

CADASTROS CULTURAIS EM TEMPOS DA LEI DE EMERGÊNCIA CULTURAL ALDIR BLANC

Ana Paula do Val¹
Caroline Craveiro²

RESUMO

O presente texto apresenta o cenário da emergência da pauta dos sistemas de informações e indicadores culturais no Brasil no contexto da pandemia de COVID-19 e para o cumprimento da Lei Aldir Blanc. Traz, também, apontamentos sobre os principais desafios para a constituição de cadastros públicos do campo cultural a partir de processos colaborativos.

No Brasil, a pandemia de COVID-19 trouxe à tona a fragilidade dos sistemas de dados e informações brasileiras, sobretudo das ferramentas de implementação e monitoramento de políticas públicas diante de uma crise sanitária no país. Percebeu-se, neste momento de emergência, que foi ínfimo o investimento e empenho público em ações efetivas de construção de bases de dados integradas entre os entes federados. São poucas as áreas nas políticas públicas brasileiras que avançaram em aprofundar um campo sistêmico de organização, integração de sistemas, sistematização e interpretação de dados para planejamento, gestão e monitoramento de políticas públicas em suas áreas de atuação.

É preciso destacar alguns pontos para pensarmos o uso da informação no planejamento, gestão e monitoramento de políticas públicas. O primeiro ponto é a produção dos dados e a confiabilidade dos mesmos. O segundo é sobre a apropriação e o uso destes dados na prática da execução da política pública.

No âmbito da Cultura e das instituições públicas de cultura, a informação sobre o campo cultural ainda é um desafio, tanto pela imaturidade em ações para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e

1 Pesquisadora do Observatório da Diversidade Cultural. E-mail: anap.doval@gmail.com

2 Pesquisadora do Observatório da Diversidade Cultural. E-mail: carol.crave@gmail.com

Indicadores Culturais (SNIIC)³ quanto pela pouca assimilação da cultura informacional nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas culturais. Há discursos favoráveis à implantação dos sistemas de informações e indicadores nas esferas nacional, estadual e municipal, sem, no entanto, haver os investimentos e ações fundamentais e efetivas para sua constituição. Dados e informações sobre o campo cultural são produzidos e utilizados, cotidianamente, em projetos e ações específicas, porém, estão dispersos e raramente são tomados como subsídios para os processos decisórios sobre prioridades e diretrizes. Antes mesmo da definição de indicadores culturais, as gestões públicas de cultura precisam de organização para a produção de dados e informações de seus contextos culturais.

Dados e sistemas de informação no contexto das Políticas Culturais

Na área da Cultura, existem diversas bases de dados constituídas pelo IBRAM, IPHAN, ANCINE, Biblioteca Nacional e Cadastro dos Pontões e Pontos de Cultura, dentre outras. A FUNARTE, Fundação Cultural Palmares e Fundação Casa de Rui Barbosa também devem possuir bases de dados relativas às atividades que desenvolvem, dentre outras instituições. No entanto, é necessário compreender que a produção de dados por diferentes instituições da política cultural não corresponde à uma base de dados específica sobre trabalhadores da cultura e setores das cadeias produtivas, posto que não foram constituídas para esse fim. Grande parte das instituições públicas produzem e armazenam dados relativos aos seus processos administrativos e de gestão, com uma arquitetura e finalidade limitadas a servir aos propósitos dessas instituições.

O Sistema Nacional de Informação e Indicadores Culturais (SNIIC), criado pela Lei nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010, tem dentre seus objetivos “coletar, sistematizar e interpretar dados, fornecer metodologias e estabelecer parâmetros à mensuração da atividade do campo cultural e das necessidades sociais por cultura, que permitam a formulação,

³ O Sistema Nacional de Cultura foi incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012 e está disposto na Constituição Federal no artigo art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura estrutura a política nacional de cultura, instrumentos de gestão e promoção das políticas públicas de cultura democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação (União, estados, DF e municípios) e a sociedade. O SNC é organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. O Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) é um dos elementos do SNC, foi criado pela lei federal no 12.343, de 2 de dezembro de 2010.

monitoramento, gestão e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral” (artigo 9). A lei dispõe sobre a obrigatoriedade de inserção e atualização permanentes de dados do campo cultural pela União, estados, Distrito Federal e municípios adeptos ao Plano Nacional de Cultura, e prevê a instituição de processos informatizados de declaração, armazenamento e extração de dados sobre o campo cultural. A proposta do SNIIC reconhece a diversidade das bases sobre informações culturais já existentes, prevê a interoperabilidade entre elas e um contínuo processo de construção de referenciais de indicadores para as políticas culturais, a partir das diretrizes da participação social, inclusão, descentralização, dentre outras.

No percurso da implantação do SNIIC, escolhas baseadas em experiências de mapas colaborativos⁴ desenvolvidos em plataformas *on-line*, geolocalizadas, com informações autodeclaratórias e programadas a partir de *softwares* livres, foram feitas para a construção de uma base nacional de dados e indicadores culturais, a exemplo da plataforma Mapa Cultural Brasil, que geolocaliza agentes e espaços culturais em todo o Brasil.

Agora, no contexto da Lei de Emergência Cultural nº 14.017/2020, chamada de Lei Aldir Blanc, a plataforma Mapas Culturais, também implantada por alguns estados e municípios, retorna à pauta como uma possibilidade de servir para o cadastro de agentes, instituições e espaços culturais. Esse retorno traz à tona também as necessárias indagações sobre o papel dos cadastros para a gestão pública, sobre as estratégias, linguagens e ações de mobilização para inclusão de diferentes atores culturais, a urgente superação da falta de acessibilidade digital, além de problemas crônicos relativos à estruturação de políticas sistêmicas no Brasil.

As ferramentas de cadastro e mapeamentos, como o Mapa Cultural, possibilitam, ao gestor, a constatação de uma fotografia territorializada de espaços e agentes culturais. Porém também demandam desenvolvimento para possibilitar a ampliação de uso e de análises mais densas sobre áreas e dinâmicas do campo cultural. Ao operar tanto no âmbito da comunicação (dando visibilidade a agentes e práticas por meio da divulgação de suas redes sociais e outras mídias no universo virtual, com uma sessão para

4 Os mapas SP Cultura (São Paulo, SP) e o Mapa Cultural de Fortaleza (CE) foram os primeiros experimentos de mapas culturais colaborativos digitais na gestão pública de cultura.

agenda e programação de eventos das ações dos cadastrados) quanto no âmbito da gestão de projetos e ações governamentais (a exemplo dos editais – uso mais recorrente pela gestão pública), esse tipo de base de dados precisa ser assimilada e continuamente desenvolvida, inclusive, a partir de estudos e pesquisas específicas sobre seus alcances e propósitos. Nesse contexto, ficou evidente que essa ferramenta requer o desenvolvimento de funcionalidades que atendam ao planejamento, monitoramento e avaliação das políticas culturais. E isso extrapola o momento emergencial da pandemia de COVID-19 e as insurgências decorrentes da Lei Aldir Blanc.

Diante desse cenário, é emergencial também a discussão ampla e efetiva sobre as bases de informações sobre trabalhadores, espaços e instituições culturais, que articulem União, estados e municípios, para definições de metodologias e plataformas que atendam às gestões públicas de Cultura e que expressem a diversidade do campo cultural. Ressalta-se que toda base de dados atende a determinadas finalidades. A demanda de um SNIIC volta-se à capacidade da gestão pública da Cultura em reconhecer e articular a existência de bases específicas que atendam aos segmentos e setores distintos que compõem o campo cultural e bases comuns para processos abrangentes e comuns. Por isso, considera-se um “sistema” e não um único repositório de dados. É um sistema que também pressupõe processos formativos, participativos, de construção dialógica entre os atores públicos e da sociedade civil.

Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc e os desafios para os cadastros e mapas

A identificação de trabalhadores da cultura, espaços, instituições e práticas culturais para o recebimento do auxílio emergencial, disposto na Lei, colocou os gestores públicos de cultura, novamente, diante das indefinições e imaturidades das políticas culturais: no meio do infinito debate que dispõe sobre “o que é cultura”, “o que é artista”, “o que é manifestação cultural” – num tempo de emergência no qual é preciso agir de forma hábil e reconhecer conteúdos já construídos coletivamente durante décadas, em conferências, planos de cultura, planos setoriais e políticas específicas (Patrimônio Cultural, das Artes, etc.).

A pandemia de COVID-19 e a Lei Aldir Blanc colocaram em pauta a necessidade dos cadastros e mapeamentos dos setores culturais com a demanda de dados que vão além de descrições sucintas, mas que possibilitem o dimensionamento quali e quantitativo dos setores culturais para ações emergenciais. As condições impostas pela Lei para o auxílio emergencial dos trabalhadores da cultura, por exemplo, revelaram a necessidade da gestão pública de Cultura reconhecer dados das condições laborais, de receita e de inserção social dos agentes, espaços e instituições culturais.

Para os setores culturais e artísticos, a assimilação ou resposta às ações emergenciais demonstram, mais uma vez, a diferença existente entre suas naturezas e formas de atuação. Setores mais profissionalizados, inseridos na lógica de mercado, respondem de um jeito totalmente diferente dos setores tradicionais. À gestão pública, novamente, caberá reconhecer essas especificidades dos segmentos do campo artístico e cultural, assim como suas particularidades territoriais para definir diferentes estratégias de apoio e efetivação das ações emergenciais. A definição de prioridades, as ações de buscas ativas, de mobilização, e a inclusão das instâncias participativas, a exemplo dos Conselhos de Políticas Culturais e a mobilização de movimentos culturais e sociedade civil organizada (sobretudo na ausência de conselhos) serão fundamentais para se constituir um cadastro efetivo da área cultural.

A Lei Aldir Blanc dispõe que os trabalhadores e espaços culturais beneficiados poderão compor os seguintes cadastros: Cadastros Estaduais de Cultura; Cadastros Municipais de Cultura; Cadastro Distrital de Cultura; Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura; Cadastros Estaduais de Pontos e Pontões de Cultura; Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC); Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro (Sicab), e outros cadastros referentes a atividades culturais existentes na Federação, bem como projetos culturais apoiados na Lei nº 8.313/1991 do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), nos últimos 2 anos à publicação da Lei Aldir Blanc. Esse reconhecimento demonstra que esses cadastros são instrumentos que demandam contínuo aprimoramento para a gestão das políticas de fomento, reconhecimento e valorização dos setores culturais e que, se estão deficitários em termos

de abastecimento de dados, é porque não foram, de fato, assimilados nos processos de gestão institucional.

Para tanto, é indispensável que se reconheça a necessidade de uma discussão técnica que não asfixie o conteúdo e que seja mobilizada por conhecimentos multidisciplinares e especialistas envolvidos com experiências em análise e construção de dados e estatísticas, programação de sistemas de informação, construção de ontologias, domínio de repertórios e conteúdos artísticos e culturais, tanto no que tangem seus conceitos e práticas (aqui o conhecimento pode ser de acadêmicos ou de praticantes, por exemplo, mestre de cultura), quanto processos de planejamento, gestão e monitoramento de políticas públicas de cultura. Não nos faltam referências e prestígio dos institutos de pesquisa públicos, como IBGE e IPEA, para capitanear um processo de cooperação. Além do necessário diálogo com outras políticas e ministérios para poder integrar sistemas de informações, minerar e cruzar dados de outros sistemas.

Outro ponto importante na construção de cadastros para o campo cultural é referente ao que é reconhecido, por gestores públicos e sociedade civil, como trabalhadores e fazedores de artes e culturas. Faz-se necessário que esta pauta seja discutida e que garanta mecanismos de reconhecimento e regulamentação nacional. Isso passa pela discussão sobre qual ideia de cultura norteará a construção do cadastro e, conseqüentemente, quem será atendido. Esta concepção precisa ser discutida e regulamentada, incluindo, sobretudo, as práticas que ocupam um sentido mais antropológico (a cultura enquanto modos de viver e estar no mundo), bem como grupos de técnicos e outros profissionais que estão envolvidos diretamente com a cadeia de produção artística e cultural. Diferentes contextos locais e políticos podem implicar no reconhecimento e legitimação de algumas práticas e outras não.

Outro aspecto que deve ser ressaltado nos debates sobre cadastros e mapeamentos, e é quesito fundamental para a efetividade desses, é a linguagem adotada por tais instrumentos. Tanto a plataforma dos Mapas Culturais como outros mapeamentos digitais precisam apurar o quanto, de fato, são acessíveis e assimiláveis para a maioria da população ou para os grupos aos quais se destinam. Dois casos nos parecem ser relevantes para refletirmos sobre a linguagem informacional. A primeira é referente

ao Mapa SP Cultura, que mesmo tendo quase 30 mil cadastros (agentes e espaços) recebe muitas críticas por parte dos cadastrados por ser uma plataforma difícil de navegar, sobretudo na parte de inscrição em editais da própria Secretaria de Cultura de São Paulo. Outro caso é o cadastro da Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc do Governo Federal para a crise do COVID-19, no qual milhares de pessoas se cadastraram, diversas vezes, até serem aprovadas para análise e muitas nem conseguiram se inscrever por falta de compreensão da linguagem ou dos campos (perguntas) a serem preenchidas. Desta forma, é muito importante que o cadastro tenha uma linguagem acessível de navegação e validação de dados, além de enunciados claros e que não gerem ambiguidades nas interpretações. Isso também implica em criar nomenclaturas simplificadas e de fácil entendimento para agilizar os processos e não gerar dúvidas quanto ao que o usuário deve se denominar ou mesmo não se reconhecer. As tecnologias devem ser capazes de lidar com variáveis em diferentes escalas e graus de generalidades e especificidades.

Um elemento de destaque corresponde aos limites do cadastro ser autodeclaratório. Como cadastros por autodeclaração, há a necessidade de criação de meios de verificação e validação das informações por parte da gestão pública. No contexto da Lei Aldir Blanc, o reconhecimento dos cadastros autodeclarados pressupõe a capacidade de validação por parte dos estados e municípios. Esse limite se amplifica ao somar a necessidade de verificação das informações imputadas pelos cadastrados à responsabilidade do próprio cadastrado. Nesse sentido, duas questões despontam como desafios: uma referente à compreensão dos enunciados por parte do usuário e repertório cultural que ele detém (domínio das nomenclaturas) para responder aos enunciados (ex: agentes de culturas de tradição oral participarão destes cadastros), e como os agentes públicos farão a leitura e a validação dessas informações. A conformação de cadastros implica em processos de leituras e escritas sobre si e sobre o outro.

Com as medidas de distanciamento social, o processo de cadastro requer o uso de ferramentas virtuais, o que evidenciou outro demarcador de desigualdades sociais que é o acesso à banda larga e internet. Segundo o Comitê Gestor da Internet (CETIC, 2018), mais de 70 milhões de brasileiros não

têm acesso à rede de dados e banda larga e uma grande parcela acessa a internet via *smartphone*, através de pacotes telefônicos selecionados pelas operadoras para acesso às redes sociais, o que dificulta o acesso à rede de informações, sítios e outros endereços do território internet.

Desta maneira, é urgente que, neste momento de pandemia, se definam diferentes estratégias para realização dos cadastros a fim de alcançar também os agentes e espaços excluídos do acesso à internet. Para isso, torna-se fundamental a constituição e atuação das redes de setores artísticos e culturais locais e regionais, compostas por agentes e mobilizadores da sociedade civil, movimentos sociais e outros agentes públicos, principalmente, para que o cadastramento chegue em áreas mais remotas e vulneráveis.

Considerações finais

A busca pela implantação do cadastro emergencial para a atender à Lei Aldir Blanc, portanto, costurou a pauta das ações emergenciais e urgentes a outras pautas de processos em andamento e, em sua maioria, interrompidos no âmbito das políticas públicas de Cultura. Expôs as crônicas e inflamadas pautas sobre inclusão, acessibilidade e participação social, bem como evidenciou a deficitária estrutura de bases informacionais do campo cultural brasileiro. E, novamente, instaurou o debate em torno do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e dos sistemas estaduais e municipais, ressaltando-se que não se efetivam políticas de abrangência nacional sem o permanente diálogo e construção de consenso entre os gestores e dirigentes federais, estaduais e municipais. Também demonstrou que a mobilização dos movimentos sociais e culturais produzem pressões necessárias para processos formuladores de legislações e que esse é o caminho provável para se restituir pautas da cultura e pressionar o governo federal.

Porém é necessário reconhecer que a execução da Lei Aldir Blanc (lei nº 14.017/2020) é limitada por sua finalidade emergencial no contexto da pandemia de COVID-19, pelo recurso disponibilizado e por termos dispostos específicos. Sejam realistas de que não se trata de uma lei de regulamentação do Sistema Nacional de Cultura ou de estruturação

de seus elementos, nem mesmo é um programa específico de médio ou longo prazo para o campo cultural. É uma ação emergencial para socorrer agentes e espaços culturais que, por falta de políticas públicas fortalecidas e consolidadas, nem sequer, ou minimamente, estão mapeados e cadastrados.

Ações emergenciais e contextos pandêmicos exigiram da gestão pública a definição clara da finalidade de cadastros, bem como de instrumentos e tecnologias que viabilizem a inclusão e a simplificação de procedimentos burocráticos e de controle de repasses e benefícios. Assim, nos parece arriscado não haver preocupação com a padronização de informações e bases de dados.

Se por um lado é importante que municípios e estados construam seus próprios sistemas de bases e indicadores culturais a partir de suas particularidades e contextos socioculturais e territoriais, não é neste momento de emergência sanitária e econômica que o desejo antigo de se fazer um grande mapeamento da diversidade cultural vai se viabilizar. Desta maneira, o ideal neste momento seria uma base única de dados nacional (conectando estados e municípios). Na ausência de uma base nacional, seria importante estados e municípios estabelecerem bases de dados comuns (estaduais e regionais para municípios de pequeno porte ou que configurem consórcios), pois isso garantiria posteriormente o aprofundamento e consolidação de um cadastro único de dados (com informações padronizadas e comparáveis) do setor cultural. Poupano um grande desperdício de energias e recursos, sobretudo nos municípios de pequeno porte que, neste momento, avançam em uma corrida pela construção de cadastros, sem orientações precisas, sem suporte técnico (gestão e conteúdo), sem especialistas de infraestrutura de tecnologias de informação e sem recursos. No limite, estas desigualdades e assimetrias poderão colocar em risco o cumprimento desta pauta dos cadastros que a conjuntura exige.

Por fim, a objetividade e pragmatismo das ações emergenciais não devem suplantar mecanismos de participação social. Pelo contrário, devem servir de referência para a continuidade dos debates pertinentes às políticas culturais nos fóruns dos dirigentes e gestores municipais e estaduais, bem como nos conselhos de políticas culturais e fóruns diversos dos setores culturais.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL, **LEI 14.017, DE 29 DE JUNHO DE 2020**. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14017.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL, **LEI Nº 12.343, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12343.htm>. Acesso em: 20 jul 2020.

CRAVEIRO, Caroline. **Mapa Cultural BH – o uso da geocolaboração como instrumento de gestão pública de cultura**. In: VIII Seminário Internacional de Políticas Culturais. Rio de Janeiro, 2017.

DO VAL, Ana P. **Percursos metodológicos de um mapeamento na zona sul de São Paulo**. In: II Seminário Internacional Políticas Culturais. A produção de informações e a formação no campo da cultura. Rio de Janeiro, 2012.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura**. Editora Paz e Terra. 1992.