

CULTURA

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

POLÍTICAS SOCIAIS

acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza (editor)

Marco Antônio Carvalho Natalino

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Cultura

Frederico Augusto Barbosa da Silva

Paula Ziviani

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CULTURA¹

1 APRESENTAÇÃO

As políticas culturais brasileiras têm sido desafiadas pelo subfinanciamento e descaso recorrente. Depois de duas décadas de otimismo, não sem disputas e controvérsias políticas e ideológicas, a área cultural se viu abatida por dúvidas em relação à continuidade de suas políticas. Nossa hipótese é que a agenda positiva não gerou uma forte institucionalização, por duas razões. A primeira relacionada ao subfinanciamento e às dificuldades de estabelecer uma percepção clara da disposição de recursos em médio e longo prazos. A segunda, que reputamos mais de extrema relevância, é a qualidade da logística e do descuido por processos de implementação, uma vez que os instrumentos de políticas pública são escolhidos, como afirmam Spíndola e Olliak (2019), de forma intuitiva e sem sustentação teórica.

No campo das políticas culturais, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios compartilham com a União as responsabilidades pela garantia dos direitos culturais. As exigências de coordenação e cooperação entre os três níveis de governo são enormes. Para responder a essas questões, foram constitucionalizados o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Plano Nacional de Cultura (PNC). Ambos são instrumentos de coordenação das relações intergovernamentais e são pressionados pela insuficiência de recursos e pelas dificuldades de institucionalização de políticas setoriais.

Setor já frágil em termos de financiamento e políticas públicas de fomento, a cultura enfrenta atualmente uma de suas maiores crises decorrente dos efeitos negativos da paralisação de grande parte de suas atividades. A pandemia do coronavírus impactou significativamente a dinâmica do mercado de trabalho cultural. Atividades culturais, tais como ida a museus, teatros, casas de espetáculos, cinemas, exposições, realização de eventos, shows, festivais, apresentações de circo, dança, *performance* e outros segmentos, foram suspensas em virtude da necessidade de isolamento social, a principal forma de evitar a contaminação pela Covid-19. Entre os setores da economia mais abalados, na cultura, projetos em andamento foram interrompidos, o planejamento de novas propostas paralisado, eventos culturais e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/cultura>

exposições cancelados. A circunstância do momento colocou em risco a manutenção de espaços culturais e postos de trabalho e, conseqüentemente, a garantia da renda de profissionais da cultura em todo o país.

Para lidar com as adversidades impostas pela quarentena, foram improvisadas novas formas de trabalhar e produzir cultura, por intermédio das mídias eletrônicas, realização de *lives*, cursos *on-line*, *performances*, espetáculos, teatros, shows, musicais, concertos virtuais. Ainda que alternativas venham sendo encontradas, novos desafios se sobrepõem como, por exemplo, o da monetização das ações realizadas *on-line* – a maioria ofertada gratuitamente –, as dificuldades do formato e de uma linguagem híbrida impostas pelas tecnologias empregadas para o registro e a exibição das atividades culturais, desigualdades no acesso às ferramentas que garantem o profissionalismo das produções realizadas em casa, exclusão da equipe técnica, apoio de patrocinadores, entre outras.

A premência de proteção emergencial decorrente da pandemia de Covid-19 levou à criação da Lei Aldir Blanc (LAB), a qual procurou enfrentar as vulnerabilidades dos trabalhadores e produtores do campo cultural. A proposta inicial foi definir ações emergenciais para o setor cultural durante a pandemia por intermédio da previsão de repasse de recursos a estados, DF e municípios de todo o país para implementação de medidas de apoio aos trabalhadores culturais. A LAB trouxe R\$ 3 bilhões para a área, sendo 50% para os estados e o DF e 50% para os municípios. O otimismo da sociedade civil e dos diferentes setores das artes e da cultura levou-nos a imaginar que a lei pudesse ter um papel importante na consolidação do sistema e que, inclusive, pudesse ser perenizada.

Entretanto, a LAB tem um desenho interessante, mas que aumenta o risco de transferência de maiores responsabilidades para estados, DF e municípios, embora esses já estejam premidos por restrições fiscais, como se verá na seção 2. Toda lei é um artefato, um documento que cristaliza e estabiliza uma composição específica de ideias, interesses e compreensões, e deve ser decodificado, no que for possível, para quem a lê e interpreta sem conhecer todos os seus processos internos de construção. A lei também é uma norma que deve ser interpretada pelo que diz, mas também em relação ao conjunto de dispositivos que devem ser criados para operacionalizá-la.

Nesse sentido, a lei ou a norma é um dispositivo que agrega fatos e fantasias, regras precisas e justificativas gerais. Assim, cada lei pode ser ponderada pelos seus usos simbólicos e pela sua capacidade de atingir seus objetivos mais específicos. Cria uma imagem que nem sempre se vê no espelho fosco das capacidades institucionais. Portanto, expressa um dever ser ao qual as instituições deverão se adaptar e para o qual deverão criar capacidades.

Na realidade, a LAB traz não apenas um texto normativo, mas interpretações que os atores fazem dela, uma caudalosa heterogeneidade de proposições e conceitos, muitas delas abertas e outras com precisão suficiente para serem reduzidas a regras ou comandos claros, evitando ambiguidades. O sonho dos implementadores de normas elaboradas centralmente é o desenho de estruturas simples de ação administrativa. Nem sempre é possível, discutiremos mais adiante.

No direito brasileiro podemos perceber normais gerais, leis-quadro que se voltam a estabelecer políticas. É o caso, por exemplo, dos direitos culturais expressos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), do SNC e do PNC. O conjunto define fins, objetivos, princípios, diretrizes, instrumentos etc. como estruturantes da arquitetura jurídico-institucional da área cultural. Ademais, os executivos definem, através dos seus orçamentos, lei de diretrizes orçamentárias (LDOs) e planos plurianuais (PPAs), programas, projetos e ações.

Este texto se divide em seis partes, além desta introdução. A seção 2 traça alguns eixos interpretativos que contextualizam os sentidos possíveis da LAB. A seção 3 expõe a estrutura da LAB (a lei ou norma). A seção 4 apresenta a discussão dos sentidos da LAB, a qual transita entre lei emergencial ou janela de oportunidade para consolidar o SNC. A seção 5 traz os resultados preliminares de um dos instrumentos desenhado na LAB, as transferências da União e a adesão dos entes federados à lei. Em seguida, a seção 6 apresenta algumas controvérsias que dizem algo a respeito do processo legislativo e das dissonâncias cognitivas e políticas no âmbito da implementação de políticas públicas. Por fim, a seção 7 tece os comentários finais.

2 CONTEXTUALIZANDO A LEI ALDIR BLANC: CONSIDERAÇÕES INTERPRETATIVAS

A LAB foi criada para preencher uma lacuna das ações públicas de proteção social no período da pandemia da Covid-19. Teve como objetivo central oferecer recursos contra a perda de renda de artistas e técnicos culturais nesta circunstância. A lei lida com fatos conhecidos. Os trabalhadores da cultura perderam a capacidade de manter suas atividades normais e, com isso, a renda. Outra questão associada direta e indiretamente é a do funcionamento de equipamentos e espaços.

Os equipamentos culturais e as atividades vivem de projetos, alguns com renda de atividades de venda de bens e serviços, outros dependentes de financiamento público através de projetos via fomentos direto (recursos orçamentários via editais públicos operacionalizados por programas, projetos, bolsas, prêmios, contratos, convênios etc.) ou indireto (apoio empresarial com contrapartida em incentivos fiscais que podem ser operacionalizados de diferentes maneiras incluídas as citadas para o fomento direto).

A LAB responde a problemas fáticos, do mundo real, e a dificuldades do Executivo de reconhecer imediatamente, no processo de enfrentamento à pandemia e suas consequências, as especificidades setoriais durante a pandemia. Mas, mesmo assim, sem reconhecimento, ou fruto de dissonâncias cognitivas – ou ideológicas – em relação às políticas culturais,² são necessárias ações do Executivo: autorização dos recursos e operacionalização das transferências.

A burocracia pública cultural, já com capacidades de ação constrangidas, foi imobilizada pela lógica da *guerra cultural* e pelas sucessivas mudanças institucionais. Mudanças essas realizadas tanto em nome do ajuste fiscal, quanto da minimização da ação do Estado e do seu realinhamento com lógicas externas ao mundo da cultura, seja do uso da cultura para fins sociais, econômicos ou religiosos.

O problema, evidentemente, não é o uso em si da cultura como recurso para outros fins, ademais sempre contemplados nas políticas culturais, mas a redução radical do alcance das políticas culturais, a restrição de sua abrangência e diversidade e a limitação da *publicidade* das ações. Referimo-nos ao corte de processos de escuta e participação de setores culturais, mas também das linhas de comunicação do que o governo federal faz efetivamente no âmbito da cultura.

As dificuldades da Secretaria Especial de Cultura (Secult) em responder às demandas provenientes da pandemia é um fato que decorre do conjunto de movimentos governamentais e não uma qualidade das políticas culturais federais. Não é demais lembrar das dificuldades similares de grande parte dos estados e municípios de fazerem frente às demandas de estruturação de políticas culturais, seja por sua conflitualidade política, subfinanciamento, complexidade ou questões administrativas e jurídicas. Dessa forma, dar respostas oportunas depende da formação de agenda adequada e de capacidades de processamento tecno-político.

O delineamento da LAB padecia dessas dificuldades ao preconizar transferências diretas para estados, DF e municípios, deixando claros os critérios, mas não quais seriam os mecanismos operacionais para que isso fosse realizado. Muitas indagações resultaram da abertura semântica das proposições normativas, o que deixou sem resposta imediata uma série de controvérsias práticas que careciam de definições precisas: prazos, exigência ou não de cadastro, prestação de contas, necessidade de regulamentação local, o que deveria ou não ser regulamentado etc.

2. A atitude do Executivo é a desfaturização dos problemas setoriais, a sua dificuldade de reconhecer lógicas políticas que não possam ser agrupadas em linguagem da economia mais reducionista ou da cultura como instrumento para fins sociais (quando a Secult foi para o Ministério da Cidadania) ou do turismo (hoje a Secult vincula-se ao Ministério do Turismo). O mercado dá a tônica, não existem problemas quando não podem ser agrupados em classificações econômicas gerais. O setor cultural é visível a não ser como atividade econômica genérica; invisível em sua dinâmica própria e em termos de políticas públicas.

O contexto pandêmico não atenuou exigências normativas, as transferências fundo a fundo implicariam regulamentações locais. Como se vê, a produção normativa não é simples nem homogênea, assim, é necessário ter cautela para interpretar seus sentidos. Ademais, à medida que os fatos se aproximam e são necessários critérios de implementação, as coisas se complicam rapidamente.

Os desafios apresentados pelo processo de implementação da LAB têm trazido à baila importantes questões para o setor, sobre as quais este texto se propõe refletir. O texto tem como objetivo apontar as dificuldades inerentes ao sistema cultural brasileiro, ao elencar as principais alterações que ocorreram na LAB desde a sua formulação e os sentidos produzidos a partir de então, bem como a retomada que a discussão sobre o processo de transferência de recursos para estados, DF e municípios faz do SNC.

3 ESTRUTURAÇÃO DA LEI ALDIR BLANC

A LAB contém três conjuntos de instrumentos de política pública: i) transferências da União; ii) políticas e ações realizadas pelos três níveis de governo e por bancos federais; e iii) previsão de comportamento das políticas públicas culturais “normais” que foram impactadas pela pandemia.

QUADRO 1

Instrumento de política pública implementado pela União: transferências da LAB

Ação/instrumento	Recursos	Crítérios	Público
Transferências a estados, DF e municípios.	R\$ 3 bilhões: 50% para os estados e o DF e 50% para os municípios.	Sessenta dias para alocar recursos: 20% conforme o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 80% conforme população dos estados, do DF e dos municípios, respectivamente.	Vinte e seis estados, o DF e 5.568 municípios.

Elaboração dos autores.

Os 26 estados, o DF e os 5.568 municípios poderiam receber os recursos repassados pela União: 50% (R\$ 1,5 bilhão) aos estados e ao DF, sendo 20% (R\$ 300 milhões) de acordo com os critérios de rateio do FPE e 80% (R\$ 1,2 bilhão) em proporção ao tamanho da população. Em relação aos municípios, o princípio é o mesmo: 20% de R\$ 1,5 bilhão pelo FPM e 80% pela população. Os recursos dos municípios que não aderiram por vontade própria ou outra razão (por exemplo, falta de documentação ou documentação inadequada para cadastro) podem ser transferidos para a gestão do estado.

QUADRO 2
Instrumentos de política pública implementados por estados, Distrito Federal, municípios e bancos federais: ações previstas na LAB

Ação/instrumento	Recursos	Crerios	Público
Renda emergencial	Três parcelas de R\$ 600,00, mães sozinhas recebem R\$ 1.200,00.	Não recebem aqueles com emprego formal e não é possível acumular com outros auxílios. Não recebe quem tem renda familiar <i>per capita</i> acima de meio salário-mínimo ou renda familiar mensal total acima de três salários-mínimos. Não recebe quem teve rendimentos de R\$ 28.559,70 em 2018. O benefício será concedido, retroativamente, desde 1 ^a de junho de 2020 e será prorrogado no mesmo prazo em que for prorrogado o benefício previsto no art. 2 ^o da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Implementada preferencialmente pelos estados e pelo DF.	Pessoas físicas que comprovem e/ou autodeclarem atuação profissional nas áreas artísticas e culturais nos 24 meses anteriores à data de publicação da lei.
Editais: subsídio	Entre R\$ 3 mil e R\$ 10 mil.	Regulamentados pelos estados, pelo DF e pelos municípios. Pertencimento a cadastros culturais.	Espaços artísticos e culturais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as suas atividades interrompidas por força das medidas de isolamento social.
Editais de fomento	Definido pelos entes federativos.	Regulamentados pelos estados, DF e municípios Pertencimento a cadastros culturais.	Editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes, de espaços, de iniciativas, de cursos, de produções, de desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária, de produções audiovisuais, de manifestações culturais, bem como à realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais.
Créditos especiais	Bancos federais	Linhas de crédito para fomento e renegociação de dívidas. Os débitos deverão ser pagos no prazo de até 36 meses, em parcelas mensais reajustadas pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), a partir de 180 dias, contados do final do estado de calamidade pública. É condição para acesso aos créditos o compromisso de manutenção dos níveis de emprego existentes à data de entrada em vigor do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.	Trabalhadores do setor cultural ou a micro e pequenas empresas.

Elaboração dos autores.

Em síntese, a LAB tem três componentes de implementação direta pelos estados, municípios e pelo Distrito Federal, depois de recebidos os recursos da União:³ i) renda emergencial mensal aos trabalhadores da cultura (a rigor, com recebimento pelos critérios de elegibilidade inscritos na lei de emergência); ii) editais públicos para subsidiar equipamentos e fomento da ação cultural; e iii) créditos especiais. A seguir descritos.

- 1) Renda emergencial – “I - renda emergencial mensal aos trabalhadores e trabalhadoras da cultura” (Brasil, 2020d) : as três parcelas de R\$ 600,00 da *renda emergencial* (que podem ser pagas a até duas pessoas da unidade familiar) são destinadas a pessoas físicas que comprovem atividades culturais nos 24 meses anteriores à data de publicação da lei. Mães solo recebem R\$ 1.200,00. O auxílio emergencial não pode ser pago a quem: tem emprego formal ativo; recebe benefício previdenciário ou assistencial (com exceção do Bolsa Família); recebe parcelas de seguro-desemprego; recebeu o auxílio emergencial geral previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; tem renda familiar mensal *per capita* acima de meio salário-mínimo (R\$ 522,50) ou renda familiar mensal total acima de três salários-mínimos (R\$ 3.135,00) (o que for maior); e teve rendimentos acima de R\$ 28.559,70 no ano de 2018. A implementação dessa modalidade é de competência dos estados, enquanto as seguintes são divididas entre estados, DF e municípios.
- 2) Editais – “II - subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as suas atividades interrompidas por força das medidas de isolamento social” (Brasil 2020d): subsídios entre R\$ 3 mil e R\$ 10 mil regulamentados por estados, municípios e DF. Na mesma classe dos editais:

III - editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes, de espaços, de iniciativas, de cursos, de produções, de desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária, de produções audiovisuais, de manifestações culturais, bem como à realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais (Brasil, 2020d).
- 3) Créditos especiais – a LAB também prevê que bancos federais poderão disponibilizar linhas de crédito e condições especiais para renegociação de dívidas de trabalhadores do setor cultural ou de micro e pequenas empresas. As linhas de crédito serão destinadas a fomento de atividades.

3. Lembremo-nos que parte importante e não discutida da LAB se refere a providências sobre outros mecanismos de financiamento vigentes, especialmente os recursos dos orçamentos ordinários e dos incentivos fiscais em andamento.

Há dois elementos que compõem os instrumentos que foram ou são objeto de muita controvérsia, quais sejam: os cadastros e os prazos de implementação da LAB. Os municípios têm até sessenta dias para alocar os recursos, sendo o prazo contado a partir da data do seu recebimento. Caso os valores não sejam utilizados no prazo, esses terão que ser revertidos ao Fundo Estadual de Cultura (FEC) ou outros órgãos responsáveis pela gestão de recursos culturais no estado ao qual pertence o município. A lei não trata de recursos repassados aos estados e não utilizados.

Essas são as linhas principais de ação que motivaram a lei. Entretanto, o art. 12,⁴ que prorroga os prazos de aplicação de todos os dispositivos de fomento vigentes, e o art. 13,⁵ que tenta direcionar recursos de fomento ou incentivo fiscal a atividades disponibilizadas em redes sociais e em plataformas digitais, são muito importantes e não devem ser esquecidos do desenho da LAB, embora devam ser avaliados de forma diversa. É provável que o art. 13 tenha sido inócuo e o art. 12 tenha aplicação limitada, dada a lógica orçamentária, com limitações de inscrição de restos a pagar e as condicionantes anuais de disponibilização de recursos financeiros no contexto da gestão fiscal – ou seja, em função da dupla *restos a pagar e contingenciamento* – e, por sua vez, da lógica de aprovação e captação dos incentivos fiscais.

Em dezembro de 2019 foram registrados os primeiros casos de contaminação do coronavírus na cidade de Wuhan, na China. Rapidamente, o vírus se espalhou pelo mundo e, em 18 de março de 2020, o Brasil reconheceu o estado de calamidade pública em decorrência da emergência instaurada no âmbito da saúde (Brasil, 2020a). Enquanto outros países prontamente se preocuparam em planejar ações de assistência financeira aos artistas e às instituições de arte e cultura, como a Alemanha (Coronavírus..., 2020), o governo federal brasileiro, a despeito do reconhecimento por decreto, publicado no dia 20 de março de 2020, das adversidades decorrentes da pandemia, foi criticado pela não reação aos impactos do isolamento social na cultura (Secretaria..., 2020).

A crise do setor cultural não é novidade. Nos últimos anos a pasta vem enfrentando ataques, censuras, calúnias, redução de recursos, desmonte das estruturas que garantem a institucionalidade das políticas culturais e menor destaque no âmbito das políticas públicas federais (Barbosa da Silva e Ziviani, 2020). No contexto da

4. Art. 12. "Ficam prorrogados automaticamente por 1 (um) ano os prazos para aplicação dos recursos, para realização de atividades culturais e para a respectiva prestação de contas dos projetos culturais já aprovados pelo órgão ou entidade do Poder Executivo responsável pela área da cultura." (Brasil 2020d).

5. Art. 13. "Enquanto vigorar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, a concessão de recursos no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dos programas federais de apoio ao audiovisual, bem como as ações estabelecidas pelos demais programas e políticas federais para a cultura, entre os quais a Política Nacional de Cultura Viva, estabelecida nos termos da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, deverão priorizar o fomento de atividades culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e de plataformas digitais ou meios de comunicação não presenciais, ou cujos recursos de apoio e fomento possam ser adiantados, mesmo que a realização das atividades culturais somente seja possível após o fim da vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020." (Brasil, 2020d).

pandemia não houve mudança neste cenário, senão o agravamento da crise por ser um setor que depende, majoritariamente, da presença do público e aglomeração de pessoas em espaços e eventos. Diante da apatia do Poder Executivo na implementação de ações de assistência ao setor, a principal reação foi registrada no Parlamento, quando a bancada progressista no Congresso elaborou projetos de lei (PLs) de proteção emergencial para os trabalhadores da cultura em diálogo com o auxílio criado, em abril de 2020, para os trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEIs), autônomos e desempregados para enfrentamento da crise econômica causada pela pandemia (Brasil, 2020b).

A primeira ação foi a apresentação do PL nº 1.075/2020,⁶ da deputada e então presidente da Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados Benedita da Silva (do Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro – PT-RJ) e parlamentares coautores, e do PL nº 1.089/2020,⁷ do deputado José Guimarães (do PT do Ceará), na Câmara dos Deputados, ambos em 26 de março de 2020. Além desses, outros quatro PLs que propunham ações emergenciais para o setor cultural e artístico em caráter de urgência foram apresentados. São eles: PL nº 1.251/2020,⁸ da deputada Aline Gurgel (do Republicanos do Amapá); PL nº 1.365/2020,⁹ do deputado Tadeu Alencar (do Partido Socialista Brasileiro de Pernambuco – PSB-PE); PL nº 2.571/2020, do deputado Eduardo da Fonte (do Partido Progressista do Ceará – PP-CE);¹⁰ e PL nº 2.634/2020, do deputado Aureo Ribeiro (do Solidariedade do Rio de Janeiro).¹¹ A junção de todas as propostas de lei em um único instrumento legal, o PL nº 1.075/2020 (Brasil, 2020c), ficou a cargo da deputada Jandira Feghali (do Partido Comunista do Brasil do Rio de Janeiro – PCdoB-RJ), também integrante da Comissão de Cultura. O resultado foi a criação da Lei nº 14.017/2020, mais conhecida como Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc, três meses depois, em 29 de junho de 2020.

No entanto, a morosidade de um processo que se diz emergencial para a garantia de um mínimo de renda aos trabalhadores da cultura e, consequente, permissão da sobrevivência deste grupo aos tempos de pandemia não se encerrou no momento da publicação da lei. À falta de agilidade na elaboração da lei, negociada sob enunciados de regime de urgência, soma-se a demora do desenho do seu processo de implementação, revelando algumas das controvérsias por trás da LAB. As dificuldades de negociação, tramitação e aprovação do PL na Câmara giram em torno dos desentendimentos sobre quem pode receber o auxílio, se é necessário ter ou não cadastro cultural, se o auxílio deveria exigir contrapartida ou não, como nos

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3e51xCN>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/2NHREA9>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/3809mpk>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3bVDKCB>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3bSmMol>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3q7BJlu>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

termos promulgados pelas leis de incentivo e editais públicos do setor, e se os estados e municípios deveriam ter legislação específica referente à aplicação do auxílio. Além disso, discute-se como aplicar os recursos já recebidos para a realização de atividades culturais em 2020 e, conseqüentemente, como realizar a prestação de contas de projetos já aprovados. Outros temas de controvérsia são: os trabalhadores da cultura poderiam ter ou não corte no fornecimento de água, energia elétrica e serviços de telecomunicações diante do não pagamento das contas; deveria priorizar-se todo o setor cultural informal, tendo em vista a alta informalidade dos trabalhadores da cultura ou se o auxílio deveria ser reduzido para níveis de renda familiar; como contemplar os espaços e equipamentos culturais, entre outros. Alguns destes pontos serão retomados com mais profundidade na seção 5 deste texto.

Assim, desde que a LAB foi publicada, em uma tentativa de operacionalizá-la, vários outros instrumentos de regulamentação foram lançados, complexificando ainda mais o entendimento do processo. A sua regulamentação foi publicada dezoito dias depois pelo Decreto nº 10.464, de 17 de agosto de 2020. Após a normatização da lei, o governo, por intermédio da Secult, realizou mais três comunicados com informações sobre o cronograma de pagamentos, a relação dos cadastros federais da cultura aptos à comprovação para o recebimento do auxílio e o documento de perguntas frequentes, tendo em vista as dúvidas suscitadas pela falta de clareza sobre as ações emergenciais destinadas ao setor cultural.

Na sequência, o Decreto nº 10.489, publicado em 17 de setembro de 2020, alterou o Decreto nº 10.464, que regulamenta a LAB. Uma das principais mudanças foi eximir a contrapartida do auxílio recebido, tendo em vista que a exigência contraria a orientação referente ao isolamento social. Isso porque as atividades de compensação deveriam acontecer em escolas públicas, que estão fechadas, e/ou em espaços públicos, locais impedidos de abrigarem atividades que resultem em aglomeração de pessoas.

O Comunicado nº 4/2020 informa o prazo de 17 de outubro de 2020 para que os municípios insiram seus planos de ação na Plataforma +Brasil para a realização do repasse de recurso. Já o Comunicado nº 5/2020 estende o prazo dado no comunicado anterior para 23 de outubro de 2020 e determina o prazo de 26 de outubro de 2020 para a assinatura do termo de adesão disponível na mesma plataforma. O Comunicado nº 6/2020 determina os dados bancários das contas do FEC do estado onde o município se localiza para que este devolva os recursos não utilizados no prazo de sessenta dias. E, por fim, o Comunicado nº 7/2020 prorroga o prazo para pagamento do lote 4 para 13 de novembro de 2020, diante da dificuldade dos municípios para abertura de conta bancária vinculada à Plataforma +Brasil para o recebimento do repasse de recursos. O quadro 3 registra o histórico dos documentos mencionados.

QUADRO 3
Documentação de regulamentação da Lei Aldir Blanc

Número	Data	Instrumento	Descrição
1	6 de fevereiro de 2020	Lei nº 13.979	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
2	20 de março de 2020	Decreto Legislativo nº 6	Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.
3	26 de março de 2020	Projeto de Lei nº 1.075	Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural, enquanto as medidas de isolamento ou quarentena estiverem vigentes, de acordo com a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
4	26 de março de 2020	Projeto de Lei nº 1.089	Dispõe sobre a concessão de benefícios emergenciais aos trabalhadores do setor cultural a ser adotado durante o estado de emergência em saúde que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.
5	30 de março de 2020	Projeto de Lei nº 1.251	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e Fundo Nacional da Cultura (FNC).
6	31 de março de 2020	Projeto de Lei nº 1.365	Cria benefício para os trabalhadores da área das artes e da cultura em virtude da emergência em saúde pública decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.
7	12 de maio de 2020	Projeto de Lei nº 2.571	Altera a Lei nº 8.313/1991, Lei Rouanet, para prever a possibilidade de captação de recursos para apresentações ao vivo com interação popular via internet (<i>lives</i>) e prevê que os artistas regionais terão preferência na obtenção dos recursos.
8	14 de maio de 2020	Projeto de Lei nº 2.634	Dispõe sobre o repasse de recursos do FNC para os fundos de cultura estaduais, municipais e do Distrito Federal, enquanto perdurar a situação de calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6/2020.
9	29 de junho de 2020	Lei nº 14.017 (Lei Aldir Blanc)	Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública.
10	17 de agosto de 2020	Decreto nº 10.464	Regulamenta a Lei nº 14.017/2020.
11	21 de agosto de 2020	Comunicado nº 1	Cronograma de pagamento, conforme estabelecido no Decreto nº 10.464, de 18 de agosto de 2020.
12	25 de agosto de 2020	Comunicado nº 2	Relação de cadastros federais da cultura considerados homologados, conforme estabelecido na Lei nº 14.017/2020.
13	1ª de setembro de 2020	Comunicado nº 3	Perguntas frequentes sobre o disposto na Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020 (Lei Aldir Blanc), e no Decreto nº 10.464, de 17 de agosto de 2020.
14	17 de setembro de 2020	Decreto nº 10.489	Altera o Decreto nº 10.464/2020.
15	16 de outubro de 2020	Comunicado nº 4	Lei Aldir Blanc: prazo para encaminhamento dos planos de ação.
16	22 de outubro de 2020	Comunicado nº 5	Lei Aldir Blanc: prazo para envio dos planos de ação em complementação e assinatura dos termos de adesão.
17	5 de novembro de 2020	Comunicado nº 6	Lei Aldir Blanc: dados bancários para reversão aos estados, dos recursos dos municípios que não cumpriram o prazo previsto no art. 12 do Decreto 10.464/2020.
18	9 de novembro de 2020	Comunicado nº 7	Lei Aldir Blanc: prorrogação do prazo para pagamento do lote 4.

Elaboração dos autores.

Como se vê, desde o seu surgimento, o instrumento apresentou inúmeros desafios na sua operacionalização diante de um setor eminentemente informal, desmobilizado e ausente de cadastros oficiais e base de dados abrangentes de identificação e mapeamento do campo em todo o país. Dois argumentos principais podem ser aferidos deste processo. O primeiro deles consiste na evidência trazida pelo quadro 3 relativa à morosidade da implementação da LAB e sua dificuldade de funcionar emergencialmente em atendimento à urgência da crise financeira enfrentada pelo setor artístico e cultural durante a pandemia. Por sua vez, o segundo argumento refere-se à própria implementação da lei, algo comemorado pelo setor cultural diante da realização da transferência de recursos do governo federal para estados, DF e municípios. As seções a seguir abordam tais sentidos.

4 OS SENTIDOS DA LAB: LEI DE EMERGÊNCIA OU CONSTRUÇÃO DE UM NOVO FEDERALISMO?

“Seria mais fácil implementar a lei caso o SNC estivesse consolidado (...). A Lei Aldir Blanc deu um novo impulso junto aos gestores culturais e aos agentes do campo ao Sistema”. (Alexandre Barbalho).¹²

“Lei Aldir Blanc não se presta à construção do SNC”
(Humberto Cunha Filho)¹³

Os objetivos da LAB são simples: proteger trabalhadores de baixa renda, subsidiar equipamentos e pequenas empresas, fomentar a ação cultural e apoiar economicamente através de crédito e renegociação de dívidas. Além disso, mantém a estrutura normal de financiamento adiando a execução de projetos por um ano.

Os discursos sobre a lei transitam por diferentes sentidos organizados em torno do seu caráter emergencial ou da possibilidade de se construir a partir dela um novo pacto federalista no campo cultural. Podem-se organizar discursos densos em forma de hipóteses que os simplificam e que terão consequências para a avaliação da LAB: i) a lei é emergencial; ii) não tem condições de ser emergencial pela ausência de sistema nacional robusto; iii) é uma oportunidade de construção do sistema; e, finalmente, iv) não se presta à construção do sistema. A leitura politicamente mais interessante é aquela que já dá um passo à frente e, na defensiva, afirma que a LAB não deveria se limitar ao seu caráter de lei emergencial, mas sim se constituir em parte de um processo político, quem sabe, de construção de um sistema nacional.

Dos quatro ciclos presidenciais pós-CF/1988, dois foram interrompidos por processos de impedimento. A implementação de agenda de reformas depende de coalizões políticas e de negociações legítimas entre Executivo e Legislativo. A mitigação de conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo depende de sólidas

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3kFgj00>>.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3kF6TFZ>> e em <<https://bit.ly/3uPfyA>>.

bases congressuais. O Judiciário foi incitado recorrentemente a se posicionar naquelas relações através da judicialização do contencioso político. Essas relações não são necessariamente espúrias, como se vê em muitas críticas apressadas, mas induzem discussões a respeito da legitimidade e da luta pela legitimidade na implementação de agendas políticas e econômicas específicas. A LAB, foi uma iniciativa do Parlamento e enfrentou aparentemente indisposição inicial do Poder Executivo federal na alocação de recursos e na implementação de ações direcionadas à cultura. Por seu turno, há de se reconhecer que, o papel de coordenação, assim como a disponibilização dos recursos a serem destinados às demais esferas governamentais, viriam do governo federal.

Os três tipos de entes políticos no Brasil têm ampla autonomia decisória sobre suas políticas culturais. Governo federal, 26 estados e DF e 5.568 municípios compõem o federalismo cooperativo na área cultural. A adjetivação “cooperativo” deve ser qualificada. Em termos gerais, as três esferas de governo devem convergir na direção do dever de agir para que os direitos culturais sejam realizados. Entretanto, as dissonâncias cognitivas, as diferentes concepções e valores que envolvem a ação pública podem elevar o nível das controvérsias e dos conflitos.

As esferas de governo locais limitam e temperam as intervenções federais, a participação social também é um fator de contenção das imposições estatais centrais e mesmo dos governos locais. Todavia, a ação positiva por parte do poder público exige a mobilização de critérios e a distribuição de recursos entre os níveis de governo, bem como implica na produção normativa que sempre delimita a liberdade e constrange a ação. A finalidade da política pública é orientar a dinâmica da ação em determinadas direções, mesmo que conferindo grau elevado de autonomia aos atores, apenas aquecendo suas possibilidades de agir e fazer.

Municípios de menor porte e sem estruturas formais tenderão a agir demandando as condições que lhes reconheçam suas determinantes, isto é, níveis de autonomia, recursos e capacidades organizacionais e técnicas. Questões fiscais, recursos tributários, infraestrutura cultural, dinamismos econômicos, sociais e políticos das cidades de porte maior exigirão outras regras e normas de atuação. Assim, a cooperação se dá diante de disposições e orientações para a ação que são muito variadas.

A CF/1988 define o pacto federativo. Cada ente tem liberdade e autonomia para legislar e determinar funções, embora o quadro geral e o papel de coordenação geral sejam atribuições federais. As autonomias fiscal e administrativa formais não estão associadas a capacidades financeiras e institucionais materiais. A distribuição territorial de capacidades é muito desigual. As capacidades de coordenação federal e estaduais se movimentam nesse contexto de grandes heterogeneidades.

Os processos políticos locais têm impactos expressivos nas relações interfederativas no campo cultural e determinam, embora apenas em parte, as possibilidades de construção do SNC. Esses elementos acabam por delimitar as dificuldades do governo federal na coordenação de políticas culturais.

A precariedade da institucionalização do SNC, embora constitucionalizado, decorre desse conjunto de elementos fiscais, administrativos e políticos e se desdobra nas dificuldades de construção de um sistema de financiamento nacional.

Aqui são inúmeras as iniciativas que não chegaram a termo satisfatório em decorrência das premissas fiscais do governo federal no período pós-constitucional. Argumentos contrários à manutenção da fragmentação e do subfinanciamento não tiveram força suficiente para mover o Congresso Nacional, mesmo com presença da frente ampla pela cultura e da aprovação de inúmeras emendas constitucionais na área. As vinculações talvez encontrem na retórica da rigidez orçamentárias e na falta de espaço para investimentos um adversário forte, o que impede o caminho na direção da garantia de montante de recursos e estabilidade para a área, inclusive na forma de transferências de recursos para estados, DF e municípios.

Dessa forma, a estrutura do federalismo cultural expressa-se na CF/1988, nas emendas e nas reformas constitucionais apoiadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado; adicionalmente, o federalismo cultural encontra limitações nas relações entre o Poder Executivo federal e as possibilidades de aprovação de normas legislativas gerais que vinculem recursos próprios e dos entes federativos para as políticas culturais.

Enquanto o problema central são os recursos, a gestão orçamentário-financeira e fiscal, a balança será negativa para as políticas culturais e reforçará a não institucionalização do SNC. Se o federalismo é uma forma de organização territorial e de articulação entre esferas governamentais, federal, regional e local, envolvendo compatibilização de valores, concepções, interesses e orientações de ação, estabelecendo alianças e obrigações entre os atores, os recursos para a institucionalização são imprescindíveis (Rocha, 2013).

Entretanto, caso seja aprovada uma vinculação de recursos tributários ou mesmo a continuidade da LAB, haverá limitação da autonomia e da liberdade dos entes federados na alocação de recursos e na produção de políticas, sobretudo pela necessidade de regulamentações – talvez uma Lei Orgânica da Cultura – que ofereçam parâmetros organizacionais de nível nacional. Algo do gênero implicaria em decisões de escopo e organização do poder público, a exemplo da parametrização das contas públicas na área cultural.

Há um argumento insidioso e falso que voltou a circular. Falar de organizar a cultura é apontar para as instituições públicas que fazem gestão direta, fomentam, financiam e regulamentam as condições para o exercício da cultura. É um equívoco ou má-fé misturar as atividades de estruturação do Estado cultural nacional com uma impossível organização da cultura, como dizem alguns críticos; imaginamos que a área já passou da fase de afirmação própria, mas no momento julgamos necessário entoar o mantra de reconhecimento do âmbito cultural como objeto de política. Mais mercado pode ser até saudável para que formas de criação sejam

dinamizadas, mas é consabido que os mercados apenas existem pela presença ativa dos estados. Constituir-se em 6% do mercado de trabalho nacional e 3,4% do consumo das famílias não é algo trivial e que dispensa a atividade política e administrativa, direta e indireta, sobre a vida cultural.

No caso da área cultural, ainda há o forte elemento da composição das atividades culturais e de sua imensa diversidade. Os desafios de cada estado e município são muito diversos. Mesmo que padrões formais de organização de ações comuns se justifiquem,¹⁴ deve-se reconhecer a premissa das complexidades locais.

A vontade de oferecer uma linguagem comum para as políticas culturais não deveria obliterar que as ações públicas na área lidam com diferenças, multiplicidades e formalidade e regras administrativas. Na verdade, as alianças são organizadas em torno dos fundos públicos e, mesmo que a distribuição particular de autoridade e recursos seja dinâmica, há expectativa de resultados e de acúmulos institucionais mais ou menos permanentes e consistentes historicamente.

A dependência de recursos do governo federal por parte especialmente dos municípios gerou certo movimento de adesão às suas políticas, ampliando, assim, as possibilidades de coordenação federal e de leve constrangimento e indução no sentido da produção de ações locais. Exemplos dessas políticas são o Programa Mais Cultura, com ações relacionadas a pontos de cultura, bibliotecas, museus, ações para o audiovisual, microcrédito etc. Em relação ao SNC, os 27 estados e 2.714 municípios (no total de 5.565) fizeram a adesão. A adesão ao SNC não é condicionada, pelo menos até o momento, a transferências de recursos financeiros, então os gestores municipais, além de cálculos políticos e do compartilhamento dos ideais de construção de um sistema nacional, devem avaliar as possibilidades de mobilizar recursos diversos dos municípios, os custos e os benefícios advindos de uma possível adesão ao SNC.

Além disso, as estratégias de construção do SNC tiveram como desdobramento o empenho em ações fragmentárias de forte apelo simbólico, mas de baixo grau de institucionalização, ou seja, ações importantes do ponto de vista cultural, mas menos importantes do ponto de vista de recursos administrativos e financeiros.

Nesse contexto, pelos resultados gerais iniciais da LAB, é possível e necessário rediscutir o papel de coordenador do governo federal, dos estados e do DF. Arranjos regionalizados se impõem para garantir a institucionalização de políticas setoriais de cultura e o respeito à Constituição Federal, mas seria imprescindível uma definição clara das complementariedades e competências. A ideia de redes regionais poderia ajudar na superação da fragmentação, poderia induzir os estados no processo de planejamento das ações nos municípios e entre municípios.

14. Planos nacionais e locais alinhados, programas com desenho pactuado e recursos cofinanciados, adesões e comportamentos formais negociados, orçamentos e legislações padronizadas, incentivos financeiros, avaliações etc. foram mecanismos adotados como formas de coordenação.

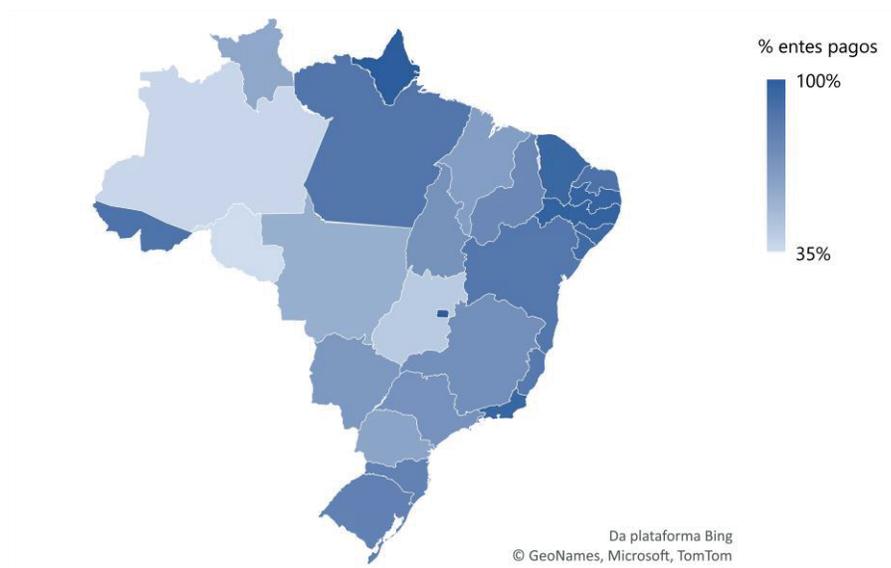
É necessário lembrar, para reconhecermos a importância da LAB, que os municípios, apesar de serem os principais atores das políticas culturais, são os que têm maior dificuldades de implementação de ações na área cultural. Eles são muito diversos e possuem capacidades muito heterogêneas. Os municípios menores carecem de cooperação técnica e essa provavelmente deveria vir de outros municípios do próprio estado e de atores com maior capacidade de articulação, como as universidades. Processos de coordenação federativa e implementação de ações com recursos provenientes de outras instâncias de governo encontram nessas fragilidades um desafio. Na verdade, as dificuldades provenientes dessa realidade geraram muitas dúvidas e ansiedades na implementação da LAB.

5 INSTRUMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS

Esta seção aborda o instrumento das transferências da LAB realizadas para os entes federados até metade do mês de novembro de 2020. A região Centro-Oeste teve o menor nível de adesão dos entes federados, especialmente dos municípios: apenas 51% receberam as transferências. O Nordeste, por sua vez, viu as transferências chegarem a 86% dos entes. Já no Sudeste e no Sul, 72% dos entes receberam recursos. No Norte, o percentual chegou a 68%. O mapa 1 apresenta o percentual de pagamento aos entes federados em 16 de novembro de 2020.

MAPA 1

Entes federativos pagos até 16 de novembro de 2020
(Em %)



Fonte: Secult. Disponível em: <<https://bit.ly/3vG2mHv>>. Acesso em: 16 nov. 2020.
Elaboração dos autores.

As variações de recebimento também flutuaram muito quando considerados os estados, o que reflete não apenas estratégias de adesão ou cálculos de risco em função das opacidades das regras preconizadas pela LAB e pelas narrativas a respeito das prestações de contas, mas também diferenças de capacidade institucional. Aos estados havia sido pago R\$ 1,6 bilhão, todos tinham recebido os recursos, sendo que o adicional ao R\$ 1,5 bilhão decorre da possibilidade que a LAB faculta de transferência de recursos de municípios aos estados, quando da não adesão, apresentação de planos de trabalho e mesmo o não uso dos recursos. Os municípios receberam R\$ 1,3 bilhão.

A análise dos montantes financeiros deve ser acompanhada de duas considerações. A primeira, enfatizamos, é que o não uso dos recursos por um município particular vem seguido da transferência dos recursos para o estado. A segunda é que todos os estados e apenas 75% dos municípios receberam repasses.¹⁵

É importante lembrar que os menores níveis de adesão estão entre os menores municípios. Apenas 66% dos municípios de até 20 mil habitantes foram pagos até meados de novembro de 2020, número que aumenta na medida do crescimento do porte do município e do seu dinamismo econômico e estruturação institucional. Entre os municípios maiores de 20 mil e menores de 50 mil habitantes a adesão foi de 88%.

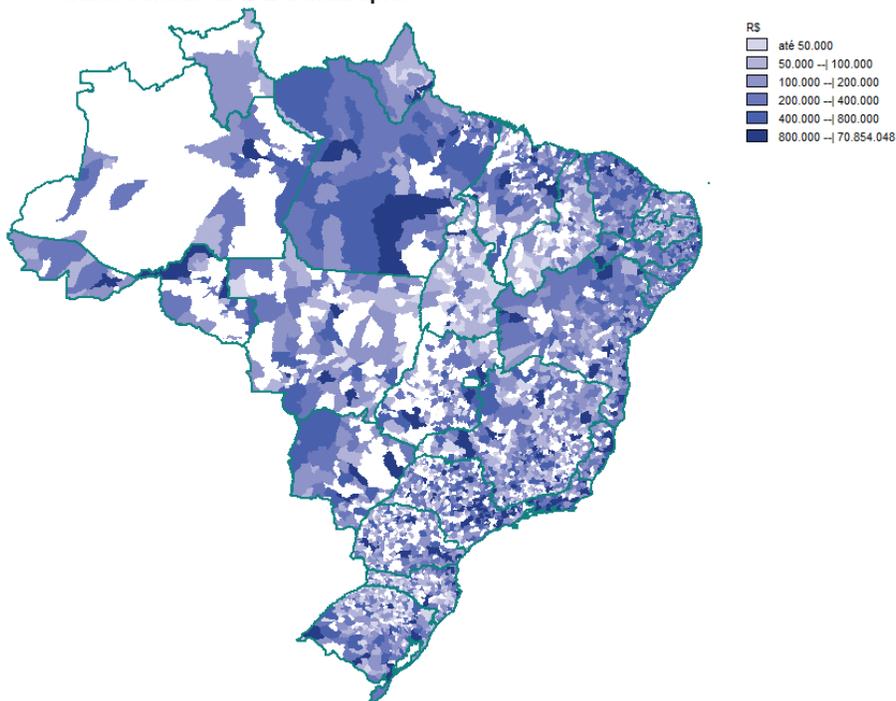
As datas de pagamento refletem o tempo disponível para a realização de todos os processos de organização de chamadas e editais. Dados da Secult para as capitais mostram processos de pagamento que começam em 3 de setembro de 2020 (Rio Branco, no Acre) e vão até 19 de outubro de 2020 (Belém, no Pará). Praticamente a totalidade dos recursos foi repassada, inclusive porque a LAB previu que os estados poderiam dar destino aos recursos que os municípios não receberam.

Não se quer aqui reiterar as ausências, faltas ou incapacitações, mas as potências e os significados inusitados da LAB. Entretanto, as ideias de universalismo, acesso e abrangência da política nos levam mais uma vez a insistir nos desafios, na parte “vazia do copo”. É impossível deixar de lado os desafios em um contexto de tantas indagações e mostras explícitas de dificuldade para a implementação da lei. Dos municípios, 26% não receberam transferências (dados da Secult) e 56% receberam até R\$ 150 mil na emergência. Claro, esses montantes deverão ser somados aos recursos próprios e dos estados que são alocados para as políticas culturais, tanto no contexto de normalidade quanto no atual contexto de crise sanitária. Todavia, esses não nos parecem recursos suficientes para arranhar a ideia de sistema. Os recursos e, talvez, os processos de mobilização incentivados da LAB são fundamentais para a manutenção das atividades culturais.

15. Os estados recebem os recursos efetivamente destinados aos municípios e que não foram objeto de destinação no prazo de sessenta dias, contados do seu repasse pela União aos órgãos municipais.

MAPA 2

Transferências da LAB a municípios



Fonte: Secult. Disponível em: <<https://bit.ly/3vG2mHv>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

Elaboração dos autores.

Entretanto, a LAB tem uma função conjuntural e não toca em pontos estruturais na consolidação de um sistema.¹⁶ Em simulação das aplicações, estimamos que a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 150/2003,¹⁷ nos anos finais da primeira década do século, significaria o aporte entre R\$ 2,2 bilhões e R\$ 4,9 bilhões pela União, a depender da interpretação do texto proposto. Mais importante, a PEC também previa a vinculação de recursos adicionais dos entes federativos: entre R\$ 3,7 bilhões para os estados e entre R\$ 436 milhões e R\$1,5 bilhão para os municípios a depender da interpretação (Barbosa da Silva *et al.*, 2010).

16. A LAB encontra seu sentido pleno e aplicabilidade no contexto da vigência do Decreto Legislativo nº 6/2020. Diz seu art. 1º: "Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da LC nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da LC nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020" (Brasil, 2020a). Ver Greggianin (2020).

17. A proposição de vinculação evoluiu e passou a prever gradualismo na aplicação dos recursos. A PEC nº 421/2014, da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), estabelece percentual mínimo de recursos públicos a serem aplicados em produção, difusão e preservação do patrimônio cultural. Pela proposta, caberá à União aplicar 2% do que arrecadar em impostos. Os estados e o DF deverão investir 1,5% da arrecadação dos impostos e das receitas oriundas do FPE; e os municípios, 1% dos tributos e do FPM. Disponível em: <<https://bit.ly/3kEz33U>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

A PEC nº 421/2014 aperfeiçoou a PEC nº 150/2003, prevendo gradualismo na aplicação das vinculações, mas mantendo os percentuais de vinculação dos entes federativos. Reestimamos os valores da PEC nº 421/2014 para comparar as previsões de recursos da PEC com os recursos da LAB. Os 2% das receitas correntes líquidas previstos significariam R\$ 1,1 bilhão em 2005 e R\$ 3,8 bilhões em 2020. As transferências para estados, DF e municípios sairiam de R\$ 571 mil em 2005 para R\$ 1,9 bilhão em 2020. Em 2017, ano de maior montante estimado, as transferências seriam de R\$ 2,7 bilhões, valores próximos aos R\$ 3 bilhões destinados pela LAB aos entes federativos.

A LAB não faz previsões de aportes de recursos próprios de estados, DF e municípios e essa previsão seria necessária para a construção de um sistema de financiamento para o SNC. Entretanto, a comparação entre as estimativas de destinação de recursos federais pela PEC nº 421/2014, onde os valores chegariam a R\$ 1,9 bilhão e a LAB (R\$ 3 bilhões) em 2020, indicam uma transferência adicional da LAB em mais de R\$ 1 bilhão aos estados, DF e municípios. A tabela 1 apresenta as estimativas de destinação de recursos pela aplicação de 2% da Receita Líquida de Impostos (RLI), critério utilizado, aparentemente, pela PEC nº 421/2014.

TABELA 1
Estimativas de aplicação de recursos da PEC nº 421/2014 (2005-2020)
(Em R\$)¹

Ano	Receita tributária (a)	Transferências constitucionais e legais (b)	RLI (a-b) (c)	Aplicação mínima federal (c x 2%) (d)	Aplicação direta federal	Cota parte federal a ser distribuída para estados e DF	Cota parte federal a ser distribuída para municípios
2005	147.418.884	90.280.327	57.138.557	1.142.771	571.386	285.693	285.693
2006	173.600.935	96.225.644	77.375.291	1.547.506	773.753	386.876	386.876
2007	201.089.203	109.729.738	91.359.465	1.827.189	913.595	456.797	456.797
2008	240.997.649	136.826.316	104.171.334	2.083.427	1.041.713	520.857	520.857
2009	289.838.529	151.722.809	138.115.720	2.762.314	1.381.157	690.579	690.579
2010	293.540.988	153.862.830	139.678.158	2.793.563	1.396.782	698.391	698.391
2011	347.539.632	180.401.789	167.137.843	3.342.757	1.671.378	835.689	835.689
2012	403.725.419	202.848.004	200.877.415	4.017.548	2.008.774	1.004.387	1.004.387
2013	418.840.125	216.596.462	202.243.663	4.044.873	2.022.437	1.011.218	1.011.218
2014	443.898.115	233.362.415	210.535.699	4.210.714	2.105.357	1.052.678	1.052.678
2015	453.352.263	239.772.270	213.579.994	4.271.600	2.135.800	1.067.900	1.067.900
2016	500.334.868	245.015.684	255.319.184	5.106.384	2.553.192	1.276.596	1.276.596
2017	506.229.241	243.703.476	262.525.764	5.250.515	2.625.258	1.312.629	1.312.629
2018	491.075.630	268.339.271	222.736.359	4.454.727	2.227.364	1.113.682	1.113.682
2019	534.861.608	299.653.804	235.207.803	4.704.156	2.352.078	1.176.039	1.176.039
2020	570.872.502	376.555.640	194.316.861	3.886.337	1.943.169	971.584	971.584

Fonte: Gerência de Informações Contábeis-Fiscais, da Coordenação-Geral de Contabilidade da União, da Secretaria do Tesouro Nacional (Geinf/CCONT/STN)/Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Aplicação mínima de R\$ 1 bilhão.

Ademais dessas considerações, tem-se questões relacionadas às capacidades de coordenação interinstitucionais e interfederativas. Orçamentos, fundos, conselhos, fóruns, comitês, entre outros instrumentos de mobilização são centrais na coordenação do sistema. Portanto, outras estratégias de planejamento e regionalização provavelmente serão desenhadas para associar transferências de recursos para a constituição do SNC. É possível imaginar a construção de um modelo de federalismo cultural com autonomia de cada ente federativo e sem que haja coordenação de esforços, recursos e objetivos. Entretanto, no contexto em que os estados e municípios são heterogêneos e desiguais em termos de recursos e capacidades, parece interessante que sejam estabelecidos instrumentos de coordenação e agenciamento de ideias, interesses e operações que confirmem também à União, em decorrência de suas capacidades, um papel político e institucional relevante na construção e fortalecimento do federalismo cultural e que não se limite apenas às transferências de recursos financeiros.

A LAB traz duas linhas interessantes de aplicação de recursos: os subsídios e o fomento a grupos. O conceito é interessante, mas insuficiente para construção de um sistema. A ausência de incentivos e recursos para institucionalização de políticas setoriais estáveis, direcionados a equipamentos públicos, as capacidades estatais e os investimentos exigem desenhos diferenciados necessários à construção de um SNC e que alcancem seletiva e estrategicamente atores ligados aos mercados simbólicos e culturais mais amplos. Também nesse caso, a LAB tem o espírito emergencial e muito pouco afirma a respeito do SNC, embora com o potencial de recolocar o tema do sistema na agenda pública.

A ampliação das transferências federais constitui em ferramenta central na definição das relações interfederativas, estando também relacionadas a tensões entre autonomia e coordenação.

Repetimos, o desenho da LAB não é suficiente para abranger a totalidade de políticas estruturantes no âmbito da cultura, especialmente quando vemos os complexos objetivos e metas do SNC e PNC. As transferências não foram acompanhadas de fortalecimento institucional e se submetem a complicadas prestações de contas, ademais de terem sido feitas com legislação de excepcionalidade.

Além disso, descontinuidades políticas, fragilidades técnicas e institucionais dos municípios não podem ser descartadas de características semelhantes dos estados e do DF. Adicionalmente, todos vivem restrições fiscais importantes, portanto, concertação e coordenação nesse contexto é algo desejável, inclusive porque as transferências de recursos não podem ser automáticas, mas devem responder a pactuações e objetivos de institucionalização de políticas. Há o risco de indução ao comportamento de substituição de fontes e estímulo à minimização da utilização de recursos próprios na mesma medida em que os recursos financeiros da União irriguem os cofres de estados e municípios. Pior, há a possibilidade de indução de maior fragmentação das ações (Oliveira, 2006).

5.1 Os instrumentos de transferência: o uso dos fundos de participação como critério

A LAB foi importante no contexto da pandemia de Covid-19, apesar da morosidade na sua implementação. Desenhar uma lei para uma área complexa, sem informações precisas e carga ideológico-simbólica imensa, é um exercício que exige aproximações sucessivas, erros e acertos. A LAB é uma transferência vertical, pois seus recursos provêm de impostos federais e a dinâmica de mediação e negociação trouxe para o primeiro plano aspectos relacionados à operacionalização e *accountability* das transferências.

Dessa forma, a despeito das considerações sobre o uso efetivo de recursos, às quais voltaremos em momento oportuno, devemos comparar os recursos previstos pela LAB com os recursos direcionados à cultura pelos entes federativos. Entretanto, os montantes sugerem que a lei pode ser pensada como a maior transferência sistêmica realizada na área cultural, sendo um ponto de clivagem histórico em um setor importante do ponto de vista econômico e simbólico, e que tem participação diminuta do poder público.

Como já vimos, os critérios de distribuição da LAB foram construídos por uma composição mista entre critérios populacionais e FPE/FPM. Diferentes estudos analisaram os efeitos equalizadores do FPM¹⁸ e do FPE na redução das desigualdades entre municípios ou estados. Outros apontam problemas na construção dos critérios que fundamentam as transferências.¹⁹

Não criaremos controvérsias onde elas não existem. O FPM e o FPE associados a critério populacional configuraram os critérios para a distribuição recursos. Essa composição se constituiu no critério disponível e foi usado de forma expedida. Entretanto, o instrumento tem limitações, as quais cabe registro, mas acrescenta recursos a estados, DF e municípios.

De modo geral, como seria de esperar, os efeitos do FPM são positivos até um certo nível de desenvolvimento e menores ou insignificantes nos municípios mais desenvolvidos. Portanto, a distribuição é positiva para os municípios com maior dependência de recursos de outros entes federativos, ou seja, recursos externos.²⁰

18. Os critérios de repartição do FPE foram mudados pela LC nº 62, de 28 de dezembro de 1989, fixando os coeficientes de repartição. Dois problemas são a fixação sem atualização dos coeficientes e a desconsideração de preceitos de proporcionalidade com a população, de proporcionalidade inversa com o produto interno bruto (PIB) *per capita* estadual e com a área estadual, assim o fundo não acompanha a dinâmica socioeconômica da Federação. Ver Boveri, Sachsida e Borges (2013).

19. Monastério (2013, p. 20) afirma que "os sinais de manipulação coincidiram com as mudanças de faixa dos coeficientes municipais em vigor para a distribuição do FPM. Ao que parece, algumas prefeituras, estimuladas pelos consideráveis ganhos em mudar de classe da cota-parte do FPM, conseguiram aumentar sua população recenseada. Note-se também que o grau da distorção está, em geral, associado aos ganhos marginais *per capita*: quanto maior o ganho potencial com a mudança de faixa, maior a distorção na distribuição".

20. Ver Massardi e Abrantes (2016). Cabe a consideração adicional de que os recursos do FPM, conforme a CF/1988, são recursos dos municípios, constituindo-se em transferências intergovernamentais arrecadadas e repartidas pela União.

Quer dizer, a avaliação dos impactos do FPM e do FPE não deve ser isolada de outras determinantes, como dinamismo econômico e nível de arrecadação local. Essa lembrança tem um objetivo simples. Sabe-se que outros instrumentos de financiamento e fomento convergem no espaço dos municípios, a partir de critérios de necessidades ou equidade, a exemplo da área de saúde e educação, que têm impactos significativos da dinâmica econômica e nos serviços públicos municipais. Nesse sentido, seria necessário discutir critérios, inclusive a adequação do FPM e do FPE, para transferência e acompanhar sua aplicação e seus efeitos na dinâmica orçamentária e institucional dos entes federados.

Nosso objetivo não é questionar o critério, era necessário, em um primeiro momento, tomar uma decisão rápida quanto a critérios de distribuição e usar a composição de FPM, FPE e população foi o encontrado, embora certamente fosse possível a elaboração e o uso de outros critérios. A nosso ver, a lei tem o grande mérito de distribuir recursos às municipalidades de forma universal.

Ademais, a discussão das propostas de modificação do FPE no início da década de 2010 pode ser instrutiva. Naquele momento se discutia o uso e a composição de vários critérios: o inverso da renda *per capita*, de variáveis ambientais e indígenas, coeficientes de atendimento de água tratada e cobertura de esgoto domiciliar e da receita efetiva dos estados (Boueri, Sachsida e Borges, 2013).

É de se esperar que a distribuição na área cultural leve em consideração necessidades e objetivos políticos para o setor, ou seja, variáveis de mérito que estimulem a ação dos governos locais. Lembramos uma das questões sobre a qual há possibilidade de algum acompanhamento direto e simples: as transferências podem estimular a substituição de fontes próprias pelos repasses federais.

Mesmo com todas essas considerações, podem-se enfatizar alguns aspectos da distribuição de recursos pela LAB. Primeira consideração: os recursos da LAB equivaleriam a 33% dos recursos orçamentários culturais totais dos municípios em 2018. Inegável a importância dos recursos. Em segundo lugar, entre os doze maiores orçamentos municipais, apenas estão municípios de porte populacional e econômico significativo. Dos doze, apenas três não são capitais de estados. Com a LAB, estão, entre os doze maiores municípios recebedores de recursos, cinco municípios pequenos. Entretanto, entre esses, a LAB corresponderia a 37 vezes os recursos orçamentários direcionados à cultura nesses municípios em 2018. A soma dos recursos orçamentários culturais desses municípios soma R\$ 2 milhões. A soma dos recursos da LAB para os mesmos municípios é de R\$ 73,4 milhões. Pode-se questionar a estruturação desses municípios para realização da política, suas prioridades alocativas e mesmo a adequação do critério distributivo.

Aparentemente, a lei é distributiva, mas nem sempre responde de forma adequada às necessidades ou capacidades disponíveis. Há um dispositivo de segurança na lei que prevê que, caso os recursos não sejam utilizados pelos municípios, esses

passariam a compor os recursos dos estados. O problema é menor pelo cuidado expressado no dispositivo citado, mas desafia e coloca questões organizacionais. Como teste para as capacidades relacionais e de coordenação dos estados, desafia a ideia e o uso de arranjos territoriais das ações culturais. É possível que esses arranjos devam ser mais amplos do que os municípios. Finalmente, fazem pensar em ajustes necessários no critério de rateio.

O endividamento de estados e municípios e as suas decisões de despesas e investimento podem impactar na decisão de adoção de estratégias de substituição de fontes de recursos (Angelo da Silva, Monteiro Neto e Gerardo, 2013). Nessas situações é necessário equacionar regimes de registro contábil que permitam que as contas públicas da área cultural sejam objeto de *accountability*.

Ademais, percebe-se um quadro de passividade dos estados quanto à implementação de políticas públicas, questão que deve ser considerada no desenho de lei que incentive a passagem de um estado passivo, no sentido negativo de burocrático e moroso, para um estado ativo e criativo no fomento de ações no campo cultural. Quanto ao desenho de transferências para estados, DF e municípios, pensando em uma ação política mais estruturante, é necessária uma previsão que estabeleça maior transparência nas relações entre União, estados e DF no que concerne às contas da área cultural.

Os pequenos montantes da área, especialmente à luz de outras políticas e serviços públicos mais potentes financeiramente, não justifica descuido com a institucionalização.

6 CONTROVÉRSIAS DA LAB²¹

Na seção 2, vimos o longo processo de normatização que se instaurou após a publicação da LAB, em 29 de junho de 2020, algo já avaliado como tardio diante da situação de calamidade decretada três meses antes. Em outras palavras, à demora na publicação da lei soma-se a delonga no seu processo de implementação com a elaboração de instrumentos normativos complementares, segundo a Secult, imprescindíveis à sua boa execução. Este ponto inaugura o que consideramos ser a primeira controvérsia. Haveria necessidade de extensa regulamentação, tendo em vista que na lei já constava que seu processo de implementação ficaria a cargo dos estados e municípios após o recebimento da verba por parte o governo federal? Em nenhum dos artigos da LAB incluía-se a obrigação de regulamentação. A ideia inicial parece simples, seu sancionamento refere-se à transferência de recursos e a implementação destes compete aos estados e municípios. No entanto, a aparente simplicidade não trouxe clareza ou agilidade ao processo.

21. Esta seção foi elaborada com base nas falas e questões apontadas pelos gestores, agentes e políticos nos debates públicos virtuais (*lives*) que se sucederam à criação da LAB.

A ausência de processo histórico semelhante, aliado ao despreparo dos estados e municípios para desenvolver ações necessárias à regulamentação da lei localmente – etapa que antecederia o recebimento dos recursos e, posteriormente, o repasse dos benefícios à população –, desencadeou a publicação de uma série de outros instrumentos de normatização e articulação entre diferentes órgãos dos estados, dos municípios e do governo federal, em especial, o Ministério do Turismo, o Ministério da Economia, o Tribunal de Contas da União (TCU) e também a Câmara dos Deputados. A medida fez atrasar ainda mais o cumprimento do objetivo principal da lei: a urgência em fazer chegar recursos financeiros na ponta, ou seja, aos trabalhadores da cultura impedidos, em sua maioria, de trabalhar.

Ao governo federal compete repassar em parcela única os recursos para os estados e municípios, preferivelmente por meio dos fundos estaduais e municipais, algo pressuposto pelo SNC. No entanto, duas questões se colocam. Primeiro, o SNC, apesar de previsto, nunca foi implementado. Segundo, originalmente, não havia especificação na LAB do que compete ao estado e do que compete ao município. A LAB não se ocupou com a sua operacionalização. A regra inicial era de que cada ente se encarregaria do processo de regulamentação local. Todavia, ficando a regulamentação da LAB a cargo dos estados e municípios, a quem compete a responsabilização de processos irregulares de prestação de contas referentes à destinação dos recursos? É sabido que à União e seus órgãos de controle cabe a soberania da questão. Dúvidas surgiram, processos precisaram ser revistos, normas criadas, advertências publicizadas, instaurando, desse modo, um complexo jogo burocrático de debates e discussões em torno da lei. Entre a sanção e a sua primeira normatização passaram mais de cinquenta dias, o que não colocou fim ao extenso labirinto de desafios.

À questão somam-se outras controvérsias, uma delas refere-se aos prazos. As discussões sobre como seriam os processos de prestação de contas e qual cadastro seria utilizado para fazer a distribuição dos recursos, acrescidos à burocracia dos instrumentos de regulamentação, colocaram estados e municípios em estado de alerta. O curto prazo de execução – 120 dias para os estados e sessenta dias para os municípios com possibilidades de aplicação apenas até 31 de dezembro de 2020, data em que se encerra o estado de calamidade pública em função da pandemia, previsto pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 (Brasil, 2020a) –, a inexistência de cadastros consolidados dos beneficiários, o contexto de disputas entre os poderes Legislativo e Executivo, os constantes avisos de penalidade pelo mau uso dos recursos, as exigências de transparência e prestação de contas por parte do TCU deixaram estados e municípios apreensivos quando aos usos do recurso da lei.

Vale lembrar outro agravante no que se refere à dificuldade imposta pelos prazos: a ocorrência, ao final do ano de 2020, das eleições municipais, já tumultuadas pelas limitações colocadas pela própria pandemia. Neste ponto, os municípios são os maiores penalizados pela demora na transferência do recurso, tendo em vista que eleições municipais implicam em fim de mandatos, produção de relatórios de prestação de contas, fechamento e processos de transição para nova equipe no caso das cidades onde houve troca de gestão. A LAB chega em um momento conturbado em locais onde, na maior parte dos casos, a equipe das secretarias de cultura ou do órgão gestor responsável é a menor da gestão pública. Não são poucos os desafios de implementação e execução da lei, há falta de mão de obra disponível e mesmo conhecimento técnico nas secretarias para criação de normas que deem andamento às tramitações da LAB nos estados e municípios. Na maior parte dos casos, nunca se viu tanto recurso destinado à cultura na administração pública municipal e a impossibilidade de executá-lo diante da falta de estrutura humana e processual é real.

Outro ponto que chama a atenção é que a LAB prevê a realização de editais de fomento por parte dos estados e municípios. No entanto, muitos municípios nunca sequer realizaram atividades de fomento à cultura de qualquer natureza, havendo também desconhecimento na própria estruturação de editais, criação de normas, bem como a já mencionada falta de equipe para a gestão dos processos administrativos. Interessante que tais barreiras, aliadas às complicações de entendimento da própria LAB e seu complexo processo de regulamentação, fizeram surgir um sem-número de consultorias, oferta de cursos, seminários,²² vídeos no Youtube,²³ reuniões, audiências públicas e *lives* para tentar sanar dúvidas e inseguranças dos gestores municipais e agentes culturais.

No que se refere ao cadastro de beneficiários, é sabido que um dos componentes do SNC prevê a implementação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Contudo, este processo também não foi consolidado e a primeira versão da LAB exigia que os cadastros a serem utilizados pelos estados e municípios como diretiva para a distribuição dos recursos fossem previamente homologados pelo Ministério do Turismo. Se considerarmos que todos os estados e municípios solicitariam a transferência de recursos, o Ministério do Turismo precisaria homologar 27 cadastros estaduais e 5.570 cadastros municipais, nos quais constariam o nome de todos os beneficiários da LAB. Diante do volume de processos que a decisão acarretaria à Secult e do consequente aumento na demora no pagamento do dinheiro aos beneficiários, voltou-se atrás na decisão e a construção e validação dos cadastros ficou a cargo dos estados e municípios.

22. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3p0sGvS>>.

23. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3kp0jBA>>; <<https://bit.ly/2ZROITW>>; <<https://bit.ly/3pvGUu>>; <<https://bit.ly/37QvEd>>.

Contudo, a construção de cadastro próprio não exime estados e municípios de fazer consultas aos bancos de dados federais existentes, como o Dataprev, para realizar o cruzamento de informações e verificar se o beneficiário atende aos requisitos colocados pela LAB, evitando assim pagamentos indevidos.

Vencida a polêmica em torno dos cadastros, e havendo necessidade de apresentação de plano de ação para o uso dos recursos, surgiu o questionamento sobre qual deveria ser o destino do dinheiro, caso estados e municípios não conseguissem cumprir o plano proposto. De início, o recurso teria que ser devolvido ao governo federal. Após negociações, ficou decidido que o recurso deveria ser entregue pelos municípios aos seus respectivos estados.

As chances de sobra de recursos não são pequenas, uma vez que a implementação da LAB está em curso e os relatos de chamadas com parcos inscritos não são poucos. Um dos principais motivos consiste na dificuldade dos proponentes em atender às exigências de comprovação de currículo – algo recorrente no setor cultural – ou mesmo ao alto número de inscrições invalidadas. Vale chamar a atenção para o fato de que a LAB se propõe a contemplar todos os profissionais da cultura, inclusive técnicos de cultura, um público que não tem em sua rotina e no cotidiano da sua profissão o contato com a linguagem da burocracia administrativa. São pessoas que se esquecem de assinar declarações simples exigidas pelos editais de fomento e que, diante do esquecimento, acabam sendo desqualificadas do processo de seleção. Além do perfil dos profissionais não acostumados com os trâmites de editais, vale levar em consideração o estado de vulnerabilidade de muitos, cujas forças físicas e emocionais de mobilização para o atendimento à burocracia dos processos de seleção da LAB são praticamente inexistentes diante do longo período de desamparo. Por seu turno, são também muitos os casos em que os profissionais da cultura sequer ficaram sabendo da existência do recurso e perderam os prazos de inscrição.

Outra questão que se coloca refere-se à prestação de contas dos recursos recebidos. Sob avisos de penalidade frente aos processos de prestação de contas inadequados às normas, aos estados e municípios, não foi autorizado o uso do dinheiro sem processo licitatório. A preocupação da Secult era de que o processo fosse feito com segurança, transparência e rastreabilidade dos recursos implementados. No entanto, a licitação exigida pela Lei nº 8.666/1993, que institui normas para os contratos da administração pública, instaura um extenso processo burocrático em termos de prazos a serem cumpridos entre a data de publicação do edital e sua execução, cuja necessidade de 45 dias de abertura dos editais inviabilizaria a sua realização. Isto é, ocorreria uma impossibilidade de cumprimento da exigência do prazo de 45 dias se considerada a data do repasse do recurso da Secult para estados e municípios e a data de término da execução do projeto. Em resposta ao questionamento, a informação é de que não haveria necessidade de espera do depósito do recurso em conta bancária para que estados e municípios tornassem

públicos seus editais. Considerando a exigência de apresentação de plano de ação por parte dos gestores estaduais e municipais de cultura e a consequente aprovação para que se tornem aptos ao recebimento dos recursos da LAB, não seria arriscado o lançamento de editais de seleção sem a garantia do recurso em caixa?

Para alguns agentes debatedores do processo, caberia ao TCU interceder na flexibilização de prazos e métodos de controle de prestação de contas para o caso da LAB, exercendo assim pressão sobre os órgãos de controle da União para tentar garantir algumas imunidades. Contudo, o entendimento do TCU é de que não é papel do órgão desenhar e/ou reformular a lei, apesar do processo de colaboração estabelecido com a Secult no assessoramento e na definição de alguns trâmites da LAB, especialmente no que se refere aos mecanismos de controle e fiscalização dos recursos repassados. O posicionamento do órgão é de que a prestação de contas seguirá os prazos estipulados pela lei. Assim, os recursos deverão ser gastos até 31 de dezembro de 2020 e a prestação de contas poderá ser feita até 180 dias após o término do período de calamidade pública. A dilatação dos prazos só poderá ocorrer caso haja uma nova legislação que estabeleça outra data de vencimento, cuja elaboração não depende do TCU, mas da Câmara dos Deputados. Caso o período de calamidade se dilate, o gasto dos recursos, automaticamente, poderá ser prolongado. As ações de competência do TCU – controle, fiscalização e transparência – são orientadas pela legislação existente e, sobretudo, pela necessidade de segurança jurídica alarmada por experiências passadas, quando a prestação de contas do órgão federal gestor de cultura no TCU gerou um grande passivo, com processos indevidos, análises e revisões. Vale lembrar que, no passado, agentes e gestores culturais foram penalizados pelo TCU ao apresentarem prestações de contas indevidas decorrentes de orientações equivocadas advindas do próprio órgão federal gestor de cultura. Na visão do TCU renunciar à burocracia é perder da oportunidade de controlar os recursos públicos.

Em contrapartida, o posicionamento dos gestores culturais é de que a questão burocrática deveria ser minimizada ao máximo, tendo em vista não apenas as especificidades do setor cultural, que nem sempre consegue atender às exigências administrativas tradicionais, como também o estado de calamidade financeira enfrentado por todos, acrescido da exiguidade dos prazos de execução desta política de fomento. A questão faz retomar a discussão sobre a necessidade de se pensar em leis aplicáveis às contratações do setor cultural, que tem suas peculiaridades – intermitência, informalidade, jornadas de trabalho variadas, multifuncionalidade, mobilidade, hiperflexibilidade etc. (Barbosa da Silva, Santos e Vasconcelos-Oliveira, 2018) – e dificilmente e se encaixa na legislação e nas categorias das bases de dados existentes para medição da economia da cultura, mercado de trabalho cultural, ocupação, renda, emprego etc., que acabam por não retratar os dinamismos próprios do setor. Desse modo, a falta de segurança jurídico-normativa da LAB diante da

ausência de uma legislação própria de regulamentação do fomento à cultura faz aumentar o medo de gestores públicos no seu processo de execução por conta da inabilidade das regras que lhes poderão ser aplicadas na fase de prestação de contas.

Outro ponto controverso anunciado anteriormente consiste na exigência de contrapartidas. A imposição de contrapartidas pelo uso de recurso público é algo usual no setor cultural, comumente previsto em leis de incentivo à cultura, sejam as que funcionam por intermédio da renúncia fiscal ou mesmo as que criam editais de fomento. A contrapartida social consiste em ações de utilidade pública de caráter educativo e/ou cultural que contemplem desde a distribuição de ingressos gratuitos até a promoção de ações de formação e capacitação cultural junto às comunidades. Para além da questão apontada na seção 2, a saber, da exigência de realização de atividades em escolas públicas e comunidades que se encontram fechadas pela questão do isolamento social, não caberia questionar se, perante as adversidades impostas pela pandemia ao setor, em que medida a obrigatoriedade da contrapartida faz sentido em um contexto de calamidade pública e de crise por conta dos impactos provocados pelo Covid-19. A solução encontrada para a questão da contrapartida foi exigir que as atividades fossem realizadas em plataformas virtuais. No entanto, outra questão se coloca: a dificuldade de comunidades e povos tradicionais ou mesmo demais grupos no acesso a tais tecnologias para a realização das atividades ou pelo simples fato de que o seu fazer e prática culturais em nada dialogam com a linguagem digital.

À polêmica das contrapartidas soma-se o entendimento de que os editais de fomento não fariam parte das ações emergenciais, e sim da proposta de incentivo ao aquecimento do setor após o término da pandemia, sendo assim, justificável a exigência de contrapartidas. No entanto, a questão esbarra mais uma vez nas normas jurídicas impostas pela própria LAB. A lei dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural diante do estado de calamidade pública decretado pela União em função da pandemia da Covid-19. Já o estado de calamidade decretado se encerra em 31 de dezembro de 2020, inviabilizando a realização de pagamentos após esta data.

Desse modo, para além das adversidades em relação ao formato das contrapartidas, a questão dos prazos para a prestação de contas exigidos pelo TCU, na avaliação do setor cultural, inviabiliza a execução das atividades. Isso porque a prestação de contas haveria, obrigatoriamente, de ser feita até junho de 2021, sendo que as atividades selecionadas por editais estão previstas para acontecer após o fim do prazo de calamidade pública, a saber, 31 de dezembro de 2020. Assim sendo, grupos e artistas teriam pouco tempo hábil entre a execução das atividades, realização de contrapartida e prestação de contas. Sem contar que o prazo de junho de 2021 exclui datas importantes do calendário festivo cultural popular, ou seja, festividades que ocorrem ao longo de todo o ano e que poderiam ser contempladas pela LAB.

Como se vê, a própria burocratização da LAB se mostra contraditória a uma ação que emerge como sendo emergencial. O excesso de *links*, instrumentos, decretos, comunicados, manuais, tutoriais, frequently asked questions (FAQ), regras e trâmites, tanto da implementação (outras leis e regulamentações) quanto da sua execução (exigência de cadastros, editais e prestação de contas), exige esforço hercúleo dos estados e municípios, bem como dos beneficiários na efetuação de sua candidatura.

Ademais, todo o arcabouço jurídico e normativo da LAB apresenta dificuldades em operar em consonância com a própria dinâmica da cultura e revela as principais dificuldades encontradas pelo setor na consolidação do sistema cultural brasileiro: governo federal, estados e municípios despreparados em termos de legislação, instrumentais e de recursos humanos, materiais e jurídicos, no que se refere à regulamentação do campo; ausência de banco de dados e impasses nas comprovações do que viria a ser o trabalhador e profissional da cultura, o que remete ao problema dos cadastros; alta informalidade do setor, cujas comprovações de renda, atuação profissional etc., são um desafio à parte; desconfiança na idoneidade e aplicabilidade dos recursos; normas e instrumentos que não abarcam toda a diversidade do setor, facilitando a exclusão de certos agentes culturais, entre outros.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha e o desenho preciso de instrumentos de política pública durante a formulação permitem antecipar dificuldades e potencialidades da implementação. Os instrumentos são responsáveis pela orientação geral e por aspectos da efetividade. Assim, devem ser objeto de reflexão técnica e política cuidadosa. É claro, a realidade resiste à vontade de ação e os desdobramentos da política não podem ser totalmente previstos no processo de planejamento. Entretanto, os instrumentos de política pública são instituições carregadas de historicidade e forjadas por saberes técnicos, que permitem mobilizar regras formais e informais, garantindo o mínimo de controle e previsibilidade do comportamento dos atores institucionais.

A LAB mobilizou diferentes instrumentos, mas sua implementação mostra as dificuldades de deslocamento dos discursos gerais para a reflexão robusta e empírica a respeito de quais instrumentos escolher. Entretanto, faz-se o que se pode, ou seja, embora existam técnicas e modelos de planejamento que oferecem modelos de decisão mais sistemáticos, deve-se considerar que os processos políticos reais, as informações, as capacidades disponíveis e a exiguidade de tempo levam a decisões possíveis.

Interpretou-se a LAB a partir das perspectivas percebidas nas *lives* e nas discussões realizadas virtualmente. Os decisores centrais, do Parlamento e da sociedade civil mobilizaram explicações e argumentos para desenhar a lei ou instrumentos de

política pública, esperando que o governo federal em seguida alocasse, programasse e distribuisse recursos e que governos locais fossem igualmente *generosos*, agora, na implementação da lei. Assim, as normas gerais moldariam e orientariam o comportamento dos atores, condicionando incentivos, restrições, objetivos, resultados e metas. O foco é a norma e suas potencialidades.

Muito comum ver nas *lives* o elogio e até o autoelogio dos formuladores e participantes no que tange à lei. E isso está correto, os méritos são enormes. Mas as consequências da lei, a implementação e sua efetividade dependem muito da qualidade da formulação. Não são consequências apenas da qualidade dos implementadores, sejam estas qualidades técnicas pessoais ou institucionais. O *se virem para implementar, sejam generosos, porque a lei só tem qualidades* revela uma indisfarçável separação entre formuladores e implementadores. O processo de formulação da LAB seguiu uma linha incremental de definição e gradual precisão dos mecanismos operacionais, uma norma exigiu outra norma para eliminar ambiguidades, falhas e imprecisões conceituais da formulação. O processo de implementação respondeu a um interessante e democrático vai e vem discursivo sobre incontáveis controvérsias e ambiguidades até que as operações técnico-políticas dessem clareza suficiente para a implementação.

As necessidades de interpretar e dar clareza aos dispositivos da lei ensejaram muitas discussões e estratégias práticas. A participação foi ampliada, mesmo que isso tenha significado o aumento exponencial de dificuldades, conflitos de entendimento da LAB e de seus instrumentos e morosidade. A questão interpretativa mais interessante talvez seja aquela relacionada às possibilidades de tradução da norma geral em normas locais específicas, porém alinhadas ou autonomia local para exercício de criatividade normativa. Outra questão interessante foi o próprio papel da participação social na elaboração e interpretação das normas. As ambiguidades e os conflitos interpretativos ampliaram-se de forma exponencial, mas, com certeza, o processo de aprendizado social foi exercitado.

Lima e D’Ascenzi (2013, p. 104) lembram que “a política pública pode direcionar a atenção dos indivíduos para o problema e oferecer uma ocasião para aplicação de suas habilidades e seu julgamento, mas ela não pode resolver o problema”, sendo necessária a mobilização dos operadores institucionais. E, mesmo com toda a divergência ideológica, política ou conceitual, em certo momento entraram em cena atores fundamentais, secretarias de cultura, inclusive a vinculada ao Ministério do Turismo, juristas, advogados, gestores, Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Dataprev etc. O processo de implementação vai adaptando e ajustando regras, eliminando ambiguidades e tornando a norma operativa (como mostra o quadro 3, da seção 2). Todavia, os jogos múltiplos de ideias, interesses e posições continuam, em um processo de ganhos e perdas de capital de reconhecimento.

A LAB tem um forte componente regulatório como norma geral que dá margem a redefinições, traduções e adaptações locais dentro da norma-quadro. Exerce forte função simbólica ao afastar a *nodalidade* do Executivo federal, mas, complementarmente, coloca a centralidade do dever de fazer ou fomentar do Estado nacional. Contém instrumentos de fomento com qualidade redistributiva e universalista, com o poder público dando autonomia para a realização das atividades pela sociedade civil. Tem um forte apelo de comunicação e participação via plataformas, com presença pública ou não.

Adicionalmente, as clássicas atuações em termos de comando e controle estão presentes, com a atuação de TCU e as preocupações internalizadas pela administração.

REFERÊNCIAS

ANGELO DA SILVA, A. M.; MONTEIRO NETO, A.; GERARDO, J. C. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil**: percalços no limiar do século XXI. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1889).

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. **O incrementalismo pós-constitucional e o enigma da desconstrução**: uma análise das políticas culturais. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2550).

BARBOSA DA SILVA, F. A.; SANTOS, S.; VASCONCELOS-OLIVEIRA, M. C. Trabalho cultural: descrição e desafios teóricos e empíricos. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 9., 2018, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2018. p. 579-603. Disponível em: <<https://bit.ly/2NYhiQW>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BARBOSA DA SILVA, F. A. *et al.* Cenários para a cultura em 2022. *In*: CASTRO, J. A. *et al.* (Orgs.) **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 mar. 2020a.

_____. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 abr. 2020b.

_____. Projeto de Lei nº 1.075, 26 de março de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural, enquanto as medidas de isolamento ou quarentena estiverem vigentes, de acordo com a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: Senado Federal, 2020c.

_____. 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, 2020d. Disponível em: <<https://bit.ly/38lOjgY>>.

BOUERI, R.; SACHSIDA, A.; BORGES, C. **Uma proposta para atualização dinâmica dos coeficientes do FPE**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1810).

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, jan./jun. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei Aldir Blanc**: regulamentação e estratégias para implementação. Audiência Pública Interativa, 6 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ccWQEh>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

CORONAVÍRUS: Alemanha promete assistência financeira a artistas afetados por cancelamentos. **O Globo**, 15 de março de 2020. Disponível em: <<https://globo.com/2ZZY9Rn>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

GREGGIANIN, E. **Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 986, de 29 de junho de 2020**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. (Nota Técnica, n. 71).

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, Curitiba, dez. 2013. p. 101-111.

MASSARDI, W. O.; ABRANTES L. A., Dependência dos municípios mineiros em relação ao Fundo de Participação dos Municípios. **Revista Eletrônica Gestão e Sociedade**, v. 10 n. 27, set./dez. 2016.

MONASTÉRIO, L. **O FPM e a estranha distribuição da população dos pequenos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1818).

OLIVEIRA, J. A. P. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? *In*: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 189-204.

PIANCASTELLI, M.; BOUERI, R. **Dívida dos estados 10 anos depois**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 1366).

ROCHA, C. V. Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio De Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

SECRETARIA de Regina Duarte ainda não reagiu a estragos do coronavírus na cultura. **Folha de S.Paulo**, 14 de abril de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sJgChp>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

SPÍNOLA, P. A. C.; OLLAIK, L. G. Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? *In*: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL