

# Capacidades estatais locais na implementação de políticas culturais: o caso da Lei Aldir Blanc

**Violeta Pereira de Queiroz<sup>1</sup>**

A implementação é uma etapa relevante e complexa dentro do debate sobre políticas sociais. Inicialmente, a literatura a entendia como uma etapa trivial no processo de formação de políticas públicas: enquanto a fase da formulação concentraria as tomadas de decisões da política, a implementação era considerada apenas como uma fase de execução, e qualquer variação observada nessa etapa era percebida como um fracasso ou desvio na concepção inicial da política. Contudo, a literatura de políticas públicas avançou nesse sentido, entendendo que a etapa de implementação na realidade também é incumbida de decisões políticas que impactam na constituição de uma política pública (Lotta, 2019).

No Brasil a centralidade do nível local é um pressuposto crucial na análise sobre o processo de implementação. Isso porque, desde a Constituição de 1988, estabeleceu-se no país um processo de distribuição de competências da União com estados e municípios. Nesse processo, a União concentraria o poder decisório, enquanto os entes subnacionais ficariam responsáveis pela execução e implementação das políticas sociais (Arretche, 2012).

Como instrumentos desse processo foram instituídos ao longo dos anos sistemas nacionais de políticas públicas, tal

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

como o Sistema Único de Saúde (SUS). No caso das políticas públicas voltadas para a cultura foi instituído o Sistema Nacional de Cultura (SNC), em 2012. Em comparação a outros sistemas nacionais, no entanto, o SNC não foi capaz, inteiramente, de instituir no âmbito da cultura o processo de distribuição de competências previsto na CF/1988.

Em contrapartida, em 2021 foi aprovada a Lei Aldir Blanc que representou um marco para as políticas culturais no Brasil. Ela foi instituída durante a pandemia de Covid-19, em um contexto de vulnerabilidade das organizações e trabalhadores culturais. Antes disso, o setor já enfrentava a contínua desestruturação das políticas culturais no governo Jair Bolsonaro, por conta das suas diferentes estratégias de desmonte, tais como: omissão deliberada, mudança de arena, ações simbólicas e desmantelamento ativo (Barbosa da Silva; Ziviani, 2023). Contudo, com a pandemia de Covid-19 a vulnerabilidade dos trabalhadores se agravou devido à paralisação de suas atividades por conta do momento de reclusão social. Diante desse quadro, se tornou urgente a criação de uma política de suporte para o segmento cultural brasileiro no momento de calamidade pública.

Assim, não obstante a omissão deliberada por parte do Executivo diante da proposição de políticas na área da cultura, o Parlamento tomou a frente e fez as proposições de uma lei para auxiliar os trabalhadores da cultura (Barbosa da Silva; Ziviani, 2023). A partir da mobilização, tanto do setor cultural como de parlamentares, foi aprovada pelo governo a Lei Aldir Blanc (LAB)<sup>2</sup> – ou Lei 1.075/2020, criada com o propósito de financiar ações emergenciais no setor cultural:

---

<sup>2</sup> A lei foi denominada inicialmente como Lei de Emergência Cultural, mas seu nome foi alterado em homenagem ao músico Aldir Blanc, que faleceu devido ao vírus de Covid-1.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Art. 3º Os recursos destinados ao cumprimento do disposto no art. 2º desta Lei serão executados de forma descentralizada, mediante transferências da União aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, preferencialmente por meio dos fundos estaduais, municipais e distrital de cultura ou, quando não houver, de outros órgãos ou entidades responsáveis pela gestão desses recursos [...]. (BRASIL, 2020)

Dessa forma, a LAB instituiu que os recursos federais fossem divididos de forma descentralizada entre as federações brasileiras. Foram distribuídos R\$ 3 bilhões de recursos na área da cultura, sendo que metade foi destinada para os estados e Distrito Federal e a outra metade para municípios. Pelo seu caráter emergencial, a lei impôs regras e prazos para os municípios implementarem os recursos distribuídos. Por outro lado, ela não determinou o conteúdo das políticas culturais em que seriam executados os recursos, dando liberdade para os municípios implementá-los.

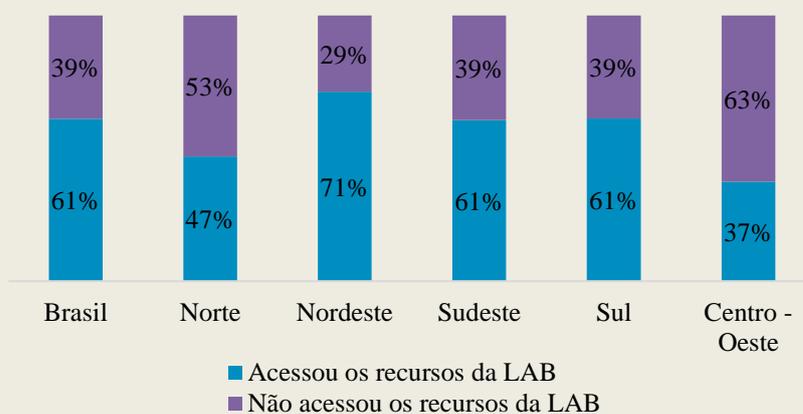
A LAB, portanto, destaca-se como um momento significativo para a trajetória das políticas culturais no Brasil, uma vez que por meio dela é possibilitada uma significativa destinação de recursos para investimento público na área da cultura, de maneira direta e descentralizada. Isso assume relevância fundamental, em primeiro lugar, devido às adversidades históricas enfrentadas pela cultura em um cenário marcado pelo subfinanciamento e pela negligência política. Em segundo lugar, porque a institucionalização na distribuição de competências entre a União, estados e municípios coloca o ente municipal como principal responsável pela gestão das políticas públicas e os induz a criarem capacidades institucionais para implementar políticas culturais (Barbosa da Silva; Ziviani, 2023).

Esse processo apenas se fortalece com a LAB, mas ainda traz entraves. Como apontam Barbosa da Silva e Ziviani (2023, p.33), há uma desigualdade grande entre municípios na implementação da lei devido à “baixa capacidade administrativa dos municípios, a heterogeneidade e a desigualdade entre os entes federados, bem como a instabilidade do financiamento e a fragilidade das instituições”. Além disso, a lei não altera o quadro de baixa organização da arquitetura institucional dos municípios, pois não impacta na construção e aprimoramento da capacidade de gestão instalada neles. Como apontam Barbosa da Silva e Ziviani (2021, p. 234):

É necessário lembrar, para reconhecermos a importância da LAB, que os municípios, apesar de serem os principais atores das políticas culturais, são os que têm maior dificuldades de implementação de ações na área cultural. Eles são muito diversos e possuem capacidades muito heterogêneas. Os municípios menores carecem de cooperação técnica e essa provavelmente deveria vir de outros municípios do próprio estado e de atores com maior capacidade de articulação, como as universidades. Processos de coordenação federativa e implementação de ações com recursos provenientes de outras instâncias de governo encontram nessas fragilidades um desafio.

Nesse sentido, existe ainda uma desigualdade grande entre municípios na implementação da lei e muitos deles carecem de aprendizado político na mobilização de capacidades estatais. Os dados a seguir demonstram essa desigualdade a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2021.

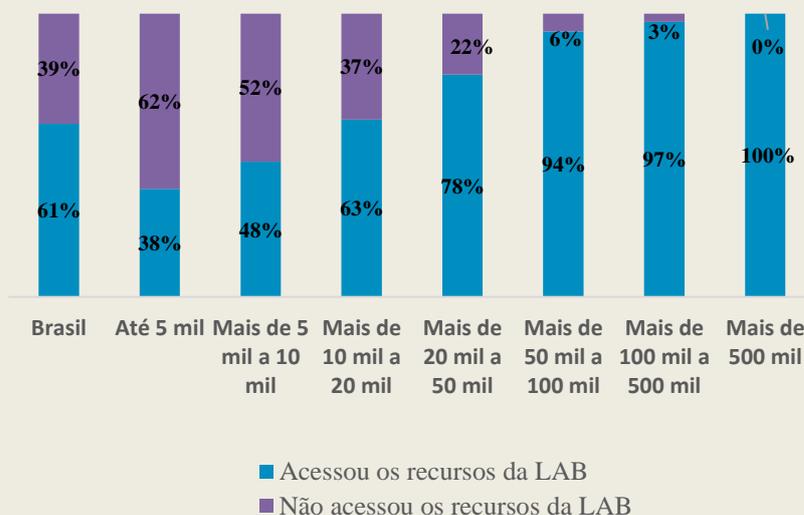
Gráfico 1 - Acessou os recursos da LAB por região (2021)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic Cultura 2021 (IBGE, 2022)

Olhando para as grandes regiões brasileiras, quando focamos nos municípios que acessaram a LAB, há um destaque para a região Nordeste: aproximadamente três quartos dos municípios nessa região implementaram a LAB, índice maior do que o percentual brasileiro. Sudeste e Sul seguem o padrão do total de municípios brasileiros, com 61% e Norte e Centro-Oeste são destaques negativos, com mais da metade de municípios que não conseguiram executar os recursos.

Gráfico 2 - Acessou os recursos da LAB por região (2021)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic Cultura 2021 (IBGE, 2022)

O Gráfico 2 demonstra o percentual de municípios que implementaram e não implementaram os recursos da LAB, segmentados pelo tamanho populacional. Observa-se que quanto maior o tamanho populacional dos municípios maior é a tendência de acessar os recursos da LAB. Aproximadamente 6 a cada 10 municípios com menos de 5 mil habitantes não conseguiram implementar os recursos, o que diminui para metade entre municípios com 5 mil a 10 mil habitantes. Já municípios com mais de 50 mil habitantes em quase sua totalidade implementaram os recursos da lei. Assim, como argumentam Barbosa da Silva e Ziviani (2023, p.14):

A informação nos leva a questionar se o problema está no desenho da lei ou nos municípios em si [...]. O dado revela a necessidade de pensar deliberadamente políticas voltadas para a realidade e a arquitetura institucional da municipalidade pequena para que haja aumento da aderência e do funcionamento adequado das ações públicas.

Tabela 1 - Indicadores por tamanho populacional do município (2021)

	<b>Brasil</b>	Até 5 mil	Mais de 5 mil a 10 mil	Mais de 10 mil a 20 mil	Mais de 20 mil a 50 mil	Mais de 50 mil a 100 mil	Mais de 100 mil a 500 mil	Mais de 500 mil
<b>Com acesso a recursos da LAB</b>	<b>61%</b>	38%	48%	63%	78%	94%	97%	100%
<b>Com secretaria municipal exclusiva</b>	<b>13%</b>	9%	12%	11%	12%	18%	37%	45%
<b>Com Plano</b>	<b>15%</b>	8%	10%	12%	19%	28%	44%	65%
<b>Com Conselho</b>	<b>50%</b>	35%	39%	48%	61%	81%	91%	98%
<b>Com Fundo</b>	<b>34%</b>	22%	27%	30%	39%	58%	76%	90%
<i>Total em números absolutos</i>	5570	1250	1201	1319	1120	354	277	49

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic Cultura 2021 (IBGE, 2022)

A disparidade verificada na implementação da LAB entre os municípios brasileiros também se verifica quando olhamos as outras variáveis. Essa segmentação demonstra que para as variáveis de secretaria municipal exclusiva, conselho, plano e fundo, o padrão de quanto maior o tamanho populacional do município maior a existência dessas capacidades se reafirma.

O baixo índice de municípios com secretarias municipais exclusivas é um ponto que precisa ser destacado. Barbosa da Silva e Ziviani (2023, p.9) identificam três problemas na ausência de um órgão exclusivo para área de cultura: “instrumentalização das ações artísticas e culturais, não reconhecimento de suas especificidades ou mesmo um reforço da tendência do poder público municipal de investir apenas na realização de festas e eventos.”. Os autores argumentam que apesar de poder ser transversal e dialogar com outros setores da política, as políticas culturais também precisam existir como objeto de orientações normativas específicas – e não apenas estar acoplada a outras áreas de política.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Em estudo do Ipea, Barbosa da Silva e Ziviani (2023) trazem outras análises relevantes sobre a implementação da Lei Aldir Blanc e as estruturas existentes nos municípios a partir dos dados da MUNIC Cultura 2021.

Tabela 2 – Indicadores por região do município (2021)

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro - Oeste
<b>Com acesso a recursos da LAB</b>	<b>61%</b>	47%	71%	61%	61%	37%
<b>Com secretaria municipal exclusiva</b>	<b>13%</b>	12%	19%	13%	5%	9%
<b>Com Plano</b>	<b>15%</b>	10%	13%	14%	22%	16%
<b>Com Conselho</b>	<b>50%</b>	24%	44%	59%	55%	56%
<b>Com Fundo</b>	<b>34%</b>	15%	27%	51%	29%	30%
<i>Total em números absolutos</i>	5570	450	1794	1668	1191	467

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic Cultura 2021 (IBGE, 2021)

Já quando olhamos pela segmentação da região também é perceptível uma disparidade para as variáveis analisadas. Contudo, diferentemente do tamanho populacional, não há um padrão entre regiões da implementação da LAB com a existência de capacidades estatais e do CPF da cultura. Para uma melhor visualização, destacamos percentuais muito abaixo do padrão verificado no Brasil em vermelho e resultados muito acima em verde.

Na região Norte é possível observar que, assim como o baixo percentual de municípios que executaram a LAB quando comparado ao total de municípios brasileiros, há também baixos percentuais principalmente na existência de conselho e de fundo. A região Nordeste se destaca com um alto índice de implementação da LAB, enquanto tem baixos percentuais de municípios com fundo na área de cultura. Já a região Sudeste tem índices iguais ou maiores do que o padrão brasileiro para todas as variáveis, com destaque para a existência de fundo com 51%.

A região Sul tem uma porcentagem baixa de existência de secretaria municipal exclusiva e de fundo na área da cultura. Por fim, o Centro-Oeste apesar de ter a menor porcentagem de municípios que implementaram os recursos da LAB, para as outras variáveis têm resultados semelhantes ao total dos municípios brasileiros.

Assim, pode-se perceber que entre as grandes regiões brasileiras não há um padrão entre implementação da LAB e existência de secretaria municipal exclusiva na área da cultura ou existência de conselho, plano e fundo. O caso do Nordeste se destaca pois há um alto nível de acesso a recursos pelos municípios, em contrapartida a níveis ainda mais baixos que o total de municípios brasileiros na existência de capacidades estatais e do CPF da cultura.

### **Referências Bibliográficas**

ARRETCHE, M.T. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. Cultura. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Brasília, n. 28, p. 219-251, 2021a

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. Cultura. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Brasília: Ipea, 2023.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 123, p. 1, 29 jun. 2020.

LOTTA, Gabriela. Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil, p.3-324. Brasília: Enap, 2019.