

A LAB COMO CHOQUE INSTITUCIONAL: BREVES REFLEXÕES A PARTIR DA PESQUISA PANORAMA NACIONAL DA LEI ALDIR BLANC

Ernani Coelho Neto¹

Elizabeth Ponte²

Daniele Canedo³

Carlos Paiva⁴

RESUMO

A Lei Aldir Blanc (LAB) demonstrou ser um grande desafio de implementação para órgãos de cultura de governos locais. A pesquisa Panorama Nacional da LAB, realizada pelo Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC) investigou três dimensões da execução da LAB: (1) o processo decisório das equipes gestoras nos estados e municípios; (2) a natureza dos instrumentos que materializaram a LAB localmente; e (3) a percepção de agentes da cultura sobre a implementação da LAB e seus impactos. O presente texto apresenta reflexões preliminares, especialmente a partir dos achados relacionados ao eixo 1 da pesquisa.

*

1 Pesquisador vinculado ao Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS), ao Observatório da Economia Criativa (OBEC-BA). Foi Vice-Diretor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, onde atua como professor e pesquisador. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social. Graduado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (1993), mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (1999) e doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (2006).

2 Gestora cultural, pesquisadora e consultora pela Ponte Cultura & Desenvolvimento. É vice-presidente do Conselho de Administração da Associação Brasileira de Organizações Sociais da Cultura (ABRAOSC) e membro do Observatório de Economia Criativa da Bahia (OBEC-BA). Foi Diretora Institucional do Programa NEOJIBA (Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia) e German Chancellor Fellow (2018/2019) da Fundação Alexander von Humboldt, na Alemanha.

3 Mãe, capoeirista, produtora e gestora cultural. É doutora em Cultura e Sociedade (UFBA) e em Mídia e Estudos da Comunicação (Vrije Universiteit Brussel), com pós-doutorado em Comunicação e Economia (UFS) e em Administração (UFBA). É professora do Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e do Núcleo de Pós-graduação em Administração (UFBA). Foi Conselheira do Conselho Municipal de Política Cultural de Salvador durante quatro anos (2018 a 2021). Atua como coordenadora pesquisadora do Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC) e Chefe do Núcleo de Extensão e Cultura do Cecult/UFRB.

4 Pesquisador do Observatório de Economia Criativa da Bahia. Mestre em Administração Pública (HKS) e em Cultura e Sociedade (UFBA). Foi chefe de gabinete (2007-2008) e Superintendente de Promoção Cultural (2009-2014) da Secult-BA e Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do antigo MinC (2015-2016). Conselheiro municipal de cultura de Salvador no biênio 2020-2021.

No primeiro ano da pandemia de COVID-19, quando ficou claro que a crise sanitária se estenderia e que afetaria de forma sem precedentes o setor da cultura, o Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC) conduziu uma pesquisa pioneira para identificar como os trabalhadores e organizações culturais estavam atravessando aquele momento de incerteza e turbulência. Os achados da pesquisa *Impactos da COVID-19 na Economia Criativa*⁵ confirmaram o quadro de calamidade que se abateu, num primeiro instante, com a brusca paralisação de atividades que dependiam do encontro e da aglomeração de pessoas. Os resultados dessa investigação se disseminaram e foram empregados na formulação de medidas e políticas para o setor cultural que vieram em seguida.⁶

Em 2021, o OBEC deu continuidade aos estudos relacionados à pandemia, porém desta vez focando nas medidas públicas desenvolvidas para mitigar os efeitos da crise. O objeto de atenção nesse ciclo foi a Lei Aldir Blanc (LAB), resultado de uma intensa mobilização nacional do setor cultural. A iniciativa tinha como propósito oferecer um socorro emergencial à cadeia produtiva da cultura e sofreu forte oposição do Governo Federal, que ofereceu resistência para colocar a LAB em vigor até o último momento. A promulgação da Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020 foi, ao mesmo tempo, motivo de comemoração e razão para apreensão, especialmente para os dirigentes de cultura espalhados pelos estados e municípios brasileiros. Se, por um lado, a chegada dos recursos representou um alívio para o sofrimento de tantos, por outro, a tarefa de fazer com que o socorro chegasse de fato aos que mais precisavam, num ambiente de enorme incerteza e escassez de meios, pareceu para muitos irrealizável.

A equipe da *Pesquisa Panorama Nacional da Lei Aldir Blanc* dedicou-se a registrar e interpretar alguns dos aspectos dessa experiência tão singular. Os estudos partiram da premissa de que a LAB forneceu aos gestores públicos da cultura uma moldura para enquadrar escolhas e a formulação de linhas de ação, mas não definia o conteúdo, nem a forma final da obra. Coube aos gestores de cada território a responsabilidade sobre as decisões e providências para tornar a política fato e adaptar a LAB ao contexto local. Assim, com o desejo de entender as características e dilemas do processo como um todo, o desenho investigativo da pesquisa

5 Impactos da COVID-19 na Economia Criativa. Disponível em <<https://www.obec.ufba.br/economiacriativa-covid19/>>

6 Um exemplo do uso das pesquisas é a citação do relatório do OBEC no decreto que regulamenta a Lei Aldir Blanc no estado da Bahia. Disponível em: <http://www.cultura.ba.gov.br/arquivos/File/RELAB/DECRETO_N20005.pdf>

buscou descortinar a implementação da LAB numa amplitude nacional e com base em três dimensões:

1. O processo decisório das equipes de gestores nos estados e municípios;
2. A natureza das políticas e instrumentos que foram criados a partir da LAB;
3. A percepção de trabalhadores e organizações que receberam recursos oriundos da LAB e de beneficiários aptos a receber a ajuda e que, por alguma razão, não foram contemplados.

Não é nosso interesse detalhar demais os aspectos metodológicos da pesquisa. Mais informações podem ser obtidas no site do OBEC⁷. Apenas para ilustrar o alcance do projeto, salientamos algumas características do empreendimento. Foram 53 entrevistas em profundidade com secretários ou outros dirigentes de cultura, incluindo todas as regiões do Brasil, 28 instrumentos de capitais (editais e chamamentos) relacionados ao inciso II da LAB e mais 320 relacionados ao inciso III analisados, envolvendo governos municipais de capitais e governos estaduais. Ao todo, a pesquisa obteve 2.213 respondentes para o seu questionário online, alcançando 557 cidades do país.

Com esse contexto em mente, podemos agora apontar algumas reflexões, ainda que preliminares, especialmente a partir dos achados relacionados ao eixo 1 da pesquisa, que avaliou o processo decisório das equipes de gestores nos estados e municípios. Os resultados gerais serão lançados em breve, com outros achados sobre os editais da LAB e sobre a percepção dos agentes culturais. Os pontos que serão apresentados aqui não devem ser tomados como conclusivos já que dados e informações continuam sendo processados. Mas são indicativos do quadro institucional que poderá se consolidar na gestão pública da cultura à medida em que novos institutos legais como a LAB 2 ou a Lei Paulo Gustavo aprofundem as mudanças colocadas em movimento com a Lei nº 14.017/20.

Um primeiro aspecto a observar é que **a LAB representou um teste de stress sobre a administração pública da cultura**. Com isso queremos dizer que, dado os requisitos administrativos e operacionais associados a essa política de socorro, o risco de que os governos locais não conseguissem

7 <https://obec.ufba.br/lab/>

executar os recursos transferidos foi real. Houve, pelo menos, três tipos de dificuldades envolvidas. Em primeiro lugar, o volume dos recursos geridos e o objetivo de alcançar o universo de agentes culturais do território representou uma anomalia para muitas das estruturas administrativas, mais habituadas a lidar com a escassez orçamentária. O segundo tipo de dificuldade tem a ver com o prazo para a execução dos recursos. Tudo teria que ser processado no horizonte de poucos meses numa situação de pandemia que exigia distanciamento social e, ao mesmo tempo, a mobilização de servidores, muitas vezes, em regime de trabalho remoto. E, ainda, um outro tipo de dificuldade dizia respeito ao elevado grau de insegurança jurídica que envolveu implementar uma Lei elaborada às pressas, por conta do seu caráter emergencial, com aspectos que podiam ser interpretados a partir de perspectivas diferentes e que tinha que ser aplicada num ambiente político no qual o Governo Federal abdicou de fazer o seu tradicional papel de coordenação nacional. Quando levamos esses e outros aspetos em consideração, é obrigatório reconhecer que os órgãos de cultura espalhados pelo país foram, em que pese as imperfeições do processo, bem-sucedidos ao lidar com a situação, certamente a mais singular da história das políticas culturais no Brasil.

Como seria de se esperar, as administrações estaduais e municipais de cultura recorreram **a adaptações dos processos, procedimentos e rotinas de trabalho para executar os recursos da LAB** no horizonte de tempo previsto pela Lei. Esse fenômeno pode ser observado no relato dos gestores que identificaram rapidamente que o funcionamento habitual das estruturas de governo dedicadas à gestão das políticas culturais era incompatível com o incremento no volume de trabalho e incapaz de tramitar os processos com a agilidade necessária. Estruturas menos formais como grupos de trabalho e forças tarefas foram mobilizadas para romper pontos críticos. Em alguns casos, servidores de diferentes setores e áreas de governo como secretarias de fazenda, secretarias de administração etc. foram reunidos em redes de trabalho remoto ou em espaços físicos especiais para acelerar a realização de editais, tramitação dos processos e liberação dos recursos.

Outro ponto interessante que emergiu no âmbito da LAB foi **importância e protagonismo das redes de pares** como espaço de intercâmbio para aprendizagem administrativa e articulação política. Aqui, entendemos redes

de pares como espaços formais e informais que congregam representantes de entes federativos de níveis diversos. O engajamento de dirigentes culturais em fóruns e entidades representativas não é novidade. No entanto, o contexto da LAB parece ter fornecido incentivos adicionais para a troca de informações e de experiências entre os gestores estaduais e municipais. A conduta distante e pouco colaborativa do Governo Federal junto com as incertezas jurídicas que envolviam a interpretação da Lei 14.017/20 transformaram os arranjos de cooperação em espaço de legitimação, de busca de soluções e de construção de um sentido comum sobre as circunstâncias e sobre linhas de ação possíveis. Um registro interessante dos depoimentos de dirigentes entrevistados salienta, inclusive, o papel de ferramentas de comunicação como grupos de *WhatsApp* na manutenção dos vínculos que se estabeleceram ou se aprofundaram nesse momento.

A pesquisa confirmou **a importância das instâncias de participação no desenho final que a LAB assumiu no plano local**. Estados e municípios constituíram mecanismos para envolver representantes da sociedade na formulação da política ou mobilizaram partes dos seus sistemas de cultura. É interessante registrar que, em alguns casos, conselheiros de cultura locais estavam entre os agentes culturais que participaram de editais e chamamentos, o que dificultou o engajamento deles em decisões sobre critérios e formatos. Em outros casos o desenho do conselho de cultura vigente não era representativo o suficiente para abarcar a amplitude de representação e diálogo que o momento demandava. Por esses motivos, grupos e comissões especiais foram empregadas para contornar dificuldades dessa natureza, além de outras formas de participação social, tendo colaborado e influenciado especialmente o formato final de editais e premiações. Vale notar que, entre os respondentes da pesquisa que se envolveram com algumas instâncias de participação social, mais de $\frac{2}{3}$ qualificaram positivamente os processos.

Sobre as políticas adotadas, **a LAB serviu também como campo de prova em muitos sentidos**. A necessidade de realizar todas as iniciativas num prazo exíguo favoreceu a adoção de mecanismos mais simples de seleção e prestação de contas. Gestores usaram uma gama variada de estratégias para acelerar o processo, trabalhando com prazos mais exíguos, simplificando procedimentos ou selecionando organizações da sociedade e repassando para elas os recursos e a tarefa de sua

execução na tentativa de tirar proveito da capilaridade, da presença em comunidades ou da experiência acumulada em setores específicos. É importante registrar que alguns dirigentes de cultura, apesar de todas as dificuldades da implementação da LAB, acreditaram que ela representava uma oportunidade real para expandir o alcance das políticas culturais para além dos públicos e produtos tradicionais. Registramos na investigação esforços para incluir entre os beneficiários grupos mais vulneráveis e, até então, incapazes de se candidatar nos editais habituais, ou que não se encaixavam bem nos critérios empregados. Novos perfis de profissionais que antes não estavam no radar trouxeram suas reivindicações como, por exemplo, os técnicos e outros profissionais de apoio do universo dos espetáculos ou, ainda, músicos da noite.

A experiência da LAB contribuiu para modificar, em alguns casos, a percepção dos gestores de como as coisas podiam ser feitas. Um aspecto interessante que emerge de uma das entrevistas, por exemplo, foi a inversão da lógica de pagamento típica do processo de compras e contratação na administração pública: primeiro o serviço é prestado ou o bem é entregue, depois o governo realiza o pagamento. A LAB, no sentido de atender a sua finalidade emergencial e de socorro, exigia formatos que possibilitassem a liquidação dos recursos antes de que qualquer entrega fosse possível. Outro caso na mesma direção trata da iniciativa de alguns gestores de financiar processos criativos independentemente da garantia de futura execução, atuando sobre esta etapa do fazer cultural raramente valorizada nas políticas de fomento nestes termos. Na prestação de contas também se observou um afastamento do modelo tradicional em que se exige detalhamento da forma de execução, com comprovação de gastos, para um modelo de acompanhamento de resultados onde o relatório de execução era medida suficiente de prestação de contas.

Há um desdobramento institucional da LAB menos concreto e evidente que podemos inferir dos achados da pesquisa que diz **respeito ao prestígio da agenda da cultura no conjunto das políticas públicas dos entes federados**. Esse aspecto é especulativo já que não houve questionamentos diretos sobre esse tema. Entretanto, um conjunto de depoimentos dá conta do interesse e envolvimento não habitual de órgãos de assessoria direta do dirigente político (prefeito(as) e governadores(as) e coordenação de ações de governo na execução da LAB, resultando num apoio importante porque

facilitou a integração entre secretarias e órgãos de governo situados em outras zonas do organograma oficial. Esse fenômeno pode indicar que a ampliação dos recursos disponíveis para a área cultural, por si só, pode alterar o peso relativo e a atenção dispensada às políticas de cultura na administração pública, algo que poderemos confirmar nos próximos anos na medida em que a LAB2 e a Lei Paulo Gustavo produzam efeitos.

Levará tempo para que os efeitos da LAB no processo recente de institucionalização da administração pública da cultura sejam compreendidos na sua totalidade. Precisaremos de mais tempo ainda para saber se as experiências e testes realizados por dirigentes em tão curto período serão incorporados de forma definitiva aos modos de gestão das políticas culturais e à lógica de funcionamento do Sistema Nacional de Cultura. A *Pesquisa Panorama Nacional da Lei Aldir Blanc* tem reunido evidências de que a administração pública da cultura brasileira tem disposição para enfrentar os desafios que os tempos turbulentos trouxeram, evidência de que com o financiamento adequado é possível fazer avanços, evidências de que, em relação ao processo de formulação e implementação das políticas culturais, é possível, e talvez necessário, ousar.
