

# CULTURA E A CRISE DA COVID-19: NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA DE CRIAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE CULTURA E TURISMO EM MINAS GERAIS

**José Oliveira Júnior<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

O presente texto visa apresentar brevemente a experiência de criação da Rede Estadual de Gestores Municipais de Cultura e Turismo no Estado de Minas Gerais. Planejada desde 2017, a Rede só foi viabilizada após as consequências da pandemia de COVID-19 e as discussões que resultaram na aprovação da Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc (Lei nº 14.017/2020). Gestores de cultura de centenas de municípios do estado se viram com uma série de responsabilidades para conseguir executar o recurso previsto e a criação da rede foi uma saída objetiva para a atuação, o compartilhamento de experiências e o aprendizado conjuntos.

## **Introdução**

O tempo da ênfase apenas nos resultados econômicos ou de infraestrutura física já se mostra defasado, e as implicações dos costumes, da educação e da cultura cotidiana encontram-se refletidos na sociedade e na macroeconomia. A Cultura é recurso objetivo que se reflete no capital humano e no capital social. Ela aproxima pessoas e instituições e propicia o fortalecimento dos vínculos sociais, assumindo um papel central no desenvolvimento e deixando de ser uma forma de distinção social ou de política suplementar e secundária.

Na ausência de condições materiais, a cultura é recurso que o sujeito sempre terá, diferente das conquistas materiais, que podem mudar de acordo com a condição geral do país. Todo o esforço que o país fizer em termos de desenvolvimento econômico será sem efeito para o conjunto da população se não considerar os aspectos culturais do desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> Pesquisador do Observatório da Diversidade Cultural (ODC). E-mail: juniorbhl@gmail.com

As crises econômica e de saúde pública provocadas pela pandemia de COVID-19 levaram a uma grande mobilização para garantir menor impacto possível para os profissionais do meio artístico. A mobilização deu certo e o país teve a aprovação da Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc (Lei nº 14.017/2020), um pacote de socorro a artistas, técnicos e fazedores de cultura. Este panorama fez surgir um movimento particularmente importante para a cultura em Minas Gerais: nunca os gestores se mobilizaram tanto em conjunto e nem acessaram com tanta frequência as páginas das entidades municipalistas, como a Confederação Nacional dos Municípios e a Associação Mineira de Municípios, atrás de informações confiáveis sobre quais passos seguir para receber e aplicar corretamente os recursos. No trabalho conjunto e em rede havia uma possibilidade mais consistente de as coisas darem certo.

### **As redes de cidades como solução de atuação articulada**

As redes de cidades são espaços importantes de articulação e organização para a busca de soluções comuns para a municipalidade. Elas atuam com compartilhamento de experiências, reconhecimento e difusão de melhores práticas, preparação de documentos de estratégias comuns, avaliações regulares e reuniões de alinhamento para fortalecimento de políticas regionais.

A Comissão da Cultura da associação internacional Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) é uma plataforma mundial de cidades, organizações e redes que tem o objetivo de promover o compartilhamento de experiências e a cooperação entre governos locais com ênfase no papel da cultura no desenvolvimento sustentável.

A CGLU construiu, entre 2013 e 2015, com a colaboração de dezenas de municípios e especialistas de diversas regiões do mundo, um documento denominado *Agenda 21: Ações*<sup>2</sup>, com nove eixos de atuação e um conjunto de ações a serem desenvolvidas em âmbito local para fortalecer a relação entre a cidadania, a cultura e o desenvolvimento sustentável.

Um dos eixos deste documento é o da Governança da Cultura, que propõe uma perspectiva de governança transversal (ou multinível), reunindo

<sup>2</sup> CGLU. *Cultura 21 Ações: Compromissos sobre o papel da cultura nas cidades sustentáveis*. Barcelona: CGLU, 2015. Disponível em <[http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/c21\\_015\\_pt\\_1.pdf](http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/c21_015_pt_1.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2020.

diferentes níveis de governo para fortalecer a articulação e a atuação em conjunto nas políticas públicas para o desenvolvimento local sustentável. O “sustentável” é a capacidade de otimizar e canalizar a atuação do poder público quando se trabalha em rede, principalmente ao propiciar o diálogo e a distribuição de atribuições e competência entre os diversos níveis de governo e sua articulação com a sociedade civil (ODC, 2020, p. 9).

Sem sobreposição de atuação, com compartilhamento de melhores práticas, estabelecimento de procedimentos comuns, não apenas funcionaram o aprendizado e a atuação em conjunto, mas também houve o mais inteligente e equilibrado dos diversos recursos disponíveis. O documento propõe o trabalho em rede, através do qual a cooperação entre governos locais de diferentes regiões estimula as trocas e o compartilhamento de práticas, coordenando e otimizando suas ações. (CGLU, 2015, p. 38).

### **O Fórum Nacional de Secretários, a Pauta Municipalista e a solução da atuação articulada**

O Fórum Nacional de Gestores de Cultura das Capitais e Municípios Associados existe desde 2008 e vem manifestando uma atuação consolidada ao colocar as pautas municipalistas da cultura na mesa de negociação com os estados e a União, integrando inclusive o Conselho Nacional de Política Cultural. Criado inicialmente só como Fórum de Secretários de Capitais e Regiões Metropolitanas, o Fórum Nacional mudou seu perfil em 2017 para poder abarcar todos os municípios interessados.

Dois documentos do Fórum Nacional foram fundamentais para que se chegasse à criação da seção estadual em Minas. Primeiro, a *Carta de Porto Alegre*, documento firmado entre os gestores em 2015, que demonstrava um rumo concreto para o Fórum Nacional, apontando algumas propostas para atuação dos municípios, entre as quais:

- O aprimoramento do Sistema Nacional de Cultura com a definição de atribuições entre os entes da Federação, respeitando sua autonomia e com soluções encontradas para a gestão pública da cultura;
- Estabelecimento de marco regulatório próprio e específico para as atividades culturais na gestão pública;

- A promoção e estímulo à cooperação entre os municípios, realizando ações de intercâmbio, troca de informações e compartilhamento de experiências.

Entre 2015 e 2017, como desdobramento das ações anteriores, o Fórum Nacional inseriu outras propostas e criou um documento denominado *Pauta Municipalista*, que continha cinco pontos centrais:

- Maior suporte institucional e proximidade dos órgãos gestores de Cultura em âmbito federal e estadual para com os municípios;
- Maior articulação entre União, estados e municípios e definição mais clara das atribuições de cada ente federado, de modo a garantir a descentralização administrativa e financeira com base no SNC;
- Definição de critérios claros para o investimento das estatais por meio da renúncia fiscal, através de edital dessas estatais em conjunto com os municípios;
- Atualizar a legislação do artista profissional e promover ajustes na legislação de OS e de licitações para atender às especificidades da cultura;
- Necessidade de esforço para melhorar a qualidade do investimento público, como a capacitação de servidores para execução orçamentária, para planejamento, avaliação e concertação de políticas culturais (a exemplo do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação).

Estas linhas gerais são a base do Fórum Nacional e têm orientado a atuação dos gestores municipais que dele participam, com o estímulo à organização local entre dirigentes do mesmo estado ou região.

## **O Panorama de Minas Gerais e a situação pré-pandemia**

Minas Gerais tem uma vasta dimensão territorial, tendo quase 22 milhões de pessoas distribuídas em 853 municípios, dos quais 783 municípios têm população reduzida e investimentos escassos na infraestrutura do poder executivo municipal. Acesso físico precário, seja por meio rodoviário ou aéreo, baixa arrecadação municipal, baixa oferta de serviços de telefonia

ou de internet são alguns dos elementos que se juntam neste universo de municípios à falta de dados consolidados sobre as gestões municipais de cultura (estrutura dos órgãos, marcos regulatórios, etc).

Por esses e outros motivos, a ideia de Sistema Nacional de Cultura (SNC) no estado é ainda uma promessa. O Sistema de Patrimônio tem boa capilaridade por força do programa de ICMS Cultural, que define critérios de repasse de 25% do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) aos municípios que cumprirem metas de trabalho relativas às suas políticas municipais de patrimônio. Mas o programa, infelizmente, não conseguiu equacionar algumas das questões centrais em políticas de cultura. Muitos municípios ainda dependem de consultorias externas para conseguir preencher os requisitos para receber os recursos do programa e, mesmo assim, passam problemas ano a ano, “zerando”<sup>3</sup> a pontuação em diversos elementos.

A título de exemplo, 253 municípios (quase 30% do total) zeraram a pontuação no item *Investimento e Despesa*. Se com recursos garantidos em retribuição aos investimentos locais os municípios ainda passam grandes dificuldades, é explicável que o SNC, que não tem nenhuma garantia de recurso repassado, enfrente dificuldades de adesão por parte dos prefeitos e gestores.

Outro fator que aprofundou a precariedade do setor cultural nos municípios foi a crise econômica que vem se acentuando no país desde 2013. Em Minas Gerais, a situação atingiu patamar crítico com os repetidos atrasos nos repasses pelo estado do Fundo de Participação de Municípios (FPM), em 2017 e 2018. Segundo a Associação Mineira de Municípios (AMM), quase 70% das cidades em Minas são dependentes do FPM, literalmente travando praticamente todas as ações municipais, com exceção parcial da Educação e da Saúde.

Soma-se a isto uma queda, segundo levantamento da Associação, de cerca de 40% na arrecadação da maioria dos municípios, o que tem efeito cascata: queda da atividade econômica, seguida de queda na arrecadação municipal e estadual e diminuição dos valores passíveis de repasse via FPM. O próprio estado, em virtude da crise, uniu as pastas da

3 Zerar significa que naquele ano nenhuma ação que pudesse ser pontuada foi realizada nos municípios.

Cultura e do Turismo visando corte de gastos. Este panorama geral fez com que as equipes já escassas dos setores de cultura fossem reduzidas a praticamente uma ou duas pessoas na maioria dos municípios. Importante ressaltar que isto tudo se deu antes da crise provocada pela pandemia.

### **A crise da COVID-19 e a Lei Nacional de Emergência Cultural**

Em meio aos impactos da chegada da crise da pandemia ocasionada pelo novo Coronavírus, o país viu surgir uma grande mobilização em âmbito nacional para uma solução de emergência que pudesse minimizar os impactos da crise de saúde pública na vida dos artistas e técnicos. A COVID-19 levou à implantação de medidas restritivas de circulação e aglomeração de pessoas, atingindo em cheio a dinâmica do trabalho profissional com cultura e arte.

Não cabe aqui uma discussão profunda, seja da crise da pandemia, seja do processo de mobilização e aprovação da Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc, uma vez que já foram exaustivamente tratados, inclusive pelo ODC. O presente texto debruça-se nas implicações dessas duas realidades no âmbito dos municípios no Estado de Minas Gerais.

A aprovação de recursos para repasse aos estados e municípios num volume nunca realizado na história provocou um impacto monumental nas gestões municipais. A maioria dos municípios nunca executou valores minimamente próximos aos que estão previstos para receberem com esta Lei.

As já apontadas precariedades na estrutura e na gestão municipais corroboraram ao receio partilhado por muitos dirigentes locais de não conseguirem executar os recursos e impulsionaram a busca por informações sobre como todo o processo aconteceria. Questões como: “o que o município é obrigado a realizar”, “coletivos sem CNPJ podem receber recurso?”, “como devem ser os cadastros?”, “como vão receber aqueles municípios que ainda não têm fundo?”, entre tantas outras, circularam freneticamente entre gestores municipais e ativistas da sociedade civil.

Juntando o panorama geral do estado com a questão urgente da chegada dos recursos da Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc, buscar uma solução coletiva era fundamental e, talvez, o único caminho, principalmente para os quase 800 municípios de pequeno porte do estado.

## **A Rede Estadual de Gestores Municipais de Cultura**

Os gestores de Minas Gerais que integram o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Cultura das Capitais e Municípios Associados já vinham se mobilizando, desde 2018, para instituir uma organização com escopo semelhante aqui em Minas.

A criação, no entanto, esbarrava em diversas dificuldades e tinha pouca adesão, tendo relevância apenas no Fórum de gestores de cultura ligado à Associação de Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (GRANBEL) e junto à mobilização da cidade de Muriaé, ligada à rede internacional de cidades da Agenda 21 da Cultura.

Em outubro de 2019, durante o Seminário Internacional Cultura, Turismo, Patrimônio e Desenvolvimento Sustentável, ocorrido em Muriaé como parte do programa de cidade piloto da Agenda 21, foi lançada oficialmente a proposta de criação do Fórum no estado, que reuniria gestores das duas áreas para buscar soluções em comum. Na oportunidade, estabeleceu-se que haveria uma comissão para levar adiante este processo, composta inicialmente pelos gestores das cidades que faziam parte do Fórum Nacional.

A proximidade dos desdobramentos da aprovação da Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc adiantou o processo e, em comum acordo com instituições parceiras, a comissão de criação marcou um encontro para lançamento formal do Fórum, que foi chamado provisoriamente de Rede Estadual de Gestores Municipais de Cultura e Turismo.

Para o primeiro momento, foram chamadas a compor a Rede instituições fundamentais para o avanço da proposta, como a Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (e suas instituições vinculadas), a FECITUR (Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais), a AMM (Associação Mineira de Municípios), a CNM (Confederação Nacional de Municípios), a GRANBEL (Associação de Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte), o Fórum Nacional de Gestores de Cultura das Capitais e Municípios Associados e a CGLU (Associação Internacional Cidades e Governos Locais Unidos).

Três questões particulares podem ser ressaltadas no processo ocorrido em Minas. Em primeiro lugar, a inserção da área de Turismo se deu em

função de o órgão gestor de cultura nos âmbitos estadual e federal serem uma única pasta; mas também por uma realidade objetiva: a maioria dos órgãos gestores de cultura em âmbito municipal respondem também pelas políticas de Cultura e de Turismo.

Em segundo, curiosamente, a utilização das plataformas virtuais possibilitou que gestores de diversas regiões pudessem participar do encontro, ocorrido no início do mês de julho de 2020. Conforme a análise de vários gestores, exposta no grupo do aplicativo de mensagens *Telegram*, caso a reunião fosse presencial haveria grande chance de a maioria não poder participar em virtude da restrição orçamentária para viagens e diárias nos municípios.

Por fim, não só de articulação entre gestores municipais a rede ocupou-se. Além das questões específicas ligadas à gestão pública, definiu-se que os membros da sociedade civil no Conselho Estadual de Política Cultural (CONSEC) e nos conselhos municipais se articulassem para garantir a mobilização e atuação de forma coesa e em rede para pressionar e agir junto aos governos municipais nos comitês da Lei Aldir Blanc.

Na primeira reunião virtual foi pactuado um documento chamado *Declaração conjunta de lançamento da rede*, que apontou como eixos de atuação para a Rede Estadual de Gestores Municipais em Minas Gerais: potencializar a atuação institucional articulada entre poder público em âmbito estadual e municipal, sociedade civil e iniciativa privada; estimular a atuação conjunta e o aprendizado das melhores práticas entre as duas áreas; fortalecer a regionalização e atuação sistêmica da gestão pública; valorizar a diversidade cultural e ampliar a participação das duas áreas no desenvolvimento local sustentável.

Houve também a definição de garantir autonomia às duas áreas, Cultura e Turismo, possibilitando que os municípios nos quais ambas não sejam responsabilidade da mesma pasta haja representantes de cada uma delas na Rede.

## **Considerações finais**

O desafio de criar uma estrutura associativa de municípios na gestão da Cultura e do Turismo é ainda maior num estado com a quantidade de

municípios como Minas Gerais. A articulação de uma série de instituições em torno da proposta e definição de estratégias específicas para grupos de municípios de acordo com a população tornaram o processo mais acessível para gestores de diversas realidades diferentes.

Durante mais de uma década o Sistema Nacional de Cultura foi uma grande ideia, abraçada documental e discursivamente por um sem-número de instituições públicas e privadas, mas foram a crise da COVID-19 e a possibilidade de recebimento de um recurso sem precedentes para os municípios, por meio da Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc (Lei nº 14.017/2020), que reacenderam perguntas sobre como andavam os sistemas municipais de cultura, os fundos e conselhos.

A crise ocasionada pela pandemia reforçou a centralidade da cultura, sua capacidade de unir diferentes correntes partidárias e ideológicas e a importância das atividades artísticas para o país, refletida na aprovação quase unânime da Lei no Congresso Nacional. Também repercutiu no engajamento de prefeitos e gestores locais de cultura, mesmo que muitos motivados somente pelo recurso que o município receberia, para entender quais eram as ações e esforços que outros municípios estavam fazendo para minimizar os impactos da pandemia. O pacto do municipalismo na cultura chegou em Minas Gerais e já não era sem tempo.

---

## REFERÊNCIAS

CGLU. **Cultura 21 Ações:** Compromissos sobre o papel da cultura nas cidades sustentáveis. Barcelona: CGLU, 2015. Disponível em <[http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/c21\\_015\\_pt\\_1.pdf](http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/c21_015_pt_1.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2020.

ODC. BOLETIM TÉCNICO. **Definições & Conceitos Convenção da UNESCO - Proteção e Promoção.** Interfaces. Belo Horizonte, V. 88, N. 02.2020, abril. maio. junho/2020. ISSN 2526-7442. Disponível em <<http://observatoriodadiversidade.org.br/site/wp-content/uploads/2020/07/Boletim-V88-Junho-Tecnico-2020.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2020.