estruturando suas políticas culturais em torno do modelo de gestão proposto pelo SNC, empreendendo experiências de excelência e democráticas na gestão pública de cultura.

Já o Fórum de Cultura do Rio de Janeiro mobilizou a sociedade civil em direção ao compartilhamento de experiências. Nesse órgão participam gestores, especialistas, artistas, conselheiros e fazedores de cultura. Por exemplo, o Fórum da Divisão Norte Fluminense, na figura de sua presidente Kátia Macabu, dispendeu orientação aos gestores que estavam com dificuldades na elaboração dos Planos de Ação.²⁶ Igualmente, o Fórum Permanente de Cultura da Baixada Litorânea tem articulado entre os municípios da região experiências, soluções e apoio.

Ainda é válido mencionar algumas transformações em direção aos SMCs fluminenses, por influência da LAB: Paty do Alferes fez adesão recente, com publicação no DOU em 13 de julho de 2020;

.....
25 Informações de entrevista concedida em 10 de novembro de 2020 pelo presidente do Fórum e gestor de cultura de Barra Mansa, Marcelo Bravo. Constam também nas atas de reuniões do Fórum.

26 São Francisco... (2020).

Silva Jardim, em 25 de outubro de 2020, teve a criação do Conselho Municipal de Política Cultural aprovada por unanimidade na Câmara dos Vereadores, em 25 de outubro de 2020. Também vale ser pontuado que muitos conselhos apresentaram expressiva mobilização em prol da implantação da LAB em seus municípios, em ações como a criação do cadastro municipal e debates sobre os objetos dos editais. São exemplos os municípios de Armação dos Búzios, Barra Mansa, Cachoeiras de Macacu, Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Itatiaia, Macaé, Niterói, Paraíba do Sul, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João da Barra, Três Rios e Volta Redonda. Ao menos nesses foi possível acompanhar as intensas atividades divulgadas em fanpages e canais do YouTube.

CONCLUSÕES

Este artigo teve como objetivo tecer um panorama das primeiras impressões sobre a LAB em sua relação com o SNC. Tendo em vista a aproximação da proposta da lei com o SNC, na descentralização de recursos numa lógica federativa, intentou-se observar se os municípios que possuem SMCs mais institucionalizados adequaram-se melhor à política. Além disso, foi averiguado se a LAB foi capaz de revigorar o SNC e os sistemas locais, a despeito do contexto desfavorável às políticas culturais que paira nos anos recentes.

Os dados disponíveis até o momento demonstraram que, de fato, a LAB teve melhor recepção nos municípios que apresentavam mais instituições ligadas ao SNC. Assim, consideramos que o SNC foi capaz de fornecer bases para melhor funcionamento da política, muito embora esses resultados pudessem ter sido superiores se o SNC tivesse instaurado em sua plenitude.

Também identificamos indícios de que a LAB foi capaz de estimular o SNC e os SMCs, após longo período de inércia, nos dados que apontam crescimentos da adesão, da criação de instituições em âmbito local e da interação dos gestores com a Plataforma SNC. Esse panorama se confirmou tanto no Brasil como um todo quanto nos

municípios fluminenses, onde se observou também a intensificação das atividades dos Conselhos Municipais de Cultura e de redes de apoio através de Fóruns de Cultura. Apesar da constatação da externalidade positiva nesse primeiro momento da LAB, é preciso seguir observando até que ponto esse estímulo se manterá, sobretudo com a frustração de gestores e sociedade civil pela burocracia e dificuldade de implementação em âmbito municipal.

Antes de afirmar que o estímulo da LAB ao SNC apresenta-se como tendência, é preciso cautela. Afinal, a LAB foi uma iniciativa do Congresso, e não do Executivo. Depois de cumprida, o mais provável é que o governo federal siga sem maiores estímulos às políticas culturais, visto que essa não é uma prioridade na agenda governamental. Além do cenário desfavorável no contexto da União, é preciso considerar que a crise política e financeira em âmbito municipal deverá se agravar pelos efeitos da pandemia. Além disso, a cultura também não costuma ser prioridade nos investimentos públicos nas agendas governamentais municipais.

Assim, seguiremos acompanhando os impactos da LAB, em longo prazo na sua relação com os Sistemas de Cultura e, em médio prazo, complementando as análises deste artigo na observação dos municípios que conseguirão executar os recursos com plenitude, dos que terão que lhes reverter e daqueles que enfrentarão diligências nos relatórios de gestão.

REFERÊNCIAS

BARBALHO, A. *Sistema Nacional de Cultura: campo, saber e poder*. Fortaleza: EdUECE, 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.464, de 17 de agosto de 2020. Regulamenta a Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, que dispõe sobre as ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 ago. 2020a, p. 5. Disponível em: <https://bit.ly/3nYbt27>. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jun. 2020b, p. 1. Disponível em: <https://bit.ly/2XWE9y2>. Acesso em: 19 jan. 2021

BRASIL. Ministério da Cultura. Estruturação, *Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2011.

CALABRE, L. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. *Extraprensa*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020.

COVID-19 y las políticas culturales en Brasil. RGC *Ediciones*, Buenos Aires, 17 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/392JXMR>. Acesso em: 19 jan. 2020.

ESCOLA DE POLÍTICAS CULTURAIS. *Sobre*. Campinas: 2 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3o2X2tr>. Acesso em: 10 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

LIMA, L. D.; PEREIRA, A. M. M.; MACHADO, C. V. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da Covid-19. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 7, p. 1-6, 2020.

OBSERVATÓRIO DE ECONOMIA CRIATIVA DA BAHIA. *Impactos da Covid-19 na economia criativa: boletim resultados preliminares: edição 4 – 22/05/2020*. Salvador: 2020. Disponível em: <https://bit.ly/35U96Hu>. Acesso em: 31 jul. 2020.

OLIVEIRA, M. C. V. Cultura, pandemia e a crise do que já estava em crise. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3qE5S2P>. Acesso em: 19 jan. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal*

Brasileiro. Brasília, DF: PNUD: IPEA: FJP, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/392HKRz>. Acesso em: 19 jan. 2021.

RODRIGUES, N.; JULIANA; AZEVEDO, D. A. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. *Espaço e Economia*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 1-11, 2020.

SÃO FRANCISCO de Itabapoana, RJ, não recebe recursos da lei Aldir Blanc. *GI*, Rio de Janeiro, 31 out. 2020. Disponível em: <https://globo/3qx6mri>. Acesso em: 19 jan. 2021.

SECRETARIA ESPECIAL DE CULTURA. Comunicado SNC. Brasília, DF: 2020. Disponível em: . Acesso em: 10 ago. 2020.

SISTEMA NACIONAL DE CULTURA. *Estados*. Brasília, DF: [20--]a. Disponível em: <https://bit.ly/3qAdp2x>. Acesso em: 1 nov. 2020.

SISTEMA NACIONAL DE CULTURA. *Estatísticas*. Brasília, DF: 9 jan. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3sbjumV>. Acesso em: 15 dez. 2020.

SISTEMA NACIONAL DE CULTURA. *Municípios*. Brasília, DF: [20--]b. Disponível em: <https://bit.ly/3p3bpiT>. Acesso em: 9 jun. 2020.

SISTEMA NACIONAL DE CULTURA. *Painel de indicadores: Lei Aldir Blanc*. Brasília, DF: 15 set. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3oU54pX>. Acesso em: 10 nov. 2020.

SUMIDOURO. *Indicação n° 050 de 4 de junho de 2017*. Sumidouro: Câmara Municipal, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3nZISuz>. Acesso em: 19 jan. 2021.

UNESCO; CONFEDERAÇÃO INTERNACIONAL DAS SOCIEDADES DE AUTORES E COMPOSITORES. *ResiliArt: artists and creativity beyond crisis*. Paris: UNESCO: CISAC, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/38WqD3y>. Acesso em: 31 jul. 20.

VERSNC. Brasília, DF: 5 nov. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2LZE1eh>. Acesso em: 10 nov. 2020.