



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS NO PERÍODO PANDÊMICO: ANÁLISE DA LEI ALDIR BLANC

LUSVANO CARLOS TEIXEIRA, SUELY DE FÁTIMA RAMOS SILVEIRA,

GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Formação da Agenda de Políticas Culturais Brasileiras no Período Pandêmico: Análise da Lei Aldir Blanc

Resumo

Este artigo teve o objetivo de analisar como a Lei Aldir Blanc entrou na Agenda Governamental. Para isso, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa, baseada em uma análise documental de informações diversas, partindo da lente teórica do Modelo dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1995). Como fontes de dados, foram considerados: projetos de lei, medidas provisórias, leis complementares, decretos, discursos de atores políticos envolvidos no processo, dentre outras. Os resultados demonstram, através da análise dos fluxos dos problemas, das soluções e da política, como a emergência cultural passou a ser tratada como um problema público, partindo inicialmente de mobilizações de profissionais do segmento cultural, que levantaram demandas junto a atores do Poder Legislativo, os quais se organizaram e propuseram projetos de lei no sentido de atuar para solucionar demandas não discutidas pelo Poder Executivo Federal e pelos órgãos da pasta da cultura nesse âmbito.

Palavras-chave: Lei Aldir Blanc. Agenda governamental. Agenda-setting. Políticas Culturais. Emergência cultural.

Introdução

A pandemia da Covid-19 trouxe alterações e impactos em diversos setores da economia, devido as consequências na saúde, restrições e necessidade de isolamento social. O setor da cultura foi significativamente afetado por essas condições, sendo que os profissionais que se dedicam a essa área passaram por um período de dificuldades e limitações em termos de trabalho e renda. A participação do setor cultural na economia do Brasil, no período anterior a pandemia, variava de 1,2% a 2,67% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, contando com 5,8% dos ocupados do país em 2019, algo equivalente a 5,5 milhões de pessoas atuantes nesse setor (GOÉS et al., 2020).

Considerando que no contexto brasileiro parte considerável das produções culturais são viabilizadas/financiadas através de recursos públicos (ALMEIDA; PAIVA NETO, 2018), sem a possibilidade de abertura de espaços culturais e sem a possibilidade de público em eventos presenciais, diversos projetos culturais ficaram parados. Pensando em formas de acelerar a retomada desse setor, alguns projetos de Lei (PL) foram criados se voltando a compreender as dificuldades enfrentadas pelo setor cultural.

O PL 1.075 de 2020 foi um deles, proposto pela deputada Benedita da Silva (PT-RJ) previa o direcionamento, em caráter emergencial, de recursos da União para Estados, Distrito Federal e municípios para apoio ao setor cultural, bem como custeio e distribuição de renda mensal para profissionais da cultura. Deste projeto foi gerada a Lei, de caráter emergencial, de número 14.017, promulgada em 29 de junho de 2020 pelo Congresso Nacional brasileiro, que ficou conhecida inicialmente como Lei de Emergência Cultural, e depois como Lei Aldir Blanc, em homenagem ao músico Aldir Blanc, falecido no início da pandemia, vítima do Covid-19.

Acerca dos recursos da Lei Aldir Blanc, tratou-se do aporte de um total de 3 bilhões de reais, voltados a garantir uma renda emergencial a profissionais do setor da cultura, como artistas, circenses,

contadores de história, professores de escola de arte e capoeira, entre outros, sendo que os recursos seriam pagos pelos governos Estaduais e do Distrito Federal. Os recursos também poderiam ser utilizados por Estados e Municípios para pagamentos de auxílio mensal para manutenção de espaços artísticos como escolas de música, circos, bibliotecas comunitárias, museus, dentre outros. Além disso, era possível que Estados e Municípios utilizassem os recursos da Lei para fomento a atividades culturais, através do lançamento de editais, prêmios e chamadas públicas que resultaram em aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural, manutenção de agentes de espaços culturais, de cursos, de atividades de economia criativa e solidária, dentre outras.

Destaca-se que o cenário brasileiro das políticas culturais passou por alguns avanços, sobretudo no período posterior aos anos 2000, onde foram criadas políticas voltadas a compreender uma dimensão mais democrática de viabilização e acesso a produções culturais. Dentre essas políticas pode-se destacar a criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que começou a ser desenhado a partir de 2003, tendo como proposta o estabelecimento de um sistema federativo que congregasse as políticas culturais brasileiras. Em 2009 foram estabelecidas as bases orientadoras desse sistema, e posteriormente este foi implementado na Constituição Federal através do Art. 216 A, mediante o qual são descritos os seus princípios e estrutura em níveis estaduais e municipais. Essa política teve uma adesão considerável, em muitos municípios brasileiros, e havia uma visão de que a distribuição de recursos da Lei Aldir Blanc ocorreria por vias desse sistema, auxiliando em sua implantação (SEMENSATO; BARBALHO, 2021).

Considerando esse contexto, tratando a cultura como um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, objeto de políticas públicas (DURAND, 2001), com considerável potencial econômico e relevância social e profissional, esse artigo se voltou a compreender os aspectos preliminares e de formação de agenda da Lei Aldir Blanc, política cultural de apoio ao setor da cultura durante o período pandêmico. Percebe-se que há essa lacuna na literatura sobre a Lei, sendo que os trabalhos existentes tiveram um enfoque voltado a outros aspectos, como: a observação da lei em sua relação com o SNC (SEMENSATO; BARBALHO, 2021); esclarecimento de formas de utilização da Lei (TURINO, 2021); avaliação da satisfação de usuários dos serviços relacionados à Lei (BRANDÃO, 2022); análise do papel dessa Lei como promotora de cooperação interfederativa (CAMARGO; HERMANY, 2021); exame dos estímulos realizados pela Lei em determinados setores culturais (CANESSO, 2021; BARROSO; CUSTÓDIO; SILVA, 2021); e avaliação das políticas públicas emergenciais de recuperação da economia cultural e criativa (CANEDO et al., 2021). Diante

disso, o presente artigo partiu das seguintes indagações de pesquisa: como a Lei Aldir Blanc surgiu e quais as dimensões dos problemas públicos que possibilitaram que essa lei entrasse na agenda governamental?

Para tanto, o objetivo do artigo foi analisar como a Lei Aldir Blanc entrou na Agenda Governamental. Para essa análise, propõe-se a consideração da proposta teórica de Kingdon (1995), do Modelo dos Múltiplos Fluxos, que tem um enfoque em explicar os aspectos que influenciam o processo de entrada de um determinado problema público na Agenda Governamental, de acordo com as interações e negociações ao longo de sua passagem no sistema político. O estudo aprofundado das interações ocorridas nesse contexto pode trazer luz ao processo de formação de políticas culturais.

Revisão teórica

Formação da Agenda

O processo de formação da agenda se refere a seleção de temas ou problemas públicos que são tratados de forma prioritária pelo governo de um determinado país, os quais este vai dedicar sua atenção em um determinado período. As temáticas que vão compor as agendas podem variar no decorrer do tempo, sendo definidas por alguns vieses que vão ter serventia em um determinado momento (COBB; ELDER, 1971).

Durante a fase de formação da agenda diversos atores interagem e disputam para incluir seus interesses dentre as prioridades que motivarão as ações governamentais (RIBEIRO, 2020). Kingdon (2006a) salienta que a agenda ocorre em três níveis. O primeiro seria a Agenda Sistêmica, que se refere ao conjunto de temáticas que são significantes e preocupantes num determinado país, mas que ainda não é dada uma atenção específica por parte do governo. A Agenda Governamental (1995, p. 5) é “a lista de assuntos ou problemas aos quais funcionários governamentais e pessoas de fora do governo intimamente associadas a esses funcionários estão prestando atenção séria em um determinado momento” (KINGDON, 1995, p. 5). E a Agenda de decisões é “a lista dos assuntos dentro da agenda do governo encaminhados para deliberação” (KINGDON, 2006a, p. 222).

Existem algumas correntes teóricas voltadas a explicar o processo de formação das agendas, com destaque para o Modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (1995). Este modelo é voltado a análise da *agenda-setting*, compreendendo que as políticas públicas perpassam por um processo composto de algumas etapas, se iniciando com a formação da agenda, seguido da busca e especificação de alternativas para basear as escolhas, acompanhado da escolha de uma das alternativas que ocorre através de votações no legislativo ou de decisão do presidente, e a implementação desta decisão.

No modelo de Kingdon (1995), a formação da agenda se dá através de alguns fluxos, iniciando com o *problem stream*, fluxo do problema, onde são identificados os problemas e busca-se diferenciar estes das questões/situações. Destaca-se que para esse autor, há uma diferenciação entre problemas e questões/situações, onde os problemas seriam construções sociais que podem integrar a agenda em um determinado momento, enquanto as questões podem não representar problemas significativos que devam ser inseridos na agenda. Ou seja, questões seriam problemas menos complexos (OLIVEIRA et al., 2021).

No fluxo do problema, Kingdon (1995) busca compreender por que alguns problemas recebem mais atenção que outros. Para o autor, essa questão pode ser sanada desde que se compreenda os meios pelos quais as autoridades tomaram conhecimento sobre o problema. Acerca desses meios, Kingdon (2006b) discute três: indicadores, eventos-foco e *feedback*. Os indicadores referem-se a formas de se demonstrar sistematicamente uma determinada situação, apresentando a magnitude e as alterações ocorridas em um determinado contexto, o que pode ser utilizado para chamar a atenção das autoridades. O evento-foco pode ser uma crise, um desastre, uma experiência pessoal, ou outro tipo de acontecimento que chame a atenção em um determinado período, sendo que este pode possuir efeitos passageiros se não houver uma evidenciação de que se trata realmente de um problema público. E o *feedback* se refere ao retorno de informações sobre programas governamentais existentes, podendo ocorrer de modo formal ou informal.

O segundo fluxo do modelo de Kingdon (1995), *policy stream* (fluxo de soluções), é referente ao levantamento das possíveis soluções ou alternativas para o problema público em questão. Para tanto, são consideradas as ideias possíveis e viáveis em termos de elaboração de uma política pública, sendo que estas ideias podem não estar necessariamente relacionadas a um problema público específico, pois de acordo com o autor, é possível que determinadas soluções surjam e que depois se procure os problemas aos quais essa solução poderia ser aplicada. Essas ideias e soluções podem ser transformadas em propostas que possam ser viabilizadas. Nesse fluxo, há a participação de atores diversos, governamentais ou não, nas comunidades (*policy communities*) que atuam no debate acerca das possibilidades de resolução de uma determinada problemática, na elaboração de propostas (CAPELLA, 2007).

Dentro desse contexto, os atores envolvidos podem ser visíveis e invisíveis. Os atores visíveis são aqueles que possuem capacidade de influenciar na definição da agenda e que recebem maior atenção do público, como o presidente da República, membros do congresso nacional, partidos

políticos, mídia, dentre outros. Os atores invisíveis são os especialistas diversos que atuam nas comunidades, como acadêmicos, funcionários públicos, assessores parlamentares, dentre outros (RIBEIRO, 2020).

As propostas geradas passam por um cenário de competição, onde sobrevivem aquelas que se mostrem viáveis em termos de qualificações técnicas e de valores compartilhados com o público em geral. Após a seleção de uma proposta, esta é difundida, se tratando de um processo através do qual os atores buscam defender a ideia e sensibilizar ou persuadir as comunidades e o público em termos de aceitação desta ideia. Para Kingdon (1995), esse processo de sensibilização acerca da importância de uma ideia é elementar, e sem ele as propostas elaboradas podem não ser seriamente consideradas pelos políticos.

E por fim, o terceiro fluxo, *politics stream* (fluxo da política), é independente dos fluxos anteriores e tem sua própria forma de funcionamento. Este fluxo se difere do *policy stream*, pois este tem como bases a construção de consenso mediante a utilização da persuasão e da difusão das ideias existentes, enquanto no *politics stream* são estabelecidas parcerias e relações através de trocas de favores e negociações políticas (CAPELLA, 2007).

Há alguns aspectos que influenciam o fluxo da política: o humor nacional, forças políticas organizadas ou grupos de pressão, e mudanças dentro do governo. O humor nacional se caracteriza como um período em que parte considerável da população partilha de opiniões similares acerca de determinadas questões, o que configura um período propício para que certas ideias sejam viabilizadas ou que problemas entrem na agenda. Inclusive, ao perceber esse período de humor favorável, atores com capacidade de decisão podem promover alguma questão. As forças políticas organizadas são analisadas para compreender se há apoio ou oposição a uma determinada questão, por grupos de pressão, o que pode ser analisado pelos formuladores de políticas públicas para compreender a viabilidade de suas propostas. E as mudanças no governo, referem-se a possíveis alterações em termos de atores em posições relevantes dentro da estrutura de governo, mudanças de chefia em algum órgão ou empresa pública, ou mesmo na composição do Congresso. Esses aspectos tem grande capacidade de influenciar e incluir novos itens na agenda governamental (CAPELLA, 2007).

Acerca desses momentos promissores para ascensão de uma proposta de política pública, Kingdon (1995) os nomeia de janelas de oportunidades (*policy window*). A Janela de Oportunidade se trata de um momento em que determinadas questões, temas ou problemas públicos conseguem chamar a atenção do governo, através de diversos instrumentos, e entrar na agenda governamental.

Esses momentos ocorrem em diversas circunstâncias, como nas próprias mudanças no governo ou no clima nacional, onde determinadas temáticas podem ter mais espaço para serem discutidas (CAPELLA, 2018). As janelas de oportunidades podem surgir devido a um problema ou a condições políticas (KINGDON, 2006b).

Capella (2018) salienta que algumas janelas de oportunidade se abrem periodicamente e de formas previsíveis, e em outros casos de maneiras imprevisíveis. A autora apresenta que os períodos de alterações no ciclo orçamentário e nas transições de governo são janelas de oportunidades previsíveis. Um exemplo de janela de oportunidade com um caráter de certa imprevisibilidade, foram as políticas criadas para atender a problemas surgidos com a pandemia da Covid-19. Outra dimensão significativa discutida por Kingdon (1995) é a dos empreendedores de políticas, que atuam na identificação de janelas de oportunidade, atuando em prol da viabilização da política, se engajando para viabilizar uma ideia e até investindo recursos próprios na expectativa de algum benefício futuro.

Procedimentos Metodológicos

Este artigo teve o objetivo de analisar como a Lei Aldir Blanc entrou na Agenda Governamental. Para tanto, parte-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, através da qual buscou-se compreender o cenário inicial de criação dessa lei, considerando o Modelo dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon (1995). Como fontes de dados, realizou-se um levantamento documental das informações referentes a lei, de modo a compreender as principais temáticas nas fases preliminares a criação da lei, considerando fontes como: projetos de lei, medidas provisórias, leis complementares, decretos, discursos de atores políticos envolvidos no processo, dentre outras fontes.

Para analisar as informações coletadas, utilizou-se o método da Análise Documental, através do qual busca-se organizar, interpretar e extrair informações dos documentos coletados, seguindo o objetivo proposto na presente investigação (PIMENTEL, 2001). Para execução do método, foram seguidas etapas similares as proposições da análise de conteúdo dos documentos, perpassando por algumas fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (BARDIN, 2009).

Na pré-análise foi realizada uma leitura prévia e superficial das informações coletadas, no intuito de selecionar quais iriam compor o corpus analítico final. Como critério de escolha da composição do corpus final, buscou-se selecionar as informações que tinham relação clara com a Lei em seu processo inicial de concepção, de modo a compreender as alterações que o marco regulatório perpassou, bem como a análise das estratégias adotadas pelos atores políticos em termos de mobilização de apoio público para a aprovação do projeto.

No que tange a fase de exploração do material, realizou-se uma leitura aprofundada do corpus textual selecionado, orientando-se pelas proposições do Modelo dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon (1995). Posterior a essa fase, veio o tratamento dos resultados, onde as informações foram interpretadas e discutidas, considerando a comparação com outros estudos acerca da Lei em questão e sobre as políticas culturais no contexto brasileiro.

Resultados e Discussão

Percurso Político da Lei Aldir Blanc

Com a situação de avanço da pandemia do Covid-19 ocasionando impactos significativos em determinadas áreas, como o caso da cultura, percebeu-se a necessidade de o Estado brasileiro pensar formas de redistribuição de renda para determinados setores (CAMARGO; HERMANY, 2020). Nesse contexto, de emergência cultural, houveram muitas iniciativas de legisladores na proposição de possíveis soluções para essa situação, considerando a mobilização de trabalhadores do setor cultural por todo o país. Um dos projetos de lei de maior destaque foi registrado pela deputada Benedita da Silva, que era presidente da comissão de Cultura da Câmara. A deputada narra, em uma *live* realizada no Instagram junto ao ator Rodrigo França, os seguintes aspectos:

“com a pandemia, você necessariamente tem que ficar em casa por conta do coronavírus. A categoria que mais sofreu impacto de imediato foi exatamente vocês da cultura, por que foi fechando tudo né?! Os eventos foram todos fechados... foi fechado qualquer manifestação mais de público: teatro, cinema, os nossos bailes nas comunidades, as igrejas. (...) A partir dessa demanda, dessa necessidade, nós vimos que eles (artistas e profissionais da cultura) não tinham entrado na renda básica emergencial. Aí conversamos com toda a categoria, os secretários de cultura dos municípios, dos Estados, governadores e então elaboramos esse projeto”.

O Projeto ao qual ela se refere é o PL 1.075 de 2020, que foi apresentado em 23 de março de 2020. Este projeto foi registrado por Benedita da Silva, mas conta com a assinatura e participação de outros 26 deputados federais, de diversos partidos. Este PL trata "sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural, enquanto as medidas de isolamento ou quarentena estiverem vigentes, de acordo com a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020" (SILVA, 2020).

Calabre (2020) salienta que foram criados outros seis projetos de lei relacionados a essa situação de emergência, os quais versavam sobre diferentes alternativas de solução para a questão. Considerando-se o cenário de emergência cultural, houveram solicitações para que todos estes projetos foram apensados no PL 1.075 de 2020, registrado pela deputada Benedita da Silva, que era

a presidente da Comissão de Cultura naquele momento, e a deputada Jandira Feghali tornou-se relatora do projeto a atuou na articulação política do mesmo (SEMENSATO; BARBALHO, 2021).

Conforme destaca Kingdon (2006b), considerando o surgimento de alguma janela de oportunidade, é comum que o sistema político fique saturado de problemas e propostas, e o contexto de urgência pandêmica e de crise institucional do setor cultural acabou se tornando uma janela para que a discussão sobre medidas de proteção financeira aos profissionais da cultura viesse à tona.

A partir da proposição deste PL houve uma mobilização nacional em prol de que o projeto fosse aprovado, sendo realizadas webconferências que contavam com artistas, atores do setor cultural e os deputados envolvidos na elaboração dos projetos de lei (CALABRE, 2020). A própria deputada Benedita da Silva esteve presente em *lives* diversas, que estão disponíveis em seu canal no You Tube e no canal do Partido dos Trabalhadores. Algumas *lives* disponíveis no canal da deputada contam com a participação de artistas como Rodrigo França e Herson Capri.

A tramitação do PL 1.075 na câmara se fez num regime de urgência, o que possibilitou que sua aprovação fosse mais rápida (CALABRE, 2020). O PL foi aprovado contando com o apoio de quase todos os deputados, com exceção da base de deputados do Partido Novo, e com unanimidade no Senado, se transformando na Lei 14.017. A Lei foi sancionada pelo presidente Jair Bolsonaro em 29 de junho de 2020, tendo apenas um veto num aspecto relacionado ao prazo máximo de 15 dias para início da distribuição dos recursos. No dia 30 de junho foi editada pelo presidente a Medida Provisória (MP) 986 de 2020, que teve um caráter complementar a Lei Aldir Blanc e previa a restituição dos recursos da lei que não fossem utilizados por estados e municípios, num prazo de 120 dias. A MP 986 posteriormente foi convertida na Lei 14.036, que trouxe novos dispositivos para a lei 14.017 (CAMARGO; HERMANY, 2021). Essa MP deveria estabelecer regras acerca do repasse de recursos, mas isso não ocorreu e então foi publicada uma regulamentação no dia 18 de agosto de 2020, através do Decreto nº 10.464 (SEMENSATO; BARBALHO, 2021). A MP 990/2020 garantiu os recursos para a lei e o Comunicado 01/2020 estabeleceu o cronograma sobre a forma como ocorreria o pagamento (CAMARGO; HERMANY, 2021).

O decreto nº 10.464 trouxe as seguintes normativas e exigências: que os entes deveriam apresentar um Plano de Ação acerca do que era previsto em termos de direcionamento dos recursos; exigência de um relatório final que deveria ser preenchido pelo gestor do ente federado, onde se constasse a prestação de contas e se detalhasse a aplicação dos recursos em nível local, sendo que esse gestor responde (nas esferas civil, administrativa e penal) pelas informações passadas; e a divisão

das responsabilidades nos âmbitos estaduais e municipais (SEMENSATO; BARBALHO, 2021).

Fluxo dos Problemas

Tendo em vista a base teórica apresentada acerca do Modelo dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon (1995), e considerando o contexto das alterações que a Lei Aldir Blanc perpassou desde a concepção do PL 1.075 e dos demais PLs apensados a esse, pode-se discutir o processo de reconhecimento do problema que fundamentou a Lei, a especificação das alternativas e do ambiente político que, em conjunto com a janela de oportunidades, acabou permitindo que essa temática entrasse na agenda de decisões (RIBEIRO, 2020).

Num primeiro momento, a inserção da emergência cultural na agenda sistêmica se deu pelo fato de a pandemia interromper a possibilidade de trabalho dos indivíduos dedicados ao setor cultural, gerando uma situação de urgência que fez com que diversos projetos de lei voltados a propor soluções para a situação dos profissionais dessa categoria fossem criados (SEMENSATO; BARBALHO, 2021). Conforme relatado em notícias e discursos sobre o tema, o setor cultural teria sido o primeiro a parar e possivelmente seria o último a retornar, devido às suas peculiaridades.

Dessa forma, a entrada da emergência cultural na agenda sistêmica no Brasil é evidenciada por alguns aspectos: a) a existência de uma crise advinda de uma pandemia de ordem global, que impactou consideravelmente diversos setores da economia, principalmente o setor cultural, bem como o desmonte de instituições e políticas culturais do governo federal desde o início do mandato presidencial de Jair Messias Bolsonaro, o que constituiu eventos-focos que chamaram a atenção dos legisladores para essa circunstância (SEMENSATO; BARBALHO, 2021); b) reconhecimento acerca da relevância do setor cultural no Brasil em termos econômicos, que contava com 5,5 milhões de profissionais em 2019, bem como a projeção de que os impactos da pandemia no setor cultural seriam sentidos no longo prazo, pela diminuição de investimentos no setor que poderia acarretar numa diminuição da participação desse setor na geração de empregos, que já vinha em queda no período anterior à pandemia (CANEDO et al., 2021); c) a mobilização nacional de profissionais do setor cultural, que demonstraram um *feedback* em relação a necessidade da criação de uma política para lidar com a circunstância emergencial (CALABRE, 2020).

Fluxo das Soluções

A entrada do tema da emergência cultural na Agenda Governamental se deu com o surgimento de diversos projetos de leis voltados a compreender demandas que surgiram com as implicações da pandemia no setor cultural. Ou seja, assim se inicia o fluxo de soluções e levantamento de alternativas

frente a essa situação. Conforme destaca Kingdon (2006a), no processo de estabelecimento da agenda é comum que os atores envolvidos reduzam o conjunto de temas e alternativas a um conjunto menor, que passa a ser foco da atenção dos atores. Conforme já tratado, o PL 1.075 foi elaborado por diversos deputados, que perceberam que não haveriam iniciativas nesse sentido advindas do governo federal.

Os deputados envolvidos foram os atores visíveis, que construíram o projeto e articularam politicamente para que este fosse aprovado na Câmara. A elaboração do projeto constituiu um passo significativo no reconhecimento da emergência cultural como um problema público importante, que merecia ser debatido dentro daquele contexto (KINGDON, 2006b) e a sua votação em caráter de urgência fez com que os trâmites ocorressem mais rapidamente. Além disso, ao haverem requerimentos para que outros PLs fossem apensados ao PL 1.075, percebe-se que já haviam outros atores propondo possíveis alternativas para mitigar efeitos da pandemia no setor da cultura.

No decorrer de seu percurso, a proposta passou por algumas alterações, sobretudo em termos de redação, quando foi aprovada no Congresso e passou para o Senado, na relatoria de Jaques Wagner (PT-BA). Nesse fluxo, Kingdon (1995) considera que algumas dimensões são elementares para a consideração de uma determinada alternativa. Sendo elas: viabilidade técnica, aceitação pela comunidade e custos toleráveis.

Se tratando de aspectos técnicos, considerando a votação expressiva conseguida pelo PL, tanto na Câmara quanto no Senado, e as poucas alterações que o projeto sofreu indicam que este apresentava viabilidade técnica. Mesmo nesse contexto, o presidente Jair Bolsonaro propôs alguns vetos para o mecanismo. Em termos de aceitação pela comunidade, tendo em vista as diversas mobilizações ocorridas por parte de profissionais do segmento cultural, bem como de secretários de cultura municipais e estaduais, demonstrava-se que havia uma forte demanda para que ocorresse uma iniciativa como a proposta da Lei Aldir Blanc. E acerca dos custos toleráveis, os recursos direcionados pela lei eram provenientes de um superávit do Fundo Nacional de Cultura, com base em apuração de 31 de dezembro de 2019, se tratando de recursos que estavam parados.

Fluxo da Política

Acerca do Fluxo da Política, Kingdon (2006b) apontava que três aspectos o influenciavam: o humor nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças no governo. De acordo com o autor, os eventos políticos fluem com dinâmicas próprias, sendo que diferentes eventos podem possibilitar alterações no campo de formação das políticas públicas. No contexto brasileiro, desde 2016, no governo de Michel Temer, vem ocorrendo reformas que acarretaram em reduções na estrutura do

Ministério da Cultura, até este ser transformado em Secretaria Especial de Cultura, no início do governo de Jair Bolsonaro. Desde a criação da Secretaria, a instituição perpassa por períodos de instabilidade em termos de rotatividade dos secretários e sem a proposição de políticas culturais que tivessem uma maior repercussão no cenário nacional (CANEDO et al., 2021).

Nesse sentido, a questão da pandemia acabou encontrando um setor que já lidava com variadas problemáticas e vislumbrava pensar alternativas de sobrevivência enquanto enfrentava perseguições diversas (CALABRE, 2020). Entretanto, ao que parece, havia uma tendência nacional favorável para a construção de políticas emergenciais, para compreender as necessidades do período pandêmico. Kingdon (2006b, p. 229) salienta que “uma tendência nacional percebida como profundamente conservadora reduz as possibilidades de novas iniciativas de alto custo”, e por mais que houvesse um governo que em muitos momentos perseguia o setor da cultura, houve uma ampla mobilização de grupos de interesse em favor da criação da lei. Como se percebe, tratava-se de uma situação de certa imprevisibilidade, que não esteve relacionada diretamente aos aspectos da mudança do governo, mas sim com a forma que o poder executivo federal lidava com a questão cultural, e especificamente com a situação da emergência cultural.

Acerca dos grupos organizados, Calabre (2020) discorre que, com a suspensão das atividades culturais e sem uma previsão de retorno, uma parte do setor cultural passou a se mobilizar buscando apoio estatal. Essas mobilizações fizeram com que governos estaduais e municipais tomassem algumas iniciativas, mesmo que de baixo impacto na resolução dos problemas. As demandas direcionadas ao governo federal, mesmo que advindas de artistas consagrados, foram ignoradas, entretanto, o poder legislativo atendeu as solicitações e se organizou para compreender as problemáticas do setor cultural. Conforme destaca a autora,

o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura, o Fórum de Conselhos Estaduais e Municipais de Cultura, a Rede Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, entre outros, iniciaram um intenso diálogo com os parlamentares em busca de soluções, de medidas legais que garantissem um nível mínimo de renda que permitisse a sobrevivência aos tempos de pandemia (CALABRE, 2020, p. 15).

Durante o período posterior a proposição da Lei, houveram diversas webconferências que contaram com participação de artistas e profissionais da cultura, bem como dos parlamentares que atuaram na criação e na articulação política do projeto que se transformou na Lei Aldir Blanc. Isso representa um contexto de abertura para participação e mobilização social. Considerando que o trâmite do projeto na Câmara se fez num regime de urgência, sua aprovação foi ágil (CALABRE,

2020). Essas diversas circunstâncias, de um contexto de emergência e de mobilização, que abriram a janela de oportunidades para que essa temática entrasse nas discussões da agenda de decisão.

Janela de Oportunidade e Convergência dos Fluxos

A janela de oportunidades que possibilitou a discussão da emergência cultural se caracterizou como uma janela de problemas e de caráter imprevisível, pois surgiu com as circunstâncias criadas pela pandemia do Covid-19, que criou uma problemática de âmbito global e multisetorial (KINGDON, 2006b; CANEDO et al., 2021).

Os principais atores envolvidos, foram o conjunto de deputados que participaram da elaboração do PL 1.075/2020, bem como os autores de projetos que posteriormente foram apensados ao PL em questão. Ressalta-se também a participação do senador Jaques Wagner, que esteve na relatoria do projeto no Senado. Kingdon (2006b) destaca o papel do empreendedor de políticas como peça-chave para que uma determinada temática entre na agenda de decisões. O autor salienta que os empreendedores de políticas “escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes” (KINGDON, 2006, p. 239).

Conforme apresentado na discussão, a deputada Benedita da Silva ocupou esse papel de empreendedora política no contexto da Lei Aldir Blanc, em conjunto com a relatora do projeto Jandira Feghali, que se ocupou de articular politicamente o PL 1.075. As deputadas organizaram e participaram de *lives* diversas, e estiveram ativas na organização da mobilização em prol do projeto de lei em questão. Além disso, trouxeram o projeto à tona num momento propício, compreendendo ou induzindo a janela de oportunidades para compreensão da emergência cultural (KINGDON, 2006b). A deputada Benedita da Silva menciona em um dos vídeos de seu canal no You Tube que “a lei Aldir Blanc é fruto de um amplo diálogo nacional, envolvendo a sociedade civil, artistas, produtores de cultura, parlamentares, lideranças sociais”. Com esse contexto de articulação política e mobilização do setor cultural em favor do projeto, configurou-se uma janela de oportunidades da política, que se confirmou pela expressiva votação que o PL teve na Câmara e no Senado.

A convergência dos fatores representa a conjunção dos fluxos do problema, das soluções e da política, que permitiram a mudança e a criação da Lei Aldir Blanc e da sua entrada na agenda das decisões. Foi nessa conjuntura que a lei foi criada, e as fases posteriores foram relacionadas a sua implementação, que perpassou por problemáticas, como a questão da burocracia em seus repasses entre os diferentes entes da federação até chegar nos usuários finais, bem como as complicações em

termos de compreensão de seu funcionamento e de sua estrutura normativa, que acabou fazendo com que surgissem demandas por cursos e consultorias voltados a trazer luz sobre esses pormenores da lei (CUNHA FILHO, 2021).

Conclusões

O presente artigo analisou como a Lei Aldir Blanc entrou na Agenda Governamental. Para tanto, realizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa, baseada em uma análise documental de informações diversas, partindo da lente teórica do Modelo dos Múltiplos Fluxos e se situando no campo de estudos sobre formação de agenda em políticas públicas. A análise dos fluxos (dos problemas, das soluções e da política) demonstrou como a emergência cultural do contexto pandêmico passou a ser tratada como um problema público, digno de ação estatal em contrapartida.

No período preliminar a criação da lei estudada, haviam indicativos de queda na participação do setor cultural na economia, apesar de se tratar de um setor com importância significativa em termos de geração de emprego e renda. Além disso, o desmonte de políticas culturais existentes e o desmonte institucional que o setor cultural vinha passando desde 2016, acabou sendo transparecido devido as novas demandas que surgiram com a pandemia. Para a criação de uma política cultural como a proposta pela Lei Aldir Blanc, foi necessária uma mobilização de atores diversos no contexto nacional, que só foi possível devido a existência de empreendedores de políticas públicas, que além de atuarem na elaboração do projeto de lei voltado a propor alternativas para o problema público, também atuaram na articulação política que viabilizou a lei.

A Lei Aldir Blanc se inspirou no SNC ao pensar o Brasil enquanto uma república federativa, dividida nos entes da união, estados, municípios e distrito federal. Essa inspiração se materializa na proposta de repartição de recursos através de alguns dos entes (estados, municípios e distrito federal), algo estrategicamente pensado para tirar as decisões de direcionamento dos recursos do governo federal (união), dado que não houveram iniciativas voltadas a solucionar a emergência cultural advindas desse ente e, devido as constantes perseguições ao setor cultural, o governo poderia atrapalhar o andamento desta política cultural. A iniciativa da lei não veio do governo, tratou-se de uma articulação do campo cultural junto a parlamentares, vislumbrando justamente compreender demandas que o governo federal não atendeu.

Este artigo contribui com a apresentação das peculiaridades da formação de uma política cultural criada num cenário pandêmico, para resolução de uma situação emergencial e tendo sua duração prevista para acabar conjuntamente com a demanda que fundamentou a sua criação. A

articulação política para viabilização de uma política nesse contexto mostrou-se diferente, inclusive nos trâmites de votação na Câmara e no Senado, devido ao caráter de urgência. Percebeu-se que as mobilizações sociais exerceram uma influência considerável para que houvesse a criação de um PL voltado a atender os interesses dos atuantes no segmento cultural. A Lei Aldir Blanc tratou-se de uma ação emergencial que pode ter continuidade a depender a aprovação de políticas com propostas complementares, como é o caso dos PLs que estão em tramitação no Congresso Federal referentes a Lei Aldir 2 e a Lei Paulo Gustavo.

Acerca das limitações desta pesquisa, destaca-se que as informações analisadas ficaram restritas a literatura produzida sobre a Lei Aldir Blanc, as notícias, projetos de lei e *lives* encontradas disponíveis. Esse conjunto de informações pode ser aprofundado por estudos futuros, bem como podem ser realizadas entrevistas em profundidade com atores políticos envolvidos no processo de criação da lei, de modo a compreender os pormenores e justificativas acerca de como se deu a formulação desta política pública. Além disso, a pesquisa poderia ser ampliada para a compreensão de outras políticas culturais criadas ou propostas que tramitaram durante o período pandêmico, para compreender possíveis semelhanças e diferenças na tramitação desses instrumentos.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Referências

- ALMEIDA, A.; PAIVA NETO, C. B. Fomento à cultura no Brasil - desafios e oportunidades. **Políticas Culturais em Revista**, v. 10, n. 2, p. 35, 2018.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BARROSO, R. F. C.; CUSTÓDIO, J. L.; SILVA, F. L. Lei Aldir Blanc e o estímulo à animação cearense na pandemia. **Brasil Journal of Development**, v. 7, n.10, p. 95476-95489, 2021.
- BRANDÃO, J. A. S. Avaliação da satisfação de usuários com os serviços da Lei Aldir Blanc: Um estudo de caso. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 11, n. 1, 2022.
- CALABRE, L. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. **Extraprensa**, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020.
- CAMARGO, D. A; HERMANY, R. Federalismo Brasileiro e Cooperação Interfederativa: uma análise da Lei Aldir Blanc em Tempos de Pandemia. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 8, n. 21, 2021.
- CANEDO, D. P.; ANDRADE, C. M. D. G.; FREITAS, E. P.; CAMPOS, L. G. S.; CARVALHO, R. Políticas culturais emergenciais na pandemia da Covid-19? Demandas e estratégias de enfrentamento e as respostas dos poderes públicos. **Políticas Culturais em Revista**, v. 14, n. 1, p. 165-191, 2021.

CANESSO, N. S. Contribuições da Lei Aldir Blanc para a cadeia produtiva do mercado de animação na Bahia. **Comunicação & Política**, v. 38, n. 1, p. 70-84, 2021.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, p. 87-122, 2007.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

CUNHA FILHO, F. H. O sebastianismo nos direitos culturais: aguçamento na pandemia. In: CUNHA FILHO, F. H.; LINS, M. R.; AGUIAR, M. P. (Orgs.). **Direitos culturais: múltiplas perspectivas (vol. V) - Impactos da Pandemia**. 1 ed. Fortaleza: Editora da UECE, 2021. p. 11-22.

DURAND, J. C. Cultura como Objeto de Política Pública. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 66-72, 2001.

GOÉS, G. S.; ATHIAS, L. Q.; MARTINS, F. S.; SILVA, F. A. B. O setor cultural na pandemia: O teletrabalho e a Lei Aldir Blanc. **Carta de Conjuntura - IPEA**, n. 49, 2020.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas: Coletânea**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2006a. p. 219-224.

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas: Coletânea**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2006b. p. 225-245.

OLIVEIRA, R. A. S.; TAVARES, B.; COSTA, T. M. T.; SILVEIRA, S. F. R. A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da policy agenda-setting. 2021. **Cadernos EBABE.BR**, v. 19, p. 705-722, 2021.

PIMENTEL, A. O método da Análise Documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, 2001.

RIBEIRO, C. T. Agenda em políticas públicas: a estratégia de educação financeira no Brasil à luz do modelo de múltiplos fluxos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 3, p. 487-498, 2020.

SEMENSATO, C. A. G.; BARBALHO, A. A. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. **Políticas Culturais em Revista**, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.

SILVA, B. **Projeto de Lei 1075/2020**. 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; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 21 mai. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2242136>. Acesso em: 28 mai. 2022.

TURINO, C. Lei Aldir Blanc: modos de usar. **P2P & Inovação**, v. 7, p. 184-191, 2021.