

Luciléia Aparecida Colombo*

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Araraquara, São Paulo, Brasil

Lucas Barbosa de Santana**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Araraquara, São Paulo, Brasil



Evidência da desigualdade regional em um federalismo dissonante: a Lei Aldir Blanc no Brasil

Recebido em: 28 dez. 2023

Aprovado em: 15 jul. 2024

Publicado em: 23 dez. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-8>

Uma versão deste artigo foi apresentada no 46° Encontro Anual da ANPOCS (2022).

* Professora da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Campus Araraquara, Faculdade de Ciências e Letras, Departamento de Ciências Sociais. Doutora e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos; graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. E-mail: lucileia.colombo@unesp.br

 <http://lattes.cnpq.br/9421549755358841>  <https://orcid.org/0000-0002-5285-4716>

** Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Mestre e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. E-mail: lucas.barbosa@unesp.br

 <http://lattes.cnpq.br/1542762713024879>  <https://orcid.org/0000-0001-8270-8456>

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a implementação do repasse de recursos por parte do governo federal aos estados e municípios brasileiros, no que tange à política de apoio emergencial ao pessoal da cultura, através da lei Aldir Blanc. Para isso, foram levantados dados empíricos junto à secretaria especial da cultura, e ao sistema nacional de cultura, quanto aos recursos transferidos aos demais entes da federação, e a situação destes quanto às exigências da legislação supracitada, além de estudos da literatura especializada. Por fim, o texto traz elementos essenciais sobre o escopo da cultura e os impactos da pandemia no cenário cultural brasileiro.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Cultura. Federalismo. Lei Aldir Blanc. Pandemia.

Luciléia Aparecida Colombo*

São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho"
Araraquara, São Paulo, Brazil

Lucas Barbosa de Santana**

São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho"
Araraquara, São Paulo, Brazil



Evidence of regional inequality in a dissonant federalism: the Aldir Blanc Law in Brazil

Received: 28th Dec. 2023

Approved: 15th Dec. 2024

Published: 23rd Dec. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-8>

* Professor at the São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho", Araraquara Campus, Faculty of Arts and Humanities, Department of Social Sciences. PhD and MSc in Political Science from the Federal University of São Carlos; BSc in Social Sciences from the São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho". Email: lucileia.colombo@unesp.br

 <http://lattes.cnpq.br/9421549755358841>  <https://orcid.org/0000-0002-5285-4716>

** PhD candidate at the São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho". MSc and BSc in Social Sciences from the São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho". Email: lucas.barbosa@unesp.br

 <http://lattes.cnpq.br/1542762713024879>  <https://orcid.org/0000-0001-8270-8456>

Abstract

This article aims to analyze how the transfer of resources by the federal government to Brazilian states and municipalities took place, with regard to the policy of emergency support for cultural personnel, through the Aldir Blanc law. For this, empirical data were collected from the special culture system, regarding the resources transferred to the other entities of the federation, and the situation of these data to the requirements of the aforementioned legislation, in addition to studies of the specialized literature. Finally, the text brings essential elements about the scope of culture and the impacts of the pandemic on the Brazilian cultural scene.

Keywords: *Public Policies. Culture. Federalism. Aldir Blanc Law. Pandemic.*

1. Introdução

O tema das políticas culturais é, historicamente, um campo negligenciado, tanto na execução de políticas, quanto na materialização de ações que fomentem o setor, em virtude especialmente da dificuldade de manter agendas de políticas para este setor. Tal conjuntura implica uma série de dificuldades para a efetiva implementação de políticas culturais no Brasil, pois a agenda governamental de políticas culturais aparece diluída entre outros temas sociais, considerados de maior relevância cotidiana. Setor essencial para afirmação da cidadania e para a promoção dos mais diversos aspectos relacionados à afirmação das identidades, das práticas, dos saberes e da vida social, a cultura é tida, sobretudo num cenário de escassez de recursos e crise política e econômica, como um setor secundário.

Nesse sentido, pretendemos realizar neste trabalho uma análise sobre os limites e os alcances da política emergencial para o setor cultural brasileiro, mais especificamente, a Lei Aldir Blanc (14.017/20). Assim, a pergunta que motiva este estudo é: de que forma, a Lei Aldir Blanc reflete os dilemas federativos enfrentados no Brasil? Consideramos o fato de que a Lei se materializou como um efetivo instrumento de desenvolvimento do setor cultural brasileiro, através de um planejamento sistemático, com objetivos e meios devidamente estabelecidos.

No Brasil, programas como o Cultura Viva, alicerçam-se no escopo de uma política pública de cultura que busca traçar objetivos precisos de atuação para a promoção e viabilização do setor cultural brasileiro. Entretanto, nota-se grandes percalços no desenvolvimento de políticas para o setor, seja pela heterogeneidade das práticas culturais, ou mesmo pela ausência de regras e diretrizes para a execução de políticas culturais por parte do Ministério da Cultura. Tais elementos, chocam-se ao histórico de baixo investimento no setor: a união dispendeu, em 2018, menos de 1 bilhão de reais para o Ministério da Cultura, sendo que a maior parte dos investimentos em cultura são realizados por parte dos municípios brasileiros (IPEA, 2005; Siconfi;

2019). Essa evidência indica a variabilidade de processos e dinâmicas estabelecidas no investimento dos recursos públicos, já que os municípios brasileiros dispõem de grande heterogeneidade na gestão pública.

Para refletirmos acerca da magnitude da política emergencial de apoio à cultura no Brasil durante a pandemia de coronavírus, especialmente a Lei Aldir Blanc, cabe um retorno aos números. O valor de repasses aos Estados e Municípios, foi de 3 bilhões de reais, sendo os gastos do governo federal com o setor cultural, em 2018, cerca de 2 bilhões de reais (IBGE, 2019). No que diz respeito ao volume de investimentos, embora ainda muito aquém do necessário, o volume investido na política emergencial foi 33% maior que os gastos realizados pela União no setor. Tal cenário impõe uma necessária reflexão sobre a atuação do executivo federal no financiamento e consequente formulação e implementação de políticas culturais, uma vez que para serem efetivadas, as políticas públicas dependem de financiamento (Demarco, 2014).

A proposta deste estudo é perscrutar as possibilidades da nova política de apoio ao setor cultural, que embora seja reconhecida como emergencial, representou o maior investimento histórico no setor pela União. Partimos do pressuposto de que existe uma agenda decisória que alocou recursos em diversos entes da federação para o apoio à cultura. Entretanto, cabe-nos analisar e buscar uma agenda efetiva de execução, que torne permanente os investimentos realizados e que possam trazer previsibilidade e maior envergadura à materialização de políticas culturais, que sempre são negligenciadas pelos diversos entes da administração pública, sobretudo num cenário de escassez de recursos. A necessária materialização de políticas culturais efetivas, e que orientem o desenvolvimento de ações e projetos que possam dar conta de uma continentalidade de práticas e demandas culturais, que são, necessariamente, essenciais para a proteção da cidadania.

Este artigo está dividido da seguinte forma, para além desta introdução e posterior conclusão: 1) um histórico das políticas culturais no Brasil; 2) a Lei Aldir Blanc e o seu surgimento; 3) a Lei Aldir Blanc e a questão federativa envolvida.

2. Histórico das políticas culturais no Brasil

Os Planos Nacionais de Cultura são documentos prioritários para analisarmos as políticas desta área a partir de um processo decisório bem definido, com atores relevantes para impulsionar temas/problemas culturais. No que tange, especificamente, às políticas culturais, há consenso na literatura de que elas podem se dividir em três grandes grupos: o primeiro deles, as chamadas políticas de dirigismo cultural, são designadas para enfatizar a cultura e o folclore, sendo de caráter popular ou não; o segundo grupo, as chamadas políticas de liberalismo cultural, sobre a possibilidade de que o Estado seja o promotor de cultura para a população; e, finalmente, o terceiro eixo analítico que é chamado de políticas de democratização cultural, que são respaldadas na diretriz de que a cultura não deve estar atrelada aos princípios mercantis, de lucro e de renda, mas que deve ser um retrato da sociedade, através de manifestações desta.

O histórico das políticas culturais no Brasil não é tão longo quanto dos demais setores de nosso país, exatamente porque as demais políticas sempre estiveram no ideário popular como necessárias para a consagração dos direitos sociais, sendo a cultura relegada para um voluntarismo de grupos sociais específicos. Ainda durante o governo Vargas, houve a instituição de diversos mecanismos para garantir a operacionalização de forma mais sistemática de ações e projetos culturais, como o Departamento de Informação e Propaganda varguista, que, a partir de uma atuação de uma lógica autoritária (Chauí, 1995), buscava absorver as mais diversas práticas culturais, com o intuito de determiná-las, a partir de orientações do próprio governo. Mesmo sob esse cenário controverso no que tange às práticas democráticas, a década de 1930 marcou o início das intervenções de forma mais coordenada e efetiva por parte do Estado na cultura, seja pela experiência de Mario de Andrade à frente da Secretaria de Cultura do Município de São Paulo, ou de Gustavo Capanema no Ministério de Educação e Saúde do governo de Vargas.

A certa inexpressividade dessas políticas culturais na segunda metade

do século XX, elas se apresentam como registros de políticas de Estado, considerando a lógica autoritária do período, em que as instituições governamentais atuavam como tutoras do setor cultural, orientando e definindo o quê quando e como se faz cultura no Brasil (Rubim, 2007). Tal característica indicou uma enorme dificuldade em desenvolver agendas decisórias coerentes e que representem as reais necessidades do setor, de uma aproximação verdadeiramente com os setores populares.

Podemos também elencar que, com uma posterior oxigenação das agendas governamentais, voltadas principalmente para princípios mais democráticos, cabe destaque as políticas públicas promovidas pela cidade de São Paulo, especialmente com a atuação inclusiva e inovadora da gestão de Mario de Andrade. Naquele momento, houve a adoção de uma noção expandida de cultura na operacionalização de políticas públicas, estabelecendo uma leitura antropológica do setor, incorporando as dimensões da cultura imaterial e da cultura popular às dinâmicas de gestão das políticas culturais.

Paradoxalmente, embora houvesse a criação de várias instituições para o setor cultural, como a Superintendência de Educação Musical e Artística, o Instituto Nacional do Cinema Criativo, o Serviço de Rádio fusão Educativa, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o Serviço Nacional de Teatro, o Instituto Nacional do Livro, o Conselho Nacional de Cultura, dentre outros, essas instituições figuravam como instrumentos de promoção da ideologia varguista, enaltecendo e divulgando símbolos e elementos nacionalistas, sem uma conexão mais ampla com a sociedade e com o fortalecimento da democracia.

Após uma curta experiência democrática, em que as instituições culturais figuraram de maneira secundária na agenda governamental do executivo federal, o fim da quarta república marcou, de forma significativa, a gestão de políticas culturais no Brasil. A partir do golpe militar de 1964, a cultura passou, mais uma vez, a ser utilizada como ferramenta para o regime autoritário, assumindo um caráter centralizado e fortemente ideológico. Com diversas nuances entre os distintos governos militares, as políticas culturais se apresentam como importante instrumento para a consolidação do regime

e as ações e atividades culturais caminhavam, nesse cenário, apartados da realidade da sociedade brasileira, não representando os diversificados saberes culturais, que não deixaram de efervescer numa sociedade heterogênea como a brasileira.

A redemocratização marcou o início de um novo modelo de desenvolvimento de políticas culturais pelo Estado brasileiro. Internacionalmente, o cenário pode ser definido como o de avanço das políticas neoliberais, da diminuição do papel e do peso do Estado e do aumento da participação do mercado nas mais diversas dimensões da gestão pública, como a economia, a política e, especialmente, a cultura; tal contexto marca de forma decisiva a gestão de políticas culturais no Brasil, conforme aponta Rubim (2007). Com isso, destaca-se a criação da Lei Rouanet, sancionada durante o governo de Fernando Collor de Melo, e desenvolvida pelo seu então Ministro da Cultura, Sérgio Paulo Rouanet.

O governo Collor de Melo abriu as portas para uma política econômica neoliberal, e implementou, no campo da cultura, um importante mecanismo que trouxe traços elementares do modelo de gestão política e econômica adotado à época. A Lei Rouanet (8.313/91) era uma política de gestão privada do setor cultural, uma vez que transferia do Estado para o mercado as atribuições de promover, viabilizar e fomentar as práticas e o patrimônio cultural. Através da renúncia fiscal, o governo federal atribuía aos “parceiros” privados a competência de gerir uma ampla gama de políticas culturais implementadas no país. Tratava-se, portanto, de uma delegação completa de competências ao setor privado, onde o governo atuava apenas como financiador das agendas formuladas e implementadas pelo setor privado (Calabre, 2019; Rubim, 2007).

Tal política definiu e ainda define boa parte da atuação do governo federal no campo da cultura. É, no tempo presente, uma das principais políticas da União para o setor cultural, contudo, não se traduz em um aumento de investimentos em cultura, dado que segundo o Ministério da Cultura, os dispêndios com o setor representaram, em 2018, menos de 1% dos gastos públicos. Percebe-se, com isso, os gastos com o setor cultural brasileiro, por parte do governo central, estão muito aquém das necessidades

de um país multicultural como o Brasil.

Ainda sob esse aspecto, é importante considerarmos que os demais setores como saúde, educação e segurança contam com investimentos superiores, em que pese seu caráter essencial, sobretudo em uma situação de emergência sanitária, como a vivida durante a pandemia de coronavírus. Entretanto, cabe destacar que a cultura figura como elemento essencial para a manutenção das mais diversas práticas, formas e patrimônios culturais, que envolvem, para além de uma dimensão basilar na afirmação e garantia da cidadania (Chauí, 2008), mas também um mecanismo essencial para o desenvolvimento do trabalho e emprego, gerando renda e movimentando a economia. Exemplo disso é que em 2018, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019), mais de 3,5 milhões de pessoas estavam ocupadas no setor cultural brasileiro.

Apesar de medidas como a Lei Rouanet (8.313/91), que representa uma terceirização das atividades do Estado ao mercado, é importante destacar que esse modelo de atuação no setor cultural gerou uma ampla gama de ações e projetos culturais desenvolvidos pela iniciativa privada. Amplamente divulgados pela mídia em geral, instituições como o Itaú Cultural e a Fundação Roberto Marinho estão dentre os maiores captadores de recursos por meio da Lei Rouanet, e possuem atuação em diversas esferas culturais, como o setor editorial, o cinema, a música e o teatro. Embora o investimento seja aprovado pelo setor público, todo o processo de gestão das atividades culturais implementadas ficou às margens do Estado, que atua única e exclusivamente como ente financiador por meio da renúncia fiscal.

Juntamente com a Lei Rouanet, o Fundo Nacional de Cultura (FNC) tem alguns elementos que favorecem a cooperação federativa, especialmente na tentativa de estimular a distribuição mais igualitária de recursos para o financiamento de projetos culturais, além de sugerir que estes projetos artísticos e culturais sejam implementados de forma interestadual, fortalecendo, assim, os laços federativos e a troca de experiência entre os entes envolvidos. Desta forma, o FNC objetiva estimular projetos que atendam às demandas da sociedade e da coletividade, visando uma transferência justa dos recursos, especialmente para áreas com pouco ou

nenhum financiamento.

O contexto da pandemia de *Sars-CoV-2* (novo coronavírus) causou imenso impacto social, político e econômico ao nosso país. O desemprego atingiu expressividade em 2020. De acordo com dados do IBGE (2020), cerca de 14 milhões de brasileiros estavam desempregados e quase 6 milhões desalentados. Tais dados expressam a gravidade da pandemia não só em aspectos sanitários, mas também econômicos. Nesse cenário, estão os profissionais da cultura que, por exercerem atividades essencialmente presenciais e de intenso contato e aglomeração entre pessoas, sofreram grandes impactos com as restrições impostas durante o período. Tal situação é a justificativa para a criação da Lei Aldir Blanc, que viabilizou o financiamento de práticas culturais e/ou ofereceu auxílio para os profissionais que trabalham nas mais diversas áreas da cultura no período.

A Lei Aldir Blanc durante a pandemia de Covid-19

A Lei Aldir Blanc (14.017/20) foi uma política pública de caráter emergencial para um dos setores mais impactados pela pandemia, e, nesse sentido, previu a aplicação de recursos da ordem de 3 bilhões de reais no setor, por meio de repasses aos estados e municípios, os quais, por sua vez, deverão oferecer condições para a operacionalização dos recursos, seja por meio de editais ou de processos seletivos que garantam a manutenção de uma gama diversificada de atividades culturais, nos termos da Lei. Determina, ainda, a concessão de um auxílio emergencial específico para trabalhadores do setor cultural brasileiro, tendo a descentralização como um dos requisitos, além de priorizar a participação efetiva de estados e municípios:

Art. 3º Os recursos destinados ao cumprimento do disposto no art. 2º desta Lei serão executados de forma descentralizada, mediante transferências da União aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, preferencialmente por meio dos fundos estaduais, municipais e distrital de cultura ou, quando não houver, de

outros órgãos ou entidades responsáveis pela gestão desses recursos, devendo os valores da União ser repassados da seguinte forma: I - 50% (cinquenta por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, dos quais 20% (vinte por cento) de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e 80% (oitenta por cento) proporcionalmente à população; II - 50% (cinquenta por cento) aos Municípios e ao Distrito Federal, dos quais 20% (vinte por cento) de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 80% (oitenta por cento) proporcionalmente à população (Brasil, 2020, p. 1).

Outra inovação importante da Lei é que ela assegura uma renda mensal aos profissionais da cultura que tiveram impacto em suas finanças pessoais durante a pandemia, promovendo, assim, uma política de redistribuição de renda:

Art. 6º Farão jus à renda emergencial prevista no inciso I do caput do art. 2º desta Lei os trabalhadores e trabalhadoras da cultura com atividades interrompidas e que comprovem: I - terem atuado social ou profissionalmente nas áreas artística e cultural nos 24 (vinte e quatro) meses imediatamente anteriores à data de publicação desta Lei, comprovada a atuação de forma documental ou autodeclaratória; II - não terem emprego formal ativo; III - não serem titulares de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiários do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Programa Bolsa Família; IV - terem renda familiar mensal per capita de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até 3 (três) salários-mínimos, o que for maior; V - não terem recebido, no ano de 2018, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); VI - estarem inscritos, com a respectiva homologação da inscrição, em, pelo menos, um dos cadastros previstos no § 1º do art. 7º desta Lei; e VII

- não serem beneficiários do auxílio emergencial previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. § 1º O recebimento da renda emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma unidade familiar.

[...]

§ 2º A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas da renda emergencial. Art. 7º O subsídio mensal previsto no inciso II do caput do art. 2º desta Lei terá valor mínimo de R\$ 3.000,00 (três mil reais) e máximo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), de acordo com critérios estabelecidos pelo gestor local (Brasil, 2020, p.1).

O financiamento da medida foi realizado por meio do Fundo Nacional de Cultura e outras dotações orçamentárias da União. A descentralização prevista na Lei tem a função de delegar aos estados e municípios a função de planejar e implementar as políticas, reservando à União, apenas o repasse dos recursos. Há, portanto, um elemento federativo importante na previsão desta Lei, uma vez que o nível local é o espaço privilegiado para a implementação das políticas culturais.

O prazo para a destinação dos recursos previstos na Lei é curto, onde os municípios terão até 60 dias para destinar os valores para os respectivos projetos, caso contrário, deverão remeter o saldo não aplicado ao fundo estadual de cultura do estado em que fazem parte. Tal exigência esbarra, por vezes, na falta de quadro burocrático capacitado em determinados municípios, sobretudo na área cultural. Num esforço para garantir a implementação desses recursos de maneira célere, congressistas desenvolveram uma capacitação para agentes públicos sobre a aplicação dos recursos previstos na Lei (Calabre, 2020).

Como abordado anteriormente, as políticas para o setor da cultura sofreram, historicamente, com uma série de rupturas e discontinuidades, que permearam a gestão do setor em todas as esferas federativas. Assim, conforme pontua Barreto (2020), percebe-se que os agentes culturais foram um dos grupos que conseguiram (de alguma forma, em baixo grau) se readaptar aos percalços e novas realidades impostas pela pandemia, sobretudo à necessidade do uso cada vez maior dos ambientes virtuais.

Contudo, percebe-se que boa parte do setor cultural foi cada vez mais inserido numa lógica de produção em larga escala, objetivando-se o resultado final e o atendimento a maior quantidade possível de pessoas, lógica de outros setores da sociedade mais vinculados à esfera da economia tradicional (Barreto, 2020). Entretanto, cabe ressaltar que a cultura possui um fazer próprio, de diferentes temporalidades e que se distingue essencialmente dos “produtos” de mercado da economia globalizada.

Entende-se, portanto, que o papel das instituições e agentes governamentais deve ser muito mais do que repassar recursos, mas garantir meios efetivos de materialização das mais diversas práticas e fazeres culturais. O apontamento de Brandão (2010, p.45) é decisivo nesse sentido ao firmar que “O que interessa não é valorizar ou não, encenar ou não o Bumba Meu Boi ou o Samba de Roda, mas incorporar a eles e a outras manifestações populares o melhor instrumental e conhecimento técnico existentes” e ainda “a melhor qualificação possível dos seus atores, conduzindo-os a tornarem-se efetivos produtores culturais.” Nesse sentido, vê-se a iniciativa do parlamento, em criar mecanismos de qualificação do quadro gestor dos entes subnacionais, para a aplicação dos recursos da Lei Aldir Blanc como proveitosa, mas limitada. Porque, afinal, a despeito das diversas desigualdades regionais brasileiras, podemos nos perguntar quais recursos técnicos e materiais existem nas diversas secretarias municipais de cultura em diversas partes do Brasil para, efetivamente, aplicarem os recursos em um tempo tão curto?

Compreendemos as políticas de investimento em cultura como essenciais para o pleno desenvolvimento das mais diversas práticas culturais, além de ser um direito assegurado na Constituição, especificamente nos artigos 215 e 216, onde a cultura figura em posição secundária no rol de ações do setor público brasileiro, algumas vezes por falta de capacitação técnica de seus gestores culturais (Avelar, 2010). Aos funcionários públicos, é sabido que eles devem ser capazes de operacionalizar políticas de cultura, além de buscar investimentos para o setor e estabelecer condições para que as demandas culturais se adequem às práticas. Ou seja, é difícil encontrar a presença de todas essas características de gestão num só gestor, conforme

afirma Avelar (2010).

Sob esse aspecto, dados da Secretaria Especial de Cultura (SEC) do governo federal apontam para uma maior dificuldade em obter e executar os recursos oriundos da Lei Aldir Blanc pelos municípios de pequeno porte. De acordo com a SEC (2021), todas as capitais do Brasil receberam recursos, enquanto 33% das cidades muito pequenas, com menos de 20 mil habitantes, não receberam os recursos previstos por não terem enviado os planos de ação, ou por não terem corrigido as falhas apontadas pela SEC. Os planos de ação são os projetos que definem a aplicação dos recursos repassados por meio da Lei Aldir Blanc, dessa forma, como determina a legislação, os municípios devem encaminhar um plano circunstanciado, que oriente as políticas culturais a serem financiadas com os recursos oriundos da Lei n.º 14.017/20.

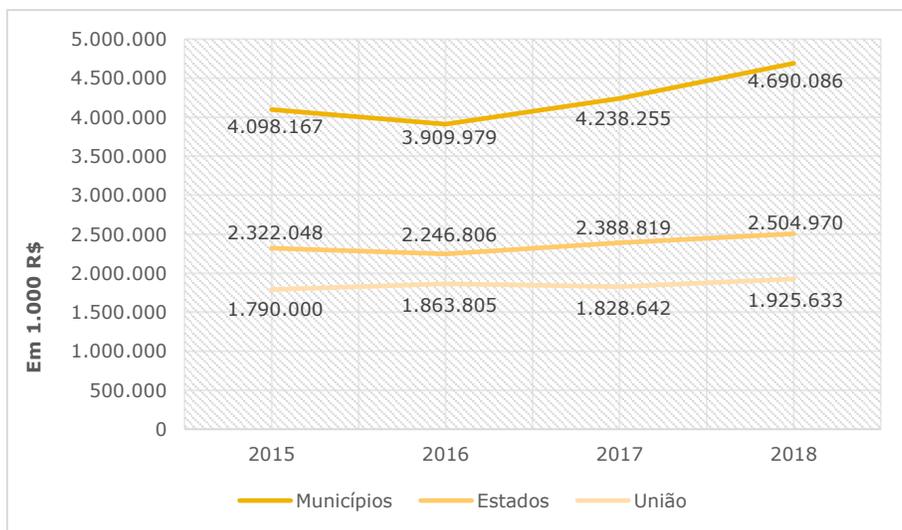
Outra questão relevante, ainda sobre os dados da SEC (2021), é que cerca de 11% dos municípios pequenos (de 20 a 50 mil habitantes), não receberam os recursos pelos mesmos motivos supracitados, e, dentre os municípios de médio porte (50 a 100 mil habitantes), apenas cerca de 3% não receberam os recursos. Entre os municípios grandes (de 100 a 900 mil habitantes) e metrópoles (acima de 900 mil habitantes), todos receberam os recursos. Tal cenário aponta para a dificuldade que municípios menores possuem tanto na operacionalização técnica de suas políticas públicas quanto nas condições para captação de recursos, sobretudo no setor cultural, que demanda um quadro burocrático capacitado, situação que se torna ainda mais dramática em um cenário de escassez de recursos. Esse quadro de gestores especializados praticamente inexistente em municípios pequenos, os quais dependem quase que exclusivamente de repasses da União e dos estados para manterem suas atividades.

Ainda sobre os valores repassados pela Lei, ressalta-se o elevado número de municípios não atendidos em determinados estados do país. Os estados do Amazonas e de Rondônia tiveram mais de 60% dos municípios não atendidos com repasses, além do estado de Goiás, que contou com 58% dos municípios (142), que também não receberam os recursos. Nesse aspecto, destacamos também os estados de Mato Grosso, Paraná e Roraima,

que tiveram mais de 40% dos municípios sem receber os repasses (SNC, 2021).

O gráfico abaixo, apresenta os investimentos realizados pelo governo federal durante 2015 a 2018, na área de cultura, através do extinto Ministério da Cultura.

Gráfico 1 – Repasses do Governo Federal para a Cultura – 2015 a 2018. Valor total dos gastos com cultura entre 2015 e 2018



Fonte: Ministério da Economia; Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração nossa, 2022.

O gráfico traz alguns dados que merecem atenção. Em primeiro lugar, é preciso destacar que em 2016 houve uma diminuição dos gastos com cultura de estados e municípios com um posterior aumento nos anos subsequentes. Outro elemento que deve ser considerado é a baixa

participação da União quando comparada com os estados e, principalmente, com os municípios. As despesas da União orbitaram em cerca de 21% do total de gastos realizados com o setor, com uma leve queda em 2018. Já os estados diminuíram sua participação de mais de 28% em 2015 para cerca de 27% em 2018. Os municípios, além de serem os entes que mais possuem gastos com cultura, também aumentaram sua participação no total das despesas com o setor, saindo de cerca de 50% em 2015 para mais de 51% em 2018, como demonstra o gráfico acima.

Com isso, podemos depreender que os gastos da União com o setor cultural têm sido menores se comparados aos municípios. Tal cenário, choca-se com a falta de políticas para o setor por parte do Governo Federal. Com o fim do Plano Nacional de Cultura - PNC (IPEA, 2013), houve uma ruptura também na condução das políticas culturais no Brasil. O PNC definia um aumento significativo dos gastos com setor cultural, além de viabilizar uma variedade de políticas e formatos de participação na definição das ações para o setor. Essa conjuntura explicita a dificuldade na definição de uma atuação mais coerente do Governo Federal no setor cultural, que vem sendo sistematicamente atacado desde a extinção do Ministério da Cultura.

Outro elemento central relacionado à política é a ausência de diretrizes nacionais que possam orientar a gestão de políticas públicas para o setor. No que se refere às normativas e processos para a formulação e implementação de políticas, não há amparo técnico para sua confecção. A Lei Aldir Blanc, traz condições complexas para os entes subnacionais efetivarem os recursos recebidos, ao passo que "Os Municípios terão prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado da data de recebimento do recurso, para a destinação prevista no art. 2º desta Lei" (Brasil, 2020, p. 1).

Fica evidente a disparidade regional para a operacionalização da Lei, pois a maior parte dos municípios que não executaram os recursos e/ou tiveram seus planos de ação recusados e não cadastrados, estão na região Norte e Centro-Oeste, evidenciando as distinções regionais das condições de execução da política por parte dos municípios brasileiros (*Ibidem*). Tal cenário, escancara a dificuldade em encontrar as condições para a implementação desta Lei, dadas as assimetrias federativas e regionais. Neste

sentido, cabe indagarmos de que forma seria possível estabelecer uma efetiva política de Estado para o setor cultural, de modo que a implementação fosse facilitada.

3. A Lei Aldir Blanc e a questão federativa

A questão da coordenação federativa na Lei Aldir Blanc é um ponto central e que exige atenção, pois esta prerrogativa esbarra em um elemento fundamental do nosso federalismo brasileiro, que é a dificuldade encontrada por alguns estados e municípios em empreenderem esforços para a implementação de políticas, visto que possuem dificuldades técnicas e políticas para tal. A Lei é clara ao delimitar as fases de implantação, através das seguintes etapas:

- 1ª Fase – Adesão – estados e municípios devem manifestar interesse em compor o Sistema Nacional de Cultura (SNC), através de um termo de compromisso assinado entre os interessados.
- 2ª Fase – Institucionalização – é necessário que o sistema de cultura local elabore o plano de cultura local, com um fundo específico para o recebimento das transferências, bem como a existência de um conselho de política cultural.
- 3ª Fase – Implementação – acompanhar e monitorar o sistema de cultura, bem como corrigir possíveis falhas dele; transferência de recursos financeiros para os fundos existentes.

Entretanto, apesar de definidas as fases da política, o que se observou foram inconsistências na operacionalização tanto de estados como de municípios, para o devido tratamento dos recursos financeiros disponíveis. Abaixo, na tabela, é possível verificar o montante de pagamento aos estados:

Tabela 1 – Lei Aldir Blanc – Pagamento aos Estados

Estado	Programa	R\$
Acre	Estado	16.460.345,7
	Reversão ²	291.019,35
Alagoas	Reversão	654.611,14
	Estado	33.755.339,69
Amapá	Estado	16.774.874,17
	Reversão	55,16
Amazonas	Estado	38.145.611,98
	Reversão	7.365.411,09
Bahia	Reversão	6.421.429,71
	Estado	110.761.683,1
Ceara	Estado	71.554.051,89
	Reversão	1.453.056,77
Distrito Federal	Estado	19.203.291,76
Espírito Santo	Reversão	1.687.997,39
	Estado	30.210.120,28
Goiás	Reversão	10.764.169,18
	Estado	49.164.493,05
Maranhão	Reversão	11.910.556,32
	Estado	61.466.556,42
Mato Grosso	Estado	25.594.825,31

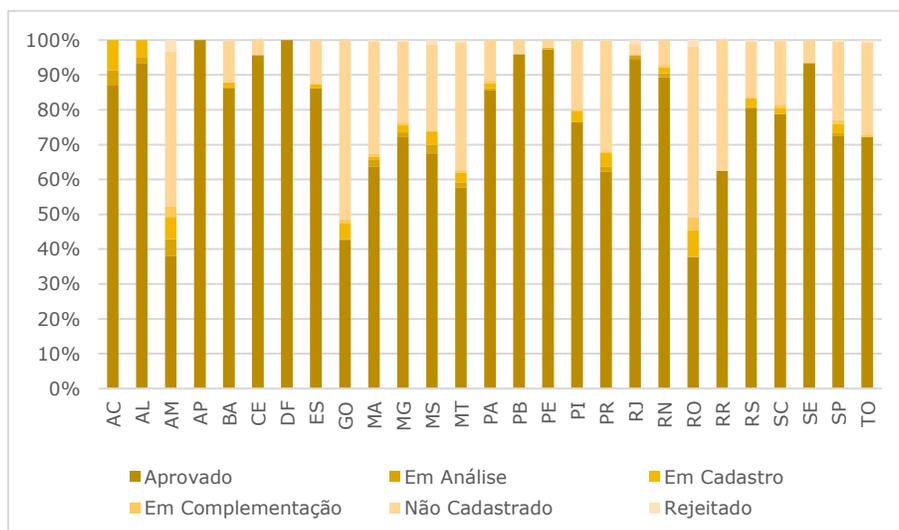
Estado	Programa	R\$
	Reversão	4.421.983,74
Mato Grosso do Sul	Estado	20.514.887,18
	Reversão	2.938.510,39
Minas Gerais	Estado	135.732.701,4
	Reversão	17.356.187,94
Para	Estado	68.000.813,74
	Reversão	4.624.302,55
Paraíba	Estado	36.164.540,3
	Reversão	450.729,92
Paraná	Estado	71.915.814,94
	Reversão	13.047.157,53
Pernambuco	Estado	74.297.673,6
	Reversão	652.237,5
Piauí	Estado	31.944.403,45
	Reversão	3.695.642,39
Rio de Janeiro	Estado	104.738.326,4
	Reversão	746.855,86
Rio Grande do Norte	Estado	32.128.654,9
	Reversão	1.114.773,95
Rio Grande do Sul	Estado	69.750.722,74
	Reversão	4.352.053,08
Rondônia	Reversão	3.823.977,25

Estado	Programa	R\$
	Estado	18.390.555,58
Roraima	Reversão	584.470,23
	Estado	10.747.615,59
Santa Catarina	Estado	44.986.857,87
	Reversão	3.228.652,56
São Paulo	Estado	264.155.074,6
	Reversão	13.820.084,53
Sergipe	Estado	24.577.545,76
	Reversão	446.680,54
Tocantins	Estado	18.698.667,8
	Reversão	2.482.887,96

Fonte: Sistema Nacional de Cultura. Elaboração nossa, 2022.

Entretanto, podemos observar as distorções quando analisamos a situação dos Planos de Ação, que devem ser apresentados pelos estados. Observe que os estados de Goiás, Amapá e Rondônia aparecem com altos índices de planos não cadastrados e rejeitados. Entretanto, é possível também perceber o alto índice de planos aprovados, especialmente no Amapá e no Distrito Federal.

Gráfico 2 – Planos de Ação de Cultura – Situação Atual



Fonte: Sistema Nacional de Cultura. Elaboração nossa, 2022.

Com relação aos municípios recebedores, é possível verificar que Paraíba, Pernambuco e Amapá tiveram grande adesão à Lei, com um grande número de municípios envolvidos.

Tabela 2 – Detalhamento dos repasses

UF	Total de Municípios no Estado	Municípios pagos no Estado		Municípios não pagos	
		n.º	%	n.º	%
AC	22	19	86	3	45
AL	102	95	93	7	29

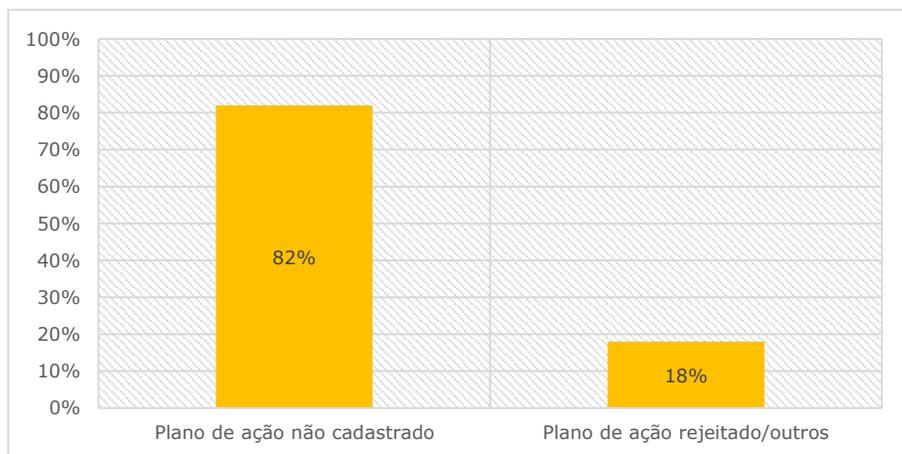
UF	Total de Municípios no Estado	Municípios pagos no Estado		Municípios não pagos	
		n.º	%	n.º	%
AM	62	23	37	39	24
AP	16	16	100	0	38
BA	417	357	86	60	53
CE	184	174	96	10	88
DF	1	1	100	0	0
ES	76	67	86	11	46
GO	246	104	42	142	35
MA	217	137	63	80	58
MG	853	611	72	242	41
MS	79	52	66	27	80
MT	141	81	57	60	48
PA	144	123	85	21	61
PB	223	215	96	8	43
PE	184	179	97	6	49
PI	224	167	75	57	36
PR	399	241	60	158	40
RJ	92	87	95	76	83
RN	167	149	89	102	61
RO	52	17	33	13	25
RR	15	8	53	9	60

UF	Total de Municípios no Estado	Municípios pagos no Estado		Municípios não pagos	
		n.º	%	n.º	%
RS	497	394	79	250	50
SC	295	232	79	236	80
SE	75	70	93	41	55
SP	645	460	71	261	40
TO	139	97	70	53	38
Brasil	5569	4176	75%	2725	49

Fonte: Sistema Nacional de Cultura. Elaboração nossa, 2022.

Com relação às possíveis dificuldades na implementação da Lei, podemos verificar que elas são relativas intrinsecamente à questão federativa, de problemas técnicos envolvendo estados e municípios, seja pela ausência do cadastro do plano de cultura ou mesmo por desobedecer aos trâmites necessários para recebimento de recursos. No gráfico abaixo é possível verificar que a principal razão do não repasse foi a ausência do plano de trabalho, indicando como seriam utilizados os recursos. Além disso, a rejeição aos planos, representando a menor fatia do percentual, indica que a maioria foi rejeitada porque não corrigiram os planos, conforme indicação de ajustes necessários.

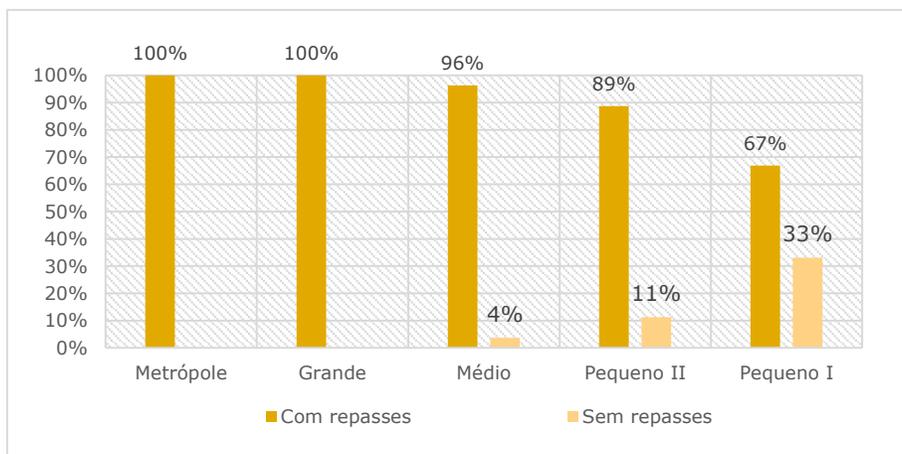
Gráfico 3 – Motivos para inexistência de repasses



Fonte: Sistema Nacional de Cultura. Elaboração nossa, 2022.

Além disso, é possível também verificar que municípios menores tiveram mais dificuldades em relação aos maiores para o recebimento dos repasses. Parte desta clássica explicação reside em um problema federativo, que reconhece a fragilidade destes entes menores para a implementação de políticas públicas, seja pela ausência de uma expertise adequada para tal, seja pelo desconhecimento dos devidos processos a serem desenvolvidos. Neste sentido, o tamanho do município implicou na dificuldade de recebimento de recursos, pois enquanto todas as metrópoles receberam transferências, cerca de 33% dos municípios de menor porte não foram contemplados com os repasses.

Gráfico 4 – Distribuição dos repasses aos municípios – por categoria populacional



Fonte: Sistema Nacional de Cultura. Elaboração nossa, 2022.

É possível afirmarmos, portanto, que reconhecidamente o federalismo, as dificuldades intergovernamentais e as desigualdades regionais foram fatores decisivos para a implementação da Aldir Blanc no Brasil, no contexto da pandemia.

4. Conclusão

Este trabalho buscou analisar em que medida o ingrediente das assimetrias federativas e regionais estão presentes na implementação da Lei Aldir Blanc, representando um entrave para esta. Neste sentido, é importante pontuar a diferença observada na quantidade de recursos repassados aos estados, em decorrência, especialmente, da dificuldade de aprovação dos planos de ação, especialmente quando relacionado ao cadastro destes.

Importante destacar que situação semelhante ocorre nos municípios, onde aqueles de porte maior obtiveram mais êxito no recebimento dos recursos em relação aos de menor número de habitantes.

É importante pontuar, ainda, que as políticas públicas de cultura no Brasil possuem uma trajetória antiga, especificamente, desde os anos 30, com o Governo Vargas, com a fundação de instituições responsáveis pela condução da política, bem como com o objetivo de solidificar a ideia de nação e de uma identidade nacional, para fortalecer o Estado Novo. Cabem destaques a criação do Conselho Nacional de Cultura, do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Serviço Nacional do Teatro, do Instituto Nacional do Livro, do Serviço de Radiodifusão Educativa, do Instituto Nacional do Cinema Educativo, entre outras. Além disso, importante destacar a importância da criação de um órgão público para o tratamento das políticas culturais em São Paulo, tendo Mário de Andrade como um expoente importante neste período, que propôs a instituição de museus, que deveriam ser geridos concomitantemente por estados e municípios.

Durante o período militar, houve a institucionalização do Conselho Federal de Cultura, com a principal atribuição de elaborar o Plano Nacional de Cultura. Em 1975, novas instituições foram criadas, agora tendo como meta a formulação das políticas públicas de cultura, como a Fundação Nacional da Arte (FUNARTE), a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), entre outras. Todas essas instituições serviram de alicerce para o nascimento do Ministério da Cultura, em 1985, no período da reabertura democrática, mas com gestores indicados pelos altos escalões militares. A partir da redemocratização do Brasil, em 1988, as políticas culturais adotaram um padrão neoliberal de implementação, com novas leis sendo elaboradas, a exemplo da Lei Rouanet, no governo Collor.

Com a pandemia de Covid-19, o setor cultural teve um impacto negativo relevante, especialmente com o fechamento de bares, restaurantes, teatros, cinemas, e a Lei Aldir Blanc representou uma saída para a distribuição de renda a esses profissionais. Neste sentido, podemos indicar que, a despeito de nossas peculiaridades federativas, especialmente relacionadas às relações intergovernamentais estabelecidas entre União, Estados e

Municípios, a Lei Aldir Blanc se defrontou com problemas comuns a outras políticas públicas, embora tenha se destacado como uma importante medida para o setor cultural formulados até então.

Referências

AVELAR, Rômulo. *O avesso da cena: Notas sobre produção e gestão cultural*. São Paulo: Duo, 2010.

BARRETO, L. M. Lei Aldir Blanc de Emergência e o fim do Plano Nacional de Cultura. *Boletim de Políticas Públicas*, OIPP/USP, São Paulo, n. 7, nov. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Detalhamento da despesa pública*. 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/orgao>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Casa Civil. Lei n.º 14.017, de 29 de junho de 2020. Brasília, 2020. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14017.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Secretaria Especial de Cultura. *Lei Aldir Blanc: Relatório Parcial e de Execução*. Disponível em: <https://portalsnc.cultura.gov.br/indicadorescultura>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. *SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro*. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CALABRE, L. Experiências recentes de implementação e análise de políticas públicas no campo da cultura. *Revista Aval. Fortaleza*, v. 2, n. 16, jul.-dez. 2019.

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.

DEMARCO, D. J. *Orçamento público*. Porto Alegre: Ministério da Cultura/UFRGS/EA. 2014.

IBGE. *Desemprego*. Disponível em: <https://ibge.gov.br/explica/desemprego>. Acesso em: 10 maio 2021.

IBGE. *Sistema de informações e indicadores culturais 2007-2018*. Rio de Janeiro, 2019.

IPEA. *As metas e os planos do sistema nacional de cultura*. Brasília, 2013.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, G. (Org.). *Teorias e políticas de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2007.