

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ARTE E COMUNICAÇÃO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA E TERRITORIALIDADES

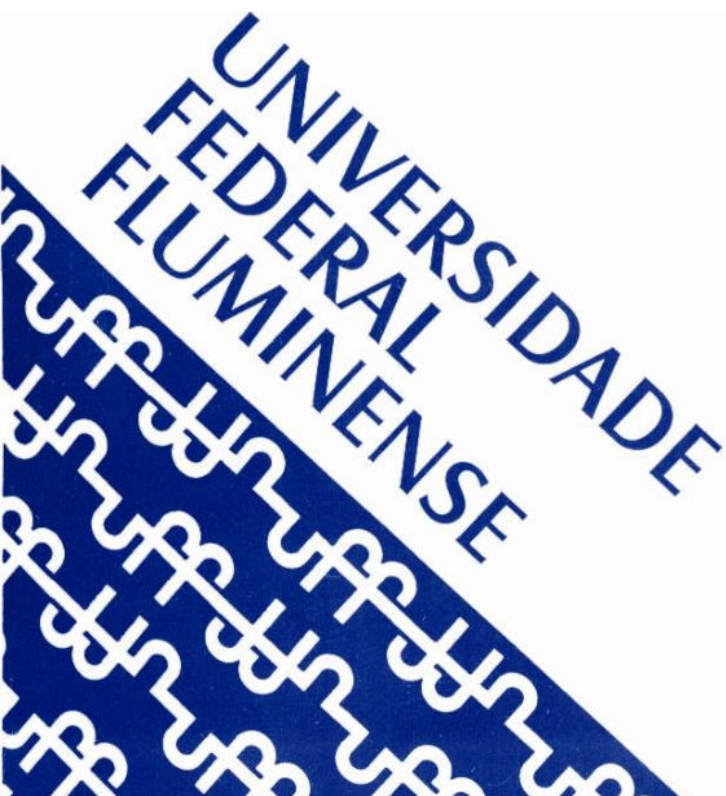
BIANCA RODRIGUES TOLEDO

A ESPERANÇA EQUILIBRISTA:

Uma análise sobre a execução da Lei Aldir Blanc no Município do Rio de Janeiro.

NITERÓI

2023



BIANCA RODRIGUES TOLEDO

A ESPERANÇA EQUILIBRISTA:

Uma análise sobre a execução da Lei Aldir Blanc no Município do Rio de Janeiro.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Territorialidades, da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Cultura e Territorialidades.

Orientadora: Lia Calabre

Niterói

2023

Nome: Bianca Rodrigues Toledo

Título: A ESPERANÇA EQUILIBRISTA: Uma análise sobre a execução da Lei Aldir Blanc no Município do Rio de Janeiro

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA E TERRITORIALIDADES, DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF) COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM CULTURA E TERRITORIALIDADES.

Aprovada em: __/__/____

Examinada por:

Profª. Dra. Lia Calabre

Prof. Dr. Alexandre Barbalho

Prof. Dr. Mario Pragmácio

NITERÓI

2023

RESUMO

Apesar da previsão constitucional sobre o papel que o Estado deveria desempenhar em relação à cultura, sua eficácia encontra entraves desde as definições das políticas culturais até os mecanismos disponíveis para sua execução. Uma das dificuldades está no contraste entre a formalidade burocrática, típica do meio jurídico, e a informalidade do setor cultural, fruto, em parte, dos efeitos da precarização dos meios de trabalho. Mesmo quando tratamos de experiências de políticas culturais atentas à diversidade cultural, com programas de construção democrática, participativa e ampla, por muitas vezes sua execução é comprometida pela ausência de um plano normativo-estratégico e operacional específico. O debate sobre a ausência de normativas adequadas à realidade cultural foi evidenciado recentemente pela execução da Lei Emergencial nº 14.017/2020, apelidada de Lei Aldir Blanc. Apesar de considerar o caráter informal de muitos trabalhadores e espaços culturais, sua posterior regulamentação evidenciou, mais uma vez, a burocracia enquanto empecilho para a chegada do auxílio emergencial aos beneficiários da Lei, principalmente aos que, historicamente, ficam à margem das políticas culturais de fomento. Nesse cenário, a presente pesquisa busca analisar o processo de gestão compartilhada, buscando identificar os principais objetivos da sociedade civil com a aplicação da Lei e sua concretização nos resultados, levando em consideração as exigências legais para transferências de recursos e fomento. Para tanto, propõe-se uma análise a partir da execução e aplicação da Lei Aldir Blanc na cidade do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Política Cultural; Lei Aldir Blanc; Política Pública; Cidadania Cultural

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICOS

Gráfico 01 – Orçamento Federal destinado à Cultura 2014-2022.....	25
Gráfico 02 – Orçamento da SMC no município do Rio de Janeiro 2008-2020.....	31
Gráfico 03 – Participação de CPF/CNPJ no Cadastro Municipal de Cultura do Rio de Janeiro.....	68
Gráfico 04 – Tempo de atuação dos inscritos no Cadastro Municipal de Cultura do Rio de Janeiro.....	68
Gráfico 05 – Frequência das atividades dos inscritos Cadastro Municipal de Cultura do Rio de Janeiro.....	69
Gráfico 06 – Áreas geográficas de atuação dos inscritos no Cadastro Municipal de Cultura do Rio de Janeiro.....	69
Gráfico 07 – Relação de inscritos, habilitados e selecionados em cada edital da LAB...100	
Gráfico 08 – Distribuição dos prêmios do inciso III entre CPF e CNPJ.....	102
Gráfico 09 – Distribuição dos valores do inciso III entre CPF e CNPJ.....	103
Gráfico 10 – Relação de contemplados pelo inciso II em cada faixa de valor.....	109
Gráfico 11 – Distribuição do inciso II entre CPF e CNPJ.....	110
Gráfico 12 – Resultado da Prestação de Contas inciso II.....	117
Gráfico 13 – Resultado da Prestação de Contas do inciso II nos casos de CPFs contemplados.....	118
Gráfico 14 – Resultado da Prestação de Contas do inciso II nos casos de CNPJs contemplados.....	118

TABELAS

Tabela 01 – Orçamento da SMC no município do Rio de Janeiro 2010-2020.....	30
Tabela 02 – Impacto da verba LAB nos orçamentos da Cultura (2020).....	40
Tabela 03 – Relação de editais com valores individuais e valor total.....	81
Tabela 04 – Contemplados pela LAB no Rio de Janeiro.....	112
Tabela 05 - Distribuição dos recursos da LAB entre incisos.....	127

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: “A Cultura tem que estar na cesta básica de todos”	7
1. “Tá lá um corpo estendido no chão”: Onde estávamos?.....	14
1.1. Cultura é Direito.....	14
1.2. Políticas Culturais no Brasil e o contexto político de aprovação da Lei Aldir Blanc.....	20
1.3. Contexto no município do Rio de Janeiro.....	26
1.4. Impactos da pandemia no setor cultural.....	32
1.5. Lei nº 14.017/2020: a Lei Aldir Blanc.....	35
2. “Tecendo o fio da água e o vento”: Para onde queríamos ir?.....	43
2.1. Fórum Carioca de Cultura: Construção do caminho no Rio de Janeiro.....	45
2.1.1. Subsídio – inciso II.....	49
2.1.2. Editais – inciso III.....	55
2.1.3. Critérios de avaliação dos projetos.....	59
2.2. Cadastro Municipal de Cultura do Rio de Janeiro.....	63
2.3. Plano de Ação do Município do Rio.....	70
2.4. GT da Lei Aldir Blanc.....	76
2.5. Resolução Municipal nº 442/2020.....	80
3. “O nó da gravata apertando o pescoço”: Para onde fomos?.....	84
3.1. A Regulamentação Federal e a lógica do controle da Administração Pública...86	
3.2. A execução da LAB no município.....	94
3.2.1. Editais.....	95
3.2.2. Subsídio.....	106
3.3. A Prestação de Contas.....	111
3.4. “Ah, o arco-íris virou quebra-luz”: Problemas no caminho.....	119
CONCLUSÃO: “Arrebrantar as correntes que envolvem o amanhã”.....	129
BIBLIOGRAFIA.....	133
ANEXOS.....	136

INTRODUÇÃO

“A Cultura tem que estar na cesta básica de todos”

“A cultura é item básico, tem que estar na cesta básica de todos”, disse Gilberto Gil em mais de um discurso enquanto Ministro da Cultura do Brasil. A metáfora de que “a cultura é que nem feijão com arroz”, tão utilizada por ele, demonstra a importância que o Estado sempre deveria dar à cultura justamente por ser instrumento fundamental de desenvolvimento de nossa sociedade, seja em termos de preservação de memória, de propagação de visões de mundo e conhecimento ou, até mesmo, no quanto impacta nossa economia.

Em 2020, vimos o mundo parar em função da pandemia de Covid-19. A nova doença, causada por um vírus altamente contagioso e letal, nos fez recorrer à única ferramenta disponível a época para conter a disseminação: o isolamento social. Trancados em casa, sem contato com familiares, amigos ou desconhecidos na rua, para muitos o único encontro possível com a sociedade veio através das manifestações artísticas.

Seja pela sua criatividade e irreverência que nos fascina e entretém, ou por consistir em uma potente ferramenta de produção de novos conhecimentos, é inegável a importância das artes em nossas vidas. No momento em que fomos colocados em isolamento social, na tentativa de contenção de uma pandemia, ela se mostrou ainda mais fundamental. O que seria de nós sem a possibilidade de assistirmos filmes, novelas, animações e séries? Sem a possibilidade de ler livros, apreciar obras plásticas ou escutar boas músicas, ao nos vermos isolados do mundo?

Infelizmente, o setor que se mostrou tão essencial no auge da pandemia foi o que mais sofreu os seus efeitos. Uma das primeiras medidas de combate à contaminação por COVID19, antes mesmo do “lockdown”, foi a proibição de eventos que provocassem aglomerações. Teatros, Cinemas, Museus, equipamentos e espaços culturais em geral foram fechados. Eventos das mais variadas linguagens da cultura foram impedidos de ser realizados. Feiras de artesanato e espetáculos impedidos de acontecer. Sets de filmagem impossibilitados de funcionar. Um dos primeiros setores a ser impactado pela pandemia, o setor da cultura se viu sem perspectivas claras de quando poderiam retomar suas atividades.

“O primeiro setor a parar, será o último a voltar”, era o que mais escutávamos em 2020. E se confirmou. Milhares de artistas, técnicos de som e de luz, fotógrafos, diretores, bilheteiros, editores, trabalhadores do setor no geral se viram, da noite pro dia, sem sua principal fonte de renda por praticamente dois anos. Nesse contexto, as frases de Gilberto Gil citadas aqui demonstram uma triste ironia vista na pandemia: enquanto muitos desfrutavam dos produtos da cultura em sua “cesta básica”, compreendendo mais do que nunca como a cultura é item essencial para sobrevivência, quem os produzia não tinha como garantir nem mesmo o arroz e feijão, o mínimo para sua subsistência.

Como produtora de blocos de carnaval e pesquisadora no campo da cultura, sempre estive cercada por profissionais do setor. Vi e vivenciei, nesse período, as angústias de muitos amigos e colegas de profissão se transformarem em redes solidárias. Diversos coletivos de cultura se mobilizaram na arrecadação de doações e alimentos para distribuição de cestas básicas aos trabalhadores da cultura. Muitos grupos se formaram nas redes sociais para essa mobilização e trocas de informação sobre os auxílios emergenciais lançados pelo Governo Federal.

Mas a alta demanda aos poucos mostrou que as doações por si só não dariam conta da triste realidade que milhares de trabalhadores da cultura vivenciavam, seja por não haver cestas básicas suficientes ou pela necessidade de recursos financeiros para pagar outros itens essenciais para a subsistência, como luz, gás ou aluguel.

Atentos aos desafios que o isolamento trouxe para o setor, diversos foram os deputados federais que apresentaram propostas de lei visando a criação de mecanismos de auxílio para os profissionais, grupos e coletivos da cultura. A primeira delas, a Proposta de Lei nº 1075 de 2020, foi apresentada pela deputada Benedita da Silva, sendo a ela apensadas as demais propostas para a votação como um único projeto. Assim, sob a relatoria da deputada Jandira Feghali, iniciou-se a construção do que depois seria conhecida com a Lei Aldir Blanc.

Contando com a contribuição de gestores de todas as partes do país, artistas e pesquisadores do campo da cultura, a Lei trouxe um sopro de esperança para o setor, já que previa a aplicação de R\$ 3 bilhões de reais destinado ao auxílio emergencial para os profissionais da cultura, subsídios para a manutenção de espaços culturais, além de editais de fomento para os projetos das mais diversas manifestações da cultura. A participação de agentes da cultura foi refletida no texto da lei, que trouxe, dentre outros cuidados com as características do setor, o reconhecimento legal de maior diversidade das manifestações culturais e dos coletivos informais da cultura, ao não impor a exigência de

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – para a obtenção do auxílio destinado aos espaços culturais, por exemplo.

Outro fator que merece destaque foi a previsão de aplicação dos recursos de forma descentralizada, repassando os recursos da Lei para os demais entes federativos, estratégia que se demonstrou positiva na execução de outras políticas culturais. Contudo, municípios e estados, responsáveis pela execução da verba destinada ao auxílio emergencial, editais de fomento e subsídios aos espaços culturais, viram-se diante de um enorme desafio dada a falta de mecanismos de gestão e planejamento, falta de recursos humanos e profissionais qualificados, além da ausência de bases de dados e informações sobre a situação do setor da cultura em cada região.

Com a aprovação da Lei, pude acompanhar o processo de regulamentação e formulação dos mecanismos para execução na cidade do Rio de Janeiro através do trabalho que desempenhava na Comissão de Cultura das Câmara dos Vereadores e junto ao Conselho Municipal de Política Cultural, onde esses desafios, somados ao prazo limitado e urgência da execução da verba, foram evidenciados.

Ao longo dos debates promovidos pelo Conselho Municipal de Política Cultural da cidade do Rio de Janeiro junto à sociedade civil, Secretaria Municipal de Cultura e Comissão de Cultura, uma das dificuldades que se destacava na execução da lei estava no contraste entre a formalidade burocrática, típica do meio jurídico, e a informalidade do setor cultural, fruto, em parte, dos efeitos da precarização dos meios de trabalho.

O texto da Lei Aldir Blanc e o contexto da pandemia deixavam claro para todos os presentes nos debates de que a definição do montante destinado ao subsídio para espaços culturais e aos editais, ou quais editais deveriam ser adotados, deveriam sempre ser pautados pelo mais urgente objetivo: fazer com que a verba da Lei chegasse ao máximo de pessoas possíveis, atendendo a maior diversidade cultural e territorial possível.

Os constantes questionamentos sobre como o subsídio poderia ser utilizado pelos espaços culturais, como seria a prestação de contas, as interpretações dissonantes entre as procuradorias dos entes federativos e, principalmente, a falta de clareza na regulamentação do Governo Federal, me despertaram questionamentos que, agora, guiam essa pesquisa.

Como outras experiências passadas nos demonstraram, mesmo quando tratamos de experiências de políticas culturais atentas à diversidade cultural e, sobretudo, à necessidade de atendimento aos setores que, historicamente, têm negado o pleno acesso aos direitos culturais, como foi o caso da Lei Aldir Blanc, o objetivo nem sempre é

alcançado plenamente. Ainda que tais políticas tragam programas de construção democrática, participativa e ampla, por muitas vezes sua execução é comprometida pela ausência de um plano normativo-estratégico específico (CALABRE, 2019).

Se por um lado, a criação do Fórum Carioca de Cultura e do GT da Lei Aldir Blanc pelo Conselho Municipal de Política Cultural do Rio de Janeiro, com composição paritária entre sociedade civil e poder público, trouxe a intenção de se construir os mecanismos de execução da Lei Aldir Blanc de forma democrática e participativa, por outro, essas esferas de deliberação muitas vezes pareciam estar limitadas pelas regulamentações legais e pareceres dos órgãos fiscalizadores, como tribunais de contas e procuradorias locais, trazendo dúvidas, ao longo do processo, sobre o quanto as sugestões e questões levantadas pela sociedade civil poderiam ser contempladas.

A análise da participação da sociedade civil no processo de construção da Lei Aldir Blanc parece indicar o entendimento de que a formulação de políticas culturais efetivamente democráticas precisa ir além das ferramentas da democracia representativa, buscando a participação efetiva de quem vivencia os problemas e demandas em seu cotidiano, conforme aponta Boaventura de Sousa Santos:

“Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia, sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo, e que crescentemente vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas, ensejando, assim, a formação, por enquanto embrionária, de redes transnacionais de democracia participativa” (SANTOS, 2002, p. 32)

Com a predominância das elites dominantes nos espaços de tomada de decisão, o exercício de uma democracia representativa-participativa, como defendido pelo autor, torna-se essencial para a garantia de políticas culturais que atendam às demandas de setores historicamente negligenciados, dando maior possibilidade de expressão às identidades minoritárias. Contudo, se por um lado devemos comemorar como um ganho da Lei Aldir Blanc a forte mobilização do setor, articulação dos mais variados atores para ativamente participarem da construção dos mecanismos de sua execução, entendi que também seria necessária a análise de como – e até que ponto- essa experiência de gestão

compartilhada com a sociedade civil conseguiu (ou não), efetivamente, interferir nos processos de tomada de decisão.

Como mencionado anteriormente, ainda que exista certa autonomia na definição dos critérios utilizados pelo poder público municipal na execução dos subsídios aos espaços culturais e na escolha das modalidades para o fomento, havia a limitação imposta pelas normativas federais. Em uma análise feita sobre o programa Cultura Viva, Lia Calabre argumenta que, apesar de incorporar importante plano de trabalho, atento à diversidade cultural e a setores que normalmente não têm acesso às políticas culturais, foi deficiente no que se refere ao plano normativo-estratégico e operacional, excessivamente burocrático, resultando em “rejeições sistemáticas das prestações de contas”:

Este procedimento tem seu lado positivo e o negativo, na medida em que a autonomia das decisões é um elemento importante, mas, limitado, pelas regras legalmente estabelecidas de utilização de recursos públicos. A principal consequência é uma de inadequação da proposta de gerenciamento de recursos financeiros estabelecida pelo Programa às formas tradicionais de investimento público, convênios e repasses. (CALABRE,2009, p.37)

Na falta de uma legislação que regule a aplicação de verbas considerando as especificidades do setor, as entidades culturais estão sujeitas às leis gerais da Administração Pública, que não possuem instrumentos adequados para a realização do fomento cultural¹. Nesse sentido, a construção de políticas culturais atentas à dinâmica do setor esbarram na lógica burocrática presente nas normas de controle administrativo utilizada na fiscalização da aplicação de verbas públicas.

A mesma legislação utilizada para licitações e grandes contratos públicos firmados com grupos empresariais, com vasto corpo jurídico, é também utilizada para o fomento aos artistas e coletivos da cultura, boa parte autônomos e informais. Com isso, as burocracias inerentes à execução da referida legislação acabam minando os espaços para o atendimento à diversidade cultural e às desigualdades socioeconômicas, resultando na exclusão de boa parte do setor da cultura das políticas que teriam por objetivo o seu fomento.

Dessa forma, ainda que a legislação possa, por vezes, refletir os ganhos da luta de movimentos sociais – como foi o caso da Lei Aldir Blanc-, a consolidação e efetivação

¹ A Lei de licitações faz menção explícita ao setor da cultura apenas ao prever a possibilidade de dispensa de licitação para aquisição ou restauração de obras de arte e bens de valor histórico (Art. 13 c/c Art. 25, II) e contratação de profissional de qualquer setor artístico, desde que consagrado pela crítica especializada (art. 25, III). Além disso, menciona a modalidade de concurso para escolha de trabalho artístico (art. 22, § 4º).

do direito adquirido pela norma também enfrenta um espaço de disputas de significados e decisões dentro do campo político (LYRA, 1982). Dada a concentração histórica da técnica jurídica nas mãos das classes dominantes, a disputa pelo direito, enquanto processo e produto, e o atendimento da síntese de demandas da sociedade como um todo encontram obstáculo nos interesses dos que produzem e aplicam a norma.

Além dos entraves jurídicos e sistêmicos aqui apresentados, a análise do presente tema perpassa a situação político-partidária do país no momento da aplicação da Lei. Importante lembrar que, apesar do processo de aparente democracia participativa na construção da Lei Aldir Blanc, a regulamentação para sua execução dependia de ato discricionário do Poder Executivo, representado então por um governo com agenda política avessa à participação social e ao respeito às diversidades e minorias. No setor da cultura, a redução da pasta da cultura de Ministério à Secretária no Governo Federal é o símbolo maior de uma série de práticas que vão da redução da política de fomento aos mecanismos de renúncia fiscal – que possui sérias limitações – aos casos de censura a projetos culturais em todo território nacional (COSTA, 2019).

Diante de todo esse contexto, proponho com este projeto a reflexão sobre as seguintes questões: Considerando as limitações legais impostas pelas regulamentações federais, foi possível aplicar a verba como previsto na Lei Aldir Blanc? As contribuições da sociedade civil foram de fato utilizadas na aplicação da verba da Lei Aldir Blanc? Os resultados obtidos na aplicação da Lei atenderam as expectativas da sociedade civil?

Como visto, esse trabalho parte do entendimento de que a análise de aplicação da Lei, e os desafios presentes na sua execução, perpassam também o contexto político-social vivenciado no momento de sua aprovação. Assim, o primeiro capítulo será destinado à contextualização da pesquisa, trazendo uma análise do contexto político-social nacional e da cidade do Rio de Janeiro a partir da análise sobre a situação das políticas culturais no período. Ainda no primeiro capítulo, buscarei trazer um pouco das referências teóricas sobre direitos culturais e o conceito de política cultural aqui adotados, além de uma análise da Lei Aldir Blanc-LAB.

Diante do desafio colocado por uma política do porte da LAB e entendendo as limitações materiais da presente pesquisa, o presente trabalho se norteará a partir da identificação das principais questões trazidas pela sociedade civil no processo de construção do plano de ação para aplicação dos recursos da Lei na cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, o segundo capítulo se destina a análise sobre as expectativas e ideias refletidas nos debates junto à sociedade civil para formulação dos editais e

regulamentações locais, buscando traduzir os principais objetivos e receios que o setor tinha com a Lei.

Considerando a construção participativa experimentada no Rio, o segundo capítulo também trará análises sobre as ferramentas de execução construídas junto ao Conselho Municipal de Política Cultural, evidenciando os primeiros resultados do Cadastro Municipal de Cultura, bem como o que foi previsto no plano de ação da Prefeitura e em sua resolução destinada à regulamentação de como se daria a execução da LAB no município.

Por fim, o terceiro capítulo tratará da execução da lei e um diagnóstico sobre o resultado prático de sua aplicação na cidade do Rio de Janeiro, buscando identificar se os principais objetivos dos atores envolvidos na construção do plano de ação municipal de fato foram contemplados no resultado final de distribuição do recurso, além de analisar possíveis problemas identificados na execução da lei no município. A partir da análise da Regulamentação Federal, buscarei identificar possíveis questões burocráticas presentes nas normativas utilizadas na aplicação da LAB a fim de identificar possível relação com os problemas identificados.

Entendendo a importância da participação social no processo e buscando documentar o histórico de execução da LAB na cidade do Rio de Janeiro, o presente trabalho se baseou na análise de todas as reuniões do Fórum Carioca de Cultura, bem como nas atas e reuniões do Conselho Municipal de Cultura e do Grupo de Trabalho Lei Aldir Blanc. Além disso, a pesquisa parte de uma revisão dos documentos oficiais da Prefeitura a fim de analisar suas regulamentações para execução da LAB e os resultados divulgados. Considerando a quantidade de processos administrativos abertos para execução da LAB – tendo em vista o número de beneficiários- e a necessidade de recorte temporal, a presente pesquisa se debruçou apenas na execução da Lei realizada em 2020.

Seguindo a justa homenagem feita ao compositor Aldir Blanc, optei por utilizar de trechos de sua vasta obra tanto no título do presente trabalho como nos capítulos que o compõe.

1. “TÁ LÁ UM CORPO ESTENDIDO NO CHÃO” – ONDE ESTAVAMOS?

Como mencionado na introdução, a aprovação da Lei Aldir Blanc foi um sopro de esperança e ânimo para o setor da cultura, não só por prever uma política emergencial com transferência de verba para sua execução, mas também por expressar uma política cultural atenta à diversidade e pluraridade do setor. Em um momento de total isolamento social, a construção da lei e mobilização para sua aprovação, trouxe também a maior troca entre os agentes culturais através de reuniões online e *lives*, resultando em um sentimento de pertencimento importante para o período.

Neste capítulo, proponho trazer uma contextualização sobre a conjuntura política-social que vivíamos no período de construção e execução da Lei Aldir Blanc, trazendo dados orçamentários e da situação das políticas pensadas para o setor, bem como os impactos que a pandemia trouxe para a cultura.

Apesar de não ter a pretensão de traduzir em um texto o sentimento compartilhado por boa parte da categoria no período de aprovação e execução da Lei, entendi que demonstrar a situação sócio-política que vivíamos à época seria importante para contextualização da sensação de esperança e alívio sentidos com a aprovação da LAB. Nesse sentido, dado o recorte do presente trabalho, trago também neste capítulo uma breve análise sobre a situação política vivenciada pelos cariocas no que se refere à execução e manutenção de políticas culturais do município.

Além disso, o capítulo conta com uma análise da lei, buscando evidenciar os pontos de destaque que marcaram a criação dessa importante política cultural e que também explicam um pouco do sentimento despertado no setor.

Em síntese, busco trazer neste primeiro capítulo algumas notas sobre o ponto de partida dessa pesquisa e da própria criação da Lei Aldir Blanc, tendo como indagação norteadora a pergunta “onde estávamos?” quando essa importante política cultural foi criada.

1.1. Cultura é direito

O destaque dado à fala do ex Ministro da Cultura, Gilberto Gil, logo no início deste trabalho não foi ao acaso. Defender a cultura como item básico de nossa sociedade, tal qual “o feijão e arroz”, não é uma obviedade para a maioria da sociedade brasileira. Apesar do papel fundamental que cumpre na vida de qualquer pessoa e no

desenvolvimento da sociedade, a cultura não recebe a mesma importância que outros direitos. Isso se reflete nos estudos dos direitos culturais, havendo uma carência de obras jurídicas que tratem sobre o tema.

Ainda que possamos identificar menções a alguns direitos culturais em textos normativos anteriores², foi apenas após a 2ª Guerra Mundial, que vimos a consagração dos direitos culturais na adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 ao prever os direitos “de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios”³, “à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica literária ou artística da qual seja autor”⁴, reconhecendo que os direitos culturais são “indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade”⁵ (ONU, 1948).

Foi a partir deste reconhecimento dos direitos culturais como direitos humanos que o tema ganhou maior atenção, sendo incorporado aos textos constitucionais de diversos países em um movimento de “constitucionalismo cultural” (CUNHA FILHO; BOTELHO; SEVERINO, 2018). No Brasil, os direitos culturais possuem seção própria na Constituição Federal vigente, com o primeiro artigo dispondo que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.”⁶

A seção do texto constitucional destinada à cultura prevê ainda a proteção “às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório”⁷, bem como ações específicas para a proteção do patrimônio cultural brasileiro, de natureza imaterial e material⁸. Após aprovação das emendas constitucionais nº 48/2005 e 71/2012, foram incluídos novos dispositivos à esta seção da Constituição prevendo a criação do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Contudo, a compreensão sobre os direitos culturais não deve se limitar à seção que diz respeito à cultura, necessitando de uma análise a partir da leitura da integralidade

² Humberto Cunha (2018, p.27/28) destaca o surgimento jurídico dos direitos culturais com a Constituição Mexicana de 1917, referida, contudo, apenas ao aspecto educativo, ou seja, previa apenas um direito dentre os demais que constituem o que conhecemos atualmente como direitos culturais.

³ Artigo 27, inciso I, da Declaração Universal dos Direitos Humanos

⁴ Artigo 27, inciso II, da Declaração Universal dos Direitos Humanos

⁵ Artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos

⁶ Artigo 215, Constituição Federal de 1988

⁷ *Ibidem*

⁸ Art 216, da Constituição Federal de 1988

do texto (CERQUEIRA, 2018). Nesse sentido, José Afonso da Silva (2000, p.280) categorizou os direitos culturais da seguinte forma:

- (a) liberdade de expressão na atividade intelectual, artística, científica;
- (b) direito de criação cultural, compreendidas as criações artísticas, científicas e tecnológicas;
- (c) direito de acesso às fontes da cultura nacional;
- (d) direito de difusão das manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional;
- (f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura (...)

Seja pela leitura da categorização feita pelo o autor ou pela análise do texto constitucional como um todo, podemos identificar outros direitos que não estão previstos na seção destinada a cultura, como é o caso da liberdade de expressão artística, os direitos autorais e conexos, assim como o direito à proteção do patrimônio cultural, todos previstos no artigo 5º da Constituição.

É no artigo 215, da Constituição Federal, que encontramos a menção à expressão “direitos culturais”. Contudo, não há um rol dos direitos que compõe o que chamamos de direitos culturais, fazendo com que não haja consenso sobre qual sua definição. Humberto Cunha Filho (2018,p.28) propôs a seguinte definição, amplamente utilizada nas pesquisas sobre o tema:

Direitos culturais são aqueles relacionados às artes, à memória coletiva e ao fluxo dos saberes que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana

Dessa forma, ainda que a seção destinada à cultura na Constituição Federal não esteja dentro do título “Direitos e Garantias Fundamentais”, é possível afirmar que os direitos culturais são também direitos fundamentais, já que a supressão de parte desses direitos atinge diretamente a dignidade humana. Em sendo a dignidade humana um princípio fundamental constitucional, pode-se considerar que os direitos culturais são direitos fundamentais com base no que dispõe o § 2º do artigo 5º da Constituição Federal: “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil faça parte.”

Considerando que os direitos fundamentais devem ter aplicação imediata⁹, o reconhecimento dos direitos culturais como direitos fundamentais torna-se essencial na

⁹ Como estabelece o § 1º do artigo 5º da Constituição Federal/1988

busca de proteção mais rigorosa sobre o seu cumprimento. Contudo, “conhecer os direitos fundamentais não é um fim, mas sim um instrumento que viabiliza sua concretização” (CERQUEIRA, 2018, p. 50), sendo certo que a previsão constitucional do direito não garante, por si só, a sua efetivação.

As previsões constitucionais aqui destacadas deixam claro o papel que o Estado possui na concretização dos direitos culturais. Por serem direitos sociais fundamentais e por estarem ligados à função promocional do Estado, exigem a execução de políticas públicas estruturadas e aporte de recursos para a garantia desses direitos (D’ICARAHY, 2021).

No campo da cultura, Eduardo Nivón Bólan e Delia Sánchez Bonilla (2006, p. 53) indicam exatamente que “as políticas culturais se traduzem na satisfação de necessidades culturais ou, dito de outra forma, no cumprimento dos direitos culturais”¹⁰. Apesar de parecer lógica, não é comum vermos nos estudos sobre a definição de política cultural a inclusão da garantia dos direitos culturais quando pensamos sua noção ou objetivos.

Há um desafio conceitual em torno da definição da política cultural que merece ser pontuado no presente trabalho. Nesse sentido, em um esforço para elaboração dessa definição, Teixeira Coelho (1997) propôs que política cultural constituiria:

“(…)uma ciência da organização das estruturas culturais, a política cultural é entendida habitualmente como programa de intervenções realizadas pelo Estado, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas. Sob este entendimento imediato, a política cultural apresenta-se, assim, como o conjunto de iniciativa, tomadas por esses agentes, visando promover a produção, distribuição e o uso da cultura, a preservação e a divulgação do patrimônio histórico e ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável.” (COELHO, 1997, p. 293)

Contudo, tal proposta de definição apresenta questões importantes que merecem ser rebatidas. Concordando com Rubim (2019) e Barbalho (2005), este trabalho refutará a ideia de neutralidade¹¹ que parece estar expressa na defesa da política cultural como “ciência da organização das estruturas culturais”. Defender a política cultural enquanto uma área científica em si, seria negar o conjunto de intervenções práticas e discursivas do

¹⁰ Texto original: “las políticas públicas se traducen en la satisfacción de necesidades culturales o, dicho de otra forma, en el cumplimiento de los derechos culturales”

¹¹ Rubim (2019, p. 271) salienta que muitos autores abordaram a questão em contraponto aos Estados autoritários vigentes na América Latina até os anos 1980, justamente por quererem afastar o dirigismo cultural que marcou tais governos. Ou seja, defendem a neutralidade da política cultural a fim de evitar a repetição do dirigismo cultural, associando a ação estatal à uma percepção negativa ou até mesmo aderindo à ideia neoliberal de Estado mínimo.

campo da cultura que não são científicas, mas que fazem parte da própria definição de política cultural. De igual forma, o uso do termo “estrutura” traria um âmbito objetivista para o conceito, ou seja, um âmbito de cultura organizada ou estruturada que “não daria conta dos trânsitos de propostas, conceitos, representações e imaginários que cruzam o campo cultural” (BARBALHO, 2005, p. 37).

Por outro lado, admitindo a esfera social da cultura e que “política” refere-se à dimensão coletiva da vida humana, é importante que o conceito de política cultural inclua outros agentes além do Estado como seus realizadores. A noção mais ampla de política cultural não se limita ao espaço institucional, ao Estado. Pelo contrário. Inclui também as mobilizações sociais. Mas há a necessidade de se analisar o aparato estatal, considerando o papel privilegiado que desempenha ou pode desempenhar na promoção de políticas culturais, principalmente quando tal política é desenvolvida e executada com participação social.

Ainda que a presente pesquisa trate mais especificamente de uma política cultural promovida pelo Estado, isso não deve ser confundido com uma opção pela definição de políticas culturais restrita como campo de ação exclusiva do Estado. Pelo contrário. A escolha da Lei Aldir Blanc como objeto de análise passa justamente pelo fato de ter sido uma lei formulada e executada com participação ativa da sociedade civil, passando pelo entendimento de que sem a participação de outros atores – que efetivamente “fazem cultura”- não há como se formular uma política cultural eficaz.

Assim, a escolha da presente pesquisa conversa com a ideia de que o conceito de política cultural está intimamente associado à ideia de conflitos entre diferentes concepções de mundo e disputa entre atores distintos, dentre eles o Estado, se aproximando da noção de política cultural de García Canclini (1987, p. 26):

“Entenderemos por políticas culturais o conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis e por grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou de transformação social.”¹²

Ao inserir a ideia de “consenso” em sua proposta de definição, o autor parece refutar a ideia de política cultura enquanto mera ação administrativa, admitindo que sua

¹² Texto original: “Entedenremos por políticas culturales el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfazer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social.”

formulação e execução envolve “conflito de idéias, disputas institucionais e relações de poder na produção e circulação de significados simbólicos” (MCGUIGAN, 1997, *apud* BARBALHO, 2005, p. 37).

Dessa forma, a proposta de conceito de política cultural adotada neste trabalho é a de um “programa de intervenções realizadas pelo Estado, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas”, mas com uma observação importante de que essas “necessidades” não estão pré-fixadas, nem são neutras, “resultam da compreensão e do significado de que os agentes atuantes nos campos político e cultural têm dessas necessidades e dos interesses envolvidos”, sendo certo que “o programa de intervenções não se dão de forma consensual, mas resultam de uma relação de forças culturais e políticas” (BARBALHO, 2005, p. 37-38)

Por fim, fugindo de uma ideia romântica que privilegia uma visão sempre positiva da cultura, importante lembrar que nossa sociedade é composta também por culturas cheias de preconceitos e discriminações, sendo utilizadas inclusive para oprimir comunidades, indivíduos e outras culturas. Admitir a existência dessas culturas faz-se necessário já que entendemos que as políticas culturais refletem a relação de forças culturais e políticas de determinado momento.

Justamente por entender que políticas culturais não são neutras e que as disputas sociais estão inseridas em sua concepção, o debate aqui apresentado não pode se furtar do âmbito dos valores¹³. Tal dimensão se faz importante para a garantia de políticas culturais democráticas e democratizantes. Nesse sentido, defendo aqui também o conceito de políticas culturais a partir do cumprimento dos direitos culturais e seus princípios, tais como o da dignidade humana.

Direitos culturais e políticas culturais tem, assim, uma relação de dependência mútua: se por um lado, por serem direitos sociais ligados à função promocional do Estado, os direitos culturais dependem das políticas culturais para sua garantia e efetividade, por outro, a incorporação do cumprimento dos direitos culturais enquanto finalidade das políticas culturais parece garantir seu caráter democrático e democratizante.

¹³ Alguns autores já trabalham essa perspectiva dos valores associados com políticas culturais a fim de garantir políticas culturais efetivamente democráticas. É o caso de Luciana Jiménez (2006, p. 6-17) que defende o maior destaque a valores como ética de cooperação cultural, diversidade, direitos culturais, sustentabilidade ambiental, participação, memória, autonomia e solidariedade.

1.2. Políticas Culturais no Brasil e o contexto político de aprovação da Lei Aldir Blanc

A Lei Aldir Blanc foi aprovada como resposta a uma situação emergencial em decorrência da pandemia de COVID-19 que, por conta das medidas restritivas necessárias para contenção do vírus, trouxe impactos diretos para a economia, em especial para o setor da cultura. Mas sua aplicação evidenciou uma crise mais profunda vivenciada pela cultura, resultante da falta de investimento, desmonte das poucas políticas pensadas para o setor e problemas estruturais nunca resolvidos.

As políticas culturais no Brasil têm história recente, sendo objeto de estudo para preparação e aplicação apenas a partir da década de 30, mas ainda limitadas a determinados campos do setor. Na década de 60, vimos os primeiros debates e ideias da construção de um Plano Nacional de Cultura e a criação do Conselho Federal de Cultura (CALABRE, LIA. 2007).

Mesmo encontrando elaborações de políticas que devem ser consideradas no marco de quando foi iniciado o debate e criação de políticas culturais no Brasil, é importante destacar que a cultura esteve vinculada a Ministérios destinados a mais de uma temática¹⁴. Durante a ditadura, por exemplo, a cultura fazia parte de um Ministério cuja estrutura estava toda voltada para a educação, tendo a criação de um departamento para a pasta somente na década de 70.

Foi apenas em 1985, durante o governo de José Sarney, que foi criado o Ministério da Cultura. Desde então, o ministério foi extinto e recriado por três vezes¹⁵. A existência de um ministério próprio para a pasta não significa em si que o setor recebeu a atenção merecida ou políticas públicas necessárias, mas simboliza a descontinuidade das políticas culturais no Brasil, também exemplificado pela alta rotatividade histórica de gestores responsáveis pela pasta.¹⁶

¹⁴ A pasta da cultura era tratada no Ministério de Saúde e Educação (1930) até passar para o Ministério de Educação e Cultura, em 1953.

¹⁵ Durante o Governo Collor, em 1990, o Ministério foi extinto, sendo recriado em 1992 sob o governo de Itamar Franco. Após o golpe de 2016, o MINC foi brevemente extinto, decisão alterada uma semana depois pelo governo Temer, após forte pressão do setor e protestos contra a extinção do ministério. Novamente, em 2019, com a eleição do governo Bolsonaro, o Ministério foi extinto, sendo recriado apenas neste ano, 2023, com a reeleição do governo Lula.

¹⁶ Antonio Rubim (2013), mostra que em apenas 9 anos (1985-1995), em meio a ida e vindas da cultura enquanto Ministério, a pasta teve 10 dirigentes responsáveis: “cinco ministros (José Aparecido, Aloísio Pimenta, Celso Furtado, Hugo Napoleão e novamente José Aparecido) nos cinco anos de Sarney (1985-1990); dois secretários (Ipojuca Pontes e Sérgio Paulo Rouanet) no período Collor (1990-1992) e três ministros (Antonio Houaiss, Jerônimo Moscardo, Luiz Roberto Nascimento de Silva) no governo Itamar Franco (1992-1995)”. Se considerarmos o período de 1985 até hoje, com exceção de Francisco Weffort

Ainda que tenha sido mantido o Ministério da Cultura durante os governos da época, a década de 90 foi marcada pela consolidação de “leis de mercado”¹⁷, uma política de estado mínimo, transferindo a decisão sobre os investimentos destinados à Cultura para as empresas e, assim, esvaziando o Ministério da Cultura que passava a ter menor poder de interferência.

Nesse cenário, as gestões de Gilberto Gil (2003-2008) e de Juca Ferreira (2008-2010), no governo Lula representaram um marco para o setor se considerarmos as idas e vindas do Ministério da cultura e o período anterior, marcado pela transferência da gestão das políticas para o mercado. Trata-se de um marco não só pela continuidade de um mesmo gestor à frente da pasta, pela manutenção do Ministério da Cultura, mas também por pensar políticas culturais que buscavam recuperar o papel do Estado na garantia da cultura como direito.

Tal entendimento norteou as gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira, buscando ampliar as políticas culturais para além da política de incentivo por renúncia fiscal, não só pela opção de mecanismos utilizados, mas principalmente pela adoção do conceito de cultura no seu sentido antropológico, o que permitiria a construção de políticas culturais democratizantes por não se limitarem somente à “cultura culta” (RUBIM, 2013). Nesse mesmo sentido, a gestão foi marcada pelo entendimento de que a construção das políticas culturais deveriam ser feitas com o contínuo diálogo com a sociedade civil, tendo como maior exemplo a realização da Conferência Nacional de Cultura (2005).

A compreensão da importância de se pensar políticas estruturantes, ações para institucionalizar o Ministério da Cultura e, principalmente, de se pensar políticas de Estado para o setor, também estiveram presentes nessas gestões. Foi nesse período que vimos ações do ministério com o IBGE visando a produção de informações sobre o setor, a realização do primeiro concurso público do Ministério desde a sua criação em 1985, o desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Plano Nacional de Cultura (PNC)¹⁸, além da implementação de políticas culturais importantes como os Pontos de Cultura.

(1995-2002) e Gilberto Gil (2003-2008), a permanência média de um dirigente a frente da cultura não passa de um ano (cálculos próprios).

¹⁷ Em 1991, foi promulgada a Lei nº 8313 que ficou conhecida como Lei Rouanet, e, em 1993, foi criada uma lei de incentivo para o setor do audiovisual, marcando a consolidação de políticas de incentivo através do mecanismo da renúncia fiscal, o que na prática significou transferir para a iniciativa privada a decisão sobre quais projetos deveriam ser incentivados com recursos públicos.

¹⁸ Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 48, em 2005, que incluí no texto do Artigo 215 da Constituição Federal, a previsão da lei do Plano Nacional de Cultura.

Todos esses pontos reunidos fizeram com que a gestão Gil/Juca fosse prestigiada e até hoje lembrada como um marco na história brasileira no que tange às políticas culturais, principalmente quando comparadas ao período anterior e ao último governo mais recente. Ainda assim, há que se destacar algumas limitações que não foram enfrentadas pela gestão, como é o caso do financiamento à cultura que segue até hoje subordinado às leis de incentivo, permanecendo uma alta concentração em determinadas regiões do país.¹⁹

Com a eleição em 2010 de novo governo do mesmo Partido dos Trabalhadores, havia esperança no setor de manutenção das políticas culturais desenvolvidas pelo governo anterior, de seu aprimoramento e enfrentamento das limitações identificadas. Se por um lado deu-se continuidade a boa parte das políticas desenvolvidas, Rubim (2015) aponta que “ambiguidades e dificuldades apresentadas pelas gestões ministeriais de Ana de Hollanda e Martha Suplicy”, entre 2011 e 2014, fizeram com que houvessem limitações. Um exemplo disso, foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 71/2012, que insiria no texto constitucional a criação do Sistema Nacional de Cultura, momento oportuno para efetivação do sistema e consolidação do plano nacional de cultura, o que não ocorreu.²⁰

Em um cenário político conturbado, o governo posterior de Dilma Rousseff teve o retorno de Juca Ferreira ao MINC (2015-2016), com projetos voltados para maior articulação da cultura com a educação, o que não ocorria desde a separação institucional das pastas em 1985 (RUBIM, 2015). Contudo, com o processo de *impeachment*, seu governo foi interrompido em 2016, assumindo o então vice-presidente Michel Temer. O novo governo teve como marco a tentativa de extinção do Ministério da Cultura, chegando a reduzir a pasta a uma secretaria e depois recriado o Ministério, e por constantes mudanças na gestão do órgão²¹.

¹⁹ Segundo o IBGE, há uma concentração expressiva dos recursos captados pelas Leis de incentivo para projetos culturais. Em 2009, 78,7% dos recursos ficou concentrado no Sudeste do país. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101893_informativo.pdf - consulta em 30/03/2023

²⁰ Apesar da aprovação do SNC em 2012, até o hoje o sistema ainda não foi regulamentado. Somente em 2021 foi aprovado na Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados o PL nº 9474/2018 que tem a regulamentação como objeto. O texto segue em debate na Comissão de Justiça e Redação da casa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2167682> – consulta em 30/03/2023

²¹ De maio de 2016 a dezembro de 2018, período do governo de Michel Temer, o Ministério da Cultura teve quatro dirigentes: Marcelo Calero (maio/2016- novembro/2016); Roberto Freire (novembro/2016 – maio/2017); ministro interino João Batista de Andrade (maio/2017-julho/2017); e Sérgio Sá Leitão (julho/2017-dezembro/2018).

O governo Temer foi marcado também pela questão orçamentária da pasta e a formulação de uma política de austeridade. A aprovação da PEC 241, conhecida como a Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos, congelou o orçamento por 20 anos, trazendo impacto direto para a pasta da cultura que não tem piso orçamentário garantido²².

. Ao deixar o MINC, o então Ministro Interino João Batista de Andrade, avaliou que as decisões políticas do governo impossibilitavam o bom desenvolvimento das políticas culturais, apontando dentre os motivos de sua saída os cortes orçamentários da pasta- considerando o anúncio de corte de 43% do orçamento da cultura-, o esvaziamento do Fundo Nacional de Cultura e o desrespeito com as indicações do MINC para a diretoria da Agência Nacional de Cinema – ANCINE²³.

Importante mencionar também as demissões de cargos comissionados tão logo o Ministério foi recriado por Temer. Segundo o governo na época, as exonerações de 81 comissionados faziam parte de uma reestruturação da pasta e “desaparelhamento” do MINC, “o que levou movimentos organizados a alegar perseguição política de Temer, sobretudo se for observado os nomes que foram exonerados”, em sua maioria ligados aos protestos quando o governo anunciou a extinção do MinC (CERQUEIRA, 2018).

Esse cenário de desmonte das políticas culturais elaboradas na década anterior, corte orçamentário e perseguição política foi agravado no novo governo eleito em 2018, que teve como primeiro ato a extinção do Ministério da Cultura, reduzindo a pasta ao status de secretaria²⁴. Nesse sentido, é impossível falar sobre o cenário das políticas culturais no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) sem retomar as ideias defendidas desde sua campanha eleitoral em 2018, consideradas pelo próprio como suas bases de seu projeto para o país.

Em um contexto de crise econômica e política, a campanha eleitoral do ex-presidente foi baseada no combate à corrupção, construindo um discurso de forte apelo ético, mas também na retomada de valores e costumes “da família de bem brasileira”. O problema não estava propriamente nesses pilares, mas, sim, como eles foram utilizados para promoção da moralização do debate público, apresentando seus opositores como “inimigos não só de ordem política, mas também de ordem moral e religiosa.”(SOLANO,

²² Desde 2003, tramita no Congresso proposta de emenda constitucional que estabelece um piso percentual de aplicação de orçamento para o setor, prevendo 2% do orçamento anual federal, 1,5% do orçamento de estados e Distrito Federal, e 1% dos orçamentos municipais para a cultura. Mas nunca avançou.

²³ Entrevista dada ao jornal O Globo. Disponível em <https://oglobo.globo.com/cultura/joao-batista-de-andrade-foi-governo-que-quebrou-acordo-21486720> - consulta em 31/03/2023

²⁴ Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/bolsonaro-extingue-cultura-e-esportes-e-deixa-ministerios-de-mulheres-e-direitos-humanos-para-depois.shtml> - Acesso em 31/03/2023

2019, p.317). Criou-se uma narrativa onde opositores da agenda do governo – fruto do “esquerdismo” - eram os responsáveis pelos principais problemas do país e, portanto, o governo promoveria “uma limpeza nunca antes vista no Brasil”, com a promessa de que todos os opositores seriam “banidos de nossa pátria”.²⁵

Tais ideias seguiram sendo defendidas após sua eleição. “Os homens e mulheres que estão aqui são do bem. A turma do mal está do lado de lá”²⁶. A fala do então Ministro da Casa Civil retrata o discurso do governo passado: enquanto os projetos e pautas do governo seriam em defesa da família, dos valores cristãos, a favor da ética e contra a corrupção, tudo e todos que se opunham ao governo representavam o contrário. O que antes era direcionado a seus adversários políticos – mais especificamente ao partido do governo anterior (PT)- foi expandido para todo o setor progressista, incluindo defensores dos direitos humanos, meio ambiente, professores e o segmento da cultura como um todo, que também precisariam da “limpeza” prometida.

Especificamente no campo da cultura, as falas do então Secretário Nacional de Cultura – quarto dirigente a ocupar o cargo no primeiro ano de governo-, Roberto Alvim, demonstram bem como esse simbolismo criado durante a campanha passaram a dominar a própria atuação do Estado na aplicação de políticas culturais. Em setembro de 2019, Roberto Alvim publicou um chamado para “artistas conservadores” com o objetivo de criar “uma máquina de guerra cultural”. Os artistas alinhados “aos valores conservadores no campo da arte do teatro” que enviassem seus currículos seriam aproveitados para projetos do governo, diferenciando o que classificou como “arte de esquerda” e “arte de direita”.²⁷

Assim como na declaração feita por Roberto Alvim, diversos foram os casos de violação à liberdade de expressão^{28,29} e atitudes do governo federal no campo da cultura que evidenciavam o desrespeito aos direitos culturais. Já no primeiro ano, a trajetória do governo demonstrava que as escolhas políticas feitas para a cultura tinha agenda definida

²⁵ Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/bolsonaro-promete-limpeza/> - Acesso em 31/03/2023

²⁶ Disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/onyx-critica-coaf-por-suspeita-sobre-ex-motorista-de-flavio-bolsonaro/> - Acesso em 31/03/2023

²⁷ Disponível em <https://oglobo.globo.com/cultura/roberto-alvim-convoca-artistas-conservadores-para-criar-uma-maquina-de-guerra-cultural-23747444> - Acesso em 31/03/2023

²⁸ Exemplo disso foi o caso de suspensão de edital da ANCINE após manifestação do presidente Jair Bolsonaro onde qualificava como “dinheiro jogado fora” o incentivo a projetos cujo o roteiro trata-se de temáticas relacionadas a pauta LGBTQIA+, objeto de Ação Civil Pública nº 5067900-76.2019.4.02.5101/1RJ, ajuizada pelo Ministério Público Federal.

²⁹ Disponível em <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2022/03/17/cultura-censura-ataques-governo-bolsonaro.htm> - Acesso em 01/04/2023

na defesa de uma visão de mundo específica que estivesse de acordo com o projeto governamental defendido.

A contextualização sobre a visão defendida pelo então governo federal sobre o campo é fundamental para entender a conjuntura enfrentada pelo setor da cultura nos últimos anos. Além do tratamento do setor como “inimigo” da agenda do governo, da perseguição política a funcionários dos órgãos da cultura³⁰, os agentes culturais tiveram que assistir ao desmonte das poucas políticas iniciadas ou implementadas pelos governos anteriores, não tido qualquer avanço no Sistema Nacional de Cultura, no Plano Nacional de Cultura e regredindo em políticas como o Cultura Viva.

Assim como no governo anterior, novamente a pasta sofreu com a instabilidade simbolizada pelo alto número de diferentes dirigentes que assumiram a secretária – contanto com secretário interino, foram 7 secretários nos 4 anos de governo³¹. Outro dado que chama atenção, foram os cortes no orçamento destinado à cultura. No período de 2014 até o final do último governo, a cultura sofreu um corte de quase metade do orçamento.

Gráfico 01 – Orçamento Federal destinado à Cultura 2014-2022

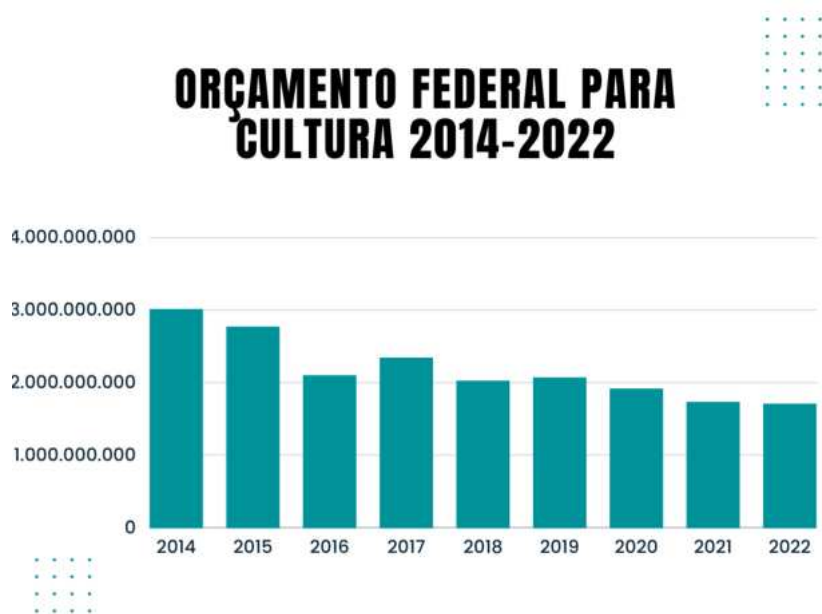


Tabela própria – Fonte: Portal da Transparência

³⁰ Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/10/caixa-economica-cria-sistema-de-censura-previa-a-projetos-de-seus-centros-culturais.shtml> e <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/mario-frias-anda-armado-e-funcionarios-relatam-assedio-moral?amp>

³¹ Assumiram a Secretaria Especial de Cultura durante a gestão de Jair Bolsonaro: Herinque Pires (jan/2019 – agosto/2019); Sec. Interino José Paulo Martins (agosto/2019 – setembro/2019 e janeiro/2020 – março/2020); Ricardo Braga (setembro/2019 – novembro/2019); Roberto Alvim (novembro/2019-janeiro/2020); Regina Duarte (março/2020 – junho/2020); Mario Frias (junho/2020- março/2022); e Hélio Ferraz (março/2022- dezembro/2022)

Os cortes também foram alarmantes no que se refere à lei de incentivo. Além dos casos de censura, os agentes culturais sofreram com o aumento do tempo de espera para aprovação de seus projetos³² e também com redução significativa do número de projetos aprovados: 60% de redução ao compararmos o número de projetos aprovados em 2018 com o de 2022³³. Vale notar que, em 2021, a secretaria demitiu 174 pareceristas contratados para avaliação dos projetos inscritos na lei de incentivo, o que significou a redução de 57% da equipe³⁴.

Em seus estudos, Antonio Rubim (2013) identificou três tristes tradições que parecem estar sempre presentes quando analisamos a história das políticas culturais no Brasil: a ausência, o autoritarismo e a instabilidade. Apesar de termos visto gestões implementando políticas na tentativa de quebrar essas tradições, nenhuma foi efetivamente suficiente para dar ao setor a segurança necessária com alterações de gestão do governo.

Em 2020, ano da aprovação da Lei Aldir Blanc, o setor se viu diante das três tradições novamente no governo de Jair Bolsonaro: cenário de extrema instabilidade com a constante troca de dirigentes da pasta e extinção do ministério da cultura, autoritarismo expresso principalmente – mas não só – nos casos de censura a projetos culturais e ausência manifestada pela precarização de orçamento e desmonte de políticas que atendiam as demandas do setor. Essa última tradição ficou ainda mais evidente com a chegada na pandemia de Covid-19 no país e a inércia do governo em elaborar e executar políticas pensadas para o setor da cultura que, como veremos a seguir, foi duramente afetado pelas medidas de paralisação de suas atividades, necessária para contenção do vírus.

1.3. Contexto no município do Rio de Janeiro

Infelizmente, as três tristes tradições identificadas por Antonio Rubim (2013), ao analisar as políticas culturais no Brasil, não ficam restritas à esfera federal, podendo

³² Segundo pesquisa feita pela Revista Piauí, o prazo para aprovação de um projeto para captação via Lei Rouanet passou de um pouco mais de um mês, para quase três meses. Houve um aumento médio de 77 dias a mais no tempo de espera durante o governo Bolsonaro. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/orombo-no-orcamento-da-cultura/amp/>

³³ Em 2018, foram aprovados para captação 5.449 projetos, enquanto, em 2022, foram aprovados somente 2157. Disponível em *ibidem*

³⁴ Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2021/10/rouanet-e-desidratada-por-frias-e-tem-hoje-43-de-seus-pareceristas-habilitados.shtml?origin=folha> – Acesso em 01/04/2023

também ser facilmente identificadas nas gestões municipais. No Rio de Janeiro, cidade que utilizei nesta pesquisa como recorte territorial, a situação não estava tão distinta do que encontrávamos na gestão federal em 2020.

A presente pesquisa busca analisar a execução da Lei Aldir Blanc na cidade do Rio de Janeiro, buscando elementos de sua criação e aprovação, construção do plano de ação do município, ambos ocorridos em 2020, e analisando os resultados concretos dos mecanismos escolhidos e da prestação de contas (divulgados posteriormente em 2021-2022). Nesse sentido, dado o recorte temporal da pesquisa, importante entender a conjuntura política-social que a cidade do Rio de Janeiro passava em 2020, ano de criação e desenvolvimento do plano de ação para execução neste município.

Em 2020, a cidade do Rio de Janeiro tinha Marcelo Crivella à frente da Prefeitura, um dos políticos da “bancada evangélica” mais atuante, ex-bispo da Igreja Universal, eleito em 2016 como prefeito da cidade (2017-2021). Embora a “bancada evangélica” seja composta por diversos partidos, inclusive concorrentes entre si, ganhou esse nome diante da atuação conjunta em certos temas, que envolvam a “moralidade cristã” (JESUS; GOBO, 2018), tendo um compromisso com valores conservadores associados à “família cristã” ou, seguindo o discurso encontrado na campanha do então presidente Jair Bolsonaro, da “família de bem”.

Tais valores frequentemente entravam em choque com pautas progressistas, como a questão do aborto ou pautas de direitos da população LGBTQIAP+, indo na contramão da promoção de diversidade que, como visto, deve ser o objetivo de uma política cultural efetivamente democrática. Olhando especificamente para o campo da cultura, a defesa de valores associados à moralidade cristã fez com que a bancada evangélica muitas vezes criticassem bens e serviços criativos que trouxessem elementos de matrizes culturais distintas daquelas associadas aos seus valores defendidos, havendo uma atuação estratégica que buscava, tanto no Executivo como no Legislativo, inviabilizar a manifestação da diversidade cultural (JESUS;GOBO, 2018).

Exatamente o que vimos acontecer no Rio de Janeiro durante o mandato de Marcelo Crivella na prefeitura. Em seu primeiro ano de mandato (2017), o então Prefeito colocou em prática estratégias que atingiam diretamente manifestações que não estavam de acordo com seus valores. A tradicional Parada LGBT do Rio, por exemplo, que sempre contou

com apoio financeiro da prefeitura, teve a verba cortada em 2017³⁵, acontecendo somente com apoio de uma “vaquinha online”.

Outro exemplo disso, foi o embate do Prefeito com o carnaval. Todos os anos, o Rio de Janeiro tem como marco do início do carnaval a entrega das chaves da cidade para o Rei Momo. Em 2017, primeiro ano de sua gestão, Crivella não compareceu à tradicional cerimônia³⁶. Mas sua atuação contrária ao carnaval não ficou restrita à esse episódio simbólico. No meio do ano, Crivella anunciou o corte da subvenção dada todos os anos pela Prefeitura às escolas de samba para o desfile de carnaval de 2018³⁷.

O corte do financiamento público dado à Parada LGBT e para as escolas de samba tiveram como justificativa a necessidade de ajuste fiscal considerando a situação das contas públicas do município³⁸. Contudo, outras iniciativas do então Prefeito mostravam que sua conduta não se restringia a eventual responsabilidade fiscal.

Também no primeiro ano de seu mandato, Crivella editou o Decreto nº 43.219/2017³⁹, que dispunha sobre a regulamentação para autorização de eventos em espaços públicos. Apesar de manter a lógica do controle do uso do espaço público para manifestações culturais presente nas gestões municipais anteriores⁴⁰, ampliou a já excessiva burocracia presente no processo de autorização exigida da cultura de rua, utilizando-se dessa nova regulamentação para intensificar a fiscalização e repressão às manifestações culturais que não estivessem autorizadas.

A edição do novo decreto trouxe impacto direto para manifestações culturais tradicionais no Rio de Janeiro, em especial para as rodas de samba. Tradicional na zona portuária da cidade, a Roda de Samba da Pedra do Sal, realizada todas as segundas-feiras

³⁵ “Com evangélico à frente da Prefeitura, essa foi a primeira vez em 22 anos que a marcha LGBTI (...) não recebeu recursos municipais para pagar parte do desfile” – Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2017/11/19/parada-gay-leva-milhares-de-pessoas-a-praia-de-copacabana.htm> - acesso em 29/11/2023

³⁶ “Crivella não aparece para entregar chave do Rio ao Rei Momo” – Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/02/24/crivella-nao-aparece-para-entregar-chave-do-rio-ao-rei-momo.htm> - acesso em 29/11/2023

³⁷ “Crivella diz que não vai voltar atrás sobre decisão de cortar verba para carnaval de 2018” – Disponível em <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/crivella-diz-que-nao-vai-voltar-atras-sobre-decisao-de-cortar-verba-para-carnaval-de-2018.ghtml> - acesso em 29/11/2023

³⁸ “Ajuste Fiscal de Crivella no Rio atinge desfiles de carnaval e paradas LGBT” - Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/06/1893670-ajuste-fiscal-de-crivella-no-rio-atinge-desfiles-de-carnaval-e-paradas-lgbt.shtml> - Acesso em 29/11/2023

³⁹ Decreto Rio nº 43219/2017 – Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=344067> – Acesso em 29/11/2023

⁴⁰ Já na gestão de Eduardo Paes (2013-2017), as manifestações culturais foram submetidas à uma lógica em que o uso do espaço público passava deveria passar pelo crivo autorizativo não só do poder público municipal, como também de órgãos de segurança do Estado, como bombeiros e policias civil e militar.

de forma gratuita na rua, começou a sofrer com a repressão da guarda municipal após a edição da nova norma, culminando inclusive no cancelamento de seu evento em junho de 2017⁴¹.

O mesmo caso ocorreu com o bloco carnavalesco Tambores de Olokun, impedidos de ensaiar no aterro do flamengo por agentes da prefeitura. Na época, o bloco divulgou uma nota contra a censura do prefeito⁴², destacando outros casos ocorridos com rodas de rima, blocos de carnaval, rodas de samba e demais manifestações culturais que aconteciam em logradouros públicos da cidade:

“Em se tratando da tentativa de impedimento de ensaio do bloco Tambores de Olokun no Aterro do Flamengo, nossa posição não se trata de vitimismo, nem de um fato isolado, muito menos de um mal entendido, mas de uma posição consciente do contexto de Estado racista, seletivo e intolerante que estamos vivendo e de que estamos passando por um período de retrocessos e arbitrariedade em todos os campos, mas nesse caso específico, na cultura da cidade do Rio de Janeiro.”

(TAMBORES DE OLOKUN, 2017)

Vale destacar que o Decreto alterava o órgão responsável pela autorização das manifestações culturais⁴³, passando tal função diretamente para o gabinete do Prefeito, bem como ampliava o escopo do processo para incluir também manifestação religiosas⁴⁴. Tal fato fez com que lideranças e entidades do candomblé e da umbanda, bem como a OAB-RJ⁴⁵, levassem a questão ao judiciário que, em janeiro de 2018, revogou o Decreto por inconstitucionalidade⁴⁶.

A nota emitida pelo Tambores de Olokun trata as ações do então Prefeito como censura não por acaso. Os casos de repressão a manifestações culturais eram justamente direcionadas a expressões contrárias aos valores defendidos pela bancada evangélica, seja pelo conteúdo manifestado⁴⁷ ou por suas origens, que na maioria dos casos celebravam culturas de matrizes africanas.

⁴¹ “Pedra do Sal cancela roda de samba e responsabiliza Guarda Municipal, que nega intervenção” – Disponível em <https://extra.globo.com/noticias/rio/pedra-do-sal-cancela-roda-de-samba-responsabiliza-guarda-municipal-que-nega-intervencao-21549816.html> - Acesso em 29/11/2023

⁴² “Grupo Tambores de Olokun divulga nota contra censura de Crivella, no Rio” – Disponível em <https://esquerdaonline.com.br/2017/10/24/grupo-tambores-de-olokun-divulga-nota-contra-a-censura-de-crivella-no-rio/> - Acesso em 29/11/2023

⁴³ Parágrafo único do artigo 4º, Decreto nº 43219/2017 - *ibidem*

⁴⁴ Artigo 2º, Decreto nº 43219/2017 - *ibidem*

⁴⁵ <https://www.cartacapital.com.br/diversidade/religoes-de-matriz-africana-se-unem-contradecreto-de-crivella-no-rio/> - Acesso em 29/11/2023

⁴⁶ <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/justica-considera-inconstitucional-decreto-que-condicionava-eventos-a-aprovacao-do-gabinete-de-crivella.ghtml> - Acesso em 29/11/2023

⁴⁷ Outro caso emblemático do governo Crivella foi a censura ao HQ dos Vingadores na Bienal, por possuir imagem de dois homens se beijando. Na ocasião (2019), Crivella determinou o recolhimento de todos os

Retomando às tradições identificadas por Rubim(2018) na história das políticas culturais, vimos na gestão Crivella o aumento significativo do autoritarismo, representado principalmente por esses casos de censura. Contudo, o setor da cultura já sofria com as tradições em outras gestões cariocas, principalmente no que tange a instabilidade e ausência.

Uma análise sobre a situação orçamentária da pasta da cultura no município mostra bem essas questões. O primeiro fator que pode ser colocado é da dificuldade que se tem de analisar historicamente as políticas culturais no Rio de Janeiro considerando a falta de dados e, na análise do orçamento, as constantes alterações das nomenclaturas das ações orçamentárias, que seguem a vontade política de cada gestão, podendo ter seu escopo modificado, ter determinado programa incorporado em outro ou simplesmente serem extintas. Tal fator, por si só, já demonstra a instabilidade das políticas culturais no município que, além disso, assim como na esfera federal, também teve alta rotatividade de secretários de cultura⁴⁸.

Ainda assim, a análise sobre o orçamento destinado à Secretaria Municipal de Cultura nos fornece alguns parâmetros sobre importância dada ao setor e condições materiais destinada à garantia da cultura enquanto direito. Nesse sentido, com base nas previsões orçamentárias na Lei Orçamentária Anual do município, vemos o acirramento de cortes sofridos na cultura durante a gestão de Marcelo Crivella, ainda que a tendência de queda da verba já estivesse acontecendo desde 2013, na gestão de Eduardo Paes:

Tabela 01 – Orçamento da SMC no município do Rio de Janeiro 2010-2020

ORÇAMENTO CULTURA NO RIO DE JANEIRO - 2010/2020			
ANO	Orçamento total Prefeitura do Rio	Orçamento da SMC	Percentual b/a
2010	R\$ 13.600.178.533,00	R\$ 146.014.103,00	1,07%
2011	R\$ 18.865.515.857,00	R\$ 163.058.733,00	0,86%
2012	R\$ 20.503.276.982,00	R\$ 187.966.187,00	0,92%
2013	R\$ 23.512.596.526,00	R\$ 231.921.847,00	0,99%
2014	R\$ 27.173.417.723,00	R\$ 227.957.006,00	0,84%
2015	R\$ 30.189.428.752,00	R\$ 229.910.601,00	0,76%
2016	R\$ 30.865.931.648,00	R\$ 224.719.138,00	0,73%
2017	R\$ 29.505.263.193,00	R\$ 219.227.370,00	0,74%
2018	R\$ 30.273.632.037,00	R\$ 173.126.229,00	0,57%
2019	R\$ 30.632.372.919,00	R\$ 156.783.551,00	0,51%
2020	R\$ 32.820.548.184,00	R\$ 156.075.407,00	0,48%

exemplares expostos na Bienal. Disponível em <https://oglobo.globo.com/cultura/crivella-manda-recolher-hq-dos-vingadores-com-beijo-gay-bienal-se-recusa-23930534> - Acesso em 29/11/2023

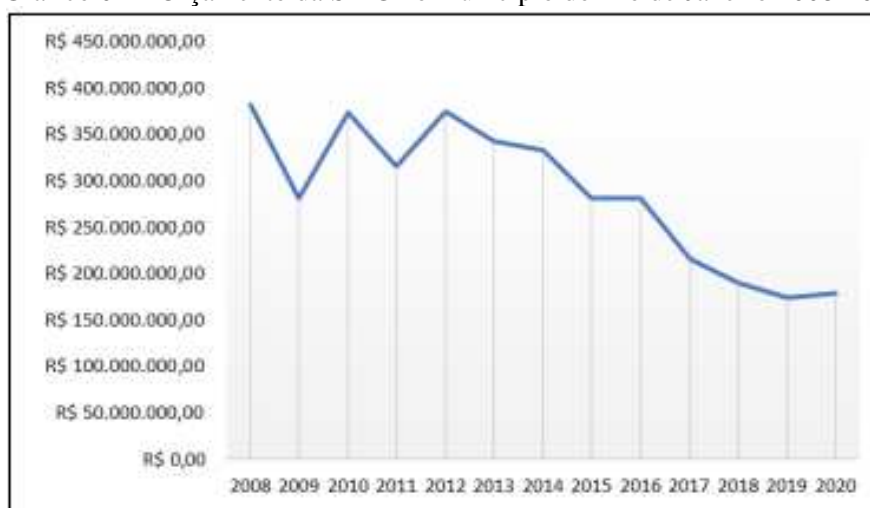
⁴⁸ No período de 2008 à 2020, o Rio de Janeiro passou pela gestão de três prefeitos (Cesar Maia, 2008; Eduardo Paes, 2009-2013 e 2013-2017; e Marcelo Crivella, 2017-2020), e doze secretários a frente da pasta da cultura (Ricardo Macieira, 2008; Jandira Feghalli, 2009-2010; Ana Luisa Lima, 2010; Emilio Kalil, 2010-2012; Sergio Sá Leitão, 2012-2015; Marcelo Calero, 2015-2016; Junior Perim, 2016; Nilcemar Nogueira, 2017-2019; Mariana Ribas, 2019; Adolpho Konder, 2020; e Roseli Duarte, 2020)

Tabela própria – Fonte: Leis Orçamentárias Anuais do município⁴⁹

A tabela acima demonstra o percentual destinado à cultura em relação ao orçamento total da prefeitura em cada ano, chamando atenção que, com exceção do ano de 2010, o orçamento total da secretaria não tenha nunca alcançado 1% do orçamento total. Pelo contrário. Ao longo dos anos, vemos o percentual reduzindo, com cortes sistêmicos, até chegar a apenas 0,48% em 2020.

Em um estudo sobre as políticas culturais no Rio sob a perspectiva orçamentária, os pesquisadores Manoel Friques e Roberta Gonçalves (2023) fizeram a correção dos valores liquidados⁵⁰ da pasta, de acordo com a inflação, a fim de verificar, a partir de valores reais, o comportamento ao longo das gestões. O estudo confirma a tendência de queda a partir de 2013, mas demonstra também a inconstância do orçamento entre 2008 e 2012, com alguns anos de queda orçamentária e outros com retorno ao patamar inicial (antes do corte):

Gráfico 02 – Orçamento da SMC no município do Rio de Janeiro 2008-2020



Fonte: Friques;Gonçalves, 2023

Por certo, a análise dos orçamentos, por si só, não dão conta de demonstrar os problemas enfrentados pelos fazedores da cultura no Rio de Janeiro. Mas se considerarmos que por trás da frieza dos números temos o fomento às atividades culturais, a manutenção dos equipamentos municipais da cultura, a renovação de acervos de bibliotecas e museus, entre outras ações concretas necessárias para a garantia da cultura

⁴⁹ A análise se restringiu ao período de 2010 a 2020 dada a disponibilidade das leis orçamentárias anuais para consulta. Infelizmente, não foi possível localizar as de período anterior ao ano de 2010.

⁵⁰ Valores liquidados são aqueles que efetivamente foram executados no ano corrente, diferente dos valores dispostos na Lei Orçamentária Anual que refletem apenas a previsão do executivo sobre quanto irá gastar naquele ano.

como direito, é possível entender um pouco mais do que esses cortes representaram para a realidade carioca.

Em 2020, após anos de censura e perseguição às manifestações culturais durante sua gestão, Crivella destinou à cultura o menor orçamento da década. valendo destacar que, dos R\$ 156 milhões destinados a SMC, 1/3 era de fomento indireto, via Lei de renúncia fiscal (Lei do ISS). Na prática, isso significou impactos na própria estrutura administrativa dos órgãos da cultura, em especial na Secretaria Municipal de Cultura, que contava com poucos servidores, e na ausência de investimentos direto na cultura, em especial no corte de políticas de fomento direto, trazendo a sensação de completo abandono para os fazedores de cultura na cidade, com situação agravada pela pandemia:

“(…)Na verdade, o nosso abandono, o nosso desalento, o nosso desassossego de quem realiza e faz cultura no Rio de Janeiro e no Brasil, vem de 2013, 2014, 2015, 2016, até a gente chegar nessa situação de pandemia que a gente vive hoje(...) isso não é nenhuma novidade (...)um governo municipal na cidade do Rio de Janeiro, que muito pouca coisa fez pela cultura e muito pouca coisa transformou, muito pouca coisa nos apresentou de resultado.(…)

a gente não está sabendo como é que as nossas empresas vão sobreviver. A gente não está sabendo como é que na prática a comida vai chegar na mesa dos trabalhadores.”

(David Miguel – Produtor Cultural. Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura, realizada em 20/08/2020 – 01:35:45”)

1.4. Impactos da pandemia no setor cultural

Em 2020, em um cenário de extrema instabilidade na cultura, com decréscimo da atenção dada pelo poder público à pasta, o setor da cultura sofreu com a paralisação total de suas atividades com a chegada da pandemia de Covid-19. É sabido que as medidas de isolamento necessárias para a contenção do vírus tiveram impacto em toda a economia brasileira, afetando diversos setores. Contudo, por suas características próprias, principalmente a de promoção de “aglomerações” e dependência de público para realização de atividades, não há dúvidas sobre o impacto que essas medidas trouxeram para a maioria das atividades culturais.

Segundo o IBGE (2020), o setor da cultura era responsável por 5,6% da população ocupada no país. Há de se considerar ainda que, uma parcela da população tem mais de um trabalho, tendo ao menos um trabalho principal e um secundário. Dentro desse grupo, o IBGE identificou que 6,2% tinham na cultura o seu trabalho secundário, aumentando um pouco o número total das pessoas que têm na cultura uma fonte de renda se considerarmos as que tem no setor o trabalho principal e secundário.

Ainda segundo a pesquisa do instituto, a principal categoria é de profissionais autônomos, informais, com 41,6%. Apesar de indicar um maior nível de instrução no setor de cultura quando comparado a outros setores da economia, ainda assim o número de trabalhadores informais no setor cultural é maior do que o percentual encontrado em todos os outros setores juntos. “Em 2020, esse percentual foi de 41,6% dos ocupados no setor cultural e 38,8% dos ocupados em todos os setores” (IBGE, 2020, p. 6). Nesse sentido, vale destacar ainda aqueles que, apesar de não serem autônomos, trabalham para o setor privado, mas sem carteira assinada, que representam 11,3% dos trabalhadores da cultura.

O alto número de trabalhadores da cultura informais, formado por aqueles autônomos e/ou que trabalham para o setor privado sem carteira, não é qualquer detalhe na análise dos impactos da pandemia para o setor. A paralisação das atividades somada à ausência de direitos trabalhistas para mais da metade dos trabalhadores ocupados no setor da cultura trouxe como resultado prático a perda total de sua renda durante o período de paralisação.

“Destacam-se, no ano de 2020, as categorias mais associadas com a informalidade, os empregados do setor privado sem carteira e os conta própria, que perderam participação relativa na ocupação, principalmente no setor cultural. A pandemia destruiu mais postos de trabalho informais do que formais” (IBGE, 2020, p.6)

Em pesquisa realizada pelo Observatório de Economia Criativa da Bahia, mais de dois terços dos respondentes indicaram que tiveram que suspender de 75 a 100% de suas atividades já nos primeiros meses da pandemia, março a maio de 2020. 71,2% dos indivíduos que responderam a pesquisa e 77,8% das organizações informaram que não tinham reservas financeiras para garantir sua subsistência por um período maior que três meses (OBEC-BA,2020)

Dentre as organizações que responderam, mais da metade (50,2%) teve que demitir colaboradores e 65,8% tiveram que renegociar contratos para redução dos valores pagos. Um estudo feito pela Associação Brasileira de Promotores de Eventos também indicou o impacto com relação aos postos de trabalho. Segundo a pesquisa divulgada em abril de 2020, início da pandemia, 51,9% dos eventos previstos para ocorrer em 2020

foram cancelados, o que poderia resultar na possível perda de emprego para 580 mil profissionais da área⁵¹.

A situação financeira das organizações, e mesmo dos trabalhadores autônomos, era piorada pela imprevisibilidade sobre o retorno das atividades, dificultando projeções e planejamentos futuros. 51% dos participantes da pesquisa não conseguiam estimar a quantidade de cancelamentos de atividades no segundo semestre de 2020 e 65% das organizações informaram que não tinham como fazer estimativa para 2021 (OBEC-BA, 2020).

Outro estudo sobre o tema, realizado pela Fundação Getúlio Vargas e pelo Sebrae, com apoio do governo de São Paulo, em maio e junho de 2020, mostrou que 88,6% das empresas do setor tiveram queda significativa em seu faturamento, 63,4% tiveram que suspender atividades e quase 20% realizou demissões por conta da pandemia⁵².

Em todos os estudos, os participantes indicavam a importância de iniciativas do poder público para socorrerem o setor. Na pesquisa realizada pela FGV/Sebrae, por exemplo, mais de 80% das empresas consideravam “extremamente importante” a abertura de editais e a ampliação de patrocínios para o setor (FGV; SEC-SP; SEBRAE, 2020). De igual forma, a pesquisa do OBEC-BA também indica a necessidade de medidas relacionadas a políticas de financiamento, como “criação de editais simplificados e emergenciais, oferta de linhas de crédito especiais, pagamento de editais atrasados e liberação de recursos de fundos de culturais e setoriais” (OBEC-BA, 2020, p. 43).

Como visto, o setor da cultura tem como uma de suas características um alto grau de informalidade, acima da média de outros setores no país. Por serem autônomos e/ou trabalhadores sem carteira assinada, a maioria dos profissionais do setor da cultura tinham sua renda vinculada à continuidade das atividades laborais. A consequência da paralisação das atividades do setor trouxe na prática a perda de renda de quase metade desses trabalhadores, que não tinham qualquer amparo ou reserva significativa. O impacto sobre a renda também ficou evidenciado com relação aos trabalhadores com carteira assinada, que foram demitidos ou tiveram o seu contrato renegociado como consequência do impacto da pandemia para as empresas do setor.

⁵¹ Disponível em <https://abraper.com.br/os-numeros-do-impacto-da-pandemia-no-mercado-nacional-de-shows/> - Consulta 01/04/2023

⁵² Disponível em https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Pesquisa-FGV-Impacto-pandemia_2020.pdf - Consulta em 01/04/2023

Tal cenário demandava ação imediata e emergencial por parte do poder público de todos os entes federativos. Contudo, como também visto no capítulo anterior, o cenário político de instabilidade e ausência do governo federal – refletida também em parte das gestões municipais e estaduais – fez com que houvesse demora na execução de uma política cultural de socorro, que efetivamente ocorreu apenas graças a pressão social e iniciativa do legislativo.

1.5. Lei Aldir Blanc

Depois de duas décadas de otimismo no campo, o setor da cultura se viu em um cenário de angústia perante um governo autoritário e instável, com alterações frequentes de gestão da pasta e de vínculo institucional, havendo um receio coletivo sobre o futuro das políticas culturais existentes, historicamente precarizadas, principalmente, pelo subfinanciamento. Como visto, esse cenário foi agravado com a chegada da pandemia de covid-19 no início de 2020, sendo a cultura um dos setores mais abalados pelo forçado interrompimento dos projetos em andamento, cancelamentos de todas as atividades culturais e impossibilidade de planejamento futuros dada a incerteza de quando poderíamos retornar.

Em 20 de março de 2020, o Governo Federal decretou estado de calamidade pública⁵³, sendo um dos marcos iniciais da crise provocada pela pandemia. Contudo, a paralisação das atividades na cultura se deu antes, seja por iniciativa própria do setor ou por deliberação dos gestores locais. Isso porque, ainda que pesquisadores da área da saúde e cientistas alertassem para a necessidade de isolamento social para contenção do vírus, a gestão de Jair Bolsonaro optou por adotar uma postura negacionista, minimizando a grave crise que passávamos.⁵⁴

Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, as atividades culturais foram suspensas pela primeira vez em 13/03/2020, uma semana antes do decreto federal de reconhecimento da calamidade pública. Por determinação do então prefeito Marcelo Crivella, foram suspensas a concessão de licença para realização de eventos e o funcionamento de cinemas, museus, teatros e demais equipamentos culturais do

⁵³ Decreto Legislativo nº 6/2020 – Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020. – Consulta em 03/04/2023

⁵⁴ “Em rede nacional, Bolsonaro critica fechamento de escolas e comércio e compara coronavírus a ‘resfriadinho’ “ – BBC, 24/03/2020 – Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52028945> - Consulta em 03/04/2023

município, como lonas e arenas.⁵⁵ Também se antecipando ao governo federal, a prefeitura decretou situação de emergência no município do Rio de Janeiro em face da pandemia em 17/03/2020.⁵⁶

A postura negacionista do governo federal com a pandemia resultou também na inércia de se pensar políticas emergenciais para socorrer os setores mais vulneráveis com as paralisações das atividades econômicas por todo o país. A primeira medida anunciada pelo governo, em 18/03/2020, foi um auxílio de apenas R\$ 200,00 para profissionais autônomos⁵⁷. Após passar pelo Congresso, o auxílio emergencial foi aprovado no valor de R\$ 600,00, concedido por três meses, período que poderia ser prorrogado. Com a medida, família poderia receber até R\$ 1.200,00.⁵⁸

Contudo, dado os critérios fixados para o direito ao auxílio, a política aprovada não atendia a uma parte considerável dos profissionais da cultura. Além disso, o auxílio individual não era suficiente para responder às necessidades do setor, principalmente os casos de micro e pequenas empresas, além da manutenção dos espaços culturais.

Diante da omissão do Executivo, a iniciativa coube ao legislativo. Diversos parlamentares apresentaram projetos de lei prevendo a aplicação emergencial de verba para o setor da cultura com diferentes mecanismos. O primeiro deles, foi o PL 1075/2020⁵⁹, apresentado em 26/03/2020, de autoria da Deputada Federal Benedita da Silva, então presidente da Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados. A ele foram pensados outros projetos de lei que previam medidas emergenciais para o setor da cultura, dentre eles o PL 1089/2020⁶⁰, do Deputado Federal José Guimarães e outros coautores, apresentado no mesmo dia 26/03/2020. A junção de todas as propostas passou a tramitar pelo número do primeiro projeto, PL nº 1075/2020, sob a relatoria da Deputada Federal Jandira Feghalli, também integrante da Comissão de Cultura.

A redação final do projeto foi aprovada praticamente por unanimidade na Câmara dos Deputados, em 26/05/2020, e no Senado, em 04/06/2020, sendo enviada para sanção do então presidente. Em 29 de junho de 2020, foi sancionada a Lei de emergência cultural

⁵⁵ Decreto municipal nº 47.247/2020

⁵⁶ Decreto municipal nº 47.263/2020

⁵⁷ Disponível em <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/18/com-decreto-de-calamidade-publica-governo-anuncia-r-15-bilhoes-para-pessoas-desassistidas.ghtml> - Acesso em 03/04/2023

⁵⁸ Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/coronavirus-senado-aprova-auxilio-emergencial-de-r-600> - Acesso em 03/04/2023

⁵⁹ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242136> - Acesso em 03/04/2023

⁶⁰ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242150> - Acesso em 03/04/2023

nº 14.017/2020⁶¹, batizada de Lei Aldir Blanc, em homenagem ao compositor e poeta. O processo de três meses para sua publicação se deu, principalmente, pelas dificuldades na negociação e divergências sobre quem teria direito ao auxílio, se seria necessário cadastros regionais de cultura ou não para aplicação da verba, se deveria ser exigida a contrapartida social ou não, entre outros (IPEA, 2021).

Se por um lado, é importante reconhecer a morosidade do processo, considerando que o objetivo da Lei era o atendimento emergencial e garantia de renda para a subsistência dos profissionais do setor, por outro, a aprovação de um projeto como esse, com variados mecanismos e previsão de repasse fundo a fundo, com diversas complexidades, em apenas três meses, merece ser comemorado - principalmente diante de um governo que não só estava omissivo, mas se colocava contra diversas políticas culturais⁶².

Tal fato só foi possível diante da forte mobilização do setor em torno da construção e aprovação da Lei. Foram realizadas inúmeras webconferências nacionais, regionais e setoriais, lives, debates online e reuniões, grupos de whats app com informes sobre o andamento do projeto no Congresso, conectando redes e fóruns de cultura de todo o país. Como bem definiu o ex Secretário de Cultura do Estado do Ceará, Fabiano dos Santos Piúba, vimos o setor mobilizado em uma espécie de “estado permanente de conferência nacional de cultura” (PIÚBA, 2020, p.12).

A Lei Aldir Blanc consolidou diferentes mecanismos que deveriam ser realizados de forma descentralizada, a partir da transferência de R\$ 3 bilhões para Estados, Distrito Federal e Municípios, durante o período em que estivesse em vigor o estado de calamidade pública. Sua ideia geral era de prever os mecanismos necessários para preencher as lacunas deixadas pelo executivo no socorro ao setor, prevendo auxílios individuais, para empresas, coletivos e grupos da cultura.

Em síntese, a Lei Aldir Blanc previa auxílio emergencial para os trabalhadores da cultura e mecanismos de apoio a uma variada gama de organizações do setor a serem executadas por Estados, Distrito Federal e municípios a partir da verba transferida. Além disso, previa outras duas medidas de apoio ao setor: i) linhas de créditos e condições especiais de renegociação de dívidas para pessoas físicas, microempresas e empresas de

⁶¹ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14017.htm - Acesso em 03/04/2023

⁶² Nesse sentido, vale destacar que o projeto de lei foi enviado para a sanção presidencial em 09/06/2020, o que só ocorreu no último dia regimental, qual seja, 29/06/2020, sendo publicado no Diário Oficial do dia 30/06/2020.

pequeno porte do setor, a serem disponibilizadas por bancos federais; ii) Prorrogação de prazo para aplicação dos recursos, realização das atividades e prestação de contas de projetos já aprovados em políticas culturais de fomento por mais 1 (um) ano contados da publicação da lei.

Em seu artigo 2º, a Lei dispõe sobre os mecanismos que poderiam ser utilizados na execução da verba transferida pela União para os demais entes federativos, quais sejam: I – renda emergencial mensal aos trabalhadores(as) da cultura; II- subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais que tiveram suas atividades interrompidas por conta da pandemia; III – editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços e outros instrumentos destinados à manutenção de profissionais da cultura. A Lei previa a obrigatoriedade de que Estados, Distrito Federal e Municípios aplicassem ao menos 20% da verba recebida no inciso III (editais públicos).

A divisão da verba ficou fixada em 50% para Estados e Distrito Federal e os outros 50% para os municípios, ficando estabelecida a competência exclusiva dos Estados e Distrito Federal de executarem o pagamento da renda emergencial (inciso I), a competência exclusiva dos municípios para execução do subsídio mensal (inciso II) e a competência concorrente de todos os entes estaduais e municipais de lançarem editais (inciso III)⁶³.

Atenta às demandas do setor, a Lei Aldir Blanc chama atenção pelo cuidado em prever critérios de admissibilidade que estivessem de acordo com o alto número de trabalhadores informais no setor, bem como com a diversidade e pluralidade de manifestações culturais que deveriam ser atendidas pelos mecanismos emergenciais previstos na lei.

Um exemplo disso é encontrado no artigo 8º da Lei que se dispõe a classificar o que seriam os “espaços artísticos culturais” que poderiam receber o subsídio mensal para sua manutenção. Além de listar mais de 24 de tipos de espaços, espelhando a diversidade cultural que se buscava atingir e incorporando uma noção ampla de cultura⁶⁴, sua redação teve o cuidado de incluir espaço mantidos por pessoas físicas também, rompendo com a

⁶³ A definição da competência para execução de cada inciso foi estabelecida na regulamentação da lei, via Decreto nº 10.464 de 17 de agosto de 2020, que será melhor analisado no segundo capítulo. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/d10464.htm - consulta em 03/04/2023.

⁶⁴ Ao listar comunidades quilombolas, indígenas, tradicionais e espaços de povos, por exemplo, a lei indica adotar um conceito de cultura mais atrelado ao seu significado antropológico de fato, ampliando o escopo de atuação da política cultural pretendida.

tradição de outras políticas culturais de só admitirem em seus editais as pessoas jurídicas (organizações, associações, MEIs, empresas de pequeno porte, etc.).⁶⁵

Ainda sobre o subsídio mensal à espaços culturais, previsto como um dos instrumentos de socorro ao setor, a lei também se preocupou em definir piso e teto para esse auxílio, evitando grandes disparidades na distribuição do recurso pelos municípios⁶⁶. Ficaria a cargo dos municípios, ente responsável pela execução desse instrumento da lei, a definição dos critérios para fixação do valor do subsídio dentro dos limites previstos na lei, com o condicionamento do espaço beneficiado ter inscrição homologada em, pelo menos, um dos cadastros previstos na lei.

Dentre os três tipos de mecanismos permitidos pela Lei Aldir Blanc para execução da verba transferida aos entes federativos – renda mensal aos trabalhadores, subsídio mensal aos espaços e editais -, apenas no caso do subsídio ficou expressamente estabelecida exigências de prestação de contas (art. 10º) e a realização de contrapartidas sociais (art. 9º). A necessidade de apresentação de prestação de contas e realização de contrapartida também poderia ocorrer na execução dos editais previstos. Contudo, tais exigências ficaram a critério dos Municípios e Estados já que, dependendo do tipo de instrumento escolhido, não se fariam necessárias.

Como visto no capítulo anterior, a pesquisa do Observatório de Economia Criativa da Bahia, além de mostrar os impactos econômicos da pandemia no setor, indicou também o que os respondentes apontavam ser o mais necessário para auxiliá-los naquele momento. As medidas mais citadas foram as de auxílio emergencial e financeiro individual e para manutenção das organizações, havendo também a menção para linhas de créditos (OBEC-BA, 2020, p. 13). Nesse sentido, a Lei Aldir Blanc mobilizou o setor para construção e sua aprovação justamente por refletir uma política que atendia a boa parte das demandas da cultura naquele momento.

Em um cenário de extrema instabilidade, autoritarismo e ausência por parte do Poder Executivo, a construção de uma nova política que injetava R\$ 3 bilhões no setor, atendendo não só às demandas emergenciais da cultura por conta da pandemia, mas também à questões históricas como a alta informalidade e diversidade da cultura, fez com

⁶⁵ “Art. 8º Compreendem-se como espaços culturais todos aqueles organizados e mantidos por **pessoas**, organizações da sociedade civil, empresas culturais, organizações culturais comunitárias, cooperativas com finalidade cultural e instituições culturais, com ou sem fins lucrativos, que sejam dedicados a realizar atividades artísticas e culturais, tais como (...)”

⁶⁶ “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”

que a Lei fosse vista como um sopro de esperança. Era emergencial, mas também inovadora no campo de políticas culturais, com previsões como o repasse fundo a fundo.⁶⁷

Mas essas inovações traziam desafios para aplicação da lei, principalmente para quem iria executar o auxílio na ponta, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em parte por conta do histórico subfinanciamento que se reflete também na maioria das gestões estaduais e municipais, a transferência da verba da lei Aldir Blanc significou a execução de um volume de recursos nunca antes visto pelo ente em questão, principalmente nos casos dos municípios. A cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, recebeu da Lei mais de R\$ 39 milhões de reais, o que significou um aumento de 25% do orçamento anual previsto para a cultura pela Prefeitura do município. Em municípios menores ou com subfinanciamento das gestões locais, a transferência foi ainda maior, como podemos ver nos casos exemplificados abaixo:

Tabela 02 – Impacto da verba LAB nos orçamentos da Cultura (2020)

MUNICÍPIO	ORÇAMENTO TOTAL DA PREFEITURA	ORÇAMENTO PARA A CULTURA	PERCENTUAL DO ORÇAMENTO PREVISTO PARA A CULTURA (C/B)	VERBA ALDIR BLANC	PERCENTUAL DE AUMENTO EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO DA PASTA (F/C)
Rio de Janeiro	R\$ 32.820.548.184,00	R\$ 157.153.067,00	0,48%	R\$ 39.392.682,90	25%
Duque de Caxias	R\$ 2.943.106.863,72	R\$ 7.593.744,45	0,25%	R\$ 5.438.926,45	72%
Guapimirim	R\$ 186.052.000,00	R\$ 554.000,00	0,30%	R\$ 424.843,76	77%
Nova Iguaçu	R\$ 1.628.500.169,33	R\$ 1.895.000,00	0,12%	R\$ 4.876.740,28	257%
Nilópolis	R\$ 411.186.337,10	R\$ 2.616.175,00	0,64%	R\$ 1.116.317,23	43%
Petrópolis	R\$ 1.125.171.125,00	R\$ 2.419.940,00	0,22%	R\$ 1.936.795,75	80%

Tabela própria. Fontes: Lei Orçamentária Anual – Exercício 2020; Tabela de valores da Lei Aldir Blanc da Confederação Nacional dos Municípios.⁶⁸

A tabela acima, feita com base na comparação entre o orçamento municipal previsto para as secretarias municipais de cultura, de alguns municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, e o valor a ser repassado pela Lei Aldir Blanc, mostra o tamanho do volume de recursos. Para muitos municípios, a experiência da Lei Aldir Blanc trouxe o primeiro contato com uma verba significativa para a cultura. Nesse sentido, é de se questionar se tais municípios, dada a falta de recursos próprios para a pasta, tinham recursos humanos e/ou experiência, conhecimento técnico, para criação de normas e formulação de editais para execução da lei.

⁶⁷ Art. 3º da Lei 14.017/2020

⁶⁸ Cálculos feitos a partir de três informações: 1) Previsão orçamentária total da prefeitura para orçamento de 2020 (coluna B); 2) Previsão orçamentária para a função “cultura” (coluna C); e 3) Previsão de transferência da LAB (coluna E). A partir disso, foi feito o cálculo para identificar o percentual destinado a cultura em relação ao orçamento total da prefeitura (coluna D) e o percentual de aumento que a verba da LAB significaria considerando o orçamento da cultura do município (coluna F)

Essa foi uma das questões apontadas como desafios por muitos gestores municipais na época. A falta de experiência e de pessoal para dar conta do desafio de execução de um montante nunca antes visto, somado ao curto prazo dado para execução da lei na esfera municipal – apenas de 60 dias⁶⁹. Vale destacar que o período de execução da lei nos municípios coincidiu com o processo de eleições municipais de 2020 que, em alguns casos, significou a troca de gestão e processos de transição de equipes em plena execução da LAB.

Como mencionado, o projeto da LAB foi elaborado em caráter emergencial e, portanto, às pressas. Mas a análise de seu texto, nos leva a concluir que, além de ser uma política emergencial, se propôs a ser um experimento de possibilidades para as políticas culturais futuras, resgatando mecanismos há anos debatidos. A previsão de transferência fundo a fundo e necessidade de cadastros oficiais da cultura, reesquentaram o debate sobre a implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e a necessidade de mapeamento e base de dados/informações sobre o setor.

Ainda que não tenha a função de concretização do SNC, é inegável que sua característica descentralizada, com transferência fundo a fundo, e cooperação entre os entes federativos, serve, no mínimo, como experiência auxiliar para o debate do SNC, além de efeitos práticos para o sistema. Volto ao caso da cidade do Rio de Janeiro para exemplificar esses efeitos. O Sistema Municipal do Rio de Janeiro foi aprovado no final de 2019, sendo sua lei publicada no início de 2020.⁷⁰ Apesar da pressão do conselho municipal para as etapas seguintes de concretização do sistema, a gestão municipal da época nada fez no primeiro semestre. Foi apenas após a aprovação da LAB que a prefeitura regulamentou o Fundo Municipal de Cultura, a fim de viabilizar o recebimento dos recursos.⁷¹

As demandas da cultura precisam de políticas culturais que atendam suas especificidades, o que exige inovações e, portanto, a experimentação de novos mecanismos e formatos. Mas toda política que assume esse papel deve ser analisada, identificando possíveis problemas e reflexões para seu constante aprimoramento.

“(…) a possibilidade de revolucionar tem inerente como requisito a capacidade de exercício continuado da crítica pelo programa e por seus participantes. A reflexão e a interlocução críticas são aqui

⁶⁹ Art. 3º, §2º - “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”

⁷⁰ Lei municipal nº 6708/2020

⁷¹ Em 01/07/2020, foi publicado o Decreto Municipal nº 47560/2020 que regulamenta o sistema e, em 19/08/2020, a Lei Municipal nº 6764/2020, que autoriza o executivo a abrir crédito para o funcionamento do Fundo Municipal de Cultura.

imprescindíveis. Pensar, em especial em uma atividade com tanta abertura potencial, exige antes de tudo abandonar verdades prontas. Diversos temas devem ser enfrentados em todas as suas contradições e complexidades.” (RUBIM, 2011, p. 68 *apud* LIMA, 2013, p.20)

As diferentes questões testemunhadas por mim ao longo do processo de debate da execução na cidade do Rio de Janeiro evidenciaram a necessidade de maior acompanhamento do processo, desde a aplicação até a prestação de contas exigidas dos beneficiários da lei, no sentido de analisar a efetividade e possíveis problemas encontrados com os mecanismos colocados.

Importante frisar que a ideia de se analisar os possíveis problemas na execução está longe de refutar a importância da Lei Aldir Blanc para o debate das políticas culturais. Pelo contrário. É por entender se tratar de um marco importante no debate sobre desenvolvimento das políticas culturais no Brasil que proponho este trabalho, compreendendo que o encantamento natural com suas potencialidades não pode minar a necessária reflexão crítica.

2. “TECENDO O FIO DA ÁGUA E DO MAR”: PARA ONDE QUERIAMOS IR?

Assim como em outros municípios, a Lei Aldir Blanc tomou conta dos debates de cultura no Rio de Janeiro, sendo pauta de falas em sua defesa na Câmara Municipal, debates do Conselho Municipal de Política Cultural e diversas reuniões da Secretaria Municipal de Cultura com diferentes atores. Desde sua aprovação, em junho/2020, as reuniões do Conselho Municipal de Política Cultural giraram quase que exclusivamente em torno do debate sobre a melhor forma de aplicação da verba que seria transferida ao município.

Mas o debate era constantemente atravessado pelas dúvidas colocadas pela sociedade civil: O que seria aceito na prestação de contas para justificar o uso do subsídio mensal? Como seria realizado o cadastro municipal exigido na lei? Pessoas físicas poderiam de fato receber o subsídio mensal para manutenção de espaços culturais? Quando o município receberia a verba? Como seria realizada a contrapartida do subsídio caso a pandemia/medidas de isolamento permanecessem?

Diante dessas e outras tantas questões, entendendo o enorme desafio colocado e que a decisão sobre as melhores formas de aplicação da verba da Lei Aldir Blanc deveria ser compartilhada com a sociedade civil, o Conselho Municipal de Política Cultural – CMPC- idealizou e promoveu, junto com a Secretaria Municipal de Cultura, o Fórum Carioca de Cultura.

Foram planejadas e realizadas seis reuniões amplas do Fórum Carioca de Cultura, sendo uma por área de planejamento da cidade⁷² e uma sexta voltada para gestores em geral, todas em agosto de 2020. Além da sociedade civil, participaram das reuniões os conselheiros do CMPC, representantes da Secretaria Municipal de Cultura -SMC e vereadores da Comissão de Cultura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro⁷³.

Com ampla adesão, as reuniões tiveram como debate central a deliberação sobre o plano de ação que seria apresentado pelo município para aplicação da verba. Ou seja, houve participação ativa do setor no debate sobre a quantia destinada para o subsídio

⁷² A cidade do Rio de Janeiro possui cinco áreas de planejamento (APs), sendo dividida entre: AP 1, referente aos bairros do centro, AP 2, que engloba os bairros da Zona Sul e “grande tijuca”, AP 3, bairros da Zona Norte e AP 4 e 5, ambas com os bairros da Zona Oeste da cidade.

⁷³ Participavam ativamente do Fórum o então Presidente da Comissão, ex. Vereador Reimont (PT), e o então Vice-Presidente, ex-vereador Tarcísio Motta (PSOL).

mensal e para os editais, bem como sobre quais seriam as modalidades de editais de fomento lançadas. O espaço de diálogo também serviu para esclarecimentos de dúvidas que os possíveis beneficiários tinham com relação à Lei.

A proposta inicial apresentada pela Secretaria Municipal de Cultura foi a de aplicar 55% da verba para a formulação de editais de fomento (inciso III, art. 3º) e 45% para os subsídios mensais destinados aos espaços culturais (inciso II, art. 3º). Dentre os editais, inicialmente a Secretaria apresentou a proposta de lançamento de três editais, sendo: 1- premiar práticas e ações de arte e cultura que impactaram positivamente seus territórios; 2 – para aquisição de ingressos para a manutenção de espaços culturais; e 3- Fomento às Artes, contemplando as 18 linhas tradicionalmente utilizadas na Lei do ISS.

Tal proposta gerou alguns debates importantes sobre a quantidade de projetos que seriam apoiados, valores dos prêmios de cada edital, análise sobre a quem determinado edital poderia beneficiar, além de importante disputa para que houvesse edital capaz de atender profissionais que, no momento de isolamento ou com a realização de atividades no formato online, não seriam beneficiados, como era o caso dos profissionais de equipe “técnica” da cultura (cenógrafos, técnicos de luz, técnicos de som, roadies, diretores de palco, etc).

Dentre as maiores preocupações dos agentes culturais durante as reuniões, merece destaque a busca pela garantia de que pessoas físicas seriam atendidas na maior parte dos editais formulados pela SMC e de que os critérios de avaliação garantissem a maior distribuição territorial do recurso na cidade. Além disso, diante das dúvidas de como poderia ser utilizado o recurso do subsídio mensal previsto na Lei, havia intenso debate sobre se a melhor opção não seria aplicar toda a verba em editais de fomento, no estilo premiação, a fim de evitar problemas futuros com a prestação de contas financeira exigida.

A falta de regulamentação federal⁷⁴ clara e definições objetivas de qual era o entendimento da procuradoria municipal sobre o que seria admitido ou não na execução da lei, traziam mais dúvidas nessa definição sobre a melhor forma de aplicar o recurso. Outro ponto importante era a falta de dados da realidade do setor cultural na cidade do Rio de Janeiro e um cadastro atualizado sobre os espaços culturais. Essas informações se

⁷⁴ As reuniões do Fórum Carioca de Cultura começaram em 11/08/2020, quase uma semana antes da regulamentação federal ser divulgada. Mesmo após a sua publicação do decreto, em 17/08/2020, muitas dúvidas permaneciam e questionamentos eram feitos. Vale destacar que a regulamentação passou inclusive por alterações um mês depois, sendo publicado novo decreto, Decreto nº 10489/2020, no dia 17/09/2020.

mostravam fundamentais para a definição sobre quanto seria utilizado em editais e quanto deveria ser executado via subsídio mensal.

Considerando a necessidade de cadastro homologado para execução do subsídio mensal, a SMC, junto com o Conselho Municipal de Política Cultural, formulou cadastro⁷⁵ que foi lançado em 13/08/2020. Instigados pela sociedade civil, a SMC aproveitou a oportunidade para, junto com o cadastro, realizar um mapeamento dos espaços, grupos e coletivos culturais da cidade. Assim, o cadastro foi realizado por meio de um formulário eletrônico com questões sobre área de atuação, tipo de manifestação cultural, público-alvo, entre outros pontos, importantes para coleta de dados e mapeamento da situação cultural da cidade.

Na mesma data, foi criado um Grupo de Trabalho denominado GT da LAB, composto por quatro membros do Conselho Municipal de Política Cultural e quatro representantes da SMC, que se dedicariam exclusivamente aos trabalhos necessários para execução da Lei Aldir Blanc no município, sendo responsável, inclusive, pela consolidação das demandas sociais expressas no Fórum Carioca de Cultura.

O presente capítulo tem por objetivo dar ênfase ao papel da sociedade civil, destacando quais eram os resultados esperados com a aplicação de Lei Aldir Blanc (LAB), as importantes contribuições dadas nesse processo e as principais preocupações e questões dos profissionais da cultura. Para tanto, foram analisados os vídeos das seis reuniões realizadas pelo Fórum Carioca de cultura e as atas da reunião do GT da LAB e do Conselho Municipal de Cultura, além da regulamentação municipal referente à Lei Aldir Blanc.

2.1 Fórum Carioca de Cultura: Construção do Caminho no Rio de Janeiro

O Fórum Carioca de Cultura foi uma iniciativa do Conselho Municipal de Política Cultural, a partir do entendimento de que a definição sobre as formas de execução da verba da Lei Aldir Blanc deveria ser compartilhada e construída em conjunto com os fazedores de cultura e não somente pela gestão local.

Como visto no primeiro capítulo, em 2020, o município do Rio de Janeiro possuía uma gestão municipal ausente no setor da cultura, sem qualquer política de fomento direto, com cortes severos no orçamento anual destinado à pasta, além de ter ações que

75

Disponível em https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc8qyKBq3K1jNiGYVxiwhCipWw9JTzJD0YCs_WKrcJYUCcSXA/closedform -

minavam a atenção devida às minorias e a execução de políticas comprometidas com a diversidade cultural.

Com efeito, ainda que houvesse o compromisso dos servidores da Secretaria Municipal de Cultura em executar a Lei Aldir Blanc, havia um sentimento de desconfiança entre os agentes culturais cariocas dado o histórico político do então prefeito Marcelo Crivella, marcado pela perseguição a determinadas expressões culturais e/ou temas abordados, além da experiência de calote em um edital de fomento⁷⁶. Tal fato foi evidenciado em uma das reuniões do Fórum, seja na fala do então Subsecretário de Gestão da Secretaria Municipal, Carlos Correa, ao comentar o quanto desejava ter mais orçamento para a pasta e uma política de Estado para a Cultura, ou na fala da então conselheira Sarah Alonso, ao comentar da descredibilidade da gestão e o embate com a sociedade civil:

“O que a gente tem visto, infelizmente, é um recrudescimento do investimento na cultura...é um fato, né? Os números estão aí, são são coisas.. É inevitável falar. (...) Quando estou na secretaria, sou escalado para ir lá na Comissão de Orçamento [da Câmara Municipal], e quando a gente fala sobre orçamento [da cultura], a minha fala leva 30 minutos de bordoadas, né? (...) É ruim o que a gente vê, mas é um fato. O seu desejo é o meu desejo e o de todos que estão aqui, né? Nós queremos muito isso. Uma política de Estado para a cultura, uma garantia de direitos de orçamento garantido para a cultura.”

(Carlos Correa, Subsecretário de Gestão da SMC - Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura da AP 4, realizada em 13/08/2020 – 01:3139” – grifos nossos)

“E aí, junto com isso, a gente tem que dizer aqui que infelizmente há uma descredibilidade da secretaria. Muito bem lembrado o edital, último edital, calote do fomento, né? A gente vem nessa luta, tentando abrir o diálogo aí aqui, quando o Carlos fala aí das reuniões, do orçamento, eu sou uma das que sempre vou e é sempre um desafio mesmo.”

(Sarah Alonso, Conselheira da cadeira de teatro do CMPC - Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura da AP 4, realizada em 13/08/2020 – 01:57” – grifos nossos)

As falas acima demonstram um pouco o cenário à época, com constantes embates entre a gestão do então Prefeito e os fazedores de cultura, justamente pelo histórico de uma gestão que durante quatro anos fez constantes cortes no orçamento da cultura e

⁷⁶ Em 2017, primeiro ano da gestão, Marcelo Crivella declarou que não efetuariam o pagamento do Programa “Fomento às Artes” lançado pela gestão anterior, de Eduardo Paes, em 2016. 204 projetos foram selecionados e havia a previsão de pagamento em dezembro/2016, ainda na gestão de Paes, mas não foi efetuado, ficando como “pendência” para 2017 e a nova gestão - <https://oglobo.globo.com/cultura/prefeitura-do-rio-decide-nao-pagar-programa-de-fomento-as-artes-2016-21531039>

perseguir certos setores da cultura. Tal fato também foi decisivo para a proposição do Fórum Carioca de Cultura, justamente por entender que seria necessária uma maior articulação do setor para pressionar a gestão da época e, assim, garantir a execução da Lei Aldir Blanc de forma mais eficaz e democrática:

“A gente conseguiu realizar esses fóruns, foi um pedido do conselho desde o início. A gente vem nesse mandato do Conselho tentando reaproximar o conselho da sociedade civil, ampliar a participação da sociedade civil para ajudar a gente sempre nessa, nessa dinâmica com executivo, que a gente sabe que não é fácil, né? **Então são vocês que nos fortalecem. É só a pressão de vocês, a incidência de vocês conosco, que faz com que a gente siga na representatividade, consiga levar o que a gente quer com o Executivo e o Executivo para frente.** Então, dizer que isso aqui é o lugar fundamental. Fico muito feliz (...) A gente está num momento muito difícil. **A gente vem num momento muito difícil com a secretaria.** A gente já está há dois anos sem fomento às artes. Então a gente já tem precarizada a secretaria, a própria pasta vem decaindo de importância. Temos apenas 0,47% na última LOA [Lei orçamentária anual]. Então a gente tem um momento aí difícil.”

(Sarah Alonso – Conselheira na cadeira de Teatro do CMPC – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura da AP 1, realizado em 25/08/2020 – 00:31:18”)

Para além dos problemas dessa gestão específica, a necessidade de maior articulação também foi vista pelos conselheiros como uma importante estratégia para evitar problemas que historicamente se repetiam na cidade quando se tratava das escolhas dos editais e critérios de avaliação dos projetos, em especial a concentração dos recursos nas mãos dos “mesmos produtores de sempre” e a concentração territorial dos recursos nas partes mais “ricas” da cidade. Justamente por isso, além de garantir a participação de todo e qualquer fazedor de cultura, as reuniões do Fórum também foram pensadas para a escuta de cada região da cidade, sendo esses debates divididos por Área de Planejamento (Centro, Zona norte, Zona sul e as áreas de planejamento da Zona Oeste).

A importância das reuniões do Fórum foi justamente a de abrir um canal de diálogo efetivo entre o Poder Público e uma variedade de fazedores culturais que antes não tinham formas efetivas de participação e contribuição na formulação das políticas públicas. Ainda que houvesse espaço para reuniões da SMC com a sociedade civil, havia a reclamação de que tal espaço só era cedido a determinados setores e/ou grupos, deixando a margem muitos agentes culturais e um incômodo grande com a falta de transparência sobre a forma que determinadas decisões eram tomadas:

“Bom, eu não vou me alongar muito, **na verdade eu vou dizer o quanto é importante essa ação que a gente está fazendo. Eu como (...) nascido e crescido no Complexo do Alemão e hoje morador da**

Zona Oeste. Eu me sinto muito distante do Poder Público, principalmente no quesito informacional. Eu acho que muita das vezes é falta acesso a informação que é do poder Executivo e eu vejo muitas vezes a ação do Conselho em colocar esse acesso a informação e **acesso a participação.** Isso é fundamental, isso não é...essa luta não é de hoje.” (Vinicius Longo, palhaço e produtor cultural da Zona Oeste – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 5, realizado em 11/08/2020 – 00:45:41” – Grifos nossos)

Vale destacar que a importância das reuniões do Fórum Carioca de Cultura, das contribuições feitas pela sociedade civil na formulação dos mecanismos que seriam utilizados para execução da Lei Aldir Blanc na cidade, foi diversas vezes reconhecida pelo então Secretário Municipal de Cultura, Adolpho Konder, e demais servidores da secretária, destacando esse processo como um verdadeiro “aprendizado”:

“É muito importante esse nosso momento de diálogo, de troca. Todos esses encontros foram um indicativo do Conselho Municipal de Política Cultural, entendendo a necessidade de abrir essa escuta, essa troca com a Secretaria Municipal de Cultura, para que a gente possa avançar nesses cinco encontros, amadurecendo de modo bastante interessante com o próprio Conselho e, em especial, os colegas da sociedade civil, para que a gente possa amadurecer a discussão que a gente vai fechar agora, nesse mês de agosto. Todos nossos textos no edital da chamada pública, que compreende o nosso terceiro inciso do artigo dois da Lei Aldir Blanc, a Prefeitura Municipal, a Prefeitura do Rio de Janeiro recebe 39 milhões e justamente além do inciso dois do artigo segundo da lei, que prevê o pagamento de subsídio para empresas, grupos coletivos, colegiados como CNPJ e sem CNPJ, nós também vamos estar fazendo o chamamento público. Então, esses encontros é justamente para que a gente possa receber sugestões, ter essa oportunidade de troca e abastecer ricamente o conselho de sugestões.”

(Cleise Campos, Coordenadora de Fomento da Secretaria Municipal de Cultura em 2020 – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 5, realizada em 11/08/2020 – 00:00:12” – Grifos nossos)

“E esse espaço aqui do fórum, que é esse espaço de escuta, um conjunto com o Conselho Municipal de Cultura, e aí saúdo todos os conselheiros nome da Rosa e que a nossa vice presidente, é um espaço para a secretaria muito rica, onde esse aprendizado (...) da gente ouvir os diversos gestores e de escuta com a sociedade civil organizada também nos facilita e nos permite entrar no processo de execução dos recursos de forma muito mais madura, né? Então é esse processo de maturidade que a gente tem buscado através dessa escuta construir, entendendo que a gente quer fazer com que o recurso chegue de fato na mão das pessoas que mais precisam de que ele também sirva, apesar da sua emergente validade, ele sirva de um impulsionador das atividades culturais no pós reabertura das atividades dos equipamentos”

(Adolpho Konder, Secretário Municipal de Cultura em 2020 – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 3, realizada em 18/08/2020 – 00:01:50” a 00:09:40” – grifos nossos)

Ao longo das reuniões do Fórum, diversas propostas e questões foram apresentadas pela sociedade civil, forçando o Poder Público a buscar soluções e alternativas legais com o seu corpo técnico, incluindo a Procuradoria Municipal. Como se verá a seguir, tais contribuições da sociedade civil foram moldando e modificando as propostas iniciais da Secretaria Municipal de Cultura para a execução da Lei Aldir Blanc no município, acrescentando novas modalidades de editais, incidindo na escolha dos critérios de avaliação e na definição da divisão dos recursos entre os incisos II e III, do artigo 2º, que previam, respectivamente, subsídio a espaços culturais e editais de fomento.

2.1.1. Subsídio – Inciso II

Desde a primeira reunião do Fórum Carioca de Cultura, ficou nítida a preocupação e interesse com o subsídio mensal para espaços culturais por parte dos agentes culturais. O interesse vinha justamente pela forma que foi colocado no texto da Lei Federal, admitindo uma ampla variedade de linguagens e tendo o cuidado da definição de “espaço cultural” não se ater à ideia de sede física ou à existência de um CNPJ. Com efeito, o texto legal permitia que coletivos informais, que atuassem regularmente em praças ou outros lougradouros públicos, pudessem participar com a representação de um CPF.

Tal fato trouxe otimismo aos grupos e coletivos informais que, historicamente, não tinham acesso ao fomento por conta das exigências legais. Além disso, a forma de acesso ao subsídio, estabelecida pela Prefeitura, também era bem mais simplificada, uma vez que o interessado tinha apenas que fazer sua inscrição no cadastro municipal, através da plataforma “google forms”. Com exceção da necessidade de inserir portfólio comprovando sua atuação cultural, o interessado tinha somente que fornecer informações sobre seu coletivo (quantas pessoas estavam envolvidas, regularidade de suas atividades, público alvo, etc), tendo opções de resposta já formuladas para a maioria das questões. Ou seja, não havia a necessidade de formulação de um projeto escrito, como é exigido nos editais, com apresentação, objetivos e justificativa.

Contudo, diferentemente dos editais, o subsídio mensal destinado aos espaços públicos vinha também com a obrigatoriedade da prestação de contas, além do relatório de execução das contrapartidas. Tal fato despertou preocupação dado o histórico de rejeição das prestações de contas e alto nível de burocracia presente nessa parte “financeira” para os fazedores da cultura.

As primeiras reuniões do Fórum, das áreas de planejamento da Zona Oeste da Cidade, AP 5 e 4, ocorreram, respectivamente, em 11/08/2020 e 13/08/2020, antes da regulamentação federal da Lei Aldir Blanc ser divulgada com maiores detalhes sobre como se daria a prestação de contas. Nessas reuniões, foi possível constatar que o interesse sobre o subsídio era maior que a preocupação com a sua prestação de contas. O que se pode perceber é que o debate se preocupava mais com duas questões: garantir que as pessoas físicas pudessem receber o subsídio, representando seus coletivos informais, e qual seria o valor destinado para esse instrumento previsto na Lei.

Em sua primeira proposta, apresentada na reunião da AP 5 (11/08/2020), a SMC previa que, dos R\$ 39 milhões previstos para o Rio de Janeiro, R\$ 18 milhões seriam destinados para o subsídio mensal aos espaços culturais e R\$ 21 milhões para os editais previstos no inciso III, art. 2º da Lei. Desses R\$18 milhões, a Secretaria previa duas faixas de subsídio entre R\$3 mil e 10 mil, sendo uma para CPFs e outra para CNPJ, mas não fixou valores:

“Eu tinha sugerido o seguinte a ideia de da gente dividir o dinheiro para o inciso dois e para o inciso três, para o fomento às artes, mas essa divisão seria algo em torno de 18 milhões para o inciso dois, sendo que nós dividiríamos entre os que têm CNPJ e os que não têm o CNPJ. (...)Mas isso foi uma proposta que eu fiz para trazer, formulei para trazer aqui. Mas tem que saber, porque já ouvi comentário que as pessoas têm muito mais interesse em em descarregar esse recurso pelo inciso dois do que nos editais.Então isso aí é uma para a sociedade civil e o conselho discutir e vermos qual é o melhor caminho. Tá, mas essa a proposta.”

(Carlos Correa, Subsecretário de Gestão da SMC – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 5, realizada em 11/08/2020 – 01:16:41’)

Nesta reunião, foi pontuada a necessidade de se estabelecer outras faixas além das duas anunciadas pela SMC (uma para CNPJ e outra para CPF), considerando que alguns CNPJs tinham mais custos do que outros, como seria o caso de empresas maiores e um MEI. A questão sobre faixas de subsídio e critérios também foi pontuada na reunião seguinte (AP 4), realizada em 13/08/2020, sendo destacada, pelo então Vereador Tarcísio Motta⁷⁷, a necessidade de aprofundarmos o debate sobre a divisão de faixas de subsídio

⁷⁷ “é um debate delicado que a gente precisa estabelecer e pensar nisso com mais cuidado das faixas(...)existem CPF, CNPJ diferentes. Uma coisa é o CNPJ numa área de IDS avançado, outra coisa é a PJ que é MEI, outro CNPJ que é micro empresa, existe um CPF que no seu coletivo tem 20 pessoas e um outro CPF tem 60 pessoas.” – Tarcísio Motta, ex-vice presidente da Comissão de Cultura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 4 – 13/08/2020 – 02:10:50’ a 02:11:13’ – Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=IWKa7URV174&t=9s>

e os critérios para definição de quanto cada espaços cultural ganharia, dado que existiam pessoas jurídicas diferentes entre si e coletivos com realidades distintas, e que a existência de apenas duas faixas poderia não dar conta da distribuição justa que se objetivava.

Ainda que não houvesse a regulamentação federal da Lei nessa época, a preocupação com a prestação de contas do subsídio mensal já aparece na fala de uma das conselheiras, que relembra o edital de pontos de cultura destacando sua preocupação de não termos novamente diversos coletivos e empresas culturais endividadas:

“Eu estou muito preocupada com o auxílio do subsídio aos espaços, por exemplo, né? A primeira coisa que eu **estou preocupada é quando a regulamentação, quando a gente tiver clareza com a prestação de contas**, porque você não tem só a contrapartida, que é uma coisa mais clara, tem a prestação de contas. **Não sei aqui quem se lembra do primeiro edital, lá do Ponto de Cultura, houve uma chuva de entidades endividadas** (...)Eu falo isso porque eu inclusive foi uma das dificuldades de entender como é que se dava essa prestação de contas. **Ter capacidade de fazer essa prestação de contas**. Então acho que a gente tem que se atentar para quando a gente tiver clareza disso e isso vir muito claro para as pessoas. Porque **é óbvio que está todo mundo num estado de socorro e vai querer se inscrever, vai receber.As pessoas estão passando fome, os lugares estão fechando, mas daqui um ano isso vai ser um abacaxi se a gente não tiver isso claro**. E a gente não quer salvar agora para daqui um ano, né? Enterrar e o espaço fechar novamente. **Então eu queria chamar a atenção aqui para esse ponto que é preciso vir com clareza para a gente não gerar uma série de de endividados.**”

(Sarah Alonso, conselheira da cadeira de teatro do CMPC – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 4, realizada em 13/08/2020 – 01:59:36’’ – Grifos nossos)

A preocupação manifestada pela conselheira Sarah Alonso ganhou ainda mais força a partir da reunião seguinte, realizada no dia 18/08/2020, data em que finalmente foi publicado o Decreto que regulamentava a Lei Aldir Blanc. Diferentemente do que se esperava, a regulamentação da lei não deixou mais claro o que seria admitido ou não na prestação de contas para o uso do subsídio pelos espaços culturais. Além disso, os tipos de custos listados pareciam atender somente aos espaços culturais com sede física, já que se tratavam de contas com água, internet, luz, etc.

Tal fato incidiu sobre o debate da divisão do montante, de quanto ficaria para o subsídio e quanto seria destinado para os editais. A terceira reunião do Fórum -realizada no dia 18/08/2020- tinha, até então, como acúmulo das duas primeiras reuniões, propostas que davam maior peso para o subsídio, deixando maior parte do valor da Lei Aldir Blanc para o inciso II:

“Da outra vez eu tinha feito uma proposta de 18 milhões para o inciso II e 21 milhões para fomento. A Manja já comentou que seria importante inverter: 21 milhões para o inciso II e 18 milhões para fomento, que é uma conselheira nossa. A gente está aqui escutando ou já vê a colega, a Danielle Viana, que colocou 70% [inciso II] e 30% [inciso III]. Então a gente tem que ver isso aí.”

(Carlos Correa, subsecretário de gestão da SMC – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 3, realizada em 18/08/2020 – 00:51:36’)

Mas havia um incomodo na reunião realizada no dia da publicação da regulamentação e receio de que não fossem aceitas todas as formas de uso da verba de subsídio que inicialmente se pensava. Muito dos coletivos e grupos informais da cultura manifestavam interesse no subsídio como uma forma de renda auxiliar para seus integrantes, ajudando cada artista e/ou técnico do coletivo a obter auxílio financeiro para subsistência. Contudo, a regulamentação federal acabou por privilegiar apenas o pagamento de contas fixas e não de pessoal.

Nesse sentido, tomando como premissa o principal objetivo presente em todos os debates do Fórum, qual seja, o de que fosse adotada a divisão de recursos e mecanismos mais eficiente para que o recurso chegasse a um maior número de fazedores da cultura, o Vereador Tarcísio Motta fez importante provocação na reunião da AP 3:

“na regulamentação que saiu hoje, Gleisi e Carlos, aparece que no caso dos subsídios você pode usar o dinheiro para pagar internet, transporte, aluguel, telefone, consumo de água e luz, manutenção do equipamento, mas não tem uma referência explícita para pagamento dos demais trabalhadores do coletivo. Por exemplo, uma roda de samba tem produtora, os músicos, o DJ, o responsável pelo transporte, etc. A produtora se inscreve como o coletivo de uma roda de samba ou de uma roda de rima, de uma roda de moto. Ela se inscreve. Ela vai poder usar isso pra, por exemplo, da parte desse dinheiro para os músicos que não são nem internet, nem telefone, etc e tal. **Como é que a gente está vendo isso? Se isso for possível, os coletivos atingem mais gente. Se isso não for possível, os coletivos vão atingir menos gente. E aí a gente talvez tem que olhar para os editais como saída pra isso.** Então, esse elemento é um elemento que a gente precisa de resposta.”

(Tarcísio Motta, ex-vice presidente da Comissão de Cultura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 3, realizada no dia 18/08/2020 – 01:44:00’)

Ou seja, além dos receios com a prestação de contas, a fala do então Vereador destaca a dificuldade que sociedade civil e gestores locais encontravam em deliberar sobre as formas mais eficazes de atingir maior número de fazedores culturais dada a falta de clareza das normativas federais. As constantes dúvidas sobre o que seria aceito para o

uso do subsídio, acabavam por minar a certeza sobre as melhores opções disponíveis naquele momento para a realidade carioca.

Em 20/08/2020, foi realizada a quarta reunião do Fórum. Na mesma data, representantes do Tribunal de Contas da União participaram de uma live promovida pela Confederação Nacional de Municípios⁷⁸, para tratar da Lei Aldir Blanc e da regulamentação federal publicada dias antes. Tal live, realizada para esclarecer dúvidas, acabou por criar receio nos gestores locais e possíveis beneficiários da Lei dado o constante uso da palavra “fraude” e destaque para possíveis sanções.

Tal fato, somado às dúvidas da regulamentação federal, fez com que, pela primeira vez, surgisse a proposta de não utilizar o inciso II, aplicando toda a verba em editais, em modalidades como a premiação, podendo fugir da burocracia da prestação de contas financeiras, principalmente frente ao que os técnicos do Tribunal de Contas expuseram na live acima mencionada:

“eu estive hoje de manhã na reunião na web reunião, webinar e **fiquei muito impressionada com o tom como primeiro como técnico do TCU acha que a gente vai fraudar essa lei Aldir Blanc. Ele só falou, assim, a maior parte da fala dele foi sobre fraudes.** Eu fiquei muito chocada com isso e na verdade o chat todo debatendo a questão do inciso II, que na verdade as pessoas falam assim “não vamos fazer do jeito que eles estão fazendo”. Teve apresentação também de um técnico do Dataprev para vocês terem uma ideia do que foi a reunião e o técnico Dataprev estava dizendo como é que eles iam juntar todos os dados das pessoas, dos grupos todas, para poder ver se não tem fraude. **Então, assim esse governo Bolsonaro está tratando a gente mais uma vez como artistas que vão dar o calote, artistas que estão fraudando tudo. Então, assim, a minha preocupação é esse inciso II que vai ter a prestação de contas mais pesada** e, assim, não é nem a minha preocupação, é uma preocupação que eu tenho visto. Eu tenho participado...hoje eu tive duas reuniões antes dessa e **todos foram incisivos em falar que não vão entrar no inciso II.** Então assim, eu acho que a gente tem que pensar nisso com muita seriedade e inclusive para os gestores a coisa é muito pesada. Para os gestores, a prestação de contas é o que vai cair em cima dos gestores.
(...) **Então eu acho que gente tem que focar mais nessa questão de prêmios, bolsas e os ações locais com orçamento (...) para muitos grupos.**”

(Isabel Gomide, Artista, técnica e militante da cultura. Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura, realizada no dia 20/08/2020 – 02:43:48’)

“Eu também participei da reunião do conselho, que é o microfone aberto. Participei da reunião hoje e realmente me impressionou, me impressionou o regulamento e me. E a reunião hoje foi bastante difícil, mas eu também acho. (...) **Acho que também o percentual para o inciso III deveria ser bem maior do que o inciso II, justamente pelo**

⁷⁸ Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=c8QsOk5jPMA> – Acesso em 18/11/2023

problema da prestação de contas, não só pela dificuldade para atender todos os... todas as pessoas que precisam desse recurso. (...)mas também para proteger o servidor que está claro ali que o CPF será comprometido até do técnico que fizer... inserir o cadastro né?

(Marcia Dias, produtora cultural - Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura, realizada no dia 20/08/2020 – 03:04:03’)

As constantes dúvidas e preocupações fizeram com que as reuniões do Fórum e deliberações sobre o montante que seria destinado para o inciso II ficassem para depois do encerramento do cadastro municipal, deixando a cargo do Conselho Municipal de Política Cultural e o Grupo de Trabalho da Lei Aldir Blanc a definição sobre o percentual que seria destinado para cada inciso, conforme se verá nos subcapítulos 2.3 e 2.4.

Como visto no início deste capítulo, se por um lado o subsídio apresentava possíveis problemas futuros ao impor a obrigatoriedade da prestação de contas financeira, por outro dava a oportunidade de vencer burocracias inerentes ao processo de inscrição presente nos editais, ponto destacado na fala da conselheira Manja:

“nos primeiros momentos desse encontro desses fóruns, a AP5, AP4, AP3, que todos estiveram presentes. E ali foram solicitadas, foram sugeridas e de certo modo, até pactuadas, sugestões a respeito de um valor maior para o inciso II em detrimento do inciso III. Hoje a gente está observando que essas sugestões que essas pactuações elas estão a degradingolando para um outro formato. E a justificativa disso é a prestação de contas, digamos que ferrenha, que se sabendo hoje que seria para o inciso dois. (...) **Essa é uma questão que eu levanto e venho apresentar aqui com a seguinte justificativa: Nós sabemos que todos nós que temos o conhecimento de políticas públicas culturais, nós sabemos que a maioria dos grupos dos territórios tem dificuldades para preencher edital. Esbarra na burocracia desses editais. Muitos não têm habilidade sequer para as exigências das planilhas contidas nesses editais.** (...) . Quem vive a Zona oeste, quem vive as periferias dessas cidades, sabe, a gente esbarra nessas dificuldades, tá? (...) porque a gente já sabe que o que de fato as periferias, os territórios, sobretudo a AP5 é o cadastramento. (...) **Nenhuma das duas propostas, nem o inciso II, com essa prestação de contas ferrenha, tão pouco o inciso III, com as burocracias que a gente sabe que essas periferias esbarram...nenhum dois vão contemplar de fato essa ponta.** Então a gente precisa ter muita responsabilidade, prestar atenção a isso.”

(Elizabeth Manja, conselheira da cadeira de artesanato do CMPC – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 2, realizada no dia 20/08/2020 – 03:17:08’- Grifos nossos)

A fala da conselheira Elizabeth Manja traz uma reflexão importante sobre a burocracia presente nos diferentes mecanismos. De fato, era legítima a preocupação com a prestação de contas financeira obrigatória no subsídio, mas era importante também

considerar o que é exigido dos proponentes para inscrição em editais. Ainda que o impasse sobre a definição de valores de cada inciso permanecesse, ficou-se entendido nas últimas reuniões do Fórum que o inciso II seria mantido, principalmente considerando a informação dada pela SMC de que a intenção era de beneficiar todos os coletivos inscritos que fossem habilitados, ou seja, que estivessem de acordo com a definição de espaço cultural, não havendo, assim, concorrência entre os grupos, coletivos e empresas que pleiteassem esse mecanismo da Lei Aldir Blanc - LAB.

2.1.2. Editais – Inciso III

Assim como no debate em torno da execução do inciso II, do art. 2º, da LAB, referente ao subsídio aos espaços culturais, vimos a preocupação com a prestação de contas financeira também ser um ponto constante nas falas dos participantes das reuniões do Fórum quando o assunto era o inciso III do referido artigo e quais modalidades de editais de fomento deveriam ser elegidas para a execução da Lei no Município. Não por acaso, desde a primeira reunião (AP 5), a modalidade de premiação era constantemente reivindicada como modelo a ser adotado pela Secretaria de Cultura.

Como visto, a proposta inicial de divisão de recursos da LAB para o município era de 45% para execução do inciso II e 55% para o inciso III. Ainda que a definição sobre quanto seria utilizado em cada inciso tenha sido postergada para um segundo momento, pós resultado do cadastramento para o subsídio, havia um debate intenso sobre quais editais seriam lançados, quais seriam os valores de prêmios e linhas de cada edital.

Na primeira reunião, realizada em 11/08/2020, o então Subsecretário de Gestão da SMC, Carlos Correa, mencionou três ideias de editais: fomento às artes, ações locais e compra de ativos⁷⁹. Os dois primeiros seriam releituras de editais já executados no Município anteriormente e que tiveram grande êxito. O fomento às artes por ser um edital que incluía diversas linhas, abrangendo uma gama grande de linguagens artísticas. Já o sucesso do edital ações locais se dava pelo alto índice de distribuição do recurso pela cidade que, por meio de articuladores de territórios variados, impedia a grande concentração de recurso que historicamente se reproduzia nos editais da cidade do Rio de Janeiro.

⁷⁹ “os editais ficariam com o restante do dinheiro para compra de ativos, ações locais e edital de fomento às artes dentro do que a gente está conversando aqui.” – Carlos Correa, subsecretário de gestão. Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 5, realizado em 11/08/2020 – 01:17:01” – Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=K9PV8bxxwzo&t=5171s>

Os dois editais mencionados foram bem recebidos, ainda que se colocassem algumas questões sobre a necessidade de ampliação das linhas previstas no fomento às artes ou sobre os critérios que seriam utilizados para garantir representatividade e descentralização em todos os editais escolhidos, bem como a questão dos valores dos prêmios dos editais pensados:

“(…)Eu fui consultora do edital de ações locais, foram premiadas 85 iniciativas, mas tinha uma inscrição de quase 850 projetos. Então isso é uma observação. Há outra observação, que tem a ver com isso, é o fato da gente não se iludir de que os editais não são exatamente a forma mais democrática de atender a todo mundo. Um edital na cidade do Rio de Janeiro tem, em geral, um teor da ordem de 90% dos inscritos reprovados, não conseguem ser aprovados. A quantidade de gente que fica fora é bastante grande. Daí eu queria fazer uma proposta: **Se a gente pudesse pensar em diferença de valores bem baixa, e faixas de valores relativamente baixos, tanto em relação o ações locais quanto em relação (...) fomento à cultura, de modo que você possa atender a um número muito maior de pessoas (...)** para que a gente possa então trabalhar na linha da inclusão e não da exclusão de 90%” (Veronica Diaz – Pesquisadora e ex consultora do “Ações Locais” – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 3, realizada em 18/08/2020 - 01:28:02”)

Já a proposta de compra de ativos levantou dúvidas entre os presentes. A ideia era de auxiliar produções futuras a partir da compra de ingressos pela SMC para serem distribuídos na rede pública como um todo. Mas existia uma percepção de que tal edital poderia beneficiar poucas pessoas e somente produções já estabelecidas, gerando certa resistência à proposta.

Ao longo das reuniões, diversas sugestões e reivindicações sobre modalidades ou categorias específicas de editais foram formuladas, como a ideia de um edital de premiação, com valores baixos e inscrição simplificada, em que o selecionado apresentaria um produto online/em lives⁸⁰ ou editais que considerassem áreas correlatas como educação e saúde, dando atenção à cultura-infância⁸¹:

⁸⁰ “Uma outra coisa que eu tenho ouvido falar bastante é um edital de live, muito parecido com aquele que teve cultura presente na rede do estado. Tem um edital, tem dois, três meses do Estado, onde o fazedor de cultura se inscreve com uma inscrição simplificada, basicamente com seu portfólio, com seu currículo e dentro da avaliação técnica, você recebe um valor para fazer a live. A proposta que estão tendo aqui que eu tenho ouvido que o valor de 5.000 R\$ que pudesse ter 400 prêmios para chegar a toda a zona Oeste, chegar a toda a cidade de fato, tentar abarcar a cidade inteira. A questão da live seria muito interessante.” – Marcos Poubel, Conselheiro do CMPC. Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 5, realizado em 11/08/2020 – 01:31:18” – Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=K9PV8bxxwzo&t=5171s>

⁸¹ “fizemos várias linhas de propostas para a utilização da Lei Aldir Blanc, garantindo o direito das crianças a terem acesso à cultura e não só à criança, mas também aos profissionais que se dedicam à cultura infância nas mais diversas linguagens. Aí consideramos mesmo. Olha,

“Eu acho que é muito importante a gente pensar na pluralidade de editais para além de só de prêmio, que é super importante ter prêmios por conta da prestação de contas (...), mas também pensar em outras maneiras, como bolsas, e outras maneiras que a gente possa pensar de editais que possam desburocratizar e acessar outros escopos, outras linguagens para além das tradicionais.”

(Sarah Alonso, Conselheira da Cadeira de Teatro do CMPC – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 4, realizada em 13/08/2020 – 02:01:49’)

A criação do Fórum e a realização de reuniões abertas fez com que a sociedade civil tivesse um espaço de participação efetiva, podendo entender melhor como a Prefeitura estava pensando o processo de execução da Lei Aldir Blanc e incidir sobre a tomada de decisões, expondo questões que quem está na ponta, fazendo cultura, conhece bem, o que nem sempre é o caso dos servidores e pessoas nomeadas nas secretarias⁸².

Essa troca rica entre Poder Público e sociedade civil criou um espaço de maior articulação entre os agentes culturais cariocas, propiciando um ambiente também de mobilização de territórios e categorias específicas. Esse foi o caso, por exemplo, dos técnicos da cultura que aos poucos foram se articulando e participando cada vez mais das reuniões do Fórum.

O tema dos técnicos, e a importância de previsão de mecanismos que possibilitassem sua participação na Lei, foram trazidos pela primeira vez ao debate na segunda reunião do Fórum Carioca de Cultura⁸³. A partir de então, a participação dos técnicos foi aumentando a cada reunião, reivindicando que houvessem editais específicos para que pudessem ser atendidos por outros mecanismos da Lei e não só pelo auxílio individual previsto no inciso I, artigo 2º, da LAB:

“minha preocupação (...) são os técnicos que eu acho que é uma das categorias que está mais sofrendo nesse momento. Os técnicos são

consideramos linguagens artísticas que considerem áreas correlatas, como a saúde, como a educação.” – Karen Acioli, integrante do Fórum Nacional Cultura Infância. Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 4, realizada em 13/08/2020 – 00:38:55”, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=IWKa7URV174&t=9s>

⁸² Como destacado pela conselheira Rayane Pacheco em sua fala na Reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 4, realizada em 13/08/2020 – “só a gente que está na ponta sabe das nossas necessidades e esse é o momento de partilhar e de repassar as informações para que a gente possa construir da melhor forma essa distribuição dos recursos da Aldir Blanc.” – 00:32:33” - disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=IWKa7URV174&t=9s>

⁸³ “É uma coisa que a gente tem um corpo de criação, artistas, dentro [de um projeto cultural], e a gente também tem todo um corpo técnico, de técnicos, de áreas que não são artistas, museu, por exemplo, que precisam ser atendidas.” – Sarah Alonso, conselheira do CMPC. Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 4, realizada em 13/08/2020 – 02:01:19”, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=IWKa7URV174&t=9s>

aqueles que também não têm emprego fixo, não têm carteira assinada, são os que recebem menos de dentro da cadeia produtiva e nesse momento estão passando muita necessidade e eles não têm nem a possibilidade de ganhar edital. Então eu fiquei pensando de como seria que a gente poderia **pensar em algum edital que contemple os técnicos também, porque só os 600 R\$ vai ser muito pouco, porque as pessoas vão ganhar os 600 R\$, não vão ter chance como os artistas de entrarem em editais e concorrerem e tal.**”

(Isabel Gomide, ex-conselheira do CMPC – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 3, realizada em 18/08/2020 – 01:06:39”)

“(...)eu sou técnico de iluminação, operador de luz e iluminador e vim aqui falar um pouco a respeito dos técnicos. **Primeira vez que eu estou participando aqui desse de debates.** Estou me ambientando aqui ainda, mas tenho algumas perguntas a fazer a respeito das comissões que estão elaborando os Editais, se tem alguma representação dos técnicos (...)Eu estava olhando ali até aquele mapa que a Gleise apresentou e está lá acho que 24% de técnicos, enquanto tem acho que de produtoras...tem muito mais lá (...) só que certamente esse número de profissionais é o contrário e **essas pessoas [técnicos] geralmente não participam dessas conversas, desses fóruns e não sei. Pouco conhecem também de fazer os Cadastros e tal.** E aí eu estou ainda me ambientando também e sabendo quais são as propostas dos técnicos. **Assim, estou procurando me organizar com outros técnicos e buscar As reivindicações próprias deles e aí acho que numa próxima reunião trago já alguma coisa mais elaborada.**”

(Ricardo Alexandria, técnico de luz – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 2, realizada em 20/08/2020 – 02:15:20”)

As falas da ex-conselheira Isabel Gomide e do técnico Ricardo Alexandria exemplificam um pouco da articulação que nasceu a partir das reuniões e debates realizados no Fórum Carioca de Cultura. Após a terceira reunião, referente à AP 3, os técnicos criaram um grupo de *Whats App* chamado Fórum Técnica RJ, em 19/08/2020, para organizarem suas reivindicações e tentarem formular propostas para a execução da LAB que os contemplassem.

Ainda que existam outros exemplos da incidência da participação da sociedade civil na escolha dos editais, linguagens contempladas, valores dos prêmios e modalidades, o exemplo dos técnicos foi emblemático dado o nível de articulação feito pela categoria⁸⁴ que, como se verá com mais detalhes adiante, resultou na formulação de edital inédito

⁸⁴ Além do grupo de whats app, o Fórum Técnica RJ lançou uma página no instagram em 20/09/2020, onde fazia publicações e lives com debates sobre a importância do trabalho dos técnicos para a cultura, além de campanhas de doação de alimentos e divulgação de como os técnicos poderiam acessar recursos da Lei Aldir Blanc, tanto no Município como no Estado. Disponível em <https://www.instagram.com/forumtecnicari/> - Acesso em 20/11/2023

voltado exclusivamente para os técnicos, que sempre estiveram à margem das políticas de fomento no Rio de Janeiro.

Como dito anteriormente, as propostas e reivindicações da sociedade civil ao longo das reuniões do Fórum acabaram por moldar o planejamento da SMC. Se na primeira reunião a Secretaria trazia apenas os editais de Fomento às Artes, Ações Locais e Compra de ativos, na última reunião, a SMC trouxe também o edital Arte & Escola, atendendo à reivindicação de maior atenção à cultura infantil e articulação com a educação, além de sinalizar que ainda estavam buscando uma forma de atender aos técnicos, o que efetivamente ocorreu nas deliberações de reuniões do CMPC e do GT da Lei Aldir Blanc, como se verá mais adiante.

2.1.3. Critérios de avaliação dos projetos

“Quais os critérios para que esses recursos cheguem àqueles que mais precisam e nos territórios que mais precisam?”⁸⁵ (FÓRUM CARIOCA DE CULTURA AP 4, 2020). Essa era a questão que norteava as falas da maioria dos participantes durante as reuniões do Fórum Carioca de Cultura: a busca por instrumentos que atendessem ao maior número de trabalhadores da cultura e que não repetissem a histórica concentração de recursos nos bairros mais valorizados da cidade, quais sejam, os que estavam no eixo Zona Sul-Centro-Grande Tijuca⁸⁶.

A constante preocupação com as burocracias inerentes aos mecanismos de fomento público, presente no debate sobre os dois incisos, ou os reiterados pedidos de editais simplificados, carregavam em si esse objetivo, já que o histórico do fomento mostrava como essas questões formais acabavam por inviabilizar a participação de alguns agentes culturais:

“Aqui o central é aquilo que eu tenho aprendido, inclusive ouvindo os trabalhadores e artistas da AP5 sobretudo, que é o debate de como os recursos da Lei Aldir Blanc não vão repetir o destino histórico dos

⁸⁵ Tarcisio Motta, ex vice-presidente da Comissão de Cultura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 4, realizada em 13/08/2020. 00:33:32” – Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=IWKa7URV174&t=9s> – Acesso em 25/11/2023

⁸⁶ Em sua pesquisa sobre a execução de políticas culturais na cidade do Rio de Janeiro, a pesquisadora Veroniza Diaz (2020, p. 153-165) demonstra a disparidade na distribuição de recursos de fomento no município. Entre o período de 2014 e 2018, 52,15% dos bairros da cidade não receberam recursos via edital de fomento direto, sendo a maior concentração de recursos encontrada em bairros do Centro (AP1) e Zona Sul (AP2). A concentração é ainda maior quando analisamos o fomento via renúncia fiscal. Segundo a pesquisa, somente 34,76% dos bairros do município teve projeto apoiado, sendo a maior concentração nos bairros da zona sul. Em ambos os casos, a pesquisa revela a dificuldade de distribuição dos recursos nas zona norte (AP3) e zona oeste (AP4 e AP5), sendo as áreas de maior incidência de bairros sem projetos fomentados.

recursos públicos para a cultura, ou seja, como a gente vai fazer com que eles sejam descentralizados,(...)E aí, nesse ponto, além da questão dos critérios, é absolutamente importante que os editais sejam o mais desburocratizado possível. Eu falava isso hoje cedo. Há uma preocupação com a questão da burocracia, da questão dos editais. Por isso, inclusive, vários conselheiros têm falado sobre a questão da modalidade de premiação e se há alguma alternativa para que o imposto de renda não incida sobre a questão da premiação. Até porque a premiação pode ser **menos burocratizada, porque o elemento de descentralização não acontecerá se a gente não der condições para aqueles artistas, coletivos, grupos que não estão exatamente tão acostumados a lidar com editais e etc, a ter acesso a esses recursos.**” (Tarcísio Motta - ex-vice presidente da Comissão de Cultura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 5, realizada em 11/08/2020 – 00:06:40”)

A desburocratização dos mecanismos utilizados na execução da LAB era um dos tantos pontos sinalizados como necessários para uma execução de fato democrática. Outros pontos importantes foram colocados como a garantia de participação de pessoas físicas nos editais e no subsídio, buscando atender à realidade de alto índice de informalidade do setor, ou ter critérios relacionados à quantidade de pessoas envolvidas no projeto (quantos profissionais eram contratados pela empresa ou quantos integrantes faziam parte do coletivo, etc), buscando a maior distribuição dos recursos.

Mas desde a primeira reunião a questão da descentralização territorial dos recursos, com uma distribuição mais equânime na cidade, ganhou destaque. O próprio conceito de divisão das reuniões do Fórum Carioca de Cultura por área de planejamento, proposta pelos conselheiros, visou justamente dar maior espaço para os articuladores de áreas que historicamente ficam à margem das políticas culturais implementadas na cidade. Tal estratégia trouxe à tona diversos relatos sobre a questão:

“então a minha preocupação é se esses recursos vão ser divididos de forma igualitária entre todas as regiões. Porque os fóruns sempre estão feitos por aqui. As reuniões sempre nos alcançam. Vem as comitativas, entram na lona cultural, entram no Teatro Arthur Azevedo, nos recebem conversam conosco e ponto. E quando a gente vai olhar os melhores ou seja lá...os mais necessitados, seja o que for...sempre esbarram de Bangu para lá. Então, quando chega para em Vila Kennedy, para em Bangu. **Campo Grande, Kosmos, Paciência, Sepetiba, Santa Cruz (...)** são bairros que raramente vão chegar alguma coisa. Nós lutamos durante muito tempo para ser ponto de cultura. A minha pergunta,ela cabe nisso Qual o tipo de olhar e qual tipo de...eu não gostaria de colocar a palavra justiça porque eu acho pesada demais, mas **qual o tipo de preocupação em que seja distribuído de forma plena entre todos esses bairros e que não fique**, como foi dito agora pouco pelo vereador, **focado só na Zona Sul, centro do Rio e um pouco na zona Norte, mas que de verdade alcance a população da zona Oeste** e essa é a minha pergunta. Obrigado pela oportunidade.”

(Ariel Cohen, gestor de ponto de cultura – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 4, realizado em 13/08/2020 – 00:46:14’)

.....

“A lei Aldir Blanc pode trazer uma luz sobre as áreas de sombra, as áreas invisíveis da cultura na nossa cidade, né? Que pode democratizar não o acesso à cultura, mas democratizar a realização, democratizar a possibilidade (...) das áreas que são menos alcançadas, que são menos privilegiadas a realizarem com algum recurso a serem alcançadas pelos recursos públicos.(...) vai ser importante também nesse momento de se pensar editais de cultura, editais de fomento dentro do que prevê a lei para alcançar os territórios, aquela fatia que seja destinada de fato para quem nunca acessa. Porque quando a gente vê os dados que foram informados, aí a gente já vê a AP1 [centro] e AP2 [zona sul] já saírem na frente com a quantidade de inscritos. E não é para menos, a informação chega primeiro neles. Não bastasse a informação, a gente tem toda uma estrutura (...)toda uma cultura que permite que saiam na frente para sempre serem os primeiros a estarem acessando recursos e ficarem sempre com a fatia maior.”

(Mauro Barros, conselheiro da AP 3 (zona norte) – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 3, realizada em 18/08/2020 – 00:56:06’ – grifos nossos)

Diante da demanda e das constantes falas abordando o assunto, a própria Secretaria de Cultura reconheceu, ao final da primeira reunião do Fórum, a necessidade de entender como fazer para alcançar o objetivo de “territorialização” do recurso⁸⁷. Mas, com exceção do edital de ações locais, cujo próprio conceito tem como base a maior distribuição territorial, havia dúvidas por parte da Secretaria sobre como fazer essa distribuição e se isso deveria ser colocado para todos os instrumentos de execução da LAB ou só em alguns editais.

Mesmo antes da Lei Aldir Blanc, os conselheiros pontuavam nas reuniões do CMPC a necessidade de os editais terem dispositivos que auxiliassem na concretização desse objetivo de distribuição dos recursos. Uma das sugestões do Conselho era de que os editais tivessem um critério de avaliação territorial, com pontuação maior para os projetos oriundos de áreas da cidade que historicamente recebiam menos recursos, quais sejam, Zona Oeste (AP 4 e AP 5), Zona Norte (AP 3) e favelas da AP 1 e 2.

Durante as reuniões do Fórum, o debate sobre a necessidade de um critério territorial foi aprofundado, mostrando que a avaliação dos projetos com base na área de planejamento da cidade não seria suficiente e provocaria distorções no objetivo apontado

⁸⁷ “Eu cheguei aqui e estou assim...vendo a pressão da territorialização. Acho legal. Temos que ver como fazemos isso.” – Carlos Correa, ex-subsecretário de gestão da SMC. Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 5, realizada em 11/08/2020 – 01:48:41’

entre os presentes. Isso porque algumas áreas de planejamento eram bastante extensas, incluindo bairros de realidades distantes⁸⁸.

Buscando dialogar com essa preocupação, a SMC chegou a mencionar a possibilidade de se adotar uma unidade inferior à área de planejamento, utilizando as regiões administrativas da cidade para embasar o critério de avaliação territorial. Contudo, dada as peculiaridades na cidade do Rio de Janeiro, foi destacado que algumas regiões, possuíam territórios muito próximos geograficamente, mas com uma desigualdade social enorme, como são os casos das favelas da Zona Sul:

“Eu já acho muito bom que em vez de ser a área de planejamento seja a unidade inferior, que é a de região administrativa, mas **ainda sim a região administrativa é uma unidade razoavelmente grande no sentido de abranger dentro dela, no seu interior, diferenças bastante grandes entre populações que vivem, por exemplo, em favelas, em populações que vivem em bairros mais aristocráticos.** A gente na cidade do Rio de Janeiro tem essa característica de ter a desigualdade muito próxima geograficamente.”

(Veronica Diaz, pesquisadora – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 4, realizado em 13/08/2020 – 01:43:31’)

Com o aprofundamento do debate, sociedade civil e Poder Público entenderam a necessidade de adoção do critério de avaliação territorial baseado em um índice que pudesse dar conta das desigualdades de cada bairro/território. Nesse sentido, na penúltima reunião do Fórum⁸⁹, a SMC convidou uma técnica do Instituto Pereira Passos para que pudesse fornecer informações sobre os índices possíveis de serem utilizados e auxiliar no debate sobre a formulação desse critério de avaliação dos projetos, que indicou o Índice de Desenvolvimento Social – IDS como sendo o mais adequado para captar vulnerabilidades sociais.

Com relação ao subsídio aos espaços culturais, como a proposta da SMC era a de beneficiar todos os inscritos para o inciso II- desde que se enquadrassem no que era exigido pela lei-, parecia existir uma falsa ideia, por parte da Prefeitura, de que, não havendo concorrência entre os projetos, não teria necessidade de uma avaliação e definição de critérios mais detalhados. Mas a existência de faixas de subsídio distintas

⁸⁸ Um exemplo disso é a Área de Planejamento 4, que possui bairros da zona oeste com realidades bastantes distintas. Nesta área de planejamento, encontramos os bairros do Recreio e Barra da Tijuca, por exemplo, situados na orla da cidade e bastante valorizado no mercado imobiliário. Na mesma área, temos bairros considerados como subúrbio, incluindo zonas rurais da cidade, como é o caso de Jacarepaguá, ou favelas como a Cidade de Deus.

⁸⁹ Reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 2, realizado em 20/08/2020 – Disponível em *ibidem*

demandava que fossem estabelecidos os critérios para a definição de quem ganharia valor menor e quem ganharia o subsídio maior.

Diante disso, o então Vereador Tarcísio Motta trouxe como exemplo os critérios utilizados pelo Estado do Ceará na definição dos valores e de como distribuí-los, tendo como base cinco pontos de avaliação: critério econômico, critério social, critério territorial, critério temporal, critério de ações afirmativas⁹⁰, sugestão reforçada pelos conselheiros e que atendia a algumas das questões levantadas sobre os tamanhos distintos de coletivos e pessoas jurídicas.

Ainda que tenha se mostrado aberto para o estudo dessa proposta, o então Subsecretário de Gestão, Carlos Correa, demonstrou preocupação de como isso seria operacionalizado, considerando o número limitado de pessoas na equipe da SMC para fazer a avaliação dos projetos.

Como visto, algumas definições como a de quanto seria aplicado em cada inciso ou quais seriam os editais a serem lançados, não foram fechadas ao longo das reuniões do Fórum. O mesmo ocorreu em relação aos critérios que seriam adotados para avaliação das faixas de subsídio. Apesar de muitas sugestões e demandas terem sido acatadas ao longo das reuniões do Fórum, outras foram consideradas apenas na decisão final posterior, após o fechamento do Cadastro Municipal de Cultura, definida em reuniões do CMPC e/ou do Grupo de Trabalho da Lei Aldir Blanc.

2.2. Cadastro Municipal de Cultura do Rio de Janeiro

Como mencionado anteriormente, a Lei Aldir Blanc previa, em seu artigo 7º, que, para receber o subsídio mensal, os espaços culturais e artísticos deveriam comprovar sua inscrição e respectiva homologação em um dos cadastros listados, estando dentre eles a previsão de “cadastros municipais de cultura”⁹¹. Considerando a abrangência da Lei sobre o que seria admitido enquanto espaço cultura e a ausência de cadastros atualizados e/ou homologados da cultura em todas as esferas (Federal, Estadual ou Municipal), o êxito da

⁹⁰ Sugestão feita durante a reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 2, realizada em 20/08/2020 – 02:11:50” – *ibidem*

⁹¹ “Art. 7º (...)

§ 1º Farão jus ao benefício referido caput deste artigo os espaços culturais e artísticos, microempresas e pequenas empresas culturais, organizações culturais comunitárias, cooperativas e instituições culturais com atividades interrompidas, que devem comprovar sua inscrição e a respectiva homologação em, pelo menos, um dos seguintes cadastros:

(...)

II – Cadastros Municipais de Cultura”

execução do subsídio dependia de um novo cadastro, principalmente para ofertar aos grupos e coletivos informais da cultura a oportunidade de obter o benefício.

Nesse sentido, em 13 de agosto de 2020, a SMC lançou o Cadastro Municipal de Cultura, com prazo de inscrições até dia 31/08/2020⁹². Atenta aos prazos curtos para execução da Lei e necessidade de empenho total do valor até 31/12/2020, a SMC decidiu em conjunto com o CMPC por lançar o cadastro antes mesmo de termos a Regulamentação Federal da Lei Aldir Blanc. Após algumas semanas de espera, entendeu-se que era fundamental abrir o cadastro o quanto antes para que houvesse mais tempo de divulgação e prazo de inscrição sem que isso comprometesse ou atrasasse a execução da lei no Município.

Apesar de considerar como uma decisão acertada, a opção de lançamento do cadastro antes da regulamentação teve problemas. Isso porque, antes da Regulamentação Federal, não havia clareza sobre a divisão de competências entre Estado e Município. Por esse motivo, o Cadastro Municipal de Cultura foi lançado com duas opções, sendo uma de cadastro coletivo, voltado para execução do subsídio a espaços culturais (inciso II), e a outra para cadastro individual, voltado para execução do auxílio emergencial individual (inciso I), cuja execução posteriormente foi definida como sendo de competência do Estado⁹³.

Outra questão foi o prazo de inscrição no cadastro. Inicialmente, a SMC havia estabelecido o prazo de 31/08/2020 para o fim das inscrições. A data limite foi estipulada para que, com os dados do cadastro, pudessem elaborar o plano de ação de execução da Lei para envio ao Ministério do Turismo⁹⁴ ainda na primeira semana de setembro. Com a publicação da regulamentação, houve a compreensão do corpo técnico da SMC de que o cadastro deveria, obrigatoriamente, permanecer aberto durante a vigência do Estado de Calamidade Pública⁹⁵.

⁹² Resolução SMC nº 55, de 13 de agosto de 2020 – Disponível no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 111, publicado no dia 14/08/2020 – p. 34

⁹³ A regulamentação federal só foi publicada no dia 18/08/2020, cinco dias após o lançamento do cadastro municipal de cultura. Com a definição de que o inciso I seria de responsabilidade do Estado, surgiram dúvidas sobre se o cadastro individual lançado pelo município poderia ser aproveitado para receber o auxílio emergencial previsto no inciso I. Posteriormente, as dúvidas aumentaram com o lançamento de um aplicativo para cadastro pelo Estado, fazendo com que muitos trabalhadores ficassem sem saber em qual se cadastrar.

⁹⁴ Em 2020, a Secretaria Especial da Cultura estava vinculada ao Ministério do Turismo.

⁹⁵ Tal interpretação teve como base o § 2º do artigo 6º, do Decreto Federal nº 10.464/2020, que dispõe: “§2º - Enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, cada ente federativo deverá adotar medidas que garantam **inclusões** e alterações nas inscrições ou **nos cadastros**, por meio de autodeclaração ou de apresentação de documentos, preferencialmente de modo não presencial.”

Em meio a dúvidas sobre as deliberações do Governo Federal, havia a urgência por conta dos curtos prazos estabelecidos na Lei. Nesse sentido, como visto no capítulo anterior, a SMC, em conjunto com o CMPC, lançou o Fórum Carioca de Cultura em 11/08/2020, a fim de ampliar o debate e escuta sobre a melhor forma de execução da LAB e quais mecanismos adotar na cidade do Rio de Janeiro.

Com o lançamento do cadastro em sua segunda reunião, o Fórum Carioca de Cultura acabou por ser também um espaço onde os agentes culturais podiam esclarecer suas dúvidas sobre as inscrições. Nessa oportunidade, importantes preocupações foram levantadas pelos representantes da sociedade civil, principalmente em relação à divulgação do processo, para garantir que a informação de quem teria direito aos recursos chegasse a quem mais precisava, além das dificuldades que um processo de inscrição/mapeamento totalmente online poderia ter, dada a considerável parcela da população sem acesso à internet ou com dificuldades em preencher o cadastro pelo celular⁹⁶, e necessidade de apoio para aqueles que não sabiam como montar portfólios⁹⁷.

Atentos a essas questões, a SMC informou na mesma reunião que estava estudando a realização de plantões presenciais, em parceria com as gestões dos equipamentos municipais de cultura. No final de agosto, os plantões presenciais⁹⁸ foram divulgados, sendo realizados três dias da semana em diversos equipamentos espalhados pela cidade. A ideia era de ter agentes nos locais para tirar dúvidas sobre a Lei Aldir Blanc, auxiliar no cadastro do inciso II e na formulação de projetos para editais que seriam lançados.

Importante consignar que a situação da pandemia de Covid-19 durante esse período não deve ser tratada como mero detalhe. Em agosto/2020, quando foram iniciados os plantões presenciais, a cidade do Rio de Janeiro concentrava o maior número de casos

⁹⁶ “Imagina as pessoas que nessa comunidade que tem muita dificuldade com internet, como é que vai ser essa participação social da sociedade e para chegar a informação, para chegar o cadastro pra... eu mesma tive muita dificuldade com cadastro(...)” – Isabel Gomide, ex-conselheira. Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 4, realizado em 13/08/2020 – 00:48:28” - *ibidem*

⁹⁷ Jana Souto, produtora, traz essa questão em sua fala, mostrando que tiveram que fazer multirão solidário para ajudar os profissionais da cultura que não sabiam como fazer a inscrição ou montar seu portfólio para comprovação das atividades: “a grande dificuldade para o cadastro mesmo o cadastro do mapeamento e a montagem do material portfólio. Então a gente montou um grupo aqui na associação para ajudar a fazer esse material para os artistas locais que não tinham.” – Trecho da reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 3, realizado em 18/08/2020 – 01:08:05” - *ibidem*

⁹⁸ Os plantões presenciais iniciaram em 22 de agosto e foram até o dia 30 de setembro de 2020. Aconteciam todas as terças, quintas e sábados, de 10hrs às 14:00hrs, nos seguintes espaços: Secretaria Municipal de Cultura (centro), Arena Chacrinha (Pedra de Guaratiba), Arena Dicro (Penha), Lona Elza Osbourne (Campo Grande), Lona Terra (Guadalupe), Lona Gilberto Gil (Realengo), Biblioteca Machado de Assis (Botafogo), Biblioteca Marques Rebelo (Tijuca), Cidade das Artes (Barra), Calouste Gulbenkian (Centro - praça XI) e MUHCAB (Gamboa).

no Estado, tendo mais da metade dos casos de mortes por Covid e 40% dos casos confirmados⁹⁹. A preocupação com a situação pandêmica e receio das pessoas se contaminarem, fez com que a SMC disponibilizasse também telefones e um e-mail específico para que houvesse canais de “tira-dúvida” de forma remota.

Diante das dificuldades encontradas e início dos plantões presenciais somente no final de agosto, diversos conselheiros pontuavam a necessidade de extensão do prazo para conclusão do cadastro, inicialmente previsto para terminar no dia 31/08/2020, buscando garantir que houvesse tempo para que mais agentes culturais se cadastrassem. Como havia o entendimento de que o cadastro deveria permanecer aberto, nos termos da regulamentação federal, a SMC anunciou que prosseguiria com o cadastro, mas que precisava estabelecer uma data de corte a fim de viabilizar o envio do plano de ação ao Ministério do Turismo e garantir a chegada do recurso ainda em setembro.

Isso porque, como a ideia da SMC era de beneficiar todos os inscritos no cadastro com o subsídio mensal (inciso II), era necessário ter o número de espaços culturais e artísticos cadastrados para que conseguissem prever, no plano de ação, quantos espaços seriam beneficiados, qual o percentual da verba seria executado no inciso II e, assim, definir quanto restaria para a execução dos editais, inciso III. Dessa forma, foi anunciado que, para fins da execução da LAB, seria considerada a data de 03/09/2020 como “data de corte”.

Ao longo dos 22 dias que ficou aberto¹⁰⁰, o Cadastro Municipal de Cultura recebeu 11.503 cadastros¹⁰¹, sendo 8.757 de pessoas físicas no cadastro individual (destinado ao inciso I) e 2746 de espaços culturais no cadastro coletivo (destinado ao inciso II). Dada as exigências da Lei, a primeira triagem verificou que do total de cadastros recebidos,

⁹⁹ Em 29/08/2020, o Estado do Rio de Janeiro registrava 223.302 casos confirmados de COVID- 19 e 16.027 mortes. Desse número, 90.345 dos casos confirmados e 9.634 dos casos de óbitos se concentravam na cidade do Rio de Janeiro. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-08/rio-de-janeiro-registra-16027-mortes-por-coronavirus> - Acesso em 30/11/2023

¹⁰⁰ Considerando que o cadastro foi aberto no dia 13/08/2020 e a data de corte considerada pela SMC foi 03/09/2020.

¹⁰¹ SMC – Relatório da Coordenadoria de Fomento Cultural “Cadastro Municipal de Cultura do Rio de Janeiro, atendimento aos requisitos da Lei nº 14.017/2020”, apresentado na reunião do CMPC em 04/09/2020 – Anexo 05

apenas 3.370 pessoas físicas poderiam pleitear o recurso do inciso I¹⁰² e 2.288 grupos e coletivos poderiam pleitear o subsídio para espaços culturais, previsto no inciso II¹⁰³.

Na tentativa de obter maiores informações sobre o setor da cultura na cidade do Rio de Janeiro, o cadastro, além de cumprir o objetivo de suprir requisitos da Lei Aldir Blanc, tinha também como objetivo realizar um mapeamento sobre o setor no município. Assim, ao preencher seu cadastro, fazedores e grupos culturais eram questionados sobre área de atuação, público-alvo de suas atividades, tempo de atuação, entre outras perguntas relevantes para o mapeamento.

Infelizmente, não foi possível ter acesso aos dados de todos os 11.503 cadastros realizados, sendo disponibilizado pela SMC apenas os números de cadastros pré-habilitados para o recebimento de recurso da LAB. Contudo, em 19/08/2020, a SMC disponibilizou para o Conselho uma parcial do mapeamento realizado, contendo todas as respostas dadas pelos inscritos. Considerando o recorte dessa pesquisa e que o inciso I (cadastro individual) ficou sob a responsabilidade do Estado, trarei aqui apenas os dados referente ao cadastro coletivo, voltado para execução do inciso II.

Até a referida data, o cadastro coletivo tinha recebido 1209 inscrições de grupos, coletivos e empresas, um pouco menos que a metade do total de inscritos na data de corte do cadastro (03/09/2020)¹⁰⁴. Dos 1209 inscritos, 75,9% declararam possuir CNPJ, enquanto 24,1% se inscreveram pelo CPF de representante do grupo:

Gráfico 03 – Participação de CPF/CNPJ no Cadastro Municipal de Cultura do Rio de Janeiro

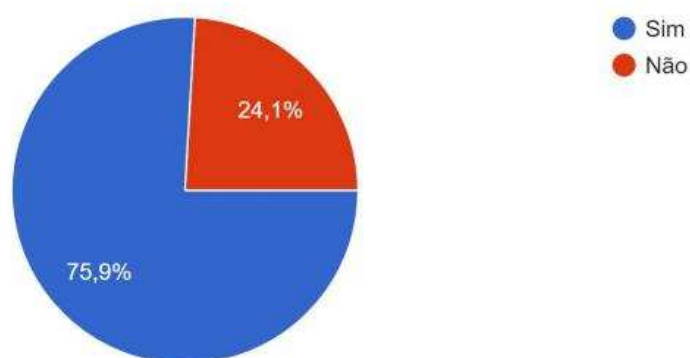
¹⁰² Essa primeira triagem foi feita com base nas próprias respostas dos profissionais da cultura, eliminando quem informou não ter interesse em receber recursos da LAB, ou que tinha alguma das óbices previstas na lei, como já ter recebido o auxílio emergencial do Governo Federal ou ser titular de benefício previdenciário ou assistencial.

¹⁰³ Da mesma forma, a triagem feita pelos coletivos foi feita com base nas respostas dadas, excluindo os espaços que declararam ter vínculo com a administração pública de qualquer esfera ou não ter interrompido as atividades em função da pandemia

¹⁰⁴ Considerando a divulgação pela SMC de que, em 04/09/2020, dia seguinte a data de corte do cadastro, tínhamos 2.746 inscrições no cadastro coletivo.

A sua instituição/entidade/coletivo/grupo possui CNPJ?

1.209 respostas



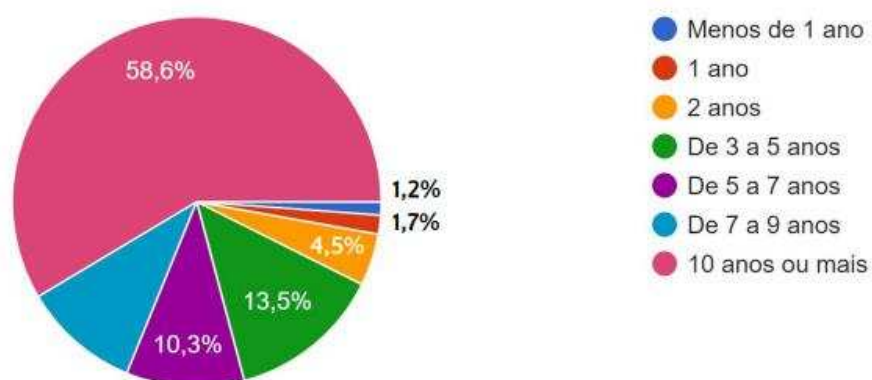
Fonte: SMC – Relatório apresentado na reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 2- Anexo 01

Os fazedores culturais também eram questionados sobre o tempo de atuação de seu grupo/coletivo/empresa e sobre a regularidade de suas atividades. Os dados do relatório mostram que a maioria dos inscritos tinham no mínimo 10 anos de atuação, representando 58,6% dos 1209 cadastrados, e que mais da metade dos inscritos tinham atividades regulares: 29,9% semanalmente e 29,9% diariamente:

Gráfico 04 – Tempo de atuação dos inscritos no Cadastro Municipal de Cultura do Rio de Janeiro

Tempo de atuação na área:

1.209 respostas

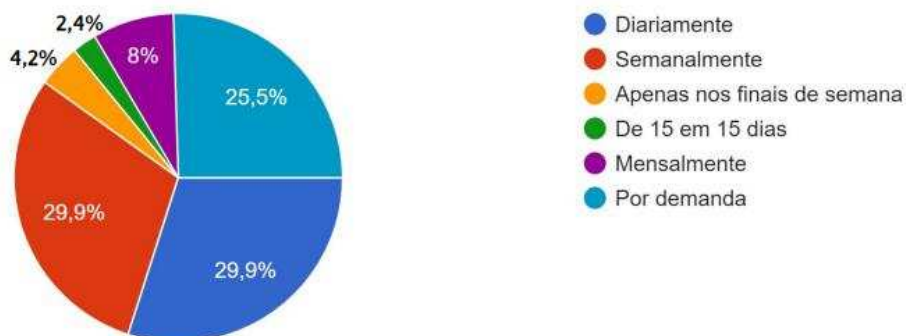


Fonte: SMC – Relatório apresentado na reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 2 – Anexo 01

Gráfico 05 – Frequencia das atividades dos inscritos Cadastro Municipal de Cultura

Com que frequência a instituição/entidade/coletivo/grupo realiza as atividades?

1.209 respostas



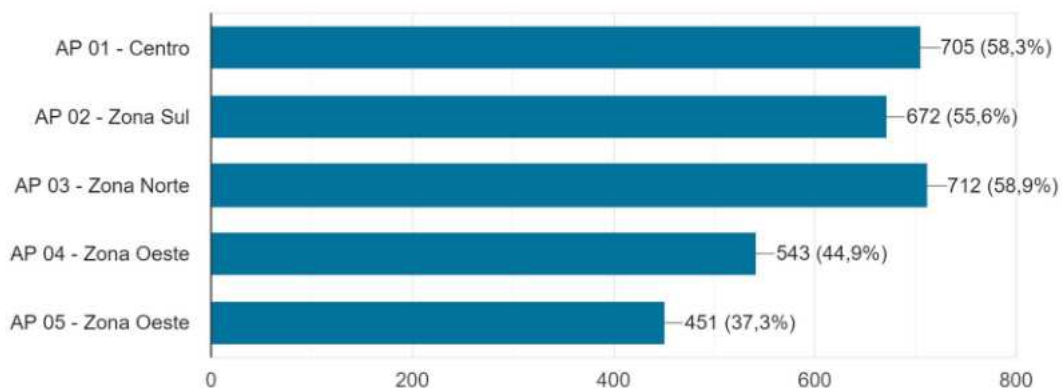
Fonte: SMC – Relatório apresentado na reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 2 – Anexo 01

O cadastro também levantou dados sobre a área geográfica de atuação dos espaços culturais. Nesse ponto, vale destacar que a pergunta permitia mais de uma resposta, podendo o mesmo grupo sinalizar a atuação em mais de uma área da cidade. Outra observação importante sobre essa questão é que a área de atuação não precisa, necessariamente, coincidir com a localização do espaço (sua sede ou residência de seus membros):

Gráfico 06 – Áreas geográficas de atuação dos inscritos no Cadastro Municipal de Cultura

Áreas geográficas de atuação:

1.209 respostas



Fonte: SMC – Relatório apresentado na reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 2 – Anexo 01

Nessa parcial apresentada pela SMC, nota-se a maior concentração de atuação dos grupos/coletivos nas Áreas de Planejamento 01(centro), com 58,3% das respostas, e 03 (Zona Norte), com 58,9%, seguidas da AP 02 (Zona Sul/Grande Tijuca) com 55,6%. As áreas com menor incidência da atuação dos coletivos foram as da Zona Oeste, sendo AP 04 com 44,9% e AP 05 com 37,3%.

Ainda que o relatório apresentado pela SMC, e ora trazido aqui, não represente a totalidade das inscrições pré habilitadas para obtenção do subsídio, os números nos dão uma ideia sobre o perfil dos agentes culturais que buscaram o auxílio emergencial da LAB para espaços culturais, principalmente no que tange as principais preocupações apresentadas pela sociedade civil durante o Fórum, quais sejam, a participação de pessoas físicas/coletivos informais e a distribuição territorial dos recursos.

Dentro dessa amostra de 44%¹⁰⁵ dos inscritos na data de corte do cadastro (03/09/2020), vemos que a demanda maior se concentrou nos grupos formalizados, sendo o maior número de inscrições feita por pessoas jurídicas. Além disso, apesar dos esforços do Conselho, o número de inscritos com atuação nas áreas de planejamento da Zona Oeste, região historicamente marginalizada no acesso às políticas culturais, foi menor que as demais áreas da cidade. Contudo, vemos uma demanda maior da área de planejamento 03, outra região da cidade que historicamente tem menor número de agentes culturais contemplados em editais de fomento.

2.3. Plano de ação do município do Rio

Diante de um Governo Municipal avesso à pauta da cultura e ao enorme desafio colocado para execução da Lei Aldir Blanc, o Conselho Municipal de Política Cultural – CMPC lutou para conseguir um espaço de participação ampliada da sociedade civil, não só para ter maior escuta e certeza sobre as definições do plano de ação para execução da lei, mas também para ter um espaço de articulação do setor e maior pressão política sobre a prefeitura.

Como visto, o Fórum Carioca de Cultura constituiu um importante espaço de trocas entre Poder Público e sociedade civil, levantando questões fundamentais para uma execução da Lei mais inclusiva no município. Enquanto algumas sugestões e demandas da sociedade civil foram acatadas imediatamente pela SMC, estabelecendo o compromisso ainda durante as reuniões do Fórum, outras foram adiadas para um segundo momento, fazendo com que a decisão fosse tomada em reuniões do Conselho.

Ainda que houvesse consenso sobre a necessidade de critérios territoriais ou de métodos mais apurados para diferenciação entre os espaços culturais que obteriam o subsídio e distribuição justa dos recursos, não foi possível definir os mecanismos para

¹⁰⁵ Calculo próprio, considerando o total de 2.746 inscritos, conforme relatório da SMC apresentado na data de corte do cadastro (03/09/2020), e o número de inscritos, 1.209, avaliados nesse relatório apresentado pela SMC na reunião do Fórum Carioca de Cultura de 20/08/2020.

solução dessas demandas durante as reuniões do Fórum. De igual forma, outros debates como a divisão de quanto seria executado em cada inciso foram adiados já que não havia clareza sobre qual seria a demanda para o inciso II – data de corte do cadastro foi apenas em 03/09/2020, após o término do Fórum.

Em meio a todas essas reuniões e espaço de importante participação social, existia a urgência de definição para que a Prefeitura pudesse enviar seu plano de ação, conforme estipulado na regulamentação da Lei¹⁰⁶. No final de agosto, a Secretaria Especial de Cultura (SECULT) emitiu comunicado¹⁰⁷ no qual estabeleceu o cronograma de pagamento da Lei Aldir Blanc, fixando quatro lotes de repasses do Governo Federal para Estados e Municípios. Segundo o cronograma, a data de recebimento do recurso por cada ente dependeria da data de aprovação dos seus planos de ação pela SECULT¹⁰⁸.

Diante do cronograma lançado e os curtos prazos fixados na Lei para a execução dos recursos, a SMC tinha pressa na definição do plano de ação. Assim, foi convocada reunião do CMPC para o dia 04/09/2020 tendo como um dos objetivos a aprovação das propostas para o envio do plano de ação.

Com base no que havia sido debatido ao longo das reuniões do Fórum Carioca de Cultura e nos números de inscritos para o subsídio (inciso II) até o dia anterior – data de corte estabelecida para o Cadastro Municipal de Cultura-, a SMC apresentou a seguinte proposta¹⁰⁹:

¹⁰⁶ Conforme art. 10º, do Decreto Federal nº 10.464/2020, os repasses da Lei Aldir Blanc seriam feitos através da Plataforma +Brasil, do Governo Federal, a partir do cadastro do plano de ação dos entes estaduais e municipais na plataforma e posterior aprovação pela SECULT.

¹⁰⁷ Comunicado 1/2020 – Cronograma de pagamento – Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/comunicado-n-1/2020-273539058> - Acesso em 01/12/2023

¹⁰⁸ De acordo com o comunicado, os lotes seriam divididos da seguinte forma: Lote 1 – Planos aprovados até dia 01/09/2020 – Recebimento do recurso até 11/09/2020; Lote 2 – Planos aprovados de 02/09 a 16/09/2020 – Recebimento do recurso até 26/09/2020; Lote 3 – Planos aprovados de 17/09 a 01/10/2020 – Recebimento do recurso até 11/10/2020; e Lote 4 – Planos aprovados de 02/10 a 16/10/2020 – Recebimento do recurso até 26/10/2020

¹⁰⁹ Proposta apresentada durante a reunião do CMPC, realizada em 04/09/2020 – Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=KQ6wY9ZjFk> – Acesso em 01/12/2023

Subsídio – Inciso II

3 faixas de valores (pagamento de DUAS PARCELAS em liquidação única):

Faixa 1 - R\$ 3 mil reais (De 0 a 10 pontos)

Faixa 2 - R\$ 4 mil reais (De 11 a 20 pontos)

Faixa 3 - R\$ 5 mil reais (De 21 a 30 pontos)

COM DUAS PARCELAS			
FAIXA 1	3000	572	3.432.000,00
FAIXA 2	4000	915	7.320.000,00
FAIXA 3	5000	801	8.010.000,00
		2288	18.762.000,00
Editalis			20.630.682,90

Fonte: SMC – Documento apresentado na reunião do CMPC de 04/09/2020 – Anexo 02

Como se pode verificar, ao longo das reuniões do Fórum surgiu a demanda de maior diferenciação entre os grupos, empresas e coletivos que se candidatariam para o subsídio, sendo a proposta inicial da SMC - apenas duas faixas de valores do subsídio-insuficiente para uma divisão justa entre uma variedade de espaços culturais. Atendendo à demanda apresentada, a SMC propôs então três faixas de subsídio, com duas parcelas cada.

Tomando por base o número de inscritos no Cadastro Municipal de Cultura que pleitearam o subsídio mensal previsto na Lei Aldir Blanc, a SMC fez uma projeção de quantos espaços receberiam cada faixa, chegando ao valor de R\$ 18.762.000,00, cerca de 48% do valor total destinado ao Município, para execução do inciso II.

O valor remanescente, cerca de 52% do valor total, seria executado no inciso III, com o lançamento de cinco editais: Fomento às Artes, Ações Locais, Arte & Escola, Formação e Compra de Ativos, que contemplariam 874 projetos:

Chamadas Públicas /Inciso III - Linhas de Editais

[valores estimados com fechamento valores inciso II]

Editalis		Valor	Qt Selecionados
Fomento as Artes		11,7 MM	234
Ações Locais		4MM	300
Arte & Escola		4MM	300
Formação		400 M	20
Compra de Ativos		500 M	20
		20,6MM	874

Fonte: SMC – Documento apresentado na reunião do CMPC de 04/09/2020 – Anexo 02

Como apresentado desde o início das reuniões do Fórum, a SMC manteve a ideia de executar o Fomento às Artes e Ações Locais, dois editais executados no passado pela prefeitura que obtiveram resultados positivos de execução¹¹⁰. Segundo a SMC, seriam adicionadas novas linhas ao Fomento às Artes para contemplar linguagens reivindicadas durante as reuniões do Fórum. Também foram mantidas as propostas de editais de Compra de Ativos, para aquisição de ingressos de espetáculos para a rede pública, e um de Formação, voltado para iniciativas de capacitação por meio de oficinas e cursos. Já o edital Arte & Escola foi pensado para atender a demanda apresentada pela sociedade civil de maior articulação da cultura com a educação e atenção à “cultura-infância”.

Após os questionamentos dos conselheiros durante a reunião da CMPC, a SMC esclareceu que os editais Arte & Escola, Ações Locais e Formação contemplariam pessoas físicas e MEIs, enquanto os editais Fomento às Artes e Compra de Ativos ficaria restrito à CNPJs. Tal informação gerou questionamentos, já que, com essa divisão, boa parte dos recursos ficaria concentrado nas pessoas jurídicas em detrimento das pessoas físicas¹¹¹.

Segundo a proposta da SMC, dos R\$ 20,6 milhões destinado aos editais, R\$ 12,2 milhões seriam destinados a CNPJs, cerca de 59%, enquanto MEIs e pessoas físicas teriam R\$ 8,4 milhões, aproximadamente 41%. Questionados sobre a questão, a SMC argumentou que MEIs e pessoas físicas estariam amplamente contemplados e teriam maior peso na distribuição de prêmios: dos 874 prêmios previstos na soma de todos os editais, 620¹¹² seriam destinados a MEIs e Pessoas Físicas, enquanto apenas 254 seriam destinados a CNPJs. Além disso, destacaram que contemplar CNPJs também significava contemplar trabalhadores, pessoas físicas, que estariam no projeto.

Ainda que seja verdade que a maior quantidade de prêmios fosse destinada a MEIs e pessoas físicas, garantindo a participação de coletivos e grupos informais, os conselheiros entenderam que a proposta reproduzia a lógica de que somente as empresas

¹¹⁰ Ações locais é um edital voltado para premiação de grupos e coletivos que tenham atuação nos territórios da cidade. Seu êxito foi justamente por ter maior distribuição territorial dos recursos. Já o Fomento às Artes foi um edital bem recebido por contemplar uma variedade grande de linguagens, tendo mais de 18 linhas.

¹¹¹ A Conselheira Carla Wendling destaca essa preocupação em sua fala, ressaltando a preocupação com base no alto índice de informalidade presente no setor da cultura: “Nós sabemos que as pessoas que não têm CNPJ, algumas nem MEI tem. CPF e MEI são os maiores em volume. E aí acho que a gente tem que pensar uma forma de resguardar esse pessoal.” – Trecho da reunião do CMPC realizada em 04/09/2020 – 02:29:09” - *ibidem*

¹¹² Soma dos prêmios dos editais Ações Locais, Arte & Escola e Formação

são capazes de executar projetos maiores e atingir mais pessoas, dada a concentração de prêmios maiores para pessoas jurídicas¹¹³:

“E voltando na questão do CNPJ e do CPF(...) a Ellen pode me ajudar. Uma vez ela fez uma fala de uma festa funk que reúne mais de cinquenta mil pessoas. A Folia de Reis, nos festivais de Folia de Reis, você reuniu mais dez pessoas, dez mil pessoas. Os blocos a gente consegue isso também. Mas a gente não tem o CNPJ. E quando se fala de evento, você fala de festival, existe o festival também, esse grupo que faz, mas não tem o CNPJ. Então a gente acha que tem um momento que a gente vai ter que repensar isso, né? Que a maioria das pessoas que não tem isso produzem tanto quanto as que tem e são maioria.”

(Carla Wendling, Conselheira da cadeira de carnaval – Trecho da reunião do CMPC – 04/09/2020 – 02:50:41”)

Sobre a proposta feita para o inciso II, com a criação de três faixas de valores de subsídio para os espaços culturais, os conselheiros questionaram como seria definido a alocação dos espaços em cada faixa. A SMC apresentou então uma proposta que incluía dez critérios de avaliação, pensados a partir das questões respondidas no Cadastro Municipal de Cultura, além das contribuições feitas ao longo das reuniões do Fórum:

- a) Impacto social/Relevância Cultural** das atividades desenvolvidas de reconhecimento social (pessoas impactadas mês/ano, atuação em área sem equipamentos culturais);
- b) Territorial** (atuação na periferia);
- c) Ações afirmativas** – Envolvimento ou diálogo com as manifestações culturais de matriz indígena, afro-brasileira e expressões das culturas populares, com ênfase a ações de gênero, diversidade de linguagens e acessibilidade;
- d) Aspectos de criatividade e inovação** em contribuição ao fortalecimento da diversidade cultural brasileira;
- e) Capacidade/Aspectos Quantitativo:** número de pessoas beneficiadas;
- f) Capacidade/Aspectos Qualitativo:** características socioeconômicas da população envolvida; duração e profundidade das ações de fruição, sensibilização, capacitação ou formação;
- g) Valor simbólico e cultural** das ações e das manifestações culturais e artísticas envolvidas;
- h) Originalidade das ações** e busca de estabelecimento de novas práticas e relações no campo cultural;
- i) Amplitude, razoabilidade e exequibilidade das ações culturais;**
- j) Econômico** (quantos empregos ela gera, quanto ela movimenta por mês/ano, quais são os gastos fixos, etc).”

Apesar da proposta supra mencionada ter sido apresentada pela SMC, o então subsecretário de gestão, Carlos Correa, manifestou preocupação com a quantidade de critérios listados, indicando a dificuldade de avaliação de dez critérios em cada um dos

¹¹³ Importante destacar também nesse debate que havia incidência de imposto de renda na premiação de pessoas físicas, diminuindo o valor líquido do prêmio, o que não acontecia no caso de CNPJs. No caso dos MEIs havia a preocupação com o teto de faturamento anual e valores de premiação muito altos.

mais de 2000 processos para o subsídio, tendo em vista o prazo que teriam para essa avaliação e a falta de recursos humanos da Secretaria.

Em meio aos debates para a aprovação da proposta apresentada, o então Secretário de Cultura, Adolpho Konder, reiterava constantemente a questão do prazo para cadastro do plano de ação na plataforma +Brasil, informando que o plano deveria ser apresentado até o dia 11/09/2020 para garantir que o recurso chegasse ao município ainda em setembro, pontuando que era essencial a definição do conselho sobre a divisão dos recursos e propostas dos editais ainda na reunião.

Ainda que tivessem questões com alguns pontos da proposta, diante da falta de tempo para uma avaliação mais precisa e formulação de novas propostas, e entendendo a urgência e necessidade de execução da Lei, os conselheiros decidiram por aprovar a proposta, deixando apenas a definição sobre os critérios para um segundo momento¹¹⁴.

Como se verá a seguir, os debates e ajustes finais sobre o plano de ação da Prefeitura seguiram ainda ao longo do mês de setembro, em reuniões do Grupo de Trabalho da LAB criado pela SMC, que tinham maior regularidade de reuniões, todas voltadas exclusivamente para a execução da lei no município. Parte do acúmulo feito pelo GT da LAB foi apresentado ao Conselho em nova reunião, realizada em 17/09/2020, onde foram apresentados os critérios definidos pelo GT e explicações sobre o atraso no cadastro do plano de ação na plataforma +Brasil¹¹⁵.

Tal cadastro foi feito somente em 21/09/2020, sendo aprovado pelo Ministério do Turismo/SECULT em 23/09/2020. O plano de ação¹¹⁶ previu os cinco editais aprovados junto ao Conselho, mas com valores distintos do que foi pactuado. O mesmo aconteceu em relação à divisão dos recursos entre inciso II e III. Enquanto a decisão do Conselho foi de aprovar 48% para o inciso II e 52% para os editais do inciso III, o plano de ação

¹¹⁴ Ficou acordado que os critérios seriam deliberados em reuniões do Grupo de Trabalho da Lei Aldir Blanc, formado por representantes da SMC e conselheiros do CMPC, conforme se verá mais detalhadamente no subcapítulo 2.4.

¹¹⁵ Segundo consta na ata da reunião, havia uma preocupação com o prazo de execução em relação ao recebimento do recurso. O subsecretário de gestão, Carlo Correa, expos que parte do corpo técnico do Estado entendia que os municípios teriam 60 dias a partir da chegada do recurso para efetuar todos os pagamentos. Ainda que tal entendimento não fosse compartilhado pela prefeitura, a questão do prazo se tornou uma preocupação visto que a programação da prefeitura era de lançar os editais, cumprir todo seu rito e pagar os ganhadores somente em dezembro. Tal planejamento não seria possível se recebessem o recurso ainda em setembro (prazo de 60 dias acabaria em novembro). Assim, optou-se por fazer a inscrição para recebimento do recurso no terceiro lote, previsto para início de outubro.

¹¹⁶ Código do Plano de Ação 07208420200002-001082 – Disponível em <https://fundos.transferegov.sistema.gov.br/transferecia/plano-acao/consulta>

cadastro pela Prefeitura previa R\$ 21.738.000,00 para o inciso II, 55% do valor total, e R\$ 17.654.682,90 para o inciso III, 45%.

A alteração na divisão dos valores entre os incisos trouxe uma diminuição do montante destinado a cada edital, ficando estabelecido: R\$ 10 milhões para o edital Fomento às Artes; R\$ 3.418.227,63 para o edital Ações Locais; R\$ 3.418.227,63 para o edital Arte & Escola, R\$418.227,63 para o edital Formação; e R\$ 400.000,00 para Compra de Ativos¹¹⁷.

2.4. GT DA LAB

Não há dúvidas sobre o papel essencial desempenhado pelos conselheiros de cultura do município na definição do plano de ação da LAB no Rio de Janeiro. Seja nas reuniões do plenário do CMPC ou nas reuniões do Fórum Carioca de Cultura, as conselheiras buscavam durante todo o processo ver refletida nas minutas dos editais e regulamentação do subsídio as melhores alternativas para que o recurso chegasse ao maior número de profissionais.

Mas, não bastasse todo o trabalho demandado do conselho na execução da Lei, havia outras pautas que tomavam parte do tempo das reuniões do CMPC¹¹⁸. Por conta disso, entendendo que a LAB demandava reuniões regulares e totalmente focadas nos debates e decisões que precisavam ser feitas em um curto prazo, foi criado um Grupo de Trabalho específico para a LAB.

Outro fator decisivo para a criação do GT foi a preocupação com a participação dos conselheiros na disputa de editais e acesso aos demais auxílios da LAB, que, assim como a maioria do setor da cultura, também passavam por dificuldades financeiras naquele momento. Entendendo que se participassem da construção dos editais e revisão das minutas, os conselheiros estariam impossibilitados de participar, a SMC, após consulta feita à Procuradoria do município, trouxe a alternativa da criação do Grupo de

¹¹⁷ Apesar de alguns desses novos valores dos editais aparecerem nas falas do Subsecretário de Gestão, Carlos Correa, registradas na ata da reunião do CMPC realizada em 17/09/2020, não foi possível identificar se essa nova divisão do recurso da LAB entre os incisos foi deliberada junto aos conselheiros, não havendo qualquer registro nesse sentido nas atas das reuniões do GT da LAB ou do CMPC.

¹¹⁸ Um exemplo disso foi o trabalho e debate para construção do Plano Municipal de Cultura. Em agosto de 2020, simultaneamente ao processo da LAB, os conselheiros estavam trabalhando na minuta de plano que seria enviado para aprovação da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. A urgência se dava com a possibilidade de troca de governo no ano seguinte, havendo a preocupação de que o processo de implementação do “CPF” da cultura fosse interrompido por uma nova gestão, o que infelizmente aconteceu. Até hoje, o Rio de Janeiro não possui o Plano Municipal de Cultura.

Trabalho, o que fez com que o óbice de participação ficasse restrito somente às quatro conselheiras integrantes do GT.

Criado oficialmente em 13/08/2020¹¹⁹, o GT da LAB tinha formação paritária, com quatro representantes da SMC e quatro conselheiras da sociedade civil, com a função de seleção dos inscritos para o inciso II, com base no cumprimento dos requisitos previstos na lei, além das definições sobre o inciso III, funcionando com reuniões semanais que ocorrerão de setembro à dezembro de 2020¹²⁰.

As reuniões do GT eram, em geral, iniciadas com atualizações sobre o processo de execução da LAB dadas pela SMC, tais como atualização de conversas e pareceres da procuradoria municipal sobre os mecanismos de execução da Lei, informações sobre a execução pelo governo estadual e novos comunicados emitidos pela SECULT/MTUR. Por parte das conselheiras da sociedade civil, nota-se uma atuação bastante incisiva no sentido de efetivação das contribuições dadas durante o Fórum Carioca de Cultura e de busca por esclarecimentos e dúvidas que coletivos e fazedores da cultura traziam ao conselho.

Dada a necessidade de finalização do plano de ação pela Prefeitura, o primeiro mês de reuniões do GT girou em torno das definições sobre editais e subsídio mensal. Como visto, a reunião do CMPC apontou que a decisão sobre os critérios de avaliação para definição das faixas de valores do subsídio ficaria a cargo do GT, sendo ponto da reunião realizada em 08/09/2020.

A proposta inicial, apesar de se mostrar atenta ao que foi pontuado ao longo das reuniões do Fórum Carioca de Cultura, se mostrava inviável operacionalmente dado o curto prazo para execução do subsídio, a quantidade de processos/inscritos, e os recursos humanos disponíveis para essa avaliação¹²¹. Nesse sentido, durante a reunião do GT, os membros se debruçaram sobre os dez itens de avaliação propostos, buscando reduzi-los a no máximo três ou quatro, mas sem que houvesse perda significativa no objetivo de uma distribuição justa e mais democrática dos recursos.

¹¹⁹ Resolução SMC nº 56, de 13 de agosto de 2020 – Publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 111, p. 34

¹²⁰ Com base nas atas das reuniões disponíveis, o GT da LAB teve 15 reuniões, sendo a primeira em 01/09/2020 e a última em 16/12/2020.

¹²¹ Em trecho da ata da reunião do GT da LAB, realizada em 08/09/2020, é possível entender parte do desafio da SMC na avaliação dos processos: “Esclarece que são duas mil duzentas e oitenta e oito inscrições que estão sendo validadas por cinco pessoas trabalhando nesse processo de cadastramento, detre as quais já houve duas baixas por Covid-19 (..) Carlos Correa afirma ter uma crítica a esses critérios, porque seria impossível dar conta de analisar tudo isso, para poder pagar em tempo, esse benefício do inciso II”

Após debates entre os membros, a maioria entendeu que a avaliação deveria se pautar nos critérios territorial, ações afirmativas e “quantitativo de pessoal”, esse último destinado a dar maior pontuação aos coletivos/grupos que tivessem mais membros/integrantes ou empresas com mais funcionários. Havia ainda um debate sobre a necessidade de estabelecer um teto de faturamento anual, a fim de garantir que o recurso chegasse aos agentes menores, em maior situação de vulnerabilidade. Apesar do acordo do GT no sentido de estabelecer um “teto” e vetar os inscritos que tivessem faturamento superior a R\$ 1,6 milhão ao ano, a Procuradoria Municipal entendeu que não cabia ao Município estabelecer tal limitação à execução de um recurso federal¹²².

Ainda que o plano de ação tenha sido definido no dia 21/09/2020, a continuidade do GT até o final do ano foi fundamental para a garantia da execução com representação das pautas da sociedade civil, tendo atuado na homologação dos cadastros para o subsídio, revisão da regulamentação municipal, minutas dos editais, além de deliberar sobre alterações necessárias no próprio plano de ação¹²³. Algumas dessas alterações foram necessárias por conta de entendimentos da Procuradoria Municipal que inviabilizavam a execução do planejamento inicial, outras foram resultado da pressão incansável da sociedade civil.

Durante as reuniões do Fórum Carioca de Cultura, foi possível identificar a crescente reivindicação de que fosse pensado um edital para contemplar a categoria de técnicos de espetáculos. Ainda durante esse período, foi criado o Fórum Técnica-RJ, uma articulação criada justamente pela necessidade de unificar as reivindicações e formular uma proposta dos técnicos para a SMC.

Mesmo após o fim das reuniões do Fórum Carioca de Cultura, a articulação dos técnicos seguiu, com lives nas redes sociais, reuniões com conselheiros e com a própria SMC, além do envio de um desenho de proposta simplificada de edital, com prêmios de um salário mínimo para cada trabalhador contemplado, buscando o atendimento de maior número de profissionais.

¹²² “o direito de empresas de pequeno porte, com receita de até um milhão e seiscentos mil reais/ano, receberem recursos da Lei Aldir Blanc, uma vez que ela, em seu decreto regulamentador, trouxe em seu bojo essa possibilidade, e que os recursos financeiros têm sua origem no governo federal, sendo apenas a operação de pagar sob a incumbência do Município, não cabendo a este regulamentar o teto e sim seguir o texto da lei federal;” – Trecho da ata de reunião do GT da LAB, realizada em 15/09/2020

¹²³ A Regulamentação Federal admitia alterações no plano de ação, reconhecendo a possibilidade de remanejamentos “de acordo com a demanda local, desde que a divisão dos recursos prevista no art. 2º” da LAB fosse respeitado e que o remanejamento fosse informado no relatório de gestão final - §6º, art. 10º, do Decreto Federal nº 10.464/2020.

Diante da pressão social, a SMC acatou com o pedido da categoria, elaborando edital específico para os técnicos. Inicialmente, o pleito era de que 1.800 técnicos fossem contemplados pelo edital. Contudo, dentro das disponibilidades de recursos a SMC informava que o edital teria menor número de prêmios/técnicos contemplados.

Tal situação foi alterada por conta de uma outra modificação no plano de ação, provocada pela Procuradoria Municipal. Ao enviar a minuta de edital de compra de ativos, a SMC recebeu retorno da Procuradoria de que tal modalidade demandaria em um processo mais burocrático¹²⁴, com prazos legais que não seriam possíveis de cumprir no prazo de 60 dias de execução da LAB.

Com o cancelamento do Edital de Compra de Ativos, a SMC entendeu que seria possível o lançamento do edital que contemplasse todos os 1800 técnicos, conforme reivindicado. Também na busca pelo atendimento das demandas apresentadas, a SMC anunciou que o Edital de Formação seria adaptado para atender à demanda dos técnicos¹²⁵.

Além das alterações acima mencionadas, a análise das reuniões do GT mostra o surgimento de novas demandas que não haviam sido mapeadas, como foi o caso do credenciamento de pareceristas, questão levantada somente na reunião de 29/09/2020, quando o plano de ação da Prefeitura já tinha sido enviado ao Governo Federal.

Como se verá no terceiro capítulo, a novidade da Lei Aldir Blanc, com repasse de montante a ser executado por uma Prefeitura marcada por falta de recursos financeiros e humanos, significaram um desafio significativo para a SMC, principalmente se considerarmos que o período de execução coincidiu com o período eleitoral e que parte das medidas de isolamento, por conta da pandemia, ainda estavam em vigor. Todos esses fatores, somados às informações novas do Governo Federal ou das procuradorias, fizeram com que o processo até o lançamento das normativas e editais da prefeitura fosse

¹²⁴ “Sobre a proposta da Compra de Ativo(...) o Procurador relatou a Carlos Correa que a Compra de Ativos requer licitação, o que, praticamente impediu sua realização por conta dos prazos. Assim não haverá Compra de Ativos” – Trecho da ata da reunião do GT da LAB, realizada em 13/10/2020.

¹²⁵ “Carlos Corrêa fala sobre o processo de escuta em reunião aberta onde fora levantado, fortemente, a questão dos técnicos de cultura e suas demandas Carlos participa embora tenham apresentado uma proposta extensa e dessa dois itens importantes foram considerados. Em especial no que tange à formação, onde foi sugerido que se fará em formato de Seminários, vinte no total. E nesses seriam contemplados dezesseis técnicos para liderarem os seminários e proporcionaria um alcance de trezentos e vinte técnicos Onde os líderes recebem cinco mil reais para o desenvolvimento e execução dos seminários e cada participante recebe mil reais, além da formação. Além desse, Carlos explica que o Edital para Técnicos prevê que o recurso seja distribuído de forma que cada um receba mil reais e que se atenta um total de mil e oitocentos técnicos. Sendo que esses deverão apresentar uma Contrapartida em formato de vídeo, com duração de dez minutos cada e que apresente os saberes de seu ofício.” – Trecho da ata da reunião do CMPC, realizada em 15/10/2020.

acompanhado de adaptações contínuas, reforçando a importância desse GT e participação dos conselheiros nas deliberações.

2.5. Resolução Municipal nº 442/2020

As constantes alterações demandadas pela sociedade civil ou por necessidade de adequação as normas legais – de acordo com os pareceres da Procuradoria Municipal e Comunicados da Secretaria Especial de Cultura- acabaram por retardar a publicação da necessária Resolução Municipal. Com o cadastramento do plano de ação da Prefeitura em 21/09/2020 e as lives feitas para divulgação sobre quais editais seriam lançados¹²⁶, os agentes culturais da cidade já sabiam o que seria executado pela Prefeitura. A questão era “quando” e “como”.

Em 14/10/2020, finalmente foi publicada a Resolução da SMC que regulamentava a execução do subsídio mensal e dos editais que seriam lançados com a verba da Lei Aldir Blanc. A Resolução SMC nº 442/2020¹²⁷ estipulava os critérios de avaliação do subsídio e as três faixas de valores, reforçava os prazos para contrapartidas e prestação de contas dos beneficiados, além de dispor sobre todos os editais que seriam lançados.

De acordo com o determinado na regulamentação municipal, a Prefeitura destinaria R\$ 19.938.000,00 para o subsídio mensal, inciso II¹²⁸, e R\$ 19.454.682,90 para os editais, inciso III¹²⁹. Ou seja, 50,6% para subsídio e 49,4% para editais, uma distribuição distinta do que foi definido no plano de ação de 21/09/2020, aprovado junto ao MTUR. Tal alteração se deve a dois fatores: 1- desde final de setembro, a SMC estava trabalhando na homologação do Cadastro Municipal de Cultura, verificando que algumas inscrições não estavam de acordo com os pré-requisitos exigidos pela LAB, o que levou a uma diminuição da demanda inicial prevista para o subsídio; 2- Como visto, a SMC acatou com a solicitação da sociedade civil e criou um novo edital específico para técnicos, aumentando a demanda do inciso III em R\$ 1,8 milhão.

Assim, a regulamentação municipal previa o lançamento de cinco editais: 1- Prêmio Ações Locais, com valor mantido em R\$ 3.418.227,63; 2- Prêmio Arte & Escola,

¹²⁶ Diante dos constantes questionamentos feitos por e-mails e ligações sobre quais editais seriam lançados pela Prefeitura, a SMC decidiu realizar duas webreuniões, transmitidas via Youtube, nos dias 22 e 24 de setembro/2020, divulgando as modalidades previstas, quais eram os prêmios de cada edital e quantidade de projetos que seriam premiados. Disponíveis em <https://www.youtube.com/watch?v=YsWluJS6jhQ> e <https://www.youtube.com/watch?v=G72DBBPUBmo> – Acesso em 03/12/2023

¹²⁷ Disponível no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 152, publicado em 14/10/2020 – p. 20

¹²⁸ Artigo 3º da Resolução SMC nº 442/2020

¹²⁹ Artigo 9º da Resolução SMC nº 442/2020

também com o mesmo valor de R\$ 3.418.227,63; 3 – Prêmio Formação Empreendedora a Economia Criativa¹³⁰, com valor mantido em R\$ 418.227,64; 4- Fomento às Artes, com valor aumentado para R\$ 10,4 milhões¹³¹; e 5- Memória Técnica, com valor de R\$ 1,8 milhão:

Tabela 03 – Relação de editais com valores individuais e valor total

Edital	Valor Unitário*	Valor
Ações Locais	13.248,94	3.418.227,63
Arte & Escola	13.248,94	3.418.227,63
Formação	20.911,50	418.227,64
Fomento às Artes	50.000,00	10.400.000,00
Memória Técnica	1.000,00	1.800.000,00
TOTAIS		19.454.682,90

* Valores Brutos sujeito a retenções legais: IR /INSS /ISS

Fonte: Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro

Ainda que os detalhes de cada edital, incluindo os critérios de avaliação que seriam utilizados, tenha sido detalhada somente no lançamento do regramento de cada um deles, a regulamentação municipal detalhou os valores e modalidades de cada um, sendo todos os editais realizados via chamamento público, com modelo de seleção simplificado de premiação, como reivindicado pela sociedade civil ao longo do processo de escuta.

A criação do novo edital “Memória Técnica”, voltado para pessoas físicas e/ou MEIs, também acabou por equilibrar a distribuição de recursos entre CPF e CNPJs¹³². Na proposta aprovada pelo CMPC, em 04/09/2020, o planejamento era de alocar R\$ 20,6 milhões na execução de editais, sendo 59% do valor executado em editais para CNPJs e 41% em editais que voltados para CPFs e MEIs. Com o novo edital e diminuição do valor alocado o inciso III, essa divisão ficou mais equânime: 53% para CNPJs e 47% para CPFs e/ou MEIs¹³³.

A expectativa para o lançamento da regulamentação também tinha relação com a definição de como seriam avaliadas as inscrições para o subsídio. Em seu art.13º e 14º, a regulamentação trouxe os critérios que seriam considerados na avaliação, fixando 4: 1-

¹³⁰ Tal edital teve o nome e escopo alterados, a fim de também atender às demandas apresentadas pelos técnicos, mas foi mantido o número de prêmios e valor total do edital anteriormente programado.

¹³¹ O valor previsto para o edital Fomento às Artes era de R\$ 10 milhões no plano de ação protocolado na plataforma +Brasil. O acréscimo de R\$ 400 mil foi resultado do cancelamento do edital Compra de Ativos, sendo feito o remanejamento de um edital para o outro.

¹³² Assim como o município, que tratou os MEIs junto com pessoas físicas nos editais, sempre que tratar de CNPJs estarei falando de empresas maiores, excluindo os microempreendedores.

¹³³ Considerando que o edital Fomento às Artes era o único que só admitia pessoas jurídicas (exceto MEIs), temos R\$ 10,4 milhões voltados para CNPJs e R\$ 9.054.682,90, referente à soma dos valores alocados nos outros 4 editais, destinados a MEIs e CPFs.

Institucionalidade – se o espaço cultural era reconhecido legalmente, dando maior pontuação para aqueles que possuíam CNPJ; 2- Ações afirmativas – se o espaço cultural promovia ações para garantia de igualdade, “compensando perdas provocadas pela discriminação”, sendo considerada a autodeclaração e portfólio para essa avaliação; 3 – Aspectos quantitativos de pessoal – dando maior peso para as inscrições que tivessem maior quantidade de pessoas envolvidas no projeto, sendo considerada a “declaração de despesa de pessoal”; e 4- Territorial – dando maior peso para áreas geográficas com maior desigualdade social.

Desde o início das reuniões feitas com participação da sociedade civil, a principal questão sobre a avaliação era a necessidade de um critério territorial. O debate chegou a ser aprofundado, entendendo que a divisão por área de planejamento da cidade não era suficiente, dadas as desigualdades sociais distintas que cada bairro teria, levando a consideração de que tal critério só daria conta da realidade se fosse realizado a partir do uso de índices de avaliação territorial, como o IDS.

Nesse sentido, vale observar que, apesar da regulamentação municipal citar a utilização do IDS, não há clareza sobre como a SMC aplicou tal índice na fixação de pontuação para avaliação. Segundo a regulamentação, o endereço do cadastrado seria “enquadrado em um dos cinco tipos de regiões estabelecidos pela SMC, levando-se em consideração”¹³⁴ o IDS.

A divisão das “cinco regiões” mencionadas, parece ter seguido a divisão de regiões administrativas vigentes à época, desconsiderando desigualdades de localidades que estão na mesma região. Tal fato fez com que agentes de favelas recebessem a mesma pontuação que agentes residentes em bairros “nobres” ou “do asfalto”, como o caso da favela do Vidigal que tinha a mesma pontuação dos bairros da Lagoa, Leblon, Ipanema, Gávea, Jardim Botânico e São Conrado, por estar na mesma região administrativa.

Havia também uma expectativa sobre a prestação de contas do subsídio, o que seria admitido ou não. Como veremos no capítulo 3, a regulamentação municipal ficou restrita neste ponto, tendo que seguir o estipulado na Regulamentação Federal da LAB. Ainda assim, dada as lacunas deixadas pela Regulamentação Federal e algumas previsões vagas, os coletivos e empresas ainda tinham dúvidas sobre como poderia se dar o uso do subsídio mensal.

¹³⁴ Inciso II, art. 13º, Resolução SMC nº 442/2020

Um dos pontos mais “polêmicos” se deu pela listagem de despesas que seriam admitidas, constando na Regulamentação Federal a definição vaga de “outras despesas relativas à manutenção da atividade cultural do beneficiário”. Nesse ponto, havia a expectativa de que a regulamentação municipal trouxesse mais informações sobre o que seria considerado como “despesas relativas à manutenção”, especialmente sobre a possibilidade de pagamento de pessoal.

Nesse ponto, a regulamentação municipal pouco avançou. O art. 7º da Resolução SMC nº 442/2020, traz a reprodução da Regulamentação Federal sobre o que seria admitido, complementando com a informação de que poderiam “ser incluídos como gastos relativos à manutenção das atividades relativos às despesas indiretas que garantam a continuidade das atividades básicas dos espaços culturais”. A complementação ainda vaga manteve a dúvida dos agentes culturais sobre o que seria considerado como “despesas indiretas que garantam a continuidade das atividades básicas”, parecendo um conceito bastante subjetivo para boa parte dos espaços culturais cadastrados.

Mesmo com as limitações impostas pela Regulamentação Federal, a resolução municipal trouxe alguns esclarecimentos sobre pagamento de pessoal, afirmando que seria admitido gastos com equipes administrativas e de campo¹³⁵, desde que gestor ou responsável garantisse, por meio de declaração, não ter utilizado de outras medidas emergenciais aplicadas durante a pandemia, tais como o Benefício de Prestação Continuada – BPC ou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda¹³⁶. Nesse mesmo sentido, a regulamentação municipal esclareceu que não seria admitida a despesa a título “pró-labore”, a partir do entendimento da Procuradoria Municipal de que tal despesa não se coadunava com o caráter emergencial da LAB¹³⁷.

A norma municipal também reforçou os prazos exigidos pela legislação federal em relação aos prazos para execução da contrapartida e para prestação de contas no caso do subsídio, estabelecendo que a contrapartida deveria ser realizada em até 120 dias, contados da data em que se encerrasse o estado de calamidade pública, e que a prestação de contas deveria ser apresentada no prazo máximo de 90 dias após o recebimento das parcelas.

¹³⁵ §2º, art. 7º, da Resolução SMC nº 442/2020

¹³⁶ Benefícios federais previstos, respectivamente, pelas Leis Federais nº 13.982/2020 e 14.020/2020

¹³⁷ §3º, art. 7º, da Resolução SMC nº 442/2020

3. “O nó da gravata apertando o pescoço”: Para onde fomos?

O repasse de um importante volume de recursos destinado ao fomento e subsídio para manutenção de espaços culturais, trouxe grandes expectativas para os agentes culturais cariocas que há muito tempo não contavam com qualquer iniciativa da gestão municipal no sentido de incentivar as atividades culturais. O capítulo anterior buscou identificar quais eram os desejos do setor com a aplicação da Lei Aldir Blanc, os resultados esperados e as questões apontadas para que a gestão municipal buscasse soluções a fim de minimizar possíveis problemas após a execução da lei.

Entendendo o caráter emergencial da Lei Aldir Blanc, as contribuições dadas pela sociedade civil tinham como norte alcançar o objetivo de fazer com que a verba chegasse ao maior número possível de agentes culturais cariocas. Não por acaso, as principais reivindicações eram para que os mecanismos escolhidos atendessem CPFs/MEIs e prezassem pela maior distribuição territorial. A luta era para o histórico de concentração do fomento não se repetisse na execução da LAB.

Nesse sentido, vimos ganhos importantes a partir da pressão da sociedade civil, em especial na formulação de critérios territoriais e na garantia de atendimento a pessoas físicas, tanto no subsídio como em editais de fomento, tendo em destaque a criação de edital inédito na cidade do Rio de Janeiro voltados exclusivamente para os profissionais da autodenominada “graxa da cultura”, os técnicos.

Contudo, ainda que existam elementos que atestem a importância da participações da sociedade civil no sentido de formulação de como a política da LAB deveria ser implementada, é importante entender se os resultados obtidos com a sua execução também dialogaram com o objetivo apontado ao longo de sua construção. Para isso, esse capítulo trará uma análise mais detida sobre o que ocorreu após o lançamento dos editais, na execução do subsídio, olhando também para os resultados das prestações de contas.

Esse último ponto também foi bastante destacado pelos agentes culturais, por saberem o quanto as burocracias dos processos de fomento acabam por impedir a concretização de uma política democrática, no sentido de inviabilizar o acesso de quem mais necessita. Tais questões levantadas pela sociedade civil ao longo das reuniões do Fórum esbarravam nas incertezas do que seria admitido ou não, inclusive por parte dos gestores da Secretaria, havendo dúvidas sobre a melhor interpretação da Lei e regulamentações vigentes.

Como visto, as reuniões do Forum Carioca de Cultura foram iniciadas antes mesmo da regulamentação da Lei ser divulgada pelo Governo Federal. Dado o curto prazo que o município tinha para execução da verba – 60 dias contados do recebimento do recursos, tendo que finalizar a execução até o dia 31/12/2020 -, e a demora por parte do Governo Federal, a compreensão do Conselho Municipal de Cultura e da SMC era de que os debates deveriam ser formulados quase concomitantemente ao processo de regulamentação da lei, já que não havia tempo para esperar.

Nesse ponto, importante observar que havia um debate sobre a necessidade de regulamentação federal. Ainda que a Lei não tivesse qualquer dispositivo que indicasse essa necessidade, cabendo à União apenas a transferência dos recursos, existiam algumas questões operacionais que não tinham sido dirimidas no texto normativo. Um exemplo disso foi a questão de competência de cada ente na execução dos mecanismos previstos para execução da verba. A definição sobre o que caberia aos Estados e qual seria o papel dos municípios veio somente com a regulamentação federal.

Mesmo que se possa argumentar que só seria necessária a regulamentação local antes da destinação da verba e execução dos auxílios previstos na Lei federal, existiam dúvidas sobre a efetiva autonomia dos entes. Ainda que pudessem regulamentar os instrumentos que seriam utilizados na execução da verba, havia uma questão sobre a competência em relação à responsabilização de processos irregulares de prestação de contas referentes à destinação dos recursos.

Essa questão orientou os debates subsequentes a sanção da lei, tendo a preocupação dos gestores estaduais e municipais justamente por saberem que caberia à União e seus órgãos de controle a soberania sobre a questão de responsabilização nos casos de irregularidades. O temor dos estados e municípios era de um lado com o curto prazo para execução – 120 dias para os estados e 60 dias para os municípios, tendo como limite para aplicação o dia 31/12/2020 – e por outro as questões burocráticas e operacionais: falta de cadastros consolidados dos beneficiários, contexto de disputas entre os poderes Legislativo e Executivo, constantes avisos de penalidade pelo mau uso dos recursos, as exigências de transparência e prestação de contas por parte do TCU (IPEA, 2021).

Somado a isso, importante trazer para esta análise as questões experimentadas pelos servidores da Secretaria Municipal de Cultura, a fim de verificar, na perspectiva da gestão, possíveis empecilhos que inviabilizaram os resultados que se buscava. Nesse mesmo sentido, o presente capítulo trará uma análise sobre as regulamentações buscando

identificar pontos de conflito com o objetivo de desburocratização das ferramentas utilizadas.

3.1. Regulamentação Federal e a lógica do controle da Administração Pública

Havia grande expectativa com a regulamentação da Lei no sentido de sanar dúvidas sobre a execução dos mecanismos previstos e evidenciar o que poderia ou não ser aceito, mitigando os receios mencionados acima. Cinquenta dias após a aprovação da Lei Aldir Blanc¹³⁸, em 18/08/2020, o Governo Federal publicou a tão aguardada regulamentação para aplicação da Lei, que, ao contrário do que se esperava, não foi capaz de sanar todas as dúvidas existentes. A regulamentação ainda teve que ser complementada por comunicados¹³⁹ da Secretaria Especial de Cultura (Secult/MTUR) e modificada um mês depois, com publicação de novo Decreto em 17/09/2020¹⁴⁰.

A demora na divulgação da regulamentação e a permanência de dúvidas sobre o que seria admitido na execução da lei, acabaram por impactar também no prazo para envio dos planos de ação que deveriam ser apresentados pelos entes federativos, a necessária homologação do plano pelo Ministério do Turismo e consequente repasse da verba aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Tais atrasos e incertezas impactaram também nas deliberações sobre alocação dos recursos do município.

Um dos pontos foi a definição das atribuições de cada ente¹⁴¹ na execução de cada ação emergencial previstas no art. 2º da Lei Aldir Blanc, sendo definida a competência do Município para execução do inciso II e III apenas no Decreto Federal nº 10.464, de 17 de agosto de 2020. Como visto, tal fato trouxe impacto negativo para o Cadastro Municipal de Cultura lançado em 13 de agosto de 2020, considerando que também previa o cadastro individual, voltado para execução do inciso I.

¹³⁸ Considerando que a Lei foi aprovada em 04/06/2020 pelo Congresso e o Decreto com sua regulamentação foi publicado somente em 18/08/2020.

¹³⁹ A Secretária emitiu 8 comunicados de agosto a dezembro de 2020 com informações sobre a execução dos recursos, foram eles: a) Comunicado 1 (21/08/2020) – cronograma de pagamento/repasses; b) Comunicado 2 (25/08/2020) - Relação de cadastros federais da cultura considerados homologados; c) Comunicado nº 3 (01/09/2020) – Perguntas frequentes sobre a LAB; d) Comunicado nº 4 (16/10/2020) - prazo para encaminhamento dos planos de ação; e) Comunicado nº 5 (22/10/2020) - prazo para envio dos planos de ação em complementação e assinatura dos termos de adesão; f) Comunicado nº 6 (05/11/2020) – informes sobre dados bancários para reversão da verba dos municípios aos estados, nos casos de não cumprimento do prazo de 60 dias para execução da lei; g) Comunicado nº 7 (09/11/2020) – Prorrogação do prazo de pagamento do 4º lote de repasse da verba da LAB; h) Comunicado nº 8 (16/12/2020) – Esclarecimentos sobre o processo de reversão aos Estados. Disponível em <http://portalsnc.cultura.gov.br/normativos-lei-aldir-blanc/>

¹⁴⁰ Decreto nº 10.489, de 17 de setembro de 2020. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10489.htm#art1

¹⁴¹ Conforme art. 2º do Decreto nº 10.464/2020

A regulamentação também trouxe outras exigências antes desconhecidas pelos servidores da SMC, como a necessidade de manutenção de um cadastro aberto, com possibilidade de inclusão e alteração das inscrições, ou ainda que a verificação de elegibilidade do beneficiário deveria ser feita não só através de consultas a base de dados locais, mas também em uma base de dados de âmbito federal que seria disponibilizada pelo Ministério do Turismo. Somente após a publicação, os entes tomaram conhecimento de que tal consulta seria feita na plataforma da Dataprev, o que significou um processo mais moroso de verificação:

“(…)esse sistema da Dataprev ele está aberto para as consultas referente aos critérios de elegibilidade previstos na lei, mas quem vai operacionalizar esse sistema vão ser os gestores. Como isso vai ocorrer? À medida que eles forem recebendo os pedidos de auxílio, eles vão incluindo essas informações nessa plataforma da Dataprev e a data prévia vai rodar essas informações e vai apresentar um extrato para ele para dar um suporte na tomada de decisão. Então eu ressaltai aqui que é uma ferramenta de consulta obrigatória, porque os critérios que estão previstos na lei eles ser verificados aí. É importante que eu estou ressaltando que nessa consulta só vão ter os dados no âmbito federal. Então, tudo que se refere à elegibilidade no âmbito federal vai constar nesse sistema. Mas o que for de verificação nos âmbitos locais, tanto estadual quanto municipal e distrital, os entes vão ter que fazer essa verificação.”

(Marcos Henrique Borges, Coordenador Geral de Monitoramento da SECULT/MTUR – Trecho do webnário “Lei Aldir Blanc: Controle e Fiscalização”¹⁴² – 20/08/2020 – 00:48:10’)

Conforme informação fornecida pela SECULT, a previsão de verificação de elegibilidade do beneficiário na base de dados federal trouxe aos servidores da SMC uma nova demanda de trabalho para execução da Lei no município. Além de checar se o candidato ao subsídio cumpria os requisitos segundo a consulta a base de dados locais, a SMC deveria também realizar tal consulta na base de dados da DataPrev. Cabe consignar ainda, que a referida consulta não indicava, por si só, se o candidato estava ou não de acordo com a Lei. O sistema federal apenas fornecia os dados que deveriam ser avaliados pelo gestor local.

Além da nova demanda que essa previsão trouxe, havia um receio sobre a previsão §7º do artigo 2º, dispondo que as informações obtidas na base de dados locais deveriam ser homologadas pelo Ministério do Turismo. O fato de não haver segurança se a validação local seria aceita ou não pelo MTUR impactou diretamente o planejamento e

¹⁴² Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=c8QsOk5jPMA> – Acesso em 06/12/2023

prazos de execução, uma vez que a quantidade de candidatos validados inicialmente pelo Município para recebimento do recurso da LAB poderia ser alterada.

Na prática, tal previsão significava uma demora ainda maior para a execução dos recursos, visto que haveria a necessidade de homologação dos dados pelos MTUR para só então, depois de ter os números de candidatos efetivamente habilitados/homologados, o ente local poder iniciar a execução com alguma segurança de planejamento. Após muita pressão dos entes, o referido dispositivo foi alterado pelo Decreto nº 10.489, divulgado um mês depois, em 17/09/2020, trazendo em sua nova redação que a homologação seria feita pelo próprio ente.

A regulamentação federal também trouxe a necessidade de definição conjunta entre Estados e Municípios sobre as ações previstas no inciso III, cuja execução era compartilhada entre os entes. O §3º do artigo 2º estipulou tal obrigação visando garantir que não houvesse sobreposição das ações executadas por cada ente. Ainda que tal dispositivo aparentemente tenha como objetivo garantir a maior diversidade de ações, buscando a maior distribuição dos recursos, o fato de ter sido divulgado somente dois meses depois da aprovação da Lei fez com que isso forçasse os entes a recalcularem parte do que já estavam planejando.

No Rio de Janeiro, por exemplo, a ideia da SMC e do CMPC era de formular os editais, suas modalidades, linhas e critérios, de acordo com o que fosse pactuado no Fórum Carioca de Cultura, iniciado antes da divulgação da regulamentação federal. Diante da nova obrigação imposta pela regulamentação federal, o Município teve que buscar maior articulação com Estado, verificando o que estavam planejando lançar para execução do inciso III, comparar com o que estava sendo reivindicado pela sociedade civil no Fórum para, só assim, entender o que poderia efetivamente executar sem que houvesse sobreposição.

Em seu §4º, também do artigo 2º, a regulamentação estabeleceu a obrigatoriedade de edição de regulamentos de cada ente, dispondo sobre os procedimentos que seriam adotados para a aplicação dos recursos. Como visto no capítulo 2, seguindo o estabelecido, a SMC editou resolução municipal dispondo não só de como se daria a aplicação, mas também especificando os critérios que seriam utilizados na execução do inciso II, outra exigência da regulamentação federal¹⁴³.

¹⁴³ Conforme §1º, artigo 5º, do Decreto nº 10.464/2020

Além de estabelecer a obrigatoriedade de definição sobre os critérios utilizados para execução do subsídio mensal, a regulamentação federal também trouxe informações sobre a contrapartida e prestação de contas, ambas exigidas dos beneficiários dessa ação emergencial prevista na Lei. De acordo com a norma, no ato de solicitação do benefício, os candidatos deveriam apresentar sua proposta de contrapartida “em bens ou serviços economicamente mensuráveis”¹⁴⁴.

Tal disposição gerou dúvidas sobre o objetivo da regulamentação federal ao dispor que a contrapartida deveria ser “economicamente mensurável”. A interpretação clara sobre a questão só veio um mês depois, após a disponibilização de esclarecimentos dos órgãos de fiscalização, pareceres de procuradorias e troca entre os gestores. Segundo a Nota Técnica nº 54/2020 da Confederação Nacional de Municípios - CNM¹⁴⁵, por exemplo, o objetivo seria aferir se “o custo da realização da atividade proposta é equivalente ao valor de contrapartida definido pelo Ente local” (CNM, 2020 – p. 30). Dessa forma, o entendimento era de que a contrapartida deveria ter valor proporcional ao valor recebido no subsídio, proporcionalidade que seria definida pelo Município.

Como se verá no subcapítulo destinado à análise sobre a execução do subsídio no Rio de Janeiro, o novo elemento trazido na regulamentação sobre a contrapartida trouxe impacto no planejamento da Prefeitura, visto que o processo de execução do inciso II na capital estava diretamente ligado ao processo de inscrição no Cadastro Municipal de Cultura, iniciado em 13/08/2020, 5 dias antes da publicação da regulamentação federal e mais de um mês antes das notas técnicas esclarecerem o que a norma federal pretendia.

Mais o ponto que causava maior expectativa na espera pela regulamentação federal era sobre o que seria admitido na prestação de contas do subsídio, ou seja, como os espaços culturais beneficiados poderiam utilizar a verba. De acordo com o texto do Decreto Federal¹⁴⁶, seriam admitidos gastos relativos à manutenção da atividade cultural do beneficiário, podendo incluir “despesas gerais e habituais relacionadas a serviços recorrentes”, trazendo o seguinte rol exemplificativo:

- “(…)
- I- internet;
- II- transporte;
- III- aluguel;
- IV- telefone;
- V- consumo de água e luz; e

¹⁴⁴ §5º do artigo 6º - *ibidem*

¹⁴⁵ Publicada em 28/09/2020. Disponível em https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/NT_n.54.2020_A-Lei-Aldir-Blanc-pos-regulamentacao-federal.pdf - Acesso em 07/12/2023

¹⁴⁶ § 2º do artigo 7º do Decreto Federal nº 10.646/2020

VI- outras despesas relativas à manutenção da atividade cultural do beneficiário.”

Apesar de o texto da Lei Aldir Blanc ter sido cuidadoso na definição de espaços culturais, buscando garantir que coletivos e grupos informais também tivessem direito ao subsídio – entendendo sua atuação em lougradouros públicos como espaço cultural, por exemplo -, a regulamentação federal privilegiou as despesas daqueles que possuíam sede física própria.

Ainda que a regulamentação tenha trazido uma listagem exemplificativa, não sendo taxativa, havia uma insegurança dos gestores locais sobre quais usos poderiam ser admitidos uma vez que a prestação de contas passaria pelo crivo final do Governo Federal. Ou seja, ainda que a execução do subsídio fosse do Município e o mesmo tivesse certa autonomia para aprovação ou rejeição da prestação de contas dos beneficiários, a avaliação final seria dos órgãos de controle da esfera federal.

Nesse sentido, a previsão de que o recurso do subsídio poderia ser utilizado para “despesas relativas à manutenção de atividade cultural” era extremamente vaga, não dando conta da segurança jurídica solicitada no momento. O debate sobre o que configuraria uma “despesa necessária à manutenção” parecia bastante subjetivo, dando margem a interpretações antagônicas inclusive entre os gestores locais.

A expectativa e ansiedade pela regulamentação logo se transformaram em frustração por parte dos agentes culturais e medo por parte dos gestores locais. O sentimento de medo e insegurança se dava porque, junto com as dúvidas e diferentes interpretações das normas federais, havia a previsão de sanções em caso de descumprimento do previsto na regulamentação federal. De acordo com o texto do Decreto nº 10.464/2020, as sanções¹⁴⁷¹⁴⁸ seriam aplicadas, inclusive, ao agente público responsável pela execução, colocando uma responsabilidade ainda maior sobre os secretários e servidores locais.

A verificação sobre o atendimento das normas se daria a partir da análise das transferências e pagamentos efetuados e pelo relatório de gestão final que deveria ser apresentado dentro do prazo fixado na norma¹⁴⁹. No relatório, seriam apresentadas todas

¹⁴⁷ “Art. 2º (...)§ 9º O agente público responsável pelo pagamento em desacordo com o disposto nos §5º ao §8º poderá ser responsabilizado nas esferas civil, administrativa e penal, na forma prevista em lei.” - ibidem

¹⁴⁸ “Art. 9º (...)§4º O agente público responsável pelas informações apresentadas no relatório de gestão final, a que se refere o Anexo I, poderá ser responsabilizado nas esferas civil, administrativa e penal, na forma prevista em lei” - ibidem

¹⁴⁹ Inicialmente, o prazo era de 180 dias contados da data de encerramento do estado de calamidade pública, reconhecido pelo DL nº 6/2020. Em 2021, tal prazo foi prorrogado por duas vezes: para 31/03/2022, com

as ações realizadas, o número de beneficiários e valor executado com cada inciso, critérios adotados na seleção, sendo necessária a apresentação de justificativa caso alguma alteração tenha sido feita em relação ao que foi apresentado no plano de ação cadastrado na plataforma +Brasil. Nessa oportunidade, o gestor também apresentaria o resultado da prestação de contas e quais providências foram tomadas nos casos de terem sido rejeitadas¹⁵⁰.

Importante consignar que a regulamentação deixava claro que o simples envio do relatório de gestão final não resultaria na aprovação automática da avaliação de resultados, prevendo que a SECULT/MTUR poderia solicitar informações adicionais ao ente, a fim de verificar a aplicação regular do recurso, sendo de responsabilidade do Ente a manutenção de toda documentação apresentada pelos beneficiários pelo prazo de dez anos¹⁵¹.

Enquanto a regulamentação federal pouco acrescentou no esclarecimento das dúvidas de gestores e agentes culturais, em especial sobre o uso do recurso do subsídio, também trouxe uma série de exigências e quesitos novos que resultaram em maior demanda para execução por parte dos gestores locais. Ou seja, a regulamentação parecia estar mais focada em evitar fraudes e prever sanções do que efetivamente sanar as dúvidas e fornecer a segurança jurídica que os entes precisavam para a satisfação plena dos objetivos traduzidos na Lei, o que também se pode verificar na fala do então Secretário Nacional de Cultura:

“A Lei Aldir Blanc estabelece o montante de 3 bilhões que serão distribuídos a estados e municípios. Então é, é fato que a gente precisa prestar bastante atenção na regulamentação. A regulamentação é um manual que explica para os Estados, municípios, artistas e a população em geral como esses recursos serão distribuídos...a operacionalização de recursos pela plataforma Mais Brasil. A responsabilidade de cada ente no que se refere aos critérios, à distribuição dos recursos, à fiscalização, à transparência, que é uma que é uma marca do governo, do governo federal, do presidente Jair Bolsonaro, e a responsabilidade com o uso dos recursos públicos.”

(Mario Frias, então Secretário Especial da Cultura do MTUR – Trecho do webnário “Lei Aldir Blanc: Controle e Fiscalização”¹⁵² – 20/08/2020 – 00:15:35’)

a publicação do Decreto nº 10.683/2021, e, posteriormente, para 31/12/2022, com a publicação do Decreto nº 10.751/2021.

¹⁵⁰ Conforme §2º do artigo 5º, §3º do artigo 7º, §2º do artigo 9º e §6º do artigo 11 - ibidem

¹⁵¹ Conforme §2º e 3º do artigo 16 e caput do artigo 18 - ibidem

¹⁵² Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=c8QsOk5jPMA> – Acesso em 06/12/2023

Diante da falta de clareza sobre os regramentos impostos para execução da LAB, a Confederação Nacional de Municípios realizou um webinar visando fornecer maiores esclarecimentos para gestores e agentes culturais sobre os que era necessário na aplicação da Lei. Nessa oportunidade, alguns esclarecimentos importantes sobre como se daria o uso do Dataprev e questões operacionais foram apresentados pelos representantes do Governo Federal.

O webinar contou também com a presença de representantes do Tribunal de Contas da União sendo apresentadas algumas considerações sobre a regulamentação federal e respostas às perguntas e comentários manifestados no chat do youtube, muitos manifestando perplexidade com a burocracia e receio sobre as sanções:

“Infelizmente, o pessoal, o tribunal Contas da União, ele é um órgão que nem sempre traz as melhores notícias, que nem sempre estão aqui para poder dizer que as coisas podem ser feitas do jeito que algumas pessoas querem fazer. O Tribunal de Contas da União, ele tem por premissa de zelar pela legalidade da aplicação de públicos.(...) nosso país tem um histórico de desvio de recursos público muito grande(...)Por isso, infelizmente, é necessário alguma burocracia. Por isso, infelizmente, é necessário a prestação de contas. (...) o TCU, ele fiscaliza os recursos que são de origem federal, da União. O artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal, determina que deve prestar contas “qualquer pessoa física, jurídica, público ou privado, que gerencia retaguarda, iniciou no leilão de bens, valores públicos pelos quais a União responda ou que, em nome desta sua obrigação de natureza pecuniária”. Esse recurso é federal. Esse recurso é da União. A União está entregando aos Estados e aos municípios esses recursos para que esse recurso seja aplicado em três incisos previstos no artigo segundo a lei e no artigo segundo do Decreto. (...)Então, pessoal, me desculpe a todas as pessoas que falaram que nós “estamos querendo aterrorizar os gestores” ou que nós “estamos querendo somente que o dinheiro seja devolvido”. Não, a gente não está querendo isso. Como eu já falei, só queremos que o recurso chegue lá na ponta.”

(Marcio André Santos – representante do Tribunal de Contas da União - Trecho do webinar “Lei Aldir Blanc: Controle e Fiscalização” – 20/08/2020 - 01:24:33”)

Enquanto gestores e sociedade civil manifestavam diversas dúvidas sobre o uso do recurso, considerando a realidade dos agentes culturais, e descontentamento com a regulamentação por não ter dado maior clareza e ser “excessivamente burocrática”, as falas dos representantes dos órgãos federais tratavam prioritariamente da importância do controle e transparência na aplicação do recurso a fim de evitar “desvios” e “fraudes”, mostrando um descompasso entre as prioridades dos gestores federais e os dos entes responsáveis pela execução.

Parte desse descompasso resulta da própria contradição que vemos nas execuções de políticas culturais, marcada pelo desafio imposto pelo alto grau de informalidade do setor, em contraponto à formalidade própria das normas jurídicas. Por certo, não se nega a importância dos pontos destacados pelo Tribunal de Contas da União na fala acima transcrita. A transparência e fiscalização do uso da verba pública são pontos fundamentais para que se garanta a finalidade da política pública.

Mas é justamente por esse motivo que a obrigação de prestação de contas e controle das contas públicas não deveriam ficar restritos à uma análise burocrática e formal das políticas. Se a necessidade de controle é justamente a garantia da finalidade da política pública, entende-se que os mecanismos de fiscalização e análise dos órgãos de controle deveriam estar mais preocupados com a entrega de seus objetivos e metas.

Na prática, os gestores se viram diante de procedimentos extremamente burocráticos e que demandavam uma estrutura que a maioria das gestões não possuíam, em especial nos municípios. Somado à isso, a previsão de sanções aos agentes públicos responsáveis pelos atos de execução da Lei associada à falta de clareza da regulamentação, trouxe extrema insegurança jurídica para o gestor local.

Nesse ponto, vale consignar que as incertezas também foram reconhecidas pelo Tribunal de Contas da União¹⁵³, sendo reforçado a necessidade de complementação via Instrução Normativa, conforme já havia sido solicitado durante o webinar pela então presidente do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Cultura, Ursula Vidal:

“São 15 dúvidas relativas a oito artigos que vieram presentes dessa regulamentação. Nós já enviamos ao Ministério do Turismo, enviamos à Secretaria Especial de Cultura, enviamos também ao TCU (...) Nós vamos fazer essa proposição já agora, mas nós vamos fazer o encaminhamento formal ao TCU ao Ministério do Turismo e à Secretaria de Cultura. Que essas dúvidas sejam dirimidas por meio de uma instrução normativa para nos dar segurança em relação à operação da lei.”

Infelizmente, não foi editada instrução normativa complementando as lacunas identificadas pelos gestores, havendo apenas uma alteração da regulamentação- no período aqui analisado (2020)- e complementações via comunicados, mas que não esclareceram todas as dúvidas dos gestores aqui destacadas.

¹⁵³ “É claro que não teríamos condições de tirar todas as dúvidas, até porque nós ainda temos dúvidas de que algumas coisas, precisamos estudar mais para poder passar uma orientação melhor para todos os senhores e senhoras” - Marcio André Santos – representante do Tribunal de Contas da União - Trecho do webinar “Lei Aldir Blanc: Controle e Fiscalização” – 20/08/2020 - 01:24:33”

3.2. Execução da LAB no Município do Rio de Janeiro

Como visto no capítulo anterior, considerando o receio da histórica burocracia presente nas prestações de contas e as dúvidas sobre o que seria admitido para justificar o uso do recurso, chegou-se a considerar no Fórum Carioca de Cultura que o mecanismo de subsídio mensal destinado à manutenção dos espaços culturais não fosse executado, revertendo a verba somente para editais de fomento na modalidade premiação, que não exigiria a prestação de contas financeira. Apesar de mencionar alguns tipos de uso da verba do subsídio, a regulamentação federal não esclareceu como isso seria aplicado nos casos de espaços que não contavam com sede física, por exemplo.¹⁵⁴

Mesmo diante dessas inseguranças, havia um argumento primordial que pesava a favor da execução do subsídio mensal. Com base no número de espaços habilitados no cadastro, projeção de quantos teriam o cadastro homologado e a verba prevista para a execução do subsídio mensal no município, a SMC estimava que todos os espaços cadastrados receberiam o benefício. Ou seja, não haveria concorrência. A aplicação dos critérios seriam apenas para a definição dos valores que cada espaço teria direito.

Nesse sentido, a ideia de alocação da verba apenas em editais parecia contraditória para a maioria dos participantes da sociedade civil, já que a LAB tinha caráter emergencial, ou seja, visava a aplicação de verba para o socorro dos profissionais da cultura vulnerabilizados com a pandemia, não parecendo haver espaço para a concorrência característica dos editais de fomento. Por esse motivo, mesmo com forte preocupação com a prestação de contas, optou-se por executar o mecanismo do subsídio mensal para os espaços culturais da cidade.

Além do subsídio, as deliberações da SMC e CMPC fizeram com que a verba fosse utilizada para o lançamento de cinco editais de fomento, na modalidade premiação. Contudo, após uma reavaliação da SMC – compartilhada com as conselheiras da sociedade civil no GT da LAB -, optou-se pela não execução do edital de Formação. Tal decisão se baseou no fato de que tanto o referido edital, como o Memória Técnica, visavam atender a demandas na categoria de técnicos, havendo sobreposição¹⁵⁵. Outra

¹⁵⁴ A regulamentação previu, em seu artigo 7º, o uso do subsídio mensal com despesas como internet, aluguel, telefone e consumo de água e luz, que estavam mais associadas aos casos de espaços culturais com sede física, não se aplicando aos casos de coletivos e grupos culturais que tinham na rua o seu espaço de atividades recorrentes. Além disso, a previsão de admissão de “outras despesas relativas à manutenção de atividade cultural do beneficiário”, também disposta na regulamentação, era bastante abrangente e subjetiva, mantendo a insegurança sobre o que seria aceito na prestação de contas.

¹⁵⁵ “Segue expondo a decisão de unificação do Edital de Formação Técnica, que estava previsto na Resolução e que seria o edital nº 3, e que trataria do Prêmio de Formação Empreendedora e Economia Criativa. Thiago participa que esta Secretaria de Cultura realocou os recursos que estavam previstos para

alteração veio a partir da demanda pela contratação de pareceristas, sendo também formulado um chamamento específico para esse objetivo.

Com o cancelamento do referido edital, a cidade do Rio de Janeiro lançou apenas os outros quatro previstos na Resolução SMC nº 442/2020: 1- Ações locais: voltada para a premiação de praticas e ações que impactaram positivamente seus territórios; 2- Arte e Escola: premiação de praticas e ações relacionadas ao ensino e que dialogassem com a rede municipal de ensino; 3- Memória técnica: premiação para pessoas físicas que comprovassem atuação direta ou indireta na execução de produções culturais em geral; e 4- Fomentos à todas as artes. Com exceção do último edital mencionado, que era voltado apenas para pessoas jurídicas (incluindo MEI), todos os demais admitiam a participação de pessoas físicas.

O Município do Rio de Janeiro enviou seu Plano de Ação em 21/09/2020 para o Governo Federal, sendo homologado na plataforma + Brasil a tempo de receber o repasse das verbas no 3º lote do cronograma fixado pela Secult. Com o recebimento da verba em 02/10/2020¹⁵⁶, deu-se inicio aos processos para execução da LAB como a homologação do cadastro municipal de cultura, a publicação de sua Resolução Municipal¹⁵⁷ regulamentando os mecanismos da Lei no Município e o lançamento dos editais supracitados, conforme se verá mais detalhadamente a seguir.

3.2.1. Editais

A ideia da SMC sempre foi de iniciar a execução da LAB no início de outubro, buscando antecipar ao máximo o processo no Município. Mas as incertezas jurídicas, necessidade de definição junto à Procuradoria Municipal e da União sobre o que seria admitido em alguns casos, além de atendimento às demandas da sociedade civil, demandavam constantemente adaptações no plano de ação inicialmente definido.

Como visto, desde a aprovação do plano de ação na plataforma +Brasil, a SMC teve que desistir de dois editais – Compra de Ativos, por questões burocráticas, e Formação, por entendimento de sobreposição com outro edital-, criar dois novos editais,

esse edital para o edital Memória Técnica. A justificativa desta decisão se dá pelo fato de o objeto e o público alvo do edital serem os mesmos e isso levaria a um problema de interpretação de sobreposição, inclusive dos editais e contemplados.” – Trecho da Ata da reunião do GT da Lei Aldir Blanc, realizada em 20/10/2020 – p. 1

¹⁵⁶ Disponível em http://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2020/09/pagamentos_Aldir_Blanc_MunicA_pios_3A_Lote-2-1.pdf - Consulta realizada em 09/04/2023

¹⁵⁷ Resolução Municipal nº 442/2020 – Disponível em [Resolução SMC Nº 442 DE 13/10/2020 - Municipal - Rio de Janeiro - LegisWeb](#) – Consulta realizada em 09/04/2023

um para atender à crescente pressão da sociedade civil, em especial do Fórum Técnica-RJ, e o segundo para contratação de pareceristas, além de administrar as dificuldades internas que a gestão passava naquele momento¹⁵⁸.

O primeiro edital a ser lançado foi o “Ações Locais”, com início das inscrições em 16/10/2020¹⁵⁹. Por ter sido o primeiro, o “Ações Locais” foi o edital com maior prazo de inscrições, que ficaram abertas até o dia 30/10/2020 (14 dias de prazo). Em seguida, foram lançados os editais “Memória Técnica” e “Arte & Escola”, em 20/10/2020¹⁶⁰, inicialmente com prazo de inscrições de apenas 7 dias, mas que foi prorrogado também para o dia 30/10/2020¹⁶¹. O edital “Fomento às Artes” foi o último a ser lançado em 22/10/2020¹⁶², tendo suas inscrições admitidas até o dia 30/10/2020.

Os atrasos nas definições e lançamento dos editais trouxe impacto direto no período disponível para as inscrições dos projetos pelos agentes culturais, sendo o maior prazo de 14 dias e o menor, no edital “Fomento às Artes”, de apenas 8 dias. Com apenas 60 dias para execução nos municípios, a SMC já esperava ter prazos curtos para todas as etapas dos editais, tendo feito consultas constantes à Procuradoria Municipal para entender os prazos possíveis, e realizado “webreuniões”¹⁶³ ainda em setembro buscando dar conhecimento sobre o que seria lançado pela Prefeitura e quem poderia participar de cada edital.

Os prazos executados foram bem menores do que a SMC antecipava em seu planejamento -15 dias de inscrição para cada edital¹⁶⁴. Ainda que tenham feito divulgações antes do lançamento, buscando que os agentes culturais já estivessem preparados para a disputa dos editais, antecipando seus possíveis projetos, o acesso aos regulamentos e detalhes de editais só se deu na data de seus respectivos lançamentos.

¹⁵⁸ Como se verá mais adiante, além das dificuldades impostas pela própria Lei e pela pandemia de Covid-19, o Município ainda passava pelo período eleitoral, com indicativos de troca de gestão na Prefeitura. A forte possibilidade de não reeleição do então Prefeito fez com que parte dos cargos nomeados fossem alterados, incluindo o então Secretário de Cultura que deixou a secretaria 4 dias após a chegada dos recursos da LAB e a Coordenadora de Fomento, exonerada 5 dias após o lançamento do último edital da LAB na cidade.

¹⁵⁹ Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 154, publicado em 16/10/2020 – p. 53

¹⁶⁰ Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 156, publicado em 20/10/2020 – p. 55

¹⁶¹ Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 162, publicado em 28/10/2020 – p. 61

¹⁶² Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 158, publicado em 22/10/2020 – p. 42

¹⁶³ Webreuniões realizadas em 22 e 24/09/2020 - *ibidem*

¹⁶⁴ Na verdade, os gestores da SMC citavam a ideia de um prazo ainda maior, com 20 dias de prazo para as inscrições nos editais, mas que estavam em consultas com a Procuradoria Municipal a fim de verificar a possibilidade de um prazo menor, ficando pactuado com o GT da LAB, o prazo de 15 dias: “A chamada pública será de quinze dias, uma diferença de cinco dias de antecipação ao que estava programado anteriormente e de grande importância vista a necessidade de uma atuação célere” – Trecho da ata do GT da LAB, reunião realizada em 13/10/2020

Todos os editais de premiação lançados exigiam que os agentes culturais apresentassem portfólio, comprovando no mínimo um ano de atuação em sua área, além de uma proposta de contrapartida social a ser realizada em 90 dias após o recebimento do recurso, podendo ser executada no formato online. Além disso, era necessária apresentação de documentação do proponente, sendo exigido cópia do RG/CPF e comprovante de residência, nos casos de pessoas físicas, e alvará ou inscrição municipal e cópia de inscrição CNPJ, nos casos de pessoas jurídicas¹⁶⁵¹⁶⁶.

Além dos documentos acima mencionadas, comuns a todos os editais, havia uma exigência específica no edital Ações Locais. Segundo as normas do edital, o proponente deveria apresentar, no ato da inscrição, dois vídeos de até um minuto “de pessoas de referência no local onde se realiza a ação, reconhecendo e explicitando sua importância”. Faltando apenas um dia para o final do prazo de inscrições, tal exigência foi revista¹⁶⁷, dada as constantes reclamações de dificuldades para envio do vídeo e a constatação de que tal fato estava diretamente relacionado ao baixo número de inscrições no referido edital¹⁶⁸.

Com relação aos critérios, importante notar a aplicação do critério de avaliação territorial, a partir do endereço da sede das empresas ou residência das pessoas físicas. O critério utilizado seguiu o previsto para subsídio, utilizando-se da mesma divisão estabelecida na Resolução SMC nº 442/2020, que previa a divisão da cidade em cinco tipos de regiões. Além do critério territorial, comum a todos os editais, cada edital de premiação tinha ainda de 4 a 9 critérios de avaliação adicionais, relacionados à avaliação da proposta de contrapartida social/atuação do proponente.

¹⁶⁵ Conforme estabelecido no regulamento de cada edital, disponíveis em: Fomento às Artes - <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/11917067/4301327/REGULAMENTOOFOMENTOOCARTES.pdf> ;
Memória Técnica -
<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/11917038/4301322/REGULAMENTOPRESERVAcaOMEMoRIATeCNICA.pdf>
Ações Locais -
http://www.rio.rj.gov.br/documents/11910668/12328344/ERRATA+21_10+REGULAMENTO+LAB+N%C2%B0+01_2020+PR%C3%8AMIO+A%C3%87%C3%95ES+LOCAIS+%282%29.pdf - Acesso em 06/12/2023

¹⁶⁶ Anexo 04 - Edital Arte & Escola

¹⁶⁷ Conforme errata publicada no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 163, publicado no dia 29/10/2020, p. 99

¹⁶⁸ Conforme expressado pelo então Subsecretário de Cultura, Thiago Sales, apesar de ter sido lançado 4 dias antes do edital Arte & Escola, o edital ações locais tinha apenas 103 inscritos, em 28/10/2020, enquanto o último tinha 701 inscrições até a referida data: “Continua ainda esclarecendo que foi percebida a diferença de inscritos do Ações Locais para o Arte Escola, e foi identificado que essa diferença se deu pela dificuldade de as pessoas fazerem o envio do vídeo. Por conta disso, a secretaria está publicando uma errata (...)liberando o candidato dessa obrigatoriedade” – Trecho da ata da reunião do GT LAB, realizada em 28/10/2020

Com o encerramento das inscrições em 30/10/2020, a SMC divulgou, em 05/11/2020, a lista dos habilitados, considerando o preenchimento dos pré requisitos e a apresentação de todos os documentos exigidos, dispondo de prazo de apenas 2 dias corridos para recursos que deveriam ser enviados até o dia 07/11/2020¹⁶⁹. Cabe consignar que o prazo original para apresentação de recursos era de dois dias úteis contados a partir do primeiro dia útil após a publicação, tendo sido alterado para “dias corridos”, contados do dia da publicação, na véspera¹⁷⁰ da publicação da lista de habilitados nos editais de fomento da LAB.

Após o prazo de recurso, a SMC publicou a lista final de habilitados em 10/11/2020¹⁷¹ que teriam seus projetos avaliados. Simultaneamente, a SMC divulgava o resultado do chamamento para cadastramento dos pareceristas responsáveis pela avaliação dos projetos inscritos nos editais. Após a fase de habilitação, o resultado final do chamamento de pareceristas foi publicado em 09/11/2020, um dia antes do início da fase de avaliação dos projetos dos editais de fomento¹⁷².

Segundo o planejamento da SMC, a publicação do resultado do chamamento para credenciamento de pareceristas se daria no dia 06/11/2020, sendo convocados para avaliação dos projetos entre os dias 08 e 12/11/2020¹⁷³, um período de apenas 4 dias para avaliação de 3.742 projetos¹⁷⁴. Considerando que só foi possível identificar a publicação em 09/11/2020, e que não houve alteração de data prevista para a divulgação dos resultados, é possível afirmar que tal prazo para a avaliação foi ainda menor.

Com efeito, o resultado preliminar da seleção dos projetos foi publicado no dia 13/11/2020, sendo aberto o prazo para recursos que, como visto, seria de dois dias corridos contados da data de publicação. Nesse ponto, importante destacar que, ao contrário do prazo disposto nos editais, a publicação do resultado informava que o prazo

¹⁶⁹ Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 166, publicado no dia 05/11/2020 – p. 62-165

¹⁷⁰ Errata alterando os prazos de recursos dos editais de dois dias úteis para dois dias corridos – Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 165, publicado no dia 04/11/2020 – p. 84

¹⁷¹ Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 169, publicado em 10/11/2020, p. 48-140

¹⁷² Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 168, publicado em 09/11/2020, p. 46-48

¹⁷³ Conforme informado pelo então Subsecretário da SMC em reunião do GT da LAB: “Hoje, dia 06/10/2021, sai a publicação final dos pareceristas, data essa que não deve ser divulgada ao público. Seguindo a exposição do calendário, Thiago participa que os dias oito a doze de novembro estão destinados à análise dos pareceristas sobre os projetos” – Ata da reunião do GT realizada em 06/11/2020

¹⁷⁴ Considerando a soma dos projetos habilitados em cada edital, conforme a publicação no DORIO de 10/11/2020, sendo: 1391 projetos habilitados no edital Fomento às Artes, 637 no edital Memória Técnica, 1228 no edital Arte Escola e 486 projetos no edital Ações Locais.

para recursos seria de 15hrs do dia 13/11/2020 às 23:59hrs do dia 14/11/2020, ou seja, apenas 36hrs de prazo¹⁷⁵.

Como mencionado anteriormente, o processo todo foi acompanhado pelo GT da Lei Aldir Blanc, sendo ali tratado a necessidade de remanejamentos de valores previstos em alguns editais dada a baixa demanda, como no caso do edital Memória Técnica. Em 17/11/2020, a partir da informação de que o referido edital teve apenas 689 habilitados – para os 1800 prêmios disponíveis-, ficou pactuado que o valor remanescente seria remanejado para os outros editais proporcionalmente ao número de inscritos em cada um deles. Assim, houve aumento de 150 prêmios no edital Arte Escola, 70 no edital Ações Locais e 80 no edital Fomento às Artes¹⁷⁶.

Em 23/11/2020, a Prefeitura publicou o resultado final de seleção dos projetos classificados em cada edital, já considerando o aumento de prêmios em cada um deles, sendo dado o prazo de 5 dias, contados da data da publicação, para envio da documentação exigida para contratação¹⁷⁷. No caso das pessoas jurídicas, os editais exigiam o envio de certidões negativas atestando sua regularidade fiscal e trabalhista, concedendo a possibilidade de apresentação de justificativa sobre a impossibilidade de apresentação de certidões negativas, considerando endividamento durante o período da pandemia¹⁷⁸.

Como se verá no subcapítulo seguinte, o processo de seleção dos editais (inciso III) caminhou de forma concomitante aos processos necessários para execução do subsídio (inciso II), o que permitiu que a SMC identificasse que o recurso previsto para execução deste último não seria utilizado na íntegra. Nesse sentido, foi decidido pelo remanejamento de parte do recurso¹⁷⁹, abrindo 15 novas vagas no edital ações locais, 31 no ações locais e 25 para o Fomento às artes.

Assim como no remanejamento de recursos realizado anteriormente, a distribuição do recurso foi efetuada de forma proporcional ao número de inscritos em cada edital, sendo publicada a convocação dos suplentes em 30/11/2020¹⁸⁰. Com isso, o

¹⁷⁵ Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 172, publicado em 13/11/2020 – p. 74

¹⁷⁶ Conforme informação constante na ata da reunião do GT da Lei Aldir Blanc, realizada em 17/11/2020 - *ibidem*

¹⁷⁷ Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, ano XXXIV, nº 177, publicado em 23/11/2020 – p. 156-247

¹⁷⁸ Conforme Anexo 4 dos editais. *Ibidem*

¹⁷⁹ Conforme informação constante na ata da reunião do GT da Lei da Aldir Blanc, realizada em 24/11/2020

¹⁸⁰ Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, ano XXXIV, nº 182, publicado em 30/11/2020 – p. 88

número final de projetos selecionados em cada edital foi: Ações Locais – 358 projetos; Arte & Escola – 439; Memória Técnica – 583¹⁸¹; e Fomento às artes – 320 projetos¹⁸².

Durantes as reuniões do Fórum Carioca de Cultura e o debate sobre a divisão de recursos entre editais e subsídio, a discussão sobre editais serem ou não o mecanismo mais adequado para fomento, principalmente para execução de um recurso emergencial, apareceu ainda que transversalmente nos temas. Algumas falas davam conta sobre como a concorrência, própria desse mecanismo, não seria o mais adequado em um momento emergencial em que se buscava atender ao maior número de pessoas.

Nesse sentido, além dos dados sobre os projetos contemplados, os dados sobre o número de projetos que foram inabilitados ou não obtiveram nota suficiente para seleção de seu projeto também nos ajuda a entender o debate provocado pela sociedade civil. Na tabela a seguir, vemos em azul claro o número de projetos inscritos em cada edital, em azul marinho o número de projetos habilitados e em verde o número de projetos selecionados:

Gráfico 07 – Relação de inscritos, habilitados e selecionados em cada edital da LAB

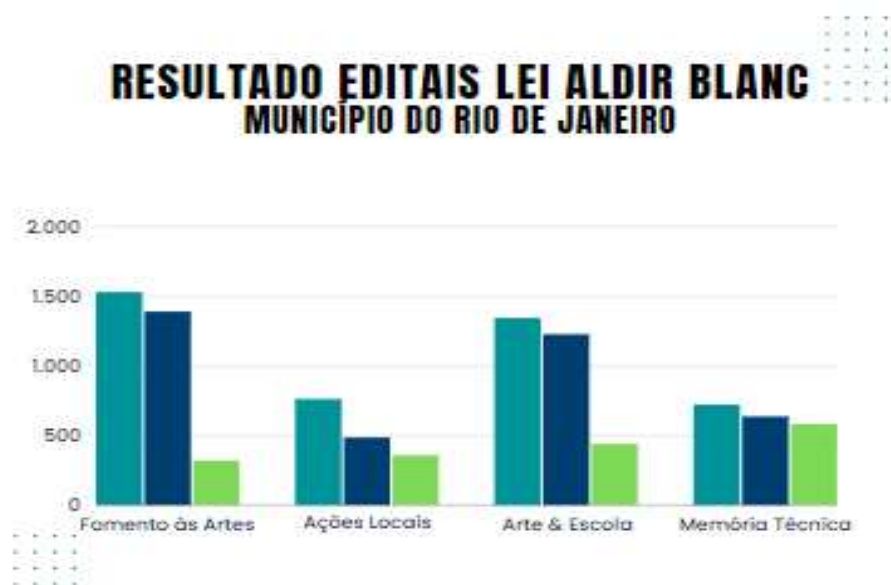


Gráfico próprio. Fonte Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro¹⁸³

¹⁸¹ O número final de projetos atendidos por esse edital foi menor do que o divulgado no resultado final da seleção, considerando desclassificações pós impugnações e falta de documentos necessários para assinatura do termo de fomento. Tendo em vista a ausência de suplentes, o referido edital terminou com menos projetos contemplados, um total de 563 projetos.

¹⁸² Número final obtido pela soma dos projetos selecionados em cada edital e a convocação de suplentes, conforme publicados, respectivamente, nos DORIO de 23/11/2020 e 30/11/2020.

¹⁸³ A tabela foi criada a partir dos dados fornecidos no Diário Oficial. O número de inscritos foi obtido a partir da soma do número de projetos habilitados e inabilitados em cada edital, divulgada no DORIO de 10/11/2020. O número de projetos habilitados também foi obtido na referida edição. Já o número de projetos selecionados foi obtida a partir da soma dos projetos selecionados, divulgada no DORIO de 23/11/2020, com o número de projetos suplementes convocados pós remanejamento de valores, conforme publicação no DORIO de 30/11/2020. *ibidem*

Os editais com maior número de inscrições foram o Fomento às Artes, com 1531 projetos inscritos, e Arte & Escola, com 1345. Nesses dois casos, tivemos, respectivamente, 20,9% e 32,6% de projetos selecionados. Já os editais de Ações Locais (762 inscritos) e Memória Técnica (722), editais com menor demanda, tiveram um percentual mais alto de selecionados: 46,9% e 80,7%, respectivamente.

Vale observar que o menor percentual (selecionados/inscritos) foi o edital com o maior prêmio previsto – R\$ 50 mil-, enquanto o maior percentual foi o de prêmio de menor valor – R\$ 1,2 mil. Se por um lado tal dado pode refletir o maior interesse em editais com prêmios maiores, também confirma a defesa por parte do Fórum de termos editais com prêmios menores, a fim de diminuir a concorrência e contemplar o maior número de agentes culturais que buscassem os editais da LAB.

Em relação à preocupação sobre a garantia de participação de pessoas físicas, vimos que apenas um dos quatro editais lançados não admitia inscrição de CPF, sendo ofertado apenas às pessoas jurídicas (incluindo MEI). De outro lado, os editais Ações Locais e Arte & Escola admitiam apenas CPF e/ou MEI, enquanto o edital Memória Técnica era exclusivo para pessoas físicas. Assim, considerando os projetos selecionados, vemos que a participação de pessoas físicas nos editais foram de 1295 dos 1700 projetos selecionados¹⁸⁴:

¹⁸⁴ Importante destacar que os dados são de projetos selecionados e não dos que foram efetivamente contemplados. Isso porque, após a publicação do resultado final dos editais, ora utilizada, havia prazo para envio dos documentos dos selecionados, podendo haver alteração nesses números. Contudo, a SMC não publicou a lista final dos projetos que efetivamente firmaram o termo de fomento, sendo feitas publicações avulsas de desclassificação e chamada de suplentes a partir do dia 03/12/2020. Prezando pela qualidade dos dados, foi feita a opção de trabalhar então com os números e informações dos projetos selecionados.

Gráfico 08 – Distribuição dos prêmios do inciso III entre CPF e CNPJ



Tabela própria. Fonte: Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro¹⁸⁵¹⁸⁶

A tabela acima demonstra que, em termos de número de projetos selecionados, a maior participação foi de pessoas físicas, representando 76,2% dos 1700 projetos selecionados no editais da LAB. Dada a disparidade de valores dos prêmios disponíveis em cada edital, importante também verificar a distribuição dos recursos destinado aos editais. Nesse ponto, importante recordar que enquanto o edital Fomento às Artes tinha prêmio de R\$ 50 mil para cada projeto selecionado, Ações Locais e Arte & Escola tinham prêmios de R\$ 13.178,29 e Memória Técnica de apenas R\$ 1.232,34 para cada contemplado:

¹⁸⁵ A partir dos dados de casos selecionados em cada edital, publicado no DORIO de 23/11/2020, e suplentes convocados em 30/11/2020. *ibidem*

¹⁸⁶ Dado o tempo desta pesquisa e os dados disponíveis, não foi possível fazer o levantamento sobre os MEIs, optando-se pela classificação apenas de pessoas físicas e pessoas jurídicas. Nesse sentido, cabe esclarecer que o percentual de 23,8% de projetos de CNPJ inclui também aqueles apresentados por microempreendedores (MEIs).

Gráfico 09 – Distribuição dos valores do inciso III entre CPF e CNPJ



Tabela Própria. Fonte: SMC/Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro¹⁸⁷

Como se pode verificar no gráfico acima, ao olharmos para a distribuição dos valores dos prêmios a situação se inverte. Enquanto 76,2% dos prêmios foram destinados para projetos selecionados de pessoas físicas, apenas 35,4% do valor dos editais foram executados em favor de CPFs. De outra parte, enquanto os CNPJs são responsáveis por apenas 23,8% dos projetos selecionados, acabaram por receber 64,6% do valor disponível¹⁸⁸.

Isso se deve, principalmente, a discrepância entre os editais Fomento às Artes, com 320 prêmios de R\$ 50 mil reais exclusivos para pessoas jurídicas, e Memória Técnica, com 583 prêmios de apenas R\$ 1,2 mil reais apenas para pessoas físicas. Nesse ponto, vale notar que o edital de Memória Técnica tinha originalmente 1800 prêmios disponíveis, mas dado o número de inscritos/habilitados, executou menos de 1/3 do que estava previsto.

Ainda assim, diante das limitações de recursos humanos na SMC, a edição de três editais com valores de premiação menores e admissão de inscrições de pessoas físicas de fato foi uma vitória da sociedade civil. Isso porque, com valores baixos, o número de

¹⁸⁷ Foi feito o cálculo de quanto de cada edital foi utilizado para pagamento de CPFs, multiplicando número de projetos de CPFs contemplados pelo valor do prêmio de cada edital. Verificado os resultados individuais de cada edital, foi feita a soma de todos para chegar ao valor total destinado a pessoas físicas. De igual forma, foi feito o cálculo para as pessoas jurídicas.

¹⁸⁸ Conforme já ressaltado na tabela anterior, o percentual referente a CNPJs também inclui os prêmios de projetos apresentados por MEIs.

projetos selecionados aumenta, aumentando também o número de processos administrativos individuais que deveriam ser abertos e volume de trabalho na SMC.

Além da garantia de participação de pessoas físicas, outra reivindicação bastante presente nas reuniões do Fórum Carioca de Cultura era a necessidade de maior distribuição territorial do recurso. Como visto, o pleito da sociedade civil foi atendido, em parte, a partir da aplicação de critério territorial em todos editais lançados, mas, aparentemente, baseado nas regiões administrativas da cidade, base considerada insuficiente por termos nas mesmas regiões localidades bastante desiguais.

Ainda assim, entender a eficiência dos critérios adotados diante de tão presente demanda se mostra importante. A presente pesquisa tomou por base os documentos públicos oficiais publicizados pela Prefeitura, trazendo no presente capítulo os dados de publicações do Diário Oficial e atas do GT da LAB, o que inviabilizou a análise de dados sobre a distribuição territorial¹⁸⁹.

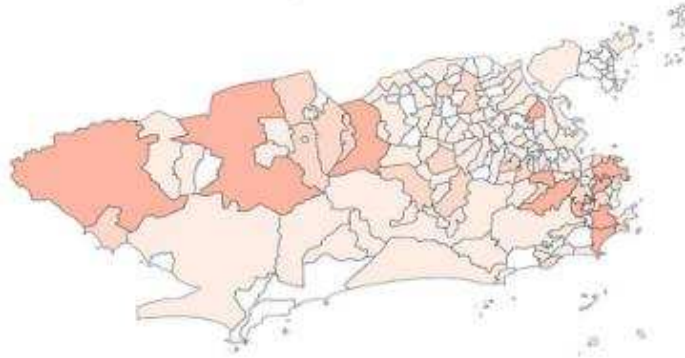
Contudo, a pesquisadora Veronica Diaz (2023) realizou, recentemente, uma análise sobre a distribuição dos recursos nos editais da LAB a partir de dados que lhe foram fornecidos pela SMC. A pesquisa identificou que, no edital Memória Técnica, edital com a premiação de menor valor, foram atendidos projetos de 107 dos 163 bairros da cidade, havendo maior concentração nos bairros de Santa Teresa, Tijuca, Botafogo, Laranjeiras, Flamengo, Copacabana e Centro (todos da AP 1 e 2). Os editais “Ações Locais” e “Arte & Escola” tiveram performances parecidas entre si, estando presente em 113 e 112 bairros, respectivamente. Contudo, enquanto o edital “Ações Locais” teve a maior concentração de recursos destinados à projetos de Campo Grande (AP 5), o resultados do edital “Arte & Escola” acabou tendo mais projetos nos bairros de Santa Teresa e Tijuca (AP 2) (DIAZ, 2023):

Mapa 1. Distribuição territorial dos selecionados - LAB MEMÓRIA TÉCNICA



¹⁸⁹ Considerando que as publicações oficiais não disponibilizam informação sobre endereço/local da sede da empresa ou domicílio da pessoa física.

Mapa 2: Distribuição territorial dos selecionados - LAB AÇÕES LOCAIS



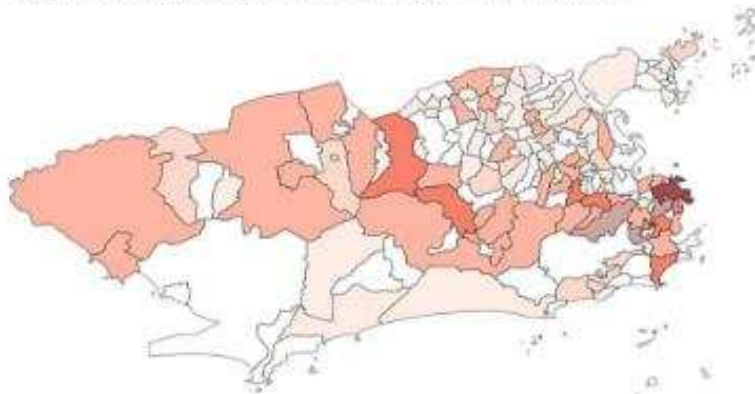
Mapa 3: Distribuição territorial dos selecionados - LAB ARTE & ESCOLA



Fonte: Veronica Diaz, 2023

Já no edital “Fomento às Artes” podemos perceber um maior número de bairros que não tiveram projetos contemplados (66 bairros) e uma maior concentração de valores em determinadas áreas, com destaque para o centro com mais de R\$ 1 milhão e os bairros de Santa Teresa e Tijuca com mais de R\$ 600 mil, todos da AP 1 e 2:

Mapa 4: Distribuição territorial dos selecionados - LAB FOMENTO



Fonte: Veronica Diaz, 2023

Ainda que possamos identificar maior concentração de recursos nas regiões que historicamente são mais atendidas pelas políticas de fomento, os resultados da referida pesquisa também mostram que os mecanismos adotados pela Lei Aldir Blanc resultaram no atendimento da maioria dos bairros da cidade¹⁹⁰, atestando a maior descentralização dos recursos. Da mesma forma, ainda que se tenha identificado a concentração de recursos em projetos de pessoas jurídicas, o registro de que 76,2% dos prêmios foram destinados a pessoas físicas mostra o peso dado para a reivindicação da sociedade civil, principalmente se considerarmos que o percentual de pessoas jurídicas também inclui MEIs.

3.2.2. Subsídio

Pensando no desafio de manutenção dos espaços artísticos e culturais, a LAB tinha em seu escopo a previsão de aplicação do recurso para pagamento de subsídio mensal, destinando o recurso para “microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as suas atividades interrompidas por força das medidas de isolamento social”¹⁹¹.

Dentre as exigências estabelecidas para execução do subsídio, a Lei previa a necessidade dos espaços artísticos e culturais comprovarem sua inscrição e respectiva homologação em cadastro oficiais nela listados. Como antecipado no capítulo 2, visando atender aos requisitos da Lei, a Prefeitura do Rio de Janeiro lançou seu Cadastro Municipal de Cultura em 13/08/2020. Além de aproveitar a oportunidade para realização de um mapeamento sobre a situação cultural da cidade, o Cadastro tinha como finalidade principal a execução do inciso II¹⁹², sendo questionado ao espaço, no ato da inscrição, se o mesmo tinha interesse em receber o benefício da Lei¹⁹³.

A criação do GT da LAB no mesmo dia tinha como um dos objetivos a identificação dos espaços artísticos e culturais na cidade do Rio de Janeiro visando a execução da Lei. Ao longo das reuniões do GT, a SMC compartilhava os números de

¹⁹⁰ Em sua pesquisa, Veronica Diaz (2023) traz um comparativo com o edital FOCA, lançado pela prefeitura em 2021, mostrando que a distribuição territorial nos editais da LAB de fato chegou a maior número de bairros do que o edital de 2021. De igual forma, o volume de concentração de recursos em determinados bairros/regiões da cidade foi menor na execução da LAB, indicando uma distribuição mais democrática do fomento.

¹⁹¹ Conforme inciso II, art. 2º da Lei nº 14017/2020

¹⁹² O que pode ser constatado na própria ementa da Resolução SMC nº 55/2020, que criou o Cadastro: “Dispõe sobre o Cadastro Municipal de Cultura do Rio de Janeiro, para a aplicabilidade da Lei Emergencial Cultural – Lei Federal nº 14.017 – Lei Aldir Blanc, de 29 de Junho de 2020” - ibdem

¹⁹³ Conforme informação constante no relatório “Cadastro Municipal de Cultura do Rio de Janeiro – Atendimentos aos requisitos da Lei 14.017/2020” – Anexo 05

inscritos no cadastro e desafios colocados na validação das inscrições feitas, destacando a necessidade de verificação dos espaços artísticos e culturais que de fato se enquadravam na classificação prevista na Lei Aldir Blanc.

Nesse sentido, ainda que tal validação já estivesse sendo realizada pelos servidores da SMC¹⁹⁴, novas demandas trazidas pela regulamentação federal, em especial a necessidade de verificação de elegibilidade a partir da consulta na base de dados de âmbito federal, fizeram com que a Secretaria publicasse, em 01/10/2020, uma nova Resolução¹⁹⁵ constituindo a “Comissão de Validação e Homologação do Cadastro Municipal de Cultura”, composta por três servidores da SMC. Tal comissão tinha, então, o objetivo de verificar a elegibilidade dos inscritos – como pré requisito para a homologação do cadastro – e fixar os valores do subsídio que cada beneficiário teria direito.

Assim, além da verificação de enquadramento na definição de “espaço cultural” prevista na LAB¹⁹⁶, a homologação estava sujeita a verificação de pré-requisitos como a interrupção das atividades do espaço em função da pandemia, a comprovação de atuação nos 24 meses anteriores à publicação da Lei e apresentação de proposta de contrapartida social a ser executada pelo beneficiário, seguindo também o estabelecido nas normas federais¹⁹⁷.

Nesse processo, também se fazia necessário a verificação das vedações previstas na LAB, sendo proibida a concessão do subsídio para os espaços culturais criados pela administração pública, bem como os que estivessem vinculados a instituições criadas ou mantidos por empresas e espaços geridos pelos serviços sociais do Sistema S, além de ser vedado o recebimento cumulativo de recurso, no caso do beneficiário estar em mais de um cadastro ou ser responsável por mais de um espaço cultural.

Ainda que a avaliação e triagem dos cadastros feitos fosse fundamental, cabe registrar que a dinâmica como o processo foi realizado pela SMC despertou dúvidas entre os agentes culturais. Como visto, enquanto o cadastro – pelo qual o agente deveria pleitear o subsídio – foi lançado em agosto/2020, a regulamentação municipal dispendo das

¹⁹⁴ Desde a ata da primeira reunião, realizada em 01/09/2020, a SMC compartilhava informações sobre a questão da validação de cadastro. A informação de que o “filtro” necessário para a validação já estava sendo realizado, pode ser encontrado na ata da reunião do dia 08/09/2020: “Esclarece que são duas mil, duzentas e oitenta e oito inscrições que estão sendo validadas por cinco pessoas trabalhando nesse processo de cadastramento” (p. 3)

¹⁹⁵ Resolução SMC nº 440/2020 – Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, ano XXXIV, nº 144, publicado em 01/10/2020 – p. 22

¹⁹⁶ Vide art. 8º, Lei nº 14.017/2020

¹⁹⁷ Vide art. 2º, art. 7º e 9º da Lei nº 14.017/2020

normas para aplicação da LAB só foi publicada em outubro. A ausência de uma regulamentação municipal que trouxesse maior transparência sobre como se daria o processo, somado à fragilidade do sistema utilizado para o cadastro – feito por “googleforms”-, fez com que muitos agentes ficassem em dúvida se tinham cumprido todas as exigências necessárias ou se o cadastro tinha sido feito de forma correta.

O tema era constantemente trazido pelas conselheiras da sociedade civil nas reuniões do GT da LAB, solicitando maior transparência no sentido de fornecer informações aos agentes culturais sobre a situação, sendo inclusive reivindicada a publicação de lista dos cadastros que tinham sido efetuados¹⁹⁸. Tal sugestão foi negada pela SMC diante da falta de recursos humanos e dificuldade procedimental de se publicar uma lista dos cadastrados em meio ao processo de avaliação das inscrições, sendo informado que, buscando contemplar a todos os inscritos até o dia 03/09/2020 – data de corte -, a Secretaria estava entrando “em contato com as pessoas que tiveram as inscrições incompletas”¹⁹⁹.

Contudo, a escolha da SMC de proceder com o contato individualizado com os agentes culturais sobre o cadastro só intensificava a aflição no setor, uma vez que, conforme destacado pela então coordenadora de fomento, não era possível “fazer uma mensagem massiva”, sendo dado retorno para cada agente cultural “aos poucos”. Na prática, isso resultou em maior preocupação de alguns inscritos que não tinham qualquer retorno da SMC, mas que, a partir da troca com outros agentes culturais, obtinham a informação de que a Secretaria estava entrando em contato para validação do cadastro.

As inquietações aumentaram após a publicação da tão esperada Regulamentação Federal que, como antecipado neste trabalho, previa que a contrapartida deveria ser “economicamente mensurável”. A novidade trazida pela regulamentação trouxe novas dúvidas na medida em que parte dos agentes culturais já haviam feito sua inscrição no Cadastro, ou seja, não tinham essa informação no momento de inscrição no Cadastro Municipal de Cultura, e outra parte por não saber como estabelecer uma contrapartida economicamente proporcional ao valor do subsídio sem que isso estivesse definido – a

¹⁹⁸ Em reunião do GT realizada em 09/09/2020, a conselheira Julia Franca registrou sua fala “no sentido de sugerir que a lista do inciso II fosse disponibilizada no site, por entender que muitas pessoas podem estar sem saber se conseguiram se inscrever, dúvida que constantemente tem afligido os que se candidataram”.

¹⁹⁹ Trecho da ata da reunião do GT da LAB, realizada em 09/09/2020

SMC sequer tinha regulamentado ainda quais seriam as faixas de valores na execução no Rio²⁰⁰.

Somente em 13/10/2020, a SMC publicou a homologação preliminar do cadastro, fornecendo um prazo de 5 dias para recurso dos inscritos que não constavam na lista. Nessa mesma data, com a publicação da regulamentação municipal, a dúvida sobre a contrapartida foi sanada, sendo estabelecido que os espaços culturais contemplados teriam novo prazo para envio da proposta.

O trabalho de validação e homologação feito pela Comissão acabou resultando em uma redução da previsão inicial de espaços culturais que seriam contemplados com o subsídio²⁰¹. Com efeito, a homologação final do cadastro foi publicada em 28/10/2020 e o resultado preliminar dos espaços culturais contemplados, após verificação de elegibilidade e avaliação dos critérios, foi publicada em 29/10/2020. Em 09/11/2020, após análise dos recursos, a SMC publicou o resultado final do subsídio (inciso II), prevendo um total de 1760 espaços contemplados.

Gráfico 10 – Relação de contemplados pelo inciso II em cada faixa de valor

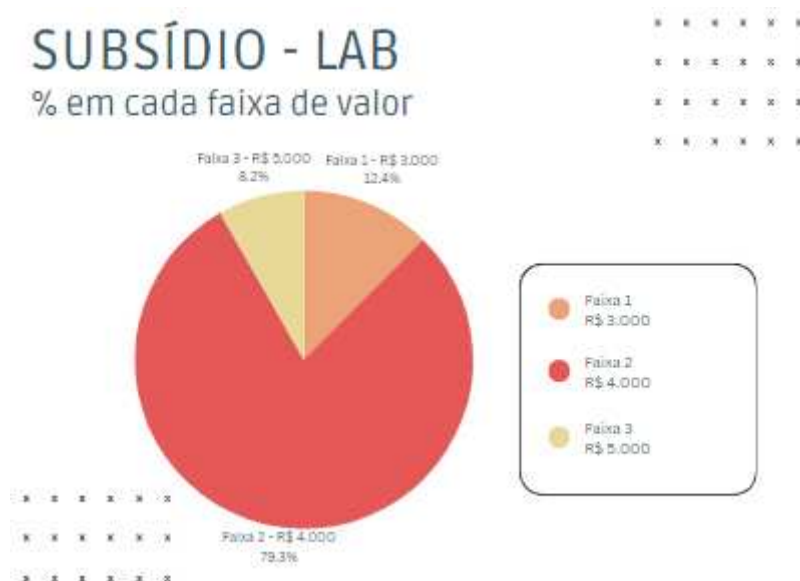


Gráfico próprio – Fonte: DORIO 09/11/2020²⁰²

²⁰⁰ Enquanto a inscrição para o subsídio/cadastro ocorreram no período de 13/08/2020 a 03/09/2020, a regulamentação federal só foi publicada em 18/08/2020 e a regulamentação municipal apenas em 13/10/2020.

²⁰¹ Como visto no subcapítulo 2.3, até o dia 03/09/2020 – data de corte estabelecida pela SMC -, o Cadastro Municipal de Cultura recebeu 2.763 inscrições que buscavam obter o subsídio mensal da LAB. Com base exclusivamente nas respostas fornecidas pelos próprios inscritos, o número de espaços culturais habilitados para a LAB caía para 2.288, número que foi utilizado nas projeções e planejamento da SMC para execução do subsídio na cidade.

²⁰² Tabela feita a partir da listagem de todos os beneficiários do subsídio, conforme divulgado no DORIO de 09/11/2020.

De acordo com a Resolução Municipal nº 442/2020, foi estabelecido que o subsídio mensal seria executado em três faixas diferentes (R\$ 3.000/ R\$ 4.000/ R\$ 5.000), sendo definido quanto cada beneficiário ganharia a partir da pontuação obtida nos critérios também definidos na referida regulamentação. Analisando os dados do relatório final de beneficiários selecionados para o inciso II, vemos que a maioria expressiva ficou classificada para a “faixa 2”, representando 79,3% dos 1760 espaços selecionados, enquanto na faixa 1, de menor valor, ficou com 12,4% dos casos, e a faixa 3, de maior valor, com 8,2%.

Vale notar que a resolução municipal previa o pagamento de duas parcelas, ainda que em um único ato, sendo certo que os beneficiários receberiam o equivalente a duas vezes o valor de cada faixa, ou seja, faixa 1 - R\$ 6 mil, faixa 2- R\$ 8 mil e faixa 3 - R\$ 10 mil.

Como visto, a inscrição de pessoas físicas, enquanto representantes de grupos e coletivos informais, também era admitida para o subsídio mensal. O esforço do CMPC nessa garantia e divulgação da informação trouxe resultados positivos. Ainda assim, vemos que a maioria dos beneficiários foi de pessoas jurídicas (incluindo microempreendedores):

Gráfico 11 – Distribuição do inciso II entre CPF e CNPJ

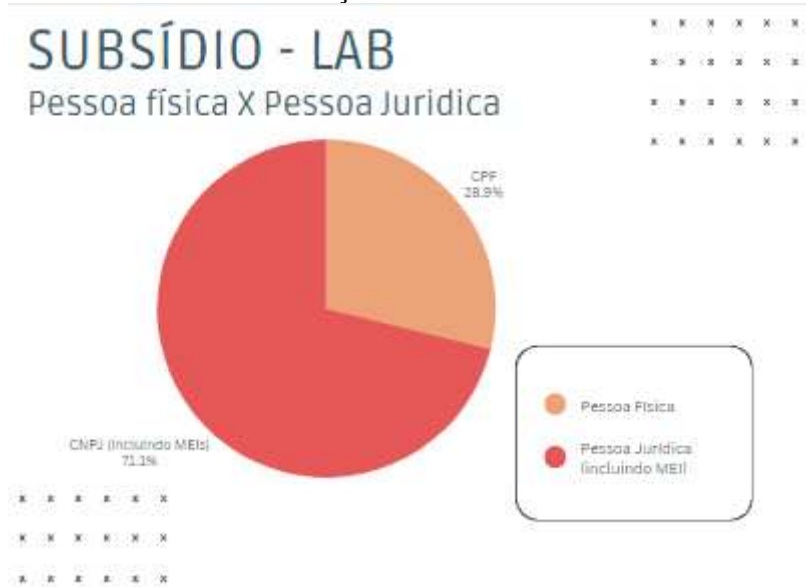


Gráfico próprio – Fonte: DORIO 09/11/2020²⁰³

²⁰³ idem

Após a publicação da listagem final de beneficiários do subsídio, com os respectivos valores, os espaços culturais tinham até 18/11/2020 para enviar a documentação exigida na regulamentação municipal, tais como “Declaração de contrapartida”, apresentando que a contrapartida era proporcional em, no mínimo 20% do valor do subsídio, “termo de concessão de subsídios” assinado e informações da conta bancária²⁰⁴.

Infelizmente, não houve nova publicação no Diário Oficial de lista completa dos selecionados após o decurso do prazo para envio da documentação necessária, não havendo como confirmar quais espaços cumpriram com as exigências da regulamentação municipal e efetivamente foram contemplados. Segundo informação da SMC, em relatório divulgado em abril/2021 (anexo 03), o resultado final do subsídio foi de 1506 espaços culturais contemplados. Já no relatório de gestão, apresentado pela SMC como prestação de contas ao Governo Federal, constam que foram contemplados 1511 espaços²⁰⁵.

A ausência de publicação da relação final de contemplados acabou por prejudicar a verificação aqui proposta. Ainda assim, a partir da análise dos dados publicados em 09/11/2020, foi possível constatar que o subsídio chegou para grupos informais, considerando que quase 30% dos selecionados eram pessoas físicas. Além disso, considerando a falta de dados sobre os endereços dos beneficiários, infelizmente não foi possível a análise da distribuição territorial desses recursos.

3.3. A Prestação de Contas

Mesmo com todas as questões encontradas no processo e os curtos prazos fixados na Lei, a Prefeitura do Rio conseguiu executar praticamente o valor total da verba transferida pela Lei Aldir Blanc ainda no ano de 2020, com resultados satisfatório na média esperada de beneficiários contemplados. Segundo relatório da SMC, divulgado no início de 2021²⁰⁶, o processo de execução da Lei em 2020 contemplou 3285 profissionais e organizações da cultura:

²⁰⁴ Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/lei-aldir-blanc/principal#subsidio-inciso-ii> – Acesso em 09/12/2023

²⁰⁵ Plano de ação nº 07208420200002-001082 – Disponível em <https://fundos.transferegov.sistema.gov.br/transferencia/plano-acao/detalhe/1082/relatorio-gestao/detalhe/3935/relatorio-gestao-dados-basicos> - Acesso em 08/12/2023

²⁰⁶ Anexo 03 – Relatório de Gestão da Lei Aldir Blanc – 120 dias (01/01 a 26/04)

Tabela 04 – Contemplados pela LAB no Rio de Janeiro

Inciso	Contemplados	Valor total
Inciso II	1.506	R\$ 11.928.000,00
Prêmio Ações Locais	358	R\$ 4.717.827,82
Prêmio Arte & Escola	439	R\$ 5.785.269,31
Prêmio Fomento a Todas as Artes	320	R\$ 16.000.000,00
Prêmio Preservação da Memória Técnica	563	R\$ 693.807,42
Credenciamento de Pareceristas	99	R\$ 225.720,00
Total	3.285	R\$ 39.350.624,55

Fonte: Secretária Municipal de cultura – Relatório de Gestão Lei Aldir Blanc – 120 dias (01/01 e 26/04 de 2021) – Anexo 03

Contudo, ainda que possamos encontrar resultados positivos nas análises feitas no item anterior, no sentido de atendimento dos critérios definidos pela sociedade civil e maior distribuição territorial dos recursos, o presente subcapítulo se destinará a avaliação do período posterior ao resultado dos mecanismos adotados para execução da Lei, entendendo que a avaliação da política cultural deve passar também pela análise do que ocorre com seus beneficiários após o recebimento do recurso.

Nesse sentido, cabe acrescentar que o presente trabalho teve seu recorte baseado na identificação dos principais objetivos e preocupações manifestadas pela sociedade civil no processo de construção do plano de ação para execução da LAB, sendo a questão da prestação de contas e possível endividamento dos contemplados uma das preocupações mais manifestadas pelos agentes culturais.

No capítulo 2, foi possível verificar que boa parte do debate sobre a aplicação do recurso passava pela questão das burocracias, não se limitando à prestação de contas financeira, mas também ao processo de inscrições e seleção dos editais. Havia o entendimento de que as demandas ali apresentadas – em especial, a participação de pessoas físicas e descentralização dos recursos no território-, só seriam possíveis se a aplicação se desse de forma desburocratizada, considerando que o objetivo era justamente

de também atender pessoas que não estavam familiarizadas com os trâmites necessários para acesso ao fomento/recursos públicos.

Ainda que houvesse acordo de parte do Poder Público com as preocupações apresentadas pela sociedade civil, as previsões legais vigentes traziam limitações para a desburocratização do processo. No caso dos editais, por exemplo, ainda que todos os editais tenham sido da modalidade de premiação, buscando garantir a prestação de contas por objeto e maior desburocratização, seu processo de aplicação sofreu impacto negativo dado o curto prazo disponível para as inscrições.

Com a fixação de prazo de apenas 60 dias para execução do recurso – somada às questões e dúvidas apresentadas sobre a LAB-, os editais do município tiveram uma média de apenas 10 dias²⁰⁷ para inscrição de projetos. É certo que questões estruturais de falta de informação e capacitação dos agentes culturais não se resolveriam da noite para o dia. Mesmo assim, se o objetivo era alcançar o máximo de pessoas, principalmente aquelas que nunca são atendidas pelas políticas de fomento, também é possível afirmar que o curto prazo disponível para inscrições dificultou o acesso aos recursos.

No caso do subsídio mensal, as limitações legais e burocráticas eram ainda mais evidentes. Diferente do caso dos editais, onde foi possível buscar modalidades de execução com a prestação de contas menos burocrática, o subsídio mensal possuía previsão na própria Lei que obrigava a comprovação financeira de uso do recurso. Por esse motivo, mesmo com tentativas da SMC no sentido de garantir a prestação de contas por cumprimento do objeto²⁰⁸, o entendimento da Procuradoria Municipal e assessoria jurídica da Secretaria era de que o texto da Lei não dava margens para essa opção.

A esperança de agentes culturais e da SMC era a de que a regulamentação federal trouxesse mais clareza e segurança jurídica sobre o que seria admitido na prestação de contas, autorizando variadas formas de uso de forma objetiva para que não fosse passível de interpretações contraditórias por parte dos órgãos fiscalizadores. Mas, como visto, não foi o que aconteceu, aumentando ainda mais a preocupação com a execução desta ação

²⁰⁷ Considerando que Ações Locais teve 14 dias de período para inscrição, Memória Técnica e Arte & Escola 10 dias, e Fomento às Artes apenas 8 dias.

²⁰⁸ “Sobre a prestação de contas, ele complementa que ainda há uma busca junto à Procuradoria para que seja pelo cumprimento do objeto. O que tem sido um empecilho para isso é que o inciso II da Lei Aldir Blanc encontra-se um pedido de prestação de contas formal (...) e o Procurador está compreendendo que isso é padrão, embora Carlos considere que não seja. Por isso Carlos ainda persiste com a procuradoria para a prestação de contas seja pelo cumprimento do objeto. Assim, ele aguarda pela próxima consideração por escrito da Procuradoria” – Trecho da ata do GT da LAB, referente a fala do então Subsecretário Carlos Correa – Reunião realizada em 13/10/2023 – p. 3

emergencial da LAB, principalmente nos casos das pessoas físicas/coletivos e grupos informais:

“(...)devido à característica desse grupo de contemplados, onde muitos nunca receberam recurso público, aumenta a responsabilidade do poder público em atender às demandas que o desconhecimento sobre as etapas processuais que a Administração Pública requer, em especial, quanto às exigências que serão necessárias ao ente federativo, e que o contemplado também precisa fornecer. O subsecretário compartilha que, quanto aos inscritos no inciso II, sua maior preocupação é com coletivos e MEIs, por não terem a mesma estrutura e entendimento sobre a prestação de contas que os CNPJs, visto que o exposto na lei em relação ao recursos foca-se nos ritos administrativos e, se os coletivos não apresentarem suas prestações de contas corretamente, isso poderá acarretar em problemas sérios, como a própria impossibilidade de receber outros recursos.”

(Trecho da Ata da reunião do GT da LAB, realizada em 06/11/2020 – p. 2)

Nesse sentido, segundo a Regulamentação Federal, os agentes culturais contemplados pelo subsídio mensal, além de executar a contrapartida social após a retomada de suas atividades, deveriam também apresentar a prestação de contas referente ao uso da verba, no prazo de 120 dias contados do recebimento da última parcela do subsídio mensal, devendo comprovar que a utilização do recurso foi aplicada para manutenção de sua atividade cultural, nos termos da normativa.

Em sua regulamentação municipal, a SMC trouxe complementação às informações sobre o uso da verba, dispondo que os beneficiários poderiam incluir gastos relativos às despesas indiretas que garantissem continuidade das atividades básicas, gastos com equipes administrativas e de campo que trabalhassem regularmente no espaço, além de esclarecer a vedação da despesa a título de pró-labore. A regulamentação municipal também estabeleceu novos prazos, dispondo que as contrapartidas teriam que ser executados no prazo máximo de 120 dias, após o encerramento do estado de calamidade pública, e que a prestação de contas deveria ser apresentada em até 90 dias, contados da data de recebimento do recurso.

Entendendo as limitações do que seria aceito para justificar o uso do recurso e buscando dar condições plenas de aplicação da verba concedida, a Prefeitura, após pressão da sociedade civil, publicou em 04/12/2020 o Decreto nº 48.248/2020²⁰⁹, admitindo o uso da verba a título de reembolso de contas já pagas pelo beneficiário no

²⁰⁹ Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIV, nº 186, publicado em 04/12/2020 – p. 3

período da pandemia. Cabe consignar que tal norma foi editada após diversas consultas às procuradorias, legislativo e também ao Tribunal de Contas da União²¹⁰, e que, por não haver respaldo jurídico, a admissão de reembolso foi condicionada a ausência de manifestação contrária por parte do Ministério Público²¹¹.

Por certo, se nem mesmo os Entes responsáveis pela execução da Lei ou os órgãos de controle tinham clareza sobre a melhor interpretação sobre o que seria aceito ou não na prestação de contas do subsídio, é de se imaginar a insegurança experimentada pelos agentes culturais. A situação se agrava quando pensamos nos grupos informais e pessoas físicas com pouca ou nenhuma familiaridade com o processo de prestação de contas.

Se por um lado o resultado de maior número de agentes culturais contemplados, com distribuição territorial razoável, era celebrado pela sociedade civil, dada a necessidade de recursos e a situação de emergência vivida, por outro tal dado trouxe maior temor sobre como seriam os resultados da prestação de contas.

Após algumas prorrogações de prazo para execução da contrapartida do inciso II e III²¹², a prefeitura divulgou o primeiro resultado da prestação de contas em 30/06/2022²¹³. A análise do resultado confirmou, infelizmente, o receio manifestado pela sociedade, ao mostrar que, dos 1511 espaços culturais beneficiados pelo subsídio, 59% tiveram suas contas reprovadas.

De igual forma, ainda que os editais da LAB (inciso III), formulados no município, tenham sido na modalidade de premiação, eximindo seus beneficiários do rito de prestação de contas financeira, havia a necessidade de apresentação de relatório de execução da contrapartida, o que também levou a um percentual considerável de reprovação de algum deles, a saber: Ações locais – 53% de reprovação; Arte e Escola –

²¹⁰ Conforme se verifica na ata da reunião do GT da LAB, realizada em 19/11/2020, em que a SMC relata as limitações jurídicas encontradas para admissão do reembolso, tendo sido realizada consulta ao TCU, pedindo esclarecimento sobre a interpretação da lei, “ e se constatou que nem mesmo dentro do próprio Tribunal de Contas e o Ministério haviam chegado a um consenso sobre essa pauta”

²¹¹ “*Parágrafo único.* Caso sobrevenha orientação do Ministério do Turismo afastando expressamente a possibilidade do reembolso expresso no parágrafo anterior, a Secretaria Municipal de Cultura deverá observar tal orientação” - *ibidem*

²¹² Em abril de 2021, a SMC publicou a Resolução nº 451/2021, prorrogando o prazo de execução da contrapartida e envio do relatório do inciso II e III até 31/10/2021. Posteriormente, em 29/10/2021, a SMC prorrogou o referido prazo para 19/11/2021, através da Resolução nº 467/2021. Em ambas as resoluções, o prazo de prestação de contas do inciso II não foi alterado, sendo mantido o prazo original de 90 dias após o recebimento do recurso, nos termos da Resolução nº 442/2020. – Disponível, respectivamente, em DORIO 22/04/2021, p. 38-39; DORIO 29/10/2021, p. 36

²¹³ Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXVI, nº 71 – Edição publicada no dia 30/06/2022, p. 180-191

17% de reprovação; Memória Técnica – 45,5% de reprovação; e Fomento à todas as Artes – 9% de reprovação²¹⁴.

Na divulgação do resultado, a SMC estabeleceu um prazo de cinco dias úteis para o recurso, sendo posteriormente prorrogado por mais cinco dias úteis²¹⁵, terminando em 14/07/2022. Somente em 02/01/2023 foi publicado o resultado final da prestação de contas, revelando uma melhora nos índices de reprovação da prestação de contas.

No caso dos editais, por exemplo, vimos que em todos houve a queda de número de proponentes com as contas rejeitadas, reduzindo significativamente o percentual de reprovação: Ações locais – 17% de casos reprovados; Arte & Escola – 5,5%; Fomento às Artes – 5%; e Memória Técnica – 32,7%. Infelizmente, diferente dos outros casos, o edital de Memória Técnica manteve um percentual significativa de proponentes com reprovação na fase de prestação de contas.

Na grande maioria dos casos, a reprovação não ocorreu por alguma questão técnica, mas sim pela ausência de relatório enviado pelo proponente. Chama atenção que o percentual mais alto seja justamente o edital dos técnicos, categoria que batalhou para ter um instrumento próprio justamente por sempre ficar a margem das políticas e não ter acesso ao fomento. Em seguida, vemos que o percentual mais alto é o do edital Ações Locais, cuja maior concentração territorial foi na AP 5, área da cidade que costuma ter maior dificuldade no acesso ao fomento. Ou seja, os casos com maior percentual de reprovação foram justamente aqueles que indicam ter chegado a agentes com pouca familiaridade com o fomento.

Sobre o resultado na prestação de contas do subsídio, cabe algumas ressalvas. Como visto, infelizmente a relação de espaços culturais efetivamente contemplados – após o prazo para envio da documentação necessária – não foi publicada oficialmente. Assim, com no relatório de gestão apresentado pela SMC na plataforma +Brasil, temos a informação de que, dos 1760 espaços selecionados²¹⁶, apenas 1511 foram efetivamente contemplados.

Contudo, foi possível verificar que no resultado final da prestação de contas constavam mais casos do que o divulgado, totalizando 1525 espaços. Nesse sentido, uma análise mais apurada do resultado demonstrou alguns erros na planilha divulgada pela

²¹⁴ Cálculos próprios a partir dos relatórios finais de cada edital divulgados pela prefeitura. Fonte: Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXVI, nº 71 – Edição publicada no dia 30/06/2022, p. 163-180

²¹⁵ Diário Oficial do Município do Rio, ano XXXVI, nº 77, publicado em 08/07/2022 – p. 77

²¹⁶ Conforme publicação DORIO 09/11/2020

SMC, sendo identificados: 25 casos de duplicidade; 4 casos que constavam tanto na lista de reprovados, como na de aprovados; e 4 linhas da planilha “vazias”, sem as informações completas dos espaços.

Novamente essa pesquisa se deparou com limitações diante da inconsistência dos dados e falta de maior clareza na divulgação correta das informações. Ainda assim, excluindo os erros acima destacados, entendi que a análise dos 1488²¹⁷ remanescentes seriam suficientes para nos fornecer informações sobre o percentual de reprovação no inciso II pós fase recursal:

Gráfico 12 – Resultado da Prestação de Contas inciso II



Gráfico próprio. Fonte: DORIO 02/01/2023

O resultado final da prestação de contas mostra uma melhora em relação ao resultado anterior à análise de recursos. Ainda assim, o percentual de 50% dos proponentes com as contas reprovadas, mostra que os temores do setor foram concretizados. Como visto, o receio manifestado pela sociedade civil vem da histórica disparidade entre as burocracias excessivas próprias das normativas utilizadas para análise da prestação de contas e a informalidade do setor, não sendo a primeira política cultural que tem a realização de seu programa e objetivos iniciais atravessados por essa questão.

Nesse sentido, considerando o indicativo de importância da participação de grupos e coletivos informais da cultura, representada pelas pessoas físicas, entendi que seria

²¹⁷ Excluindo as duplicidades (25) e as linhas vazias (4), além de desconsiderar os quatro casos que constavam como “aprovados” e “reprovados” (8), o número de casos diminuiu de 1525 para 1488 processos.

importante uma análise focada nos CPFs. Considerando que o resultado final sobre a prestação de contas não possuía a informação de quais processos de referiam à pessoas físicas e quais eram inscrições de CNPJs, os dados abaixo foram obtidos a partir do cruzamento do resultado final da prestação de contas, publicada em 02/01/2023, com a seleção final do subsídio, divulgada em 09/11/2020:

Gráfico 13 – Resultado da Prestação de Contas do inciso II nos casos de CPFs contemplados



Gráfico 14 – Resultado da Prestação de Contas do inciso II nos casos de CNPJs contemplados



Gráficos próprios. Fonte: Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro

Como se pode verificar nos gráficos acima, os espaços culturais representados por pessoas físicas (indicando maior informalidade) tiveram um percentual significativamente maior de reprovação na prestação de contas do que os casos representados por pessoa jurídica. No primeiro gráfico (gráfico 13), foi analisada a

incidência de reprovação das contas considerando o total de casos de pessoas físicas contempladas pelo subsídio, indicando que 64,9% dos casos foram reprovados. Em contrapartida, no segundo gráfico (gráfico 14), vemos que a incidência de reprovação nos casos de pessoas jurídicas é menor, indicando apenas 42,4%.

Em uma análise sobre as razões para a reprovação dos casos do subsídio, é possível constar que o principal motivo de indeferimento foi de fato resultante de problemas com a prestação de contas financeira (ausência de documentos específicos, não comprovação de “despesas válidas”, comprovantes de despesa em nome da pessoa física e não do CNPJ, etc).

Mas uma análise mais detida dos processos dos agentes culturais beneficiados com o subsídio mensal da LAB no Rio de Janeiro, mostra que o alto número de rejeição das prestações de contas foi além das burocracias, exigências de formalidades e notas fiscais específicas. O segundo motivo mais presente na rejeição da prestação de conta foi de agentes que enviaram sua prestação de contas financeiras, mas deixaram de apresentar o relatório de execução da contrapartida no prazo exigido.

De igual forma, vimos a manutenção de percentual considerável de casos reprovados no edital de Memória Técnica que, como visto, só tinha o relatório de execução da contrapartida como exigência. O primeiro olhar sobre esses casos levanta a hipótese de que tais problemas se devam a falta de familiaridade com os mecanismos e prazos de editais, além da falta de estrutura e/ou iniciativa da Secretaria Municipal de Cultura para fornecer auxílio e capacitação para concretização dos objetivos da política cultural.

É certo que a análise mais aprofundada das razões de indeferimento da prestação de contas se faz necessária para identificar os problemas e possíveis demandas de complementação de futuras políticas culturais para que não haja o alto número de rejeição da prestação de contas. Ainda assim, o simples olhar sobre os altos percentuais de rejeição encontrados destaca, por si só, a importância de termos maior atenção para a fase de prestação de contas, a fim de evitar que políticas culturais como a LAB, que refletem programas inovadores e de construção democrática, tenham sua execução comprometida.

3.4. “Ah, o arco-íris virou quebra-luz”: Problemas no caminho

Seja pela forma como foi construída, por ter sido aprovada e executada em plena gestão avessa à cultura, ou por seu caráter inovador, colaborativo e atento às necessidades do setor, pode-se afirmar que a Lei Aldir Blanc representou um importante marco para as

políticas culturais no Brasil. Seu caráter participativo trouxe reflexos na construção do plano de ação que seria aplicado na cidade do Rio de Janeiro que, como visto, significou a concretização de resultados positivos na execução da Lei a nível municipal.

Contudo, a análise aqui trazida também revelou problemas na execução, principalmente – mas não só- quando nos debruçamos nos dados da prestação de contas, sendo importante buscar identificar as questões presentes no processo. Ainda que não se tenha a pretensão de apontar as soluções, entendo que a identificação das questões podem auxiliar na reflexão sobre os desafios encontrados e melhorias necessárias para a efetividade de políticas culturais comprometidas com a diversidade e execução democrática.

Nesse sentido, vimos no subcapítulo anterior o resultado negativo da prestação de contas, com número considerável de projetos reprovados. Ainda que se tenha obtido resultados positivos na execução das ações previstas na LAB – subsídio e editais – com maior participação de agentes culturais informais e distribuição territorial dos recursos, atendendo áreas da cidade e setores normalmente excluídos das políticas de fomento, o processo de prestação de contas acabou por minar parte desses ganhos construídos com participação ativa da sociedade civil:

“Não bastasse a rigidez autoritária da burocracia, a rotina e a repetição administrativa, no caso da cultura, são visceralmente contrárias à atividade cultural, à sua lógica, ao seu tempo, à sua oportunidade e ao seu sentido. Imagine-se, portanto, o que há de suceder quando se traz para um órgão público a proposta de Cidadania Cultural! Em uma única proposta política, dois antagonismos com a burocracia: democracia e cultura.” (CHAUI, 2021. P. 99)

Marilena Chauí (2021) destaca a contradição encontrada entre a rigidez da burocracia presente na Administração Pública e a dinâmica encontrada no setor cultural. A importância da participação social na construção das políticas públicas está diretamente associada à relevância de contar com o conhecimento de quem vivencia as demandas que serão atendidas por elas. Nesse sentido, a contradição entre burocracia e realidade do setor cultural se traduz em uma contradição com a própria democracia.

Como visto na fala do representante do Tribunal de Contas da União (subcapítulo 3.1 – p. 99), o papel dos órgãos de controle, no que se refere a prestação de contas, tinha como objetivo assegurar a transparência e responsabilidade da Administração Pública, buscando garantir que o recurso seria aplicado para finalidade estabelecida na Lei e dar publicidade sobre sua execução. Com efeito, a garantia de publicidade e transparência de

como a verba foi aplicada tem relação direta com os outros princípios constitucionais da legalidade, eficácia, moralidade e impessoalidade que norteiam a nossa democracia, sendo necessário para a garantia do próprio controle social.

Nesse sentido, entende-se que a premissa do controle social sobre a aplicação das verbas públicas deveria ser a fiscalização e verificação se o Estado cumpre ou não com suas obrigações impostas pela estrutura constitucional. Tal entendimento se revela fundamental quando olhamos a questão da burocracia própria dos mecanismos de controle e as políticas culturais.

Como antecipado no primeiro capítulo, o Estado tem obrigação constitucional de atuar na garantia da cultura enquanto direito e que, por estar ligado à sua função promocional, demanda a execução de políticas públicas e aporte de recurso. Assim, no caso da cultura, a finalidade das ferramentas de controle seria a de dar publicidade e atestar se o Estado está executando ou não políticas públicas que garantam o direito a cultura, devendo ter o foco mais voltado para a finalidade e objetivo da política.

Isso porque, em se tratando de políticas voltadas para um setor majoritariamente informal, a atuação do controle voltada para uma análise estritamente formal e burocrática pode acabar minando o objetivo de políticas culturais mais atentas às demandas do setor, justamente porque o objetivo de se atender setores informais entra em conflito com a burocracia:

“Se é verdade que as legislações e suas jurisprudências existem para proteger a coisa pública contra crimes dos administradores, se é verdade que os procedimentos legais ou jurídicos possuem uma lógica para garantir controle e fiscalização sobre os atos administrativos, também é verdade que o positivismo e o formalismo jurídicos operam para bloquear e impedir o exercício efetivo da política.”
(CHAUÍ, 2021, p. 103)

Em outras palavras: se a finalidade das ferramentas de controle é a de garantir que o Estado cumpra suas obrigações constitucionais; se o Estado tem obrigação de garantir os direitos culturais a partir da promoção de políticas públicas e alocação de recursos; e se as ferramentas de controle muitas vezes bloqueiam e impedem “o exercício efetivo da política”, podemos dizer que a atuação dos órgãos de controle na Cultura, quando focadas na formalidade e burocracias, acaba por ir contra sua própria finalidade.

A Lei Aldir Blanc traduziu a formulação de uma política que atendia a situação de emergência imposta pela pandemia de Covid-19, mas principalmente que trazia mecanismos de atendimento ao setor cultural de acordo com a sua realidade. Ou seja, possuía pontencial de fazer com que o Estado garantisse os direitos culturais, cumprindo

sua obrigação constitucional. Mas, a julgar pelos resultados encontrados na prestação de contas dos projetos cariocas, vimos que os efeitos das ferramentas de controle acabaram por minar o objetivo central dessa política cultural, resultando no endividamento de diversos agentes culturais.

Como visto, a regulamentação da Lei acabou por privilegiar as ferramentas de controle e previsão de sanções aos agentes públicos²¹⁸, deixando a desejar nos esclarecimentos e segurança jurídica necessárias para execução da política pelos gestores locais, reproduzindo o fenômeno de “Direito Administrativo do Medo”:

“[...]do controle das contas públicas no Brasil]. A forma burocrática como se comporta gerou um fenômeno recente denominado “Direito Administrativo do medo”, que tem dificultado a tomada de decisão por parte de gestores públicos, além de afugentar bons servidores com receio de serem punidos pelos órgãos de controle”
(GAVINHO, 2021 – p. 126)

No caso da LAB, além do receio com as sanções previstas, a demora²¹⁹ na publicação da regulamentação federal trazia enorme insegurança para os gestores locais, em especial os dos municípios, que já se viam diante do enorme desafio de execução em apenas 60 dias após a chegada do recurso. Havia assim a necessidade de um planejamento com antecedência, a fim de viabilizar a execução no prazo estabelecido, mas, ao mesmo tempo, não se tinha as informações necessárias de parte do Governo Federal.

A situação foi piorada pela previsão de novos mecanismos de controle e transparência previstos na regulamentação federal, como foi o caso da consulta obrigatória à base de dados de âmbito federal, que não estava no radar dos gestores. Tratava-se de mais uma demanda para a equipe já reduzida, o que acabou atrasando a execução no Rio de Janeiro²²⁰. Além disso, os esclarecimentos do TCU sobre a regulamentação, indicavam que uma das sanções foi prevista justamente para

²¹⁸ Fato que se constata não só pela análise do Decreto nº 10.464/2020, mas também na fala do então Coordenador Geral da SECULT/Mtur: “a gente buscava garantir a transferência desses recursos com segurança, permitir a verificação dos requisitos de elegibilidade que estão previstos na lei e garantir mecanismos de monitoramento, controle e avaliação do que foi executado pelos entes. Então, definido essa linha de ação, a gente desenhou o decreto pensando ele e ele vem para regulamentar a lei. E ele é um instrumento para atingir esses objetivos que eu apresentei aqui.” – Trecho do webinar “Lei Aldir Blanc: Controle e Fiscalização”²¹⁸ – 20/08/2020 – 00:41:54”

²¹⁹ Importante observar que a classificação de “atraso” ou “demora” da publicação da regulamentação tem relação com a urgência de aplicação da Lei e os próprios prazos nela fixados, que obrigavam a execução até 31/12/2020 e fixava o prazo de apenas 60 dias para que os municípios aplicassem o recurso, demandando dos gestores locais um planejamento com maior antecedência.

²²⁰ Conforme trecho da ata da reunião de 13/10/2020, do GT da LAB “(...) por isso convocou a reunião de amanhã a fim de criar um mutirão para atender essa necessidade de inserção na Dataprev, trabalho este que Carlos afirma (...) pode atrasar um pouco a execução de algumas tarefas”

responsabilizar a “pessoa” responsável pela consulta, nos casos de pagamento autorizados em desacordo com o que a regulamentação estabelecia²²¹.

O que vimos presente na regulamentação da LAB retrata bem o fenômeno denominado “Direito Administrativo do Medo”, ao trazer, em nome do controle e garantia da transparência de aplicação dos recursos, novas exigências e previsões de sanções, inclusive aos “CPFs” dos agentes públicos. Em uma das reuniões do GT da LAB, no Rio, é possível constatar como essa questão estava sendo encarada pela SMC:

“Ressalta que o intuito desta equipe do Poder Público é executar a Lei Aldir Blanc da melhor forma possível, ainda que a mesma esteja elaborada com muitas “possíveis armadilhas” e muitas sanções, como se a intenção fosse a inexequibilidade”
(GT DA LAB – Ata da reunião de 08/09/2020 – p. 9)

Os receios com as sanções previstas e falta de clareza sobre o que seria admitido, qual a melhor interpretação ao que estava posto nas normas referentes à LAB, demandavam a busca a todo tempo por maior segurança jurídica, com consultas contínuas à Procuradoria Municipal, o que por vezes retardava o processo de execução e, em outras, frustrava os planejamentos iniciais traçados em conjunto com a sociedade civil. Nesse segundo ponto, importante destacar que o impacto do formalismo jurídico nas definições sobre como a execução se daria no Rio, sendo possível identificar tentativas de atender ao pleito da sociedade civil que foram impedidas por pareceres da Procuradoria Municipal²²².

No tocante ao maior atendimento aos CPFs/pessoas físicas, por exemplo, vimos que o edital de Formação, voltado para pessoas físicas, com prêmios maiores – R\$ 20 mil reais-, foi vetado por haver entendimento de que configuraria sobreposição, conflitando com o disposto na regulamentação federal²²³. De igual forma, diante da demanda baixa em relação ao número de prêmios disponíveis no edital Memória Técnica, a SMC aventou a possibilidade de aumento dos valores individuais do prêmio, dentro das margens do valor total previsto para o edital, o que também não foi autorizado pela

²²¹ “o §9º do artigo 2º, isso foi algo que nós do TCU nos preocupamos quando estávamos trabalhando na regulamentação do decreto para que o agente público responsável pelo pagamento, que, em desacordo com a questão da consulta, também pudesse ser responsabilizado. Qual é a ideia aqui? A ideia é que quem tiver fazendo a consulta, a máquina vai verificar o “LOG” dessa pessoa que está fazendo a consulta para poder depois verificar se existe ou se não existe essa consulta, se a consulta foi feita de forma certa ou errada (...) aquela pessoa que for fazer a análise, que vou fazer a consulta, ela tem que ser cuidadosamente escolhida pelo agente público” – Marcio Andrés Santos, TCU – Trecho do Trecho do webnário “Lei Aldir Blanc: Controle e Fiscalização” – 20/08/2020 – 01:51:20”

²²² Informação obtida nas informações constantes nas atas das reuniões do GT da LAB, a partir dos relatos dos gestores da própria SMC.

²²³ Conforme ata da reunião de 13/10/2020 do GT da LAB

Procuradoria²²⁴. Outra questão foi a proposta que o subsídio fosse destinado a empresas de pequeno porte, estabelecendo um teto de faturamento anual para os possíveis beneficiários, mas que não foi aplicado dado o entendimento de que não caberia ao Município a regulação de teto para aplicação de um recurso federal²²⁵.

Para além do descompasso identificado entre anseios da sociedade com aplicação da LAB e prioridades traduzidas na regulamentação federal, prezando mais pelo controle do que pela satisfação dos objetivos da Lei, é importante também trazer a reflexão sobre o quanto as medidas adotadas por órgãos de controle muitas vezes se distanciam das realidades encontradas nas gestões municipais:

“(…)esta circunstância não pode ser negligenciada no memtno da efetivação do controle, diante de um país das dimensões e com as diferenças regionais do Brasil, quando, muitas vezes, falta caneta e papel nas muitas repartições públicas brasileiras”
(GAVINHO, 2021 – p. 63)

Mesmo se tratando da capital do Estado, o município do Rio de Janeiro encontrava uma realidade precária em termos de política cultural. Além de sofrer com a queda recorrente de seu orçamento, com cortes iniciados na gestão anterior e piorada na gestão de Marcelo Crivella, o setor da cultura se via, em 2020, com uma secretaria de cultura ausente, sem qualquer política de fomento direto há 4 anos, e com poucos recursos financeiros e humanos disponíveis.

Esse cenário também representou, por si só, problemas na execução. Por diversas vezes, os gestores da SMC registravam a falta de pessoal, pedindo compreensão da sociedade civil sobre o desafio na execução da Lei com poucos servidores disponíveis²²⁶. Além disso, a SMC ainda lidava com os desafios próprios da pandemia de Covid-19 que, durante o processo de execução da LAB, ainda tinha números altos de mortes e contaminação, o que também afetou o número de pessoas disponíveis para o trabalho:

“Esclarece que são duas mil e oitenta e oito inscrição que estão sendo validadas por cinco pessoas trabalhando nesse processo de cadastramento, dentre as quais já houve duas baixas por Covid-19. Hoje, nós estamos trabalhando em quatro pessoas nessa validação de cadastro, quando eram na verdade seis, mas reduzidos a quatro na esperança de que ninguém mais se contamine com esse vírus”
(GT da LAB – Ata da reunião de 08/09/2020 – p. 3)

²²⁴ Conforme ata da reunião de 17/11/2020 do GT da LAB

²²⁵ Conforme ata da reunião de 15/09/2020 do GT da LAB

²²⁶ “Continua esclarecendo que todo o trabalho é feito de forma manual e que a Secretaria Municipal de Cultura não possui quadros suficientes para todas as tarefas que essa execução exige, mas que não há medição de esforços para que todo o trabalho seja feito com a maior lisura e dentro dos prazos determinados” – Trecho da ata da reunião de 01/09/2020 do GT da LAB – p. 2

Não bastasse as questões estruturais da SMC, um outro ponto que merece atenção é que a execução da LAB se deu em pleno processo eleitoral para Prefeitura, trazendo impactos principalmente na comunicação e divulgação dos editais e ações da SMC para aplicação dos recursos, tendo em vistas as limitações impostas pela legislação eleitoral²²⁷.

Os efeitos do processo eleitoral foram intensificados com a troca de governo. Em outubro, em meio a divulgação de pesquisas que indicavam a não reeleição do então prefeito, a SMC ainda sofreu com troca de secretários. Em 06/10/2020, o então Secretário de Cultura do Município foi exonerado, a pedido, sendo nomeada a então subsecretária da pasta²²⁸. Além disso, em 27/10/2020 foi a vez da Coordenadora de Fomento da SMC, também exonerada a pedido da própria²²⁹.

Ambas as alterações de cargos importantes para execução da Lei se deram no mês de início efetivo da execução, com o encerramento das inscrições nos editais da LAB em 30/10/2020 e divulgação da lista preliminar de beneficiados pelo subsídio em 29/10/2020. Diante dos indicativos de pesquisas, os gestores da SMC já trabalhavam com a idéia de não reeleição do então Prefeito, tendo que efetuar a execução da LAB em meio a incertezas sobre sua permanência na pasta ou até mesmo de seus empregos -nos casos dos comissionados:

“Carlos afirma ainda que, neste período de final de gestão, motiva os funcionários a se dedicar em meio a tanto cansaço não é fácil, mas reconhece que este momento é nobre para quem o faz. Explorar isso em uma equipe diversa, sobretudo na cultura, é complexo por si só. Carlos Correa entende que este tempo aqui não é um tempo gasto, mas sim aproveitado e que, futuramente, poderá ser compreendido melhor tudo o que se podê ser tirado dele”
(GT da LAB – ata da reunião de 13/10/2020 – p. 14)

Diante do resultado das eleições municipais e confirmação de não reeleição do então prefeito, vimos os resultados da LAB e processos de pagamento serem feitos em meio à transição de governos. Além disso, com as alterações de prazo da LAB em 2021 – prorrogando o prazo para entrega de relatório de gestão, inclusive – vimos que o processo iniciado em agosto/2020 só foi “concluído” com a divulgação do resultado final

²²⁷ “A conselheira lembra que há limitações neste momento devido ao calendário eleitoral, mas que os informes seguem em banner específico dentro do site da secretaria” – Trecho da ata da reunião de 06/10/2020, p. 2; “Cleise Campos lembra que ainda não há autorização para uso do Facebook e outras redes sociais” – Trecho da ata da reunião de 13/10/2020, p. 12

²²⁸ Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, ano XXXIV, nº 147, publicado em 06/10/2020 – p. 13

²²⁹ Diário Oficial do Município do Rio, ano XXXIV, nº 161, publicado em 27/10/2020 – p. 9

da prestação de contas em janeiro/2023. Considerando esse período, o processo de execução da LAB teve 3 secretários municipais de cultura distintos²³⁰, ocorrendo também alterações de parte da equipe que estava diretamente envolvida no processo²³¹.

A instabilidade de diferentes gestores à frente da Secretaria e trocas nas equipes diretamente associadas à execução da Lei, além da falta de estrutura, inclusive tecnológica, para preservação de dados e documentos, por certo também trazem suas questões, principalmente na qualidade das informações sobre a execução, podendo também ter relação direta com o resultado da LAB.

O maior exemplo sobre as inconsistências dos dados está no resultado do subsídio aos espaços culturais. A não publicação de uma lista oficial final com a relação de todos os contemplados, considerando o prazo de envio da documentação necessária, não fornece segurança sobre qual seria o resultado final. Soma-se a isso os erros encontrados nas planilhas da SMC, quando da publicação do resultado final da prestação de contas. Segundo informações da SMC, em abril de 2021, tínhamos 1506 contemplados, com valor total de R\$ 11.928.000,00. Já o relatório de gestão apresentado em 31/12/2022 ao Governo Federal dispõe da informação de que foram 1511 espaços culturais contemplados pelo inciso II, sem contudo informar o valor total executado no referido inciso.

Segundo consta no relatório da SMC de abril/2020 (anexo 03), a nova gestão se deparou com um “cenário de fragilidades”, seja por questões da própria estrutura da secretaria ou por insegurança nas orientações do Ministério do Turismo, listando as seguintes questões:

- “ 1. Vulnerabilidade na redação de alguns tópicos dos regulamentos.
2. Ausência de um sistema digital de gerenciamento de regulamentos.
3. Canais de atendimento pulverizados, dificultando a administração da comunicação com os proponentes.
4. Pagamentos faltantes ou executados de maneira equivocada.
5. Ausência de publicação dos manuais completos de prestação de contas e apresentação de relatórios
6. Dificuldade de execução das atividades presenciais aprovadas, devido ao agravamento do quadro pandêmico.
7. Dificuldade de cumprimento dos prazos de realização das contrapartidas dispostos nos regulamentos, por parte dos proponentes, devido ao agravamento do quadro pandêmico.

²³⁰ Considerando o período destacado, a SMC teve a frente os seguintes secretários: agosto a outubro/2020 – Adolpho Konder; outubro a dezembro/2020 – Roseli Duarte; Janeiro/2021 a Janeiro/2023 – Marcus Faustini.

²³¹ A coordenação de fomento, por exemplo, teve 4 coordenadores de fomento distintos do período de agosto/2020 a 01/2023.

8. Duplicação de funções na organização da equipe.
 9. Fragilidade no controle de dados e processos.
 10. Insegurança na orientação do Ministério do Turismo no que diz respeito aos prazos de prestação de contas e possibilidade de utilização de saldos remanescentes.”
- (ANEXO 03 – p. 5 e 6 do arquivo)

Nesse sentido, a SMC identificou pagamentos pendentes que foram empenhados em 2020, mas não foram realizados, além de 8 espaços contemplados pelo subsídio, mas que foram impedidos de receber por “ausência de saldo no empenho global realizado em 2020” (Anexo 03, p. 15). Além disso, também foram identificados casos de pagamento indevidos, por esbarrar em vedações da Lei e casos de pagamento em duplicidade. Nesse sentido, a SMC oficiou os proponentes, buscando a devolução voluntária do recurso, o que totalizava uma devolução de R\$ 130.146,14 (Anexo 03, p. 16).

Na tentativa de verificar o valor final efetivamente utilizado em cada inciso da LAB, de competência do município, realizei um cálculo sobre quanto foi utilizado em cada edital de fomento e credenciamento de pareceristas, levando em consideração os valores dos prêmios/contratação individuais fixados nos chamamentos e a convocação de novos suplentes em 2021²³². O cálculo foi feito com base no número de contemplados em cada ação, considerando as informações constantes no relatório de gestão:

Tabela 05 – Distribuição dos recursos da LAB entre incisos

Ação Emergencial	Contemplados	Valor Total
Inciso II - Subsídio	1511	R\$ 11.653.779,40
Prêmio Ações Locais	370	R\$ 4.875.967,30
Prêmio Arte&Escola	451	R\$ 5.943.408,79
Prêmio Fomento às Artes	320	R\$ 16.000.000,00
Prêmio Memória Técnica	563	R\$ 693.807,42
Pareceristas	99	R\$ 225.720,00
TOTAL	3314	R\$ 39.392.682,91

Gráfico próprio. Fonte: Relatório Final da gestão constante na plataforma transfere.gov e Regulamentos dos editais da LAB.

A partir da informação dos valores pagos individualmente aos pareceristas e contemplados com prêmios de cada edital, chegou-se ao valor individual executado em

²³² Em 2021, com o valor remanescente, foram convocados novos suplentes nos editais Arte&Escola e Ações Locais, aumentando o número de contemplados nestes editais que tiveram 451 e 370 contemplados, respectivamente. Essas informações constam no relatório de gestão da SMC enviado para o Governo Federal

cada um desses chamamentos, totalizando R\$ 27.513.183,51 executados nos editais de fomento e R\$ 225.720,00 no credenciamento de pareceristas. Assim, considerando que o município recebeu R\$ 39.392.682,91 da LAB, chegamos ao valor remanescente de R\$ 11.653.779,40 que teria sido executado no inciso II, subsídio.

Novamente nos deparamos com a questão da qualidade de informações. Se o relatório da SMC, de abril de 2020, esclarecia que o subsídio II teria 1506 contemplados, totalizando R\$ 11.928.000,00, não podemos considerar que o valor diminuiu após o aumento do número de contemplados para 1511. Nesse sentido, vemos que, dada a qualidade das informações publicizadas, infelizmente não é possível afirmar quanto efetivamente foi executado em cada inciso.

Importante destacar ainda os pontos de dificuldades na execução percebidos pela SMC e relatados no relatório final de gestão, onde destacou: 1- “uma demanda muito grande em busca de recursos”; 2- “dificuldade de comunicação com os proponentes, mesmo realizando diversos encontros online, divulgação massante nas redes sociais, observando que muitos agentes culturais perderam prazos ou ainda não tinham conhecimento da Lei”; e 3- “tempo exíguo para execução, considerando o período de divulgação, inscrições, análise documental, análise de projetos e pagamentos”.

Com relação aos resultados da prestação de contas, a SMC destaca no relatório que “foi identificado um número alto de prestação de contas reprovadas” que, mesmo após a análise de recursos, se manteve. Nesse sentido, informou que, após consulta à Procuradoria e “autorização”, “foi elaborada uma minuta de resolução para regulamentação de ações compensatórias”. Com efeito, cinco meses após a entrega do referido relatório, foi publicada a Resolução SMC “N” nº 495, de 17 de maio de 2023, por meio da qual institui as normas para “aplicação de ressarcimento ao erário mediante ações compensatórias para os beneficiários”²³³ da LAB.

Vemos, portanto, que apesar da execução bem sucedida – no sentido de aplicação total dos recursos e atendimento, ainda que em parte, dos objetivos traçados-, a execução da Lei Aldir Blanc no município do Rio de Janeiro enfrentou dificuldades aqui classificadas em três tipos: de ordem conjuntural (eleições municipais e pandemia), legal (dada as previsões da Lei e da regulamentação federal) e estruturais (considerando a estrutura da SMC), trazendo consequências e efeitos no resultado da aplicação da LAB na cidade.

²³³ Ementa da Resolução SMC nº 495/2023 – Disponível do DORIO de 18/05/2023, p. 56

CONCLUSÃO

“Arrebentar as correntes que envolvem o amanhã”

Entendendo a importância da Lei Aldir Blanc para a história das políticas culturais no Brasil, o presente trabalho buscou registrar o processo de sua execução no município do Rio de Janeiro para, a partir da identificação dos principais objetivos elencados pelos agentes culturais, analisar em que medida seus anseios foram atendidos e quais problemas foram identificados. Em outras palavras, dada a necessidade de recorte, a análise feita neste trabalho se baseou nas principais questões e objetivos identificados nos debates do Fórum Carioca de Cultura.

Nesse sentido, o segundo capítulo buscou evidenciar um pouco de como se deu a construção do Fórum Carioca de Cultura, sendo possível identificar três pontos principais no debate: 1- maior distribuição territorial da verba da LAB; 2- garantia da participação de pessoas físicas nas ações emergenciais; e 3- preocupação com a burocracia, em especial na prestação de contas financeira do subsídio.

A partir dessa identificação, foi feita uma análise da Resolução SMC nº 442/2020, que regulamentou a aplicação da LAB no município, bem como das regulamentações dos editais, sendo constatada a influência dos debates do Fórum Carioca de Cultura na formulação dos mecanismos de aplicação da verba. Nesse sentido, destaco aqui a adoção de critério territorial em todas as ações (inciso II e III), a adoção de editais na modalidade premiação – buscando um formato mais desburocratizado para o fomento, a admissibilidade de CPFs no subsídio e em três dos quatro editais formulados, além dos critérios adicionais do subsídio (seguindo a sugestão dos conselheiros de priorizar espaços com maior número de pessoas envolvidas e que promovessem ações afirmativas).

Além disso, o presente trabalho buscava elucidar outras questões que demandavam uma análise sobre o resultado obtido na aplicação do inciso II e III da Lei(art. 2º). Assim, no terceiro capítulo, foram apresentados os resultados dos editais de fomento e do subsídio, buscando identificar se os mecanismos construídos junto à sociedade civil tiveram o resultado prático esperado.

A partir disso, verificamos que os objetivos foram alcançados. Ainda que se possa melhorar os resultados alcançados, visando diminuir ainda mais a concentração dos recursos, foi possível identificar maior distribuição territorial dos recursos destinado aos editais, atingindo boa partes dos bairros da cidade, além de ser possível verificar

percentual razoável de projetos inscritos por CPFs – representando 76,2% dos projetos selecionados nos editais e 28,9% no subsídio (resultado final de seleção).

Apesar dos resultados positivos obtidos no resultado de seleção dos projetos contemplados, a presente pesquisa também analisou o resultado da prestação de contas, considerando a preocupação recorrente dos agentes culturais com o tema. Nesse sentido, vimos um alto índice de reprovação, principal no subsídio. Ainda que o percentual de reprovação tenha melhora pós fase recursal, vimos que os números ainda são altos: Ações locais – 17% de casos reprovados; Arte & Escola – 5,5%; Fomento às Artes – 5%; Memória Técnica – 32,7%; e Subsídio (inciso II) – 50%.

Dada as inseguranças e falta de clareza na regulamentação federal, em especial sobre o que seria aceito na prestação de contas financeira do inciso II, o resultado ruim que vimos no subsídio já era esperado por alguns conselheiros. Tal fato se deve por terem conhecimento sobre o contraste entre a informalidade do setor e a burocracia excessiva de uma prestação de contas financeiras, havendo um histórico considerável de problemas similares em outras políticas culturais.

Mas o resultado da prestação de contas dos editais chamou atenção para possíveis problemas que vão além das questões burocráticas, própria da formalidade jurídica. Isso porque, como visto, eram editais simplificados que exigiam apenas o relatório de execução da contrapartida, não havendo necessidade de relatório financeiro. Nesse sentido, foi possível verificar que, assim como no caso dos editais, o resultado da prestação de contas do subsídio também demonstrou um número razoável de reprovações que ocorreram por ausência de relatório.

Nesse sentido, além de analisar possíveis limitações legais existentes, o terceiro capítulo também trouxe, a partir da perspectiva da gestão municipal, outras dificuldades encontradas que podem auxiliar na reflexão sobre o resultado final da execução da LAB na cidade do Rio de Janeiro. Os problemas identificados podem ser divididos em três tipos, aqui denominados como conjunturais, legais e estruturais.

Os problemas conjunturais foram aqueles encontrados pela peculiaridade da realidade experimentada no segundo semestre de 2020. Em plena crise pandêmica, a cidade carioca convivia com altos índices de contágio e óbitos provocados pela Covid-19, trazendo efeitos práticos como a limitação dos atendimentos presenciais e redução de equipe da SMC. Além disso, o período de execução da LAB em 2020 coincidiu com as eleições municipais que resultou na troca de governo, trazendo problemas para a divulgação das ações da LAB – considerando as limitações da legislação eleitoral – e

instabilidade própria de uma troca de governo, que resultou também em alterações de secretários e parte da equipe durante o processo.

Já os de ordem legal foram às limitações e questões trazidos pela legislação. O curto prazo para execução pelos municípios – estabelecido pela urgência-, somados à novidade de aplicação de uma Lei recém aprovada, com dispositivos inovadores, foram algumas das questões legais identificadas no próprio texto da LAB. Além disso, vimos que a regulamentação da Lei, focada mais no controle do que em efetivamente trazer clareza e orientação para a melhor aplicação dos recursos foi outro problema.

Tais questões não são novidade. A percepção desses problemas pela maioria dos gestores provocou alterações na regulamentação e adaptações na conhecida como Lei Aldir Blanc 2, aprovada posteriormente. A transformação da LAB em uma política continuada de fomento soluciona, por si só, parte das questões identificadas, tendo em vista a possibilidade de planejamento com maior prazo, não tendo que fazer todo o processo em apenas 5 meses como foi no caso ora analisado.

Mas os problemas de ordem legal não se limitaram às normas da LAB, tendo relação direta sobre a lógica do controle presente na Administração Pública. Como visto, por vezes, a prestação de contas fica sujeita à uma análise mais preocupada com formalidades e burocracias do que em efetivamente constatar a execução da finalidade da política pública, trazendo efeitos negativos como os vistos no resultado da prestação de contas do subsídio. A falta de uma legislação mais atenta à realidade do setor da cultura faz com que projetos culturais fomentados sejam analisados pelas mesmas legislações aplicadas para grandes contratos e licitações.

Vale consignar que, apesar do avanço do Decreto Federal 11.453/2023, editado pelo atual governo para dispor sobre os mecanismos de fomento, prevendo a possibilidade de prestação de contas por comprovação de execução do objeto do contrato de fomento, há ainda certa insegurança jurídica para sua aplicação considerando a existência de normas hierarquicamente superiores que dispõe o contrário. Nesse sentido, a aprovação do PL nº 3905/202, atualmente em trâmite no Congresso, parece ser fundamental para minimizar o impacto negativo que a prestação de contas tem mostrado para a execução plena de políticas culturais atentas à realidade do setor da cultura.

Por fim, os problema estruturais foram aqueles afins as questões da própria gestão municipal, sendo possível identificar a falta de recursos financeiros e humanos, bem como ausência de um sistema digital para gerenciamento dos regulamentos e inscrições nos editais/subsídio. Vimos que há uma queda histórica do orçamento destinado à Secretaria

Municipal de Cultura, acirrada no ano de execução da LAB, que, por certo, se refletem na própria estrutura da secretaria. Além disso, o município passava por uma gestão que não desenvolveu ou executou nenhum programa de fomento em seus 4 anos, sendo razoável supor a falta de familiaridade dos agentes da secretaria com os processos e mecanismos necessários para execução da LAB.

Não se pode afirmar que a ausência desses problemas identificados melhorariam os resultados identificados nessa pesquisa. Mas é certo que a incidência de tantos problemas em conjunto tiveram impacto na execução da política da LAB, prejudicando o acesso de alguns agentes culturais aos recursos emergenciais.

Em pesquisa realizada recentemente (SEMENSATO, 2023) foi possível verificar que os municípios que contavam com as estruturas do denominado “CPF da cultura” tiveram desempenho maior, logrando executar a LAB ainda no primeiro período autorizado (dezembro/2020). Tal dado demonstra a importância de políticas culturais institucionalizadas e quanto impactam positivamente a gestão de recursos como o da LAB.

Apesar dos desafios colocados, principalmente de falta de estrutura e orçamento destinado à cultura, a SMC conseguiu executar o valor total da LAB. Assim como na pesquisa mencionada, a análise sobre a execução no Rio de Janeiro demonstra a importância do Conselho Municipal de Política Cultural e a garantia de sua participação em todo o processo de execução da Lei Aldir Blanc.

Sem as conselheiras do CMPC, não seria possível. À elas dedico esse trabalho.

BIBLIOGRAFIA

- BARBALHO, Alexandre. **Cultura e Democracia**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2017.
- BRITO, Geo. **Por uma avaliação dialógica-estética contra o tecnicismo da lei 8.666/93**. In: CALABRE, Lia. Políticas Culturais: olhares e contextos. São Paulo, Itaú Cultural, 2015. p. 150-160
- CALABRE, Lia. **Experiências recentes de implementação e análise de políticas públicas no campo da cultura**. Revista Avaliação de Políticas Públicas, v. 2, nº 16, 2019. P. 82-94 – Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/42838/99652> - Acesso em 23.08.2020
- _____. **O Programa Cultura Viva: Riqueza e Desafios na gestão das atividades culturais**. In: MinC/SCC. Seminário Internacional do programa Cultura Viva: novos mapas conceituais. Pirenópolis, 2009. – Disponível em: https://www.academia.edu/3614254/Semin%C3%A1rio_Internacional_do_programa_Cultura_Viva_novos_mapas_conceituais – Acesso em 23.08.2020
- _____. **Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas**. In RUBIM, Antônio A. C.; BARBALHO, Alexandre (orgs). Políticas Culturais no Brasil. SALVADOR, Brasil: EDUFBA, 2017. P. 87-109
- CARVALHO, Marcella Souza. **Cultura, constituição e direitos culturais**. In CUNHA FILHO, Francisco Humberto; BOTELHO, Isaura; SEVERINO, José Roberto (orgs). Direitos Culturais. Volume 1. Salvador, Brasil: EDUFBA, 2018 – p. 35-56
- CERQUEIRA, Amanda P. Coutinho. **Política Cultura e “crise” no governo Temer**. Revista Novos Rumos, v. 55, nº 1, 2018. Disponível em <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8548> - Consulta 30/03/2023
- CHAUÍ, Marilena. **Cidadania Cultural. O direito à cultura**. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2021.
- _____. **Cultura e democracia. Crítica y Emancipación**, Revista latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 1, n.(1):, junio 2008. Buenos Aires. Calco, 2008. P. 53-76
- CMPC. **Reunião do Conselho Municipal de Política Cultural do Rio de Janeiro**. Realizada em 04/09/2020. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=KQ6wY9ZjJFk&t=9239s> - Acesso em 30/11/2023
- COSTA, Rodrigo Vieira. **A proteção da Liberdade de Expressão Artística: fundamentos e estudos de casos**. 1ª Edição. Volume 1. Fortaleza. IBDCult, 2019.
- COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mario Ferreira de Pragmácio. **Direitos Culturais**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2017.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto; BOTELHO, Isaura; SEVERINO, José Roberto. **Direitos Culturais: centenários, mas ainda desconhecidos**. In CUNHA FILHO, Francisco Humberto; BOTELHO, Isaura; SEVERINO, José Roberto (orgs). Direitos Culturais. Volume 1. Salvador, Brasil: EDUFBA, 2018 – p. 27-34

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos Direitos Culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2018.

____. **Cidadania cultural: um conceito em construção**. In: CALABRE, Lia. Políticas Culturais: diálogos e tendências. Rio de Janeiro, Casa de Rui Barbosa, 2010.

D'ICARAHY, Ericka Gavinho. **Fomento à Cultura no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

DOMINGUES, João Luiz Pereira. **A Diversidade Atrofiada: políticas de regulação urbana e movimentos culturais insurgentes na cidade do Rio de Janeiro**. Tese defendida na obtenção de grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013.

FÓRUM CARIOCA DE CULTURA AP 1. **Reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 1**. Realizada em 25/08/2020. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=kbwhZX7wHW4> - Acesso em 30/11/2023

FÓRUM CARIOCA DE CULTURA AP 2. **Reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 2**. Realizada em 20/08/2020. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=1oe2ubw_k6k- Acesso em 30/11/2023

FÓRUM CARIOCA DE CULTURA AP 3. **Reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 3**. Realizada em 18/08/2020. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=8Jvxgq91bWw> - Acesso em 30/11/2023

FÓRUM CARIOCA DE CULTURA AP 4. **Reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 4**. Realizada em 13/08/2020. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=IWKa7URV174&t=9s> - Acesso em 30/11/2023

FÓRUM CARIOCA DE CULTURA AP 5. **Reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 5**. Realizada em 11/08/2020. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=K9PV8bxxwzo&t=5171s> - Acesso em 30/11/2023

FORUM CARIOCA DE CULTURA. **Webnário Gestores**. Realizada em 27/08/2020. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=SZb7p7s95p4>

GT DA LAB. **Atas das reuniões do Grupo de Trabalho Lei Aldir Blanc**. 2020. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/smc/estrutura#> - Acesso em 05/12/2023

HERRERA FLORES, Joaquim. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2009.

IBGE. **Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2009-2020**. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 45. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101893_informativo.pdf - Consulta em 01/04/2023

LIMA, Luciana Piazzon Barbosa. **Desafios Jurídicos e administrativos da política cultural comunitária: um estudo dos Pontos de Cultura no estado de São Paulo**. São Paulo, USP, 2013.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. 11ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo, Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

PIÚBA, Fabiano dos Santos. **A Lei Aldir Blanc e a Cultura que vem debaixo do barro do chão**. In FEGHALI, Jandira. Como anda a Lei Aldir Blanc? Análises, balanços, relatório técnico e pesquisa nacional. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1f636M5rgvpX6J2kIImhFLYrijGDFHTkj/view>

RODRIGUES, Luiz Augusto F.; DE SOUZA, Ana Clarissa Fernandes. **Possibilidades de gestão compartilhada na perspectiva de um olhar sistêmico sobre a cultura**. Revista Políticas Culturais, v.9, n. 1. P. 34-56. Salvador, 2016.- Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/17301> - Acesso em 23.08.2020

RUBIM, Antonio A. C. **Políticas Culturais no Governo Lula**. Revista Lusófona de Estudos Culturais, BRAGA, Vol. 1, nº 1, p. 224-242, 2013.

_____. **Políticas Culturais no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado**. In RUBIM, Antônio A. C.; BARBALHO, Alexandre; CALABRE, Lia (orgs). Políticas Culturais no Governo Dilma. SALVADOR, Brasil: EDUFBA, 2015. P. 11-32

SANTOS, Boaventura de Sousa.; AVRITZER, L. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, B. de S. (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar a Democracia**. 2ª Ed. Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Reinventar%20a%20Democracia_Gravidia_1998.pdf – Acesso em 18.08.2020

SEGNINI, Liliana. **Criação rima com precarização: Análise do Mercado de Trabalho artístico no Brasil**. Paper apresentado ao GT 29 – Congresso Brasileiro de Sociologia, 2007.

SEMENSATO, Clarissa. **Síntese e indexação de dados**. In: RODRIGUES, Luiz Gustavo; SEMENSATO, Clarissa; DUTT-ROSS, Steven (Orgs.). Métricas Culturais Municipais: O RJ a partir da pandemia. Maricá: Instituto Grão; Niterói: LABAC, 2023. p. 182-224

SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOLANO, Esther. **A bolsonarização do Brasil**. In Democracia em risco: 22 ensaios sobre o Brasil Hoje. São Paulo: Companhia das letras, 2019.

QUIJANO, Aníbal. **Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder**. Buenos Aires: CLACSO, 2014. _____. Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. Revista mexicana de sociología, p. 525-570, 1968.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad y (de)colonialidad: diferencia y nación de outro modo**. Em: Desarrollo e interculturalidad, imaginário y diferencia: la nación em el mundo Andino. Quito, Academica de la Latinidad, 2006. P. 27-43

ANEXOS

Anexo 01- Relatório apresentado na reunião do Fórum Carioca de Cultura AP 2

Anexo 02 - Documento apresentado na reunião do CMPC de 04/09/2020

Anexo 03 – Relatório de Gestão Lei Aldir Blanc – 120 dias (01/01 e 26/04 de 2021)

Anexo 04 – Regulamento do edital Arte & Escola

Anexo 05 - Relatório da Coordenadoria de Fomento Cultural “Cadastro Municipal de Cultura do Rio de Janeiro, atendimento aos requisitos da Lei nº 14.017/2020”