DESAFIOS DA CULTURA FRENTE À PANDEMIA DE COVID-19: LEI DE EMERGÊNCIA CULTURAL ALDIR BLANC E O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SUA MOBILIZAÇÃO, SANÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Renata Nunes Pereira Melo¹

RESUMO

Após a sanção da Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc (nº. 14.017/2020) e a publicação da Medida Provisória nº. 990/2020 que abre crédito extraordinário da ordem de R\$ 3 bilhões referente ao auxílio financeiro a estados, Distrito Federal e municípios relacionado ao apoio emergencial do setor cultural devido à pandemia de COVID-19, o campo da cultura agora tem grandes desafios pela frente: feito o repasse, como se dará a execução dos recursos nos entes federados? Questão que, entre outras, necessita de ampla discussão com participação da gestão pública, parlamentares, gestores culturais, conselhos de cultura, secretarias de cultura estaduais e municipais e da sociedade civil organizada.

Passados quatro meses do início da pandemia e da aplicação de medidas de isolamento físico recomendadas pela Organização Mundial de Saúde, adotadas somente por parte da população a fim de combater o novo Coronavírus. Como também não bastasse as condições de extrema pobreza vivenciadas por grande parcela da sociedade brasileira, verifica-se a velocidade de transmissão do vírus ganhar impulso considerando o descaso com que o Governo Federal tem enfrentado as questões referentes à pandemia.

No campo da cultura, as medidas sanitárias tiveram como consequência direta a suspensão de todos os eventos públicos, tais como shows, espetáculos teatrais, sessões de cinemas, visitas a museus e demais atividades nos espaços culturais. O setor cultural foi o primeiro a sentir os impactos da suspensão das atividades e certamente será um dos últimos a retornar, e ainda submetido a novos e rigorosos protocolos de segurança sanitária.

¹ Pesquisadora do Observatório da Diversidade Cultural (ODC). E-mail: renatanpmelo@gmail.com

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontam que, em 2018, o setor cultural abrangia a mão-de-obra de cerca de 5,2 milhões de trabalhadores no Brasil, uma quantidade muito maior que 1 milhão de empregos formais diretos, representando 5,7% do total de ocupados do país (IBGE, 2019). O agravante, em relação a outros setores em situação semelhante, é o fato de a cultura possuir um alto nível de intermitência e informalidade em suas relações trabalhistas. A pesquisa demonstrou que os níveis de informalidade só aumentam no setor, ano após ano. Ou seja, a maioria desses profissionais trabalha de forma autônoma, sem garantias trabalhistas legais, em virtude disso, a promoção da geração de renda emergencial para os agentes do campo artístico-cultural em situação de vulnerabilidade socioeconômica diante dessa crise pandêmica se torna fundamental para aplacar os enormes impactos gerados no campo.

Em decorrência do estado de calamidade pública, e, estimulados por intensa mobilização social dos agentes culturais, artistas e gestores de espaços culturais, parlamentares de vários estados foram instados a encaminharem propostas voltadas para a mitigação dos impactos da pandemia no setor cultural.

Os dados estatísticos contextualizam o ambiente social, econômico e político do processo de construção da Lei nº 14.017/2020 (BRASIL, 2020), denominada Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc, que possui a singularidade de ter sua consolidação pautada por intensa articulação nacional e coletiva, através de teias de conversas, diálogos, debates virtuais e web-conferências entre gestores públicos federais, estaduais e municipais das instâncias legislativas e executivas e a sociedade civil. Como também, trabalhadores da cultura, pesquisadores, entidades representativas da cultura brasileira, redes, coletivos e artistas de todo o território nacional.

Na perspectiva de viabilizar a implementação da Lei de Emergência Cultural, estabeleceu-se um esforço coletivo de discussões que permitiu ao grupo avançar em termos técnicos e políticos, celebrando, no decorrer do processo, a reativação política do campo cultural. Demonstrando não só um ganho de maturidade do Poder Legislativo, mas também, a força da mobilização e da participação social no processo de elaboração de políticas públicas.

Os recursos, na ordem de 3 bilhões de reais, serão 100% descentralizados de maneira proporcional à população e seguindo critérios do Fundo de Participação e terão um papel central para mitigar a grande perda econômica do setor cultural durante a pandemia no Brasil, estimada em 46 bilhões de reais, segundo a Revista Valor Econômico da Fundação Getúlio Vargas (VALOR ECONÔMICO, 2020). A Lei prevê transferência direta da União para estados e municípios, que executarão os recursos seguindo regulamentação local. As ações compõem linhas de fomento direto e indireto, e são integralmente destinadas a trabalhadores da cultura, a micro e pequenas empresas culturais, a cooperativas e instituições culturais da sociedade civil, a organizações culturais comunitárias e a espaços culturais da sociedade civil.

Eis que surge o grande desafio: os entes federados terão 60 dias para operacionalizar a distribuição dos recursos. E os recursos precisam chegar na ponta com rapidez, critério, eficiência e transparência, atendendo aos que mais precisam.

Para tanto, é fundamental o alinhamento entre Governo Federal, estados e municípios, no intuito de estabelecer uma regulamentação que permita definir com clareza o papel de cada ente federado, garantindo assim segurança jurídica, participação da sociedade, transparência e a autonomia de cada um desses entes, de acordo com as exigências constitucionais.

Sob o viés jurídico, o direito administrativo brasileiro não foi pensado para atender com precisão às especificidades da área cultural, ainda mais em situações de emergência. Entretanto, em prol do federalismo cultural, através do Sistema Nacional de Cultura (SNC), foi criado um arcabouço jurídico para orquestrar as competências (atribuições) dos entes federativos (que são autônomos e podem criar suas próprias normas) em prol dos direitos culturais. A ideia da construção do SNC e a própria previsão constitucional feita através de Emenda Constitucional nº. 41, apesar de ainda não ter sido regulamentada infraconstitucionalmente, permitiu que estados e municípios criassem estruturas mínimas para a construção desse sistema maior que é o SNC. Nesta esteira, foram criados conselhos, no intuito de fomentar a participação social na construção das políticas públicas, planos de gestão cultural, para promover a continuidade das

políticas culturais para além de gestões políticas (as Políticas de Estado) e sobretudo, que fizessem chegar o recurso na ponta através dos fundos.

Em função disso, cogita-se que a execução da Lei Aldir Blanc possa vir a ser viabilizada a partir das estruturas e instrumentos do SNC. Supõe-se que o repasse para estados e municípios que aderiram ao Sistema e estruturaram minimamente seus instrumentos de gestão poderá propiciar uma execução mais veloz e eficiente da Lei de Emergência Cultural, apesar dessa distribuição não estar limitada apenas aos entes que realizaram a referida adesão.

De um modo geral, o grande desafio para a execução da Lei Emergencial é a questão dos cadastros culturais. Muitos estados e municípios não possuem ou possuem cadastros precários e que não abrangem a totalidade dos trabalhadores da cultura, sendo os já preenchidos apenas por aqueles que possuem alguma interlocução com o ente federativo respectivo através das ações de fomento, como editais e chamamentos públicos. Enquanto os demais (que, em grande parte, serão os que realmente precisam ser atingidos) nunca foram contemplados nesses cadastros existentes.

E, em decorrência dessas reflexões, compreende-se que as partes envolvidas, gestores públicos, sociedade civil organizada, setores da cultura e beneficiários necessitam urgentemente se mobilizar no sentido de:

1. Provocar conselhos e fóruns a desempenharem uma atuação mais propositiva no que concerne ao levantamento cadastral do campo;
2. Buscar uma maior capilarização dentro dos municípios;
3. Estabelecer diálogo e parcerias com outros ministérios, secretarias, institutos de informação e estatísticas e organizações públicas e privadas, no intuito de compartilhar cadastros e experiências;
4. Buscar abranger toda a diversidade cultural existente no país, tais como quilombolas, indígenas, caiçaras, ciganos e uma série de outros atores que precisam de representação na esfera cultural;
5. Proporcionar banda larga de internet para a totalidade dos municípios, mesmo em locais remotos e de difícil acesso;
6. Criar legislações específicas para regulamentar os fundos emergenciais no intuito de reduzir as burocracias, agilizar os repasses dos recursos e dar maior autonomia aos beneficiários;

7. Propor a simplificação das inscrições, das prestações de contas e das contrapartidas, no intuito de desburocratizar o acesso dos beneficiários ao recurso.

Em contrapartida, observa-se que os conselhos, apesar de sua envergadura constitucional, tendem a ganhar destaque e relevância a partir desta reestruturação, pois passam a promover trabalhos conjuntos na gestão compartilhada, realizar mobilizações, reuniões em fóruns de debates legítimos, viabilizar cadastros em vários municípios e, ainda, construir conjuntamente os editais. Na *live* Diálogos Culturais sobre Regulamentação da Lei Aldir Blanc, ocorrida em 07 de julho, a representante do Fórum Nacional de Conselhos Estaduais e CONECTA, Valquíria Volpato, ressaltou a importância dos conselhos afirmando que “Conselho é ferramenta basilar da gestão pública compartilhada” (VOLPATO, 2020).

Outra reflexão importante empreendida pelo Secretário de Cultura do Estado do Ceará, Fabiano Piúba, tratou sobre as diretrizes básicas inerentes ao processo emergencial, mas que também estimulariam o fortalecimento da arquitetura institucional do SNC. A cidadania cultural, posto que a ação emergencial não é necessariamente apenas de fomento, e sim, de proteção social, portanto, carece da participação da sociedade civil, acompanhando todo o processo de formulação e propondo pautas; as políticas afirmativas e a diversidade cultural (PIÚBA, 2020).

Não se deve romantizar que uma Lei Emergencial, por si só, dará o pontapé inicial na reativação do SNC, sistema concebido para ter fluxos permanentes, com estruturas permanentes, não precárias e que atualmente se encontra em pleno desmonte pelo governo Bolsonaro. Entretanto, é bastante válido e pertinente se valer desses instrumentos para executar a Lei Emergencial. Em contrapartida, a experiência de execução da Lei (se utilizando das estruturas do SNC, repasses de fundo a fundo, com ampla participação dos conselhos na construção das políticas, etc.), servirá de modelo a ser levado em conta quando novamente vier à tona a luta pela regulamentação do Sistema. Assim, sugere-se que para execução da Aldir Blanc devam ser criadas regras e procedimentos emergenciais (sem qualquer vinculação às normas já existentes, como a Lei nº. 8.666 (Lei de Licitações) e a Lei nº. 13.019 (Marco Regulatório das Organizações da

Sociedade Civil), por exemplo), mas observados os parâmetros do SNC, pois é nessa lógica que a política e gestão cultural devem caminhar.

Outra questão não menos importante é o protagonismo de estados e municípios na execução da Lei Aldir Blanc. Como bem ressalta Feghali (2020), o Governo Federal deve se responsabilizar pela adoção de uma medida provisória que regulamente de forma geral, garantindo a pactuação de responsabilidades entre estados, Distrito Federal e municípios para execução partilhada dos incisos I e II previstos no artigo 2º da Lei Aldir Blanc. Estados e Distrito Federal devem assumir a responsabilidade pelo inciso I (Renda Básica Emergencial) e os municípios executam o inciso II (espaços, pequenas empresas, cooperativa, pontos e pontões do setor cultural).

Através desta pactuação serão evitados o sobreamento, a duplicidade ou as ausências, otimizando os recursos e as equipes de cada órgão. Fica ainda facultado aos estados, caso haja saldo remanescente, resguardado o mínimo de 20% dos recursos recebidos para aplicação no inciso III (editais, chamamentos públicos, aquisições de bens e serviços culturais), a execução também do inciso II direcionado aos espaços cadastrados que não tenham sido atendidos pelos municípios, priorizando as cidades com menos de 20 mil habitantes. Esta ação do Governo Federal dará foco às estruturas de repasse e às questões de competência, garantindo segurança jurídica à Lei Aldir Blanc, e deixaria os detalhamentos sobre a execução ao encargo dos "protagonistas da Lei" (FEGHALI, 2020), que são estados e municípios.

Por fim, há de se disponibilizar aos entes da federação os meios de acesso às bases de dados sob responsabilidade legal do Governo Federal (Receita Federal, CADÚNICO, CAGED, Previdência, DATAPREV), no que se refere ao atendimento dos critérios para validação dos beneficiários do inciso I, artigo 2º (BRASIL, 2020), que se refere à renda básica emergencial, com a devida segurança dos dados e sigilo das informações e a utilização da Plataforma +Brasil com uma aba específica para a Lei Aldir Blanc, de forma simplificada.

Desdobramentos:

A proposição de partilha de competências entre os entes federativos foi aceita pelo Ministério do Turismo, inclusive a proposta conjunta de estados e municípios no que diz respeito às responsabilidades de cada

ente federativo. Ficou pactuado que na Regulamentação Federal constará a seguinte divisão de competências: estados ficarão responsáveis pelos incisos I e III e municípios pelos incisos II e III do artigo 2º da Lei Aldir Blanc. A Regulamentação abrirá, ainda, a possibilidade de reprogramação pelos entes dos recursos restantes para os incisos II e III. A previsão é de que decretos em nível estadual e municipal incorporarem a referida pactuação.

Em *live* do Festival do Conhecimento da UFRJ no perfil do Instagram @extensaoufrj no dia 17 de julho, a Deputada Jandira Feghali confirmou que a regulamentação federal deixará aberta a possibilidade para que espaços culturais sem CNPJ e coletivos culturais possam ser beneficiados, conforme prevê o texto da Lei. A deputada apresentou, ainda, um importante resultado já alcançado pela Lei de Emergência Cultural: as solicitações de adesão, em poucas semanas, de 570 cidades brasileiras ao SNC. Aderindo ao Sistema, os municípios passam a ter o compromisso de estruturar os seus planos, conselhos, fundos e órgãos gestores das políticas culturais. Esta é uma boa notícia, um legado estruturante da Lei Aldir Blanc para a cultura.

Sobre o alinhamento dos dados do processo cadastral, a pretensão é que seja realizado de forma descentralizada, entretanto, na perspectiva de buscar certa uniformidade em torno dos cadastros, garantindo o acesso dos dados cadastrais exigidos na Lei. Ressalte-se a importância da retomada do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), instrumento que se remete à arquitetura institucional do SNC.

Trata-se, portanto, de um momento especial, principalmente pelo fato de se estar promovendo uma enorme articulação entre instituições, organizações, artistas e fazedores culturais em torno da área da cultura, das políticas culturais e de uma reflexão sobre a importância dos sistemas estaduais e municipais de cultura.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Lei federal (2020)**. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.017-de-29-de-junho-de-2020-264166628>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **SIIC 2007-2018**: Setor cultural ocupa 5,2 milhões de pessoas em 2018, tendo movimentado R\$ 226 bilhões no ano anterior. Agência de Notícias do IBGE, 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26235-siic-2007-2018-setor-cultural-ocupa-5-2-milhoes-de-pessoas-em-2018-tendo-movimentado-r-226-bilhoes-no-ano-anterior>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

FEGHALI, Jandira. **Diálogos nacionais**: regulamentação da Lei Aldir Blanc de Emergência Cultural. Emergência Cultural. Brasil, Live do dia 07.07.2020. Disponível em: <<https://youtu.be/xx7cvlqn6xE>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

FEGHALI, Jandira. **Emergência Cultural**. Festival do Conhecimento da UFRJ. Brasil, Live do dia 17.07.2020. Disponível em: <<https://youtu.be/-IXgskzimgU>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. **Com o Coronavírus, cultura deve perder R\$ 46,5 bilhões**. Valor Econômico, 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2020/04/09/com-o-coronavirus-cultura-deve-perder-r-465-bilhoes.ghml>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

PIÚBA, Fabiano. **Diálogos nacionais**: regulamentação da Lei Aldir Blanc de Emergência Cultural. Emergência Cultural. Brasil, Live do dia 07.07.2020. Disponível em: <<https://youtu.be/xx7cvlqn6xE>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

VOLPATO, Valquíria. **Diálogos nacionais**: regulamentação da Lei Aldir Blanc de Emergência Cultural. Emergência Cultural. Brasil, Live do dia 07.07.2020. Disponível em: <<https://youtu.be/xx7cvlqn6xE>>. Acesso em: 11 jul. 2020.