

OS DESAFIOS DOS SETORES CRIATIVO E CULTURAL BRASILEIROS DURANTE E DEPOIS DA PANDEMIA DA COVID-19

[ARTIGO]

João Roque da Silva Júnior

Centro de Estudos Latino-Americanos sobre Cultura e Comunicação

[RESUMO ABSTRACT RESUMEN]

Este artigo tem como objetivo discutir alguns dos desafios que os setores cultural e criativo brasileiros tiveram de enfrentar durante a pandemia da covid-19 e que possivelmente se prolongarão pelos próximos anos. Para isso, após uma breve contextualização da formação do discurso internacional sobre a cultura, a criatividade e o desenvolvimento que nos permitiu verificar, em linhas gerais, sua ressonância nas políticas culturais brasileiras, apresentamos os principais dados disponíveis sobre a situação do setor cultural brasileiro no primeiro e no segundo semestres de 2020. Em seguida, discutiu-se a implementação da Lei Aldir Blanc e os desafios em torno das políticas culturais. Um dos aspectos mais preocupantes é o profundo silêncio em torno do papel que a cultura e a criatividade poderiam desempenhar para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Palavras-chave: Cultura. Criatividade. Desenvolvimento. Políticas culturais. Brasil.

This article discusses some challenges that the Brazilian cultural and creative sectors had to face during the COVID-19 pandemic and, possibly, during the following years. For this, after a brief contextualization of the formation of the international discourse on culture, creativity, and development, which allowed verifying, in general terms, its resonance in Brazilian cultural policies, we discussed some available data on the Brazilian cultural sector in the first and second semesters of 2020. Then, we discussed the implementation of the Aldir Blanc Law and the challenges surrounding cultural policies. One of the most worrying aspects was the profound silence about the role of the cultural and creative sector for the Sustainable Development Goals.

Keywords: Culture. Creativity. Development. Cultural policies. Brazil.

Este artículo analiza algunos de los desafíos que los sectores cultural y creativo brasileños tuvieron que enfrentar durante la pandemia del covid-19. Para ello, se realizó una breve contextualización de la formación del discurso internacional sobre cultura, creatividad y desarrollo, que permitió constatar, en términos generales, su resonancia en las políticas culturales brasileñas. Posteriormente, se discutieron algunos datos disponibles sobre la situación del sector cultural brasileño en el primer y segundo semestre de 2020. Luego, se hizo breves comentarios sobre la implementación de la Ley Aldir Blanc y los desafíos en torno a las políticas culturales. Uno de los aspectos más preocupantes encontrados fue el profundo silencio sobre el papel del sector cultural y creativo que puede desempeñar para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Palabras clave: Cultura. Creatividad. Desarrollo. Políticas culturales. Brasil.

Introdução

A eclosão da pandemia da covid-19, no início de 2020, foi um alerta decisivo para as escolhas que faremos agora e nos próximos anos. Uma das consequências disso é que diversos debates fundamentais ganharam ainda mais visibilidade, como os problemas das intervenções humanas no meio ambiente; o futuro do trabalho; os impactos das tecnologias de comunicação, informação e automação; o aumento da pobreza; a violência e a desestabilização dos governos com orientação democrática. No caso dos setores cultural e artístico, além da compreensão dos impactos em função da interrupção das atividades e fechamento das instituições, um dos principais desafios tem sido viabilizar as ajudas emergenciais aos produtores, artistas, técnicos e instituições e planejar as políticas culturais para o futuro.

De algum modo, um certo horizonte para as políticas públicas voltadas para o setor cultural começou a ser construído já em 2015, com o estabelecimento da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável pela Organização das Nações Unidas (ONU). É verdade que a cultura e a criatividade não são mencionadas explicitamente nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), mas a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) e outras instituições internacionais vêm construindo uma série de documentos, relatórios e indicadores que demonstram a multidimensionalidade da cultura e da criatividade para alcançar melhorias na vida social, econômica e ambiental.

Este artigo faz uma breve retomada da formação do discurso cultura, criatividade e desenvolvimento no âmbito das instituições internacionais, aponta os marcos de institucionalização desse discurso na política cultural brasileira e discute alguns dados sobre a situação do país no período da pandemia. Os dados apresentados na seção “A situação do setor cultural brasileiro durante a pandemia” são provenientes de corajosos esforços de universidades e instituições culturais que entendem ser indispensável a produção de informações qualificadas para pensar os rumos das políticas culturais.

Na última parte do artigo, analisa-se brevemente a aplicação da Lei Aldir Blanc (LAB) (BRASIL, 2020). A partir dos dados apresentados, assinalamos três questões fundamentais para o futuro das políticas culturais no Brasil: tentativa de descentralizar o orçamento federal destinado à pasta de cultura, a ausência de qualquer referência aos ODS e à Agenda 2030 e, por último, uma tendência de naturalização da dependência das grandes plataformas on-line.

A internacionalização do discurso cultura e criatividade

Desde os anos 1970, a relação entre cultura e desenvolvimento econômico passou a ser reconhecida e reafirmada pelos Estados Nacionais e pelas instituições internacionais. Entre os principais fomentadores desse vínculo está a Unesco. Embora esse vínculo não seja necessariamente uma novidade, até esse momento, o

papel das atividades, práticas e bens culturais ou não era considerado uma dimensão importante para o desenvolvimento dos países ou era entendido, simplesmente, como um obstáculo.

Esse vínculo entre cultura e desenvolvimento econômico foi criado pela Unesco por meio de uma série de diagnósticos, estudos e conferências internacionais. Um dos principais objetivos dessas ações foi demonstrar, em primeiro lugar, que as diferenças culturais não são um empecilho para o desenvolvimento econômico e que, em segundo lugar, a cultura e as artes poderiam contribuir diretamente para a melhoria dos índices econômicos, o bem-estar, a educação e a promoção dos valores culturais nacionais. Em vez de ser unicamente uma atividade de cultivo espiritual ou um problema para os governos, a cultura começou a ser entendida também como ativo econômico ou como a própria finalidade do desenvolvimento.

No caso da América Latina, o *discurso sobre a cultura e o desenvolvimento* só começou a ser posto em prática a partir dos anos 1990. Nesse mesmo período, os programas de desenvolvimento regional, especialmente o Mercado Comum do Sul (Mercosul), incluíram a cultura como uma das áreas de interesse para aprofundar as relações comerciais e culturais entre os países (SILVA JUNIOR, 2021). Contudo, o contexto de implementação havia mudado radicalmente em relação às primeiras experiências no início dos anos 1970. A mudança mais significativa foi a retomada da democracia na maioria dos países. De um ponto de vista mais geral, pode-se mencionar a interdependência do sistema econômico mundial, as novas tecnologias de comunicação

e informação, a emergência das tecnologias digitais e a implementação de um novo ideário de gerenciamento do capitalismo, o neoliberalismo, para o qual a América Latina tem sido o lugar de experimentação.

Nesse sentido, não bastasse a fragilidade das relações democráticas recém-construídas, os países latino-americanos começaram a desenvolver suas políticas culturais a partir de uma lógica de intervenção estatal que prioriza a desregulação dos serviços públicos, ou melhor, que pratica a regulação pró-mercado. Por isso, foram muitas as dificuldades para criar e viabilizar programas que considerassem a dimensão cultural do desenvolvimento. Além dessas dificuldades, ainda na segunda metade da década de 1990, começou a tomar forma outro discurso que rapidamente se tornou tendência nos ministérios, nas secretarias de cultura e nas instituições internacionais. Já não seria a cultura, mas a criatividade que guiaria os países e as regiões a alcançarem o desenvolvimento, isto é, a incrementar o Produto Interno Bruto (PIB), gerar vagas de trabalho e promover inovação e autorrealização.

Esse novo discurso, que denominamos *criatividade e desenvolvimento econômico*, despertou inicialmente posturas antagônicas. À medida que crescia o número de políticos e estudiosos entusiastas dos benefícios que as políticas para a criatividade trariam para os países, um número considerável também de políticos e estudiosos denunciava o avanço da ideologia neoliberal sobre as atividades do espírito e o patrimônio cultural dos países em desenvolvimento. Embora seja fundamental esse debate, o que se tornava inegável era o desastre social vivido pelos países latino-americanos na década de 1990

em função, sobretudo, do modelo de condução do Estado naquele período.

Para lidar com esse problema, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) convocou a comunidade internacional para se associar em torno da agenda dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Apesar da necessidade de um pacto amplo para enfrentar as questões da fome, violência e desemprego, pouca coisa poderia ser feita a partir de um programa de Estado mínimo, com interferências pontuais na vida pública. Assim, a agenda estabelecida pela ONU parecia um tanto inócuas. Já no setor cultural, ou melhor, criativo, o caminho escolhido pela Unctad e Unesco foi apostar nas capacidades distributivas da economia criativa.

Tanto é que, a partir dos anos 2000, iniciou-se uma verdadeira corrida internacional para evidenciar os benefícios da criatividade para o desenvolvimento sustentável. Entre os principais documentos que expressam esse novo discurso internacional, três relatórios sobre a economia criativa produzidos pela Unctad e Unesco entre 2008 e 2013 podem ser mencionados. Um dos aspectos mais interessantes desses relatórios é a mudança de tom entre o primeiro, de 2008, e os dois seguintes, de 2010 e 2013. O motivo para essa mudança foi a deflagração da crise financeira, em 2008, pondo em questão a euforia em relação às novas tecnologias digitais e às liberdades de mercado e comércio.

Desde então, não se sabe exatamente como o mundo sairá dessa crise financeira, agora aprofundada pela eclosão da pandemia causada pela covid-19. Um fato marcante nessas últimas duas décadas é que o

esforço da Unesco e Unctad para demonstrar como a cultura e a criatividade podem contribuir com o desenvolvimento ainda não foi claramente reconhecido pela agenda dos ODM, de 2000 a 2015, e pela sua renovação, a agenda dos ODS, de 2015 a 2030. Inclusive, muitos especialistas têm alertado sobre esses desencontros entre os organismos do sistema multilateral, uma vez que a cultura e criatividade não são mencionadas nos 17 objetivos. Entretanto, a declaração da ONU que reconhece 2021 como o Ano Internacional da Economia Criativa para o Desenvolvimento Sustentável mostrou um avanço necessário para fortalecer a agenda comum das instituições.

De todo modo, é certo que o discurso internacional sobre a criatividade e o desenvolvimento predominou nas últimas duas décadas, sobretudo no campo das políticas culturais. Isso foi evidenciado pelo relatório global *Repensar as políticas culturais: criatividade para o desenvolvimento* (UNESCO, 2018), que avalia o impacto da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais na governança da cultura e da criatividade, com especial atenção para os países em desenvolvimento. Nesse relatório, inclusive, a América Latina aparece como uma das regiões que mais avançou na institucionalização de políticas culturais, mostrando como os agentes públicos e a sociedade civil estão conscientes da multidimensionalidade da cultura e da criatividade.

Entretanto, os desafios dos próximos anos são ainda mais complexos, uma vez que a maior parte dos setores cultural e criativo foi impactada diretamente pela pandemia, seja pela interrupção das atividades presenciais, seja pela digitalização

dos processos de produção, distribuição e uso dos bens e serviços. A questão é saber em que medida os governos conseguirão reinventar suas políticas culturais e até que ponto os setores culturais e criativos poderão de fato contribuir para a Agenda 2030.

A cultura e a criatividade nas políticas culturais brasileiras

As políticas culturais brasileiras são geralmente caracterizadas por seus momentos de idas e vindas. Albino Rubim (2008) as denomina tristes tradições, já que são o resultado de relações conturbadas entre Estado e cultura. Apesar dessa constante instabilidade, Lia Calabre (2007) traça um panorama histórico das políticas culturais no Brasil que se inicia na década de 1930, com a implementação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). Calabre mostra como, ao longo dos anos, diversas instituições e projetos foram criados, especialmente no período dos governos militares. Em 1985, com a retomada da democracia, foi estabelecido o Ministério da Cultura (Minc) e, um ano depois, foi instituída a lei de incentivos fiscais, principal mecanismo de financiamento no âmbito federal.

Ao longo dos anos da década de 1990, o Minc resistiu às crises econômicas e às tensões na política brasileira, o que possibilitou que, a partir de 2002, segundo Calabre (2007), a instituição finalmente conseguisse se tornar um verdadeiro ministério. Ainda que a relação entre mercado e cultura até 2002 possa ser caracterizada

pela instrumentalização do Minc, sobretudo com o uso da Lei Rouanet de forma privada e concentrada (BOLAÑO; MOTA; MOURA, 2012), a partir dessa data, uma outra relação entre cultura e dimensão econômica foi iniciada, sob a liderança do ministro Gilberto Gil. Isso não significou a realização de uma reforma na lei de incentivos, a qual passava por uma série de críticas por parte de alguns segmentos culturais, mas ao menos se buscou ampliar o orçamento do Ministério e estimular os outros vínculos entre economia e cultura.

Do ponto vista da institucionalidade nas políticas culturais, o discurso sobre a cultura, a criatividade e o desenvolvimento¹ começou a ganhar forma e adeptos com a realização da XI Conferência da Unctad, em 2004, e a realização do I Fórum Internacional de Indústrias Criativas, organizado em abril de 2005 (REIS, 2012). De acordo com Mariana Gonçalves Madeira (2014), a primeira vez que o termo “economia criativa” apareceu em um documento federal foi na preparação da II Conferência Nacional de Cultura, em 2010. No entanto, o texto final do Plano Nacional de Cultura (PNC) não mencionou os termos economia e indústria criativa, embora um de seus princípios fosse promover a colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura.

¹ São os discursos presentes nos documentos de políticas culturais, produzidos por instituições e agentes (Unesco, Unctad, EU, Mercosul, BID) que consideram as expressões culturais e a criatividade de grupos e indivíduos como ativos (*assets*) capazes de gerar coesão social, reduzir desigualdades, empregos, renda, receitas, inovação e representação (SILVA JUNIOR, 2021).

Entre 2011 e 2012, um grupo de especialistas liderados por Cláudia de Souza Leitão elaborou o Plano da Secretaria de Economia Criativa e, logo em seguida, instituiu-se a Secretaria de Economia Criativa (SEC) no Minc. O Plano da SEC marca de maneira definitiva a institucionalização do discurso sobre criatividade e desenvolvimento no âmbito das políticas culturais brasileiras. No entanto, como se a instabilidade fosse inerente à política cultural brasileira (RUBIM, 2008), o mesmo governo que implementou a SEC a extinguiu em 2014. Curiosamente, dois anos depois, a SEC foi reintegrada ao Minc, e o próprio Minc, por sua vez, foi dissolvido e transformado em Secretaria Especial de Cultura, em 2019.

Apesar isso, desde a criação da SEC, uma série de outras instituições nos níveis estadual e municipal, como secretarias, departamentos, institutos e observatórios, foram criadas para desenvolver a economia e as indústrias criativas no Brasil. Atualmente, os principais Estados, como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, renomearam suas secretarias de cultura para Secretaria de Cultura e Economia Criativa. De modo geral, a institucionalização do discurso sobre criatividade e desenvolvimento é uma realidade no Brasil, ainda que a falta de continuidade persevere como uma característica central das políticas brasileiras.

Será a partir dessa base institucional instável e seriamente comprometida em função do programa antidemocrático instaurado pela nova gestão a partir de 2019 que o setor cultural brasileiro precisará encontrar maneiras de se recriar durante e depois da pandemia. Como é sabido, o Brasil foi um dos países mais afetados pela covid-19, resultado de uma série de ausências ou políticas

deliberadas para propagação do vírus, em geral estimuladas pelo governo federal². A seguir, será feita uma exposição da situação do setor cultural brasileiro a partir de pesquisas realizadas ao longo de 2021.

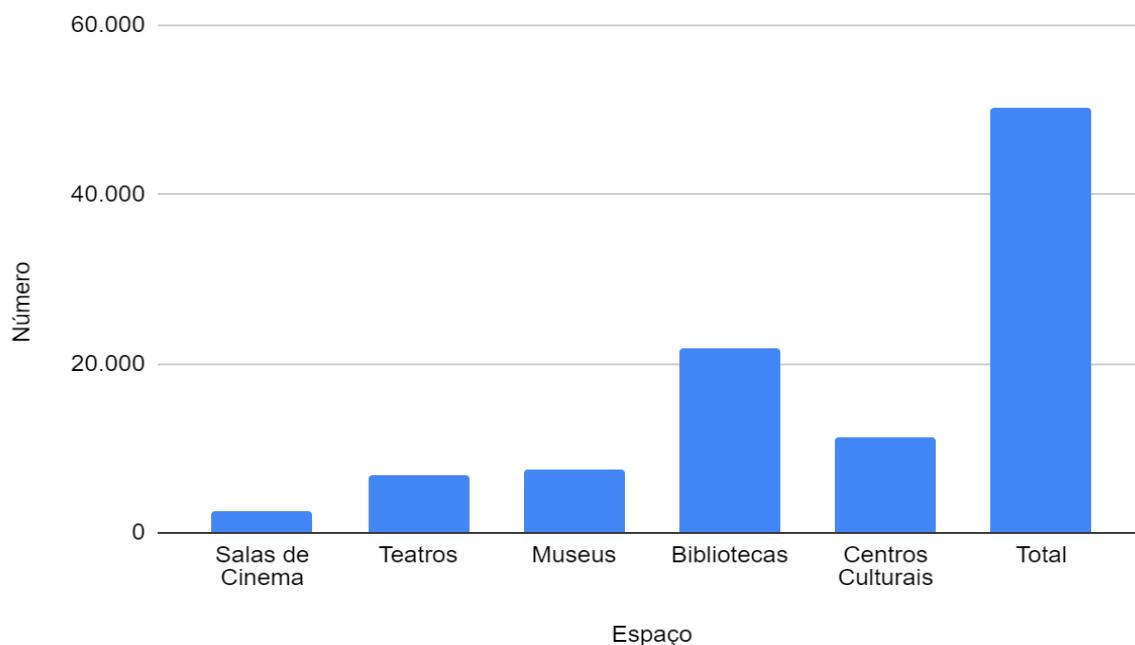
A situação do setor cultural brasileiro durante a pandemia

O estudo realizado ao longo do segundo semestre de 2020 pelas instituições Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), Mercosul, Unesco, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB)³ constatou que o setor cultural Ibero-Americano teve retração econômica de 13,75% em relação ao mesmo período de 2019. Como foi assinalado no relatório, a participação das indústrias criativas e culturais no PIB da região está na margem de 2 e 4% do total, ou seja, cerca de 2,6 milhões de postos de trabalho estão comprometidos por conta da crise causada pela pandemia da covid-19. Ainda na mesma pesquisa, realizada com cerca de 6.500 trabalhadores e empresas dos seguimentos culturais da região, os dados de cancelamento de atividades mostram um quadro amplo da dimensão do impacto da pandemia, conforme resumido no Gráfico 1:

2 Uma Comissão de Parlamentar de Inquérito (CPI) foi instaurada no dia 27 de abril de 2021 para apurar justamente o papel decisivo do governo federal na promoção de contágios e na obstrução ao acesso à vacina.

3 Disponível em: <https://bit.ly/3BltqPy>. Acesso em: 31 mar. 2021.

[Gráfico 1]
Espaços culturais fechados



Por outro lado, o referido estudo também contabilizou 218 políticas públicas implementadas nos países da região, o que mostra indícios de reações para tentar conter os efeitos da pandemia no setor cultural. No caso brasileiro, algumas pesquisas realizadas ao longo de 2020 trazem mais detalhes sobre as perdas econômicas e culturais, isto é, a situação do setor cultural com a emergência da pandemia.

Inicialmente, deve-se destacar a elaboração do Painel de Dados do Observatório Itaú Cultural⁴, lançado em abril de 2020, cujo propósito é justamente oferecer uma alternativa diante da ausência de dados oficiais sobre a economia criativa, políticas públicas e comércio internacional de produtos e

serviços criativos no Brasil. Entre as fontes de dados econômicos e de políticas culturais disponíveis, o Painel de Dados (PD) oferece um valioso retrato sobre o setor cultural nacional, por isso este estudo tentará aproveitar tanto quanto possível as informações disponíveis na plataforma.

Dito isso, o PD aponta que o setor cultural brasileiro é composto por mais de 7 milhões de trabalhadores, com dados de 2019, e comprehende os seguimentos de publicidade e marketing, moda, arquitetura, artesanato, design, filme, TV, vídeo, rádio, fotografia, tecnologia da informação (TI), software e serviços de informática, editorial, museus, galerias, bibliotecas, música, artes cênicas, artes visuais e gastronomia. Desse número geral, 60% são trabalhadores formais e, em 2019, as participações masculina e feminina apresentaram números aproximados. Ainda com dados de 2019, o

4 [] Disponível em: <https://bit.ly/3ljeADC>. Acesso em: 3 abr. 2021.

PD indica que a média de salário ficou em torno de R\$ 3.352.

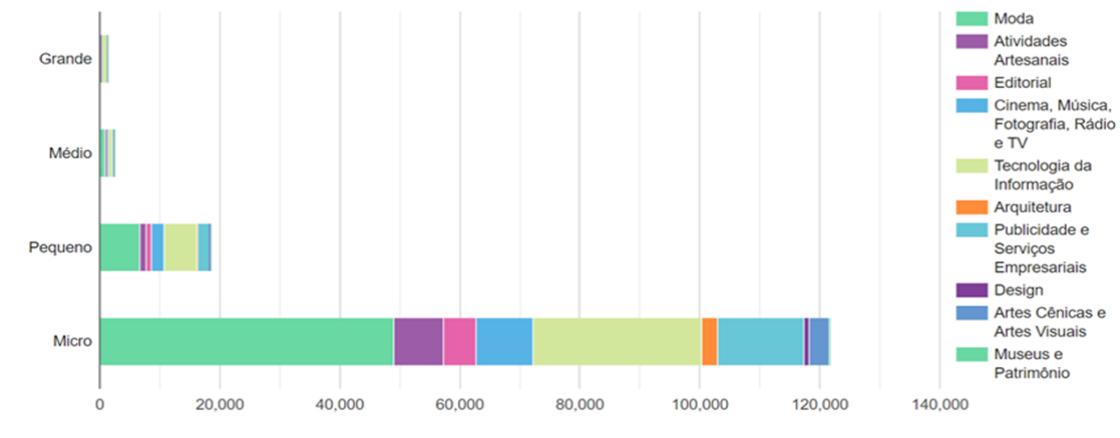
O PD traz também a distribuição dos trabalhadores criativos por estado e por setores. No primeiro caso, é destacada a concentração na região Sudeste, mais precisamente em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, considerando a metodologia adotada, denominada “intensidade criativa”, isto é, a presença majoritária de trabalhadores criativos em determinado seguimento. No segundo caso, os domínios de TI e Arquitetura concentram as posições de trabalho no setor criativo brasileiro. Ademais, o PD mostra que os trabalhadores com ensino médio completo representavam

a maioria do setor cultural em 2019 e que, em 2020, os trabalhadores com ensino superior completo se tornaram a maioria. Em relação à faixa etária, pessoas com 25 a 39 anos de idade ocupam a maior parte dos postos de trabalho.

Além dos dados nacionais sobre os trabalhadores do setor cultural, o PD trouxe o total de empresas para o ano de 2018. O Gráfico 2 ilustra como a maioria delas é de tamanho micro, com até 19 empregados, ou seja, compõem o grupo mais afetado pela pandemia da covid-19. Dentro dessa categoria, os domínios de museus e patrimônio e TI concentram o maior número de empresas no Brasil.

[Gráfico 2]

Total de empresas criativas no Brasil em 2018



Fonte: Painel de Dados Observatório Itaú Cultural

Outro conjunto de dados fundamentais trazidos pelo PD foram aqueles relativos aos gastos federais com a cultura. De 2013 até 2019 os gastos permaneceram em um patamar relativamente estável, mas no primeiro semestre de 2020 o governo gastou um pouco mais de R\$ 450 milhões, valor significativamente menor do que os R\$ 2,6

bilhões gastos no ano anterior. Importante ainda ressaltar que a quase totalidade desse valor gasto em 2020 foi proveniente do mecenato, isto é, da Lei de Incentivos Fiscais. Os demais mecanismos federais, como a Lei do Audiovisual, o Fundo Nacional de Cultura e o Fundo Setorial do Audiovisual praticamente não foram acionados.

É oportuno observar também alguns dados sobre o comércio internacional elaborados pelo PD do Observatório Itaú Cultural. Em número gerais, no primeiro semestre de 2020 o Brasil exportou 58% dos produtores e serviços criativos comercializados, sendo que os maiores parceiros comerciais do país são a América do Norte, em relação aos serviços criativos exportados, e a Ásia, em relação aos produtos criativos. Entre os produtos mais exportados pelo Brasil, destacam-se aqueles ligados ao domínio da moda e das atividades artesanais. No caso do domínio da moda, é interessante observar entre os valores gastos com cultura pelo governo federal que esse setor não recebeu verbas públicas, ao menos verbas ligadas à rubrica cultura.

Esse quadro geral apontado pelo PD mostra que a economia criativa brasileira é relativamente desenvolvida em termos de intensidade criativa, com participação em diversos seguimentos. Tanto é assim que, de acordo com as projeções do relatório *A economia criativa brasileira*, organizado pelo British Council, em 2018, a economia criativa brasileira alcançaria o valor de 43,7 bilhões de dólares até 2021, com um crescimento de 4,6% por ano. No entanto, observa-se que essa riqueza está concentrada sobretudo na região sudeste do país. Além disso, a paisagem da economia criativa brasileira é composta basicamente por pequenas empresas, o que torna ainda mais preocupantes os impactos causados pela pandemia.

A fim de entender melhor quais são os maiores temores desse majoritário grupo de produtores, analisaremos alguns dados elaborados por duas pesquisas feitas ao longo de 2020. Essas pesquisas alcançaram um

grande número de indivíduos e instituições, e seus principais objetivos foram traçar o perfil socioeconômico dos respondentes e ressaltar a percepção sobre os impactos da pandemia, algo relacionado diretamente com a perspectiva de ter acesso à vacina e às medidas de proteção tomadas pelos governos.

Iniciando pela mais recente, destaca-se a *Pesquisa de percepção dos impactos da covid-19 nos setores cultural e criativo do Brasil* (AMARAL; FRANCO; LIRA, 2020), elaborada em conjunto por instituições públicas e privadas, universidades e pesquisadores independentes, que coletou respostas de 2.667 indivíduos e empresas – coletivos, microempreendedores individuais (MEI), associações, fundações – entre junho e agosto de 2020. Em relação ao perfil, observa-se que 42,89% são microempreendedores, o que dialoga com o Painel de Dados do Observatório Itaú Cultural mencionado anteriormente. Quanto ao faturamento mensal, 66,68% dos respondentes têm rendimentos entre R\$ 999,99 e R\$ 6,9 mil, dos quais 43,87% atuam na produção e 55,89% prestam serviços para terceiros. Ainda em relação ao perfil, a pesquisa identificou que a maioria dos respondentes eram mulheres e que 55,45% têm ensino superior completo, incluindo especialização. Trata-se, assim, de um perfil mais qualificado e que tem uma média salarial superior à média nacional.

No que diz respeito ao impacto, 41,06% dos respondentes afirmaram que tiveram redução de receita em 100% entre os meses de março e abril de 2020. Esse percentual subiu para 48,88% entre maio e julho. Entre aqueles que tiveram redução de 50%, a média foi 22,5% entre os meses de março e julho, ou seja, a redução drástica de

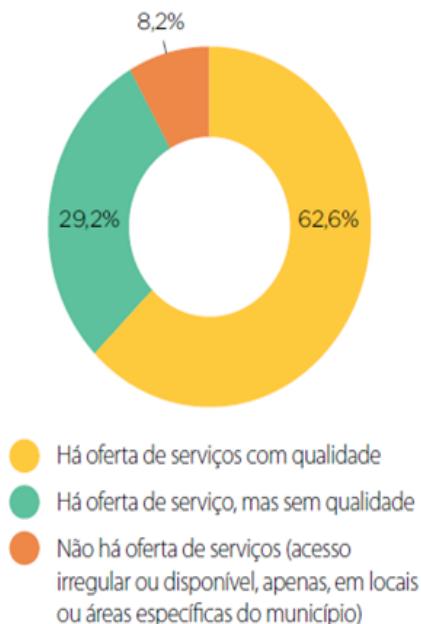
receitas atingiu um pouco mais de 60% dos respondentes já na metade do ano. Entre os setores mais afetados, as artes cênicas e outros eventos de natureza presencial, como circo e espetáculos musicais ocupam a primeira posição. Embora a pesquisa seja restrita ao setor cultural, deve-se mencionar que entre os espetáculos ao vivo, o futebol ocupa a primeira posição, tanto que, em junho de 2020, um estudo elaborado pela consultoria Ernst & Young apontou a redução de R\$ 2 bilhões de reais.

Desde o início das restrições, o setor cultural praticamente em sua totalidade precisou usar a internet para tentar adaptar as atividades presenciais ou buscar novas

formas de participação na cadeia de valores da cultura. A referida pesquisa tentou captar o nível de adaptação das formas de trabalho por meio da pergunta sobre a contratação de serviços ligados ao ambiente digital e internet. Assim, 27,68% dos respondentes não contrataram nenhum serviço, o que significa um certo nível de digitalização no setor, já que apenas 6,94% disseram ter contratado internet de banda larga.

Nos Gráficos 3 e 4 nota-se, contudo, que a internet de banda larga, necessária para acessar conteúdos e serviços digitais, tem muito a melhorar no país, e que 65,97% dos respondentes afirmam ter condições de adaptar suas atividades para o meio digital.

[Gráfico 3]
Disponibilidade de internet
*Qual a disponibilidade de serviços de internet
e a qualidade do acesso na sua região?*

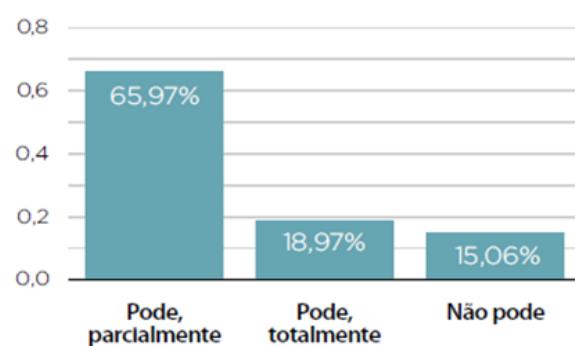


Fonte: Amaral, Franco e Lira (2020)

5 Disponível em: <https://glo.bo/3BpLLuM>. Acesso em: 2 abr. 2021.

[Gráfico 4]
Trabalho remoto

Coletivo: o serviço/produto cultural pode ser oferecido por meio digital?



Fonte: Amaral, Franco e Lira (2020)

A pesquisa *Impactos da covid-19 na economia criativa*, conduzida pelo Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC-BA, 2020), foi a primeira nesta modalidade de mensuração, com início em 27 de março e término em 23 de julho de 2020. Assim como a anterior, a aplicação do formulário survey on-line alcançou indivíduos e organizações pelo território brasileiro, com um total de 2.608 respostas. Em termos de adesão, os números gerais válidos são semelhantes aos da pesquisa anterior, sendo o estado da Bahia e a região Sudeste as origens do maior número de respostas. Em relação aos domínios culturais e criativos, a música teve maior presença nas respostas entre indivíduos e organizações. Na segunda posição, entre os indivíduos, destacam-se os profissionais da produção cultural, e entre as organizações, o seguimento de teatro apareceu com 11,1% das respostas.

Ainda em relação aos aspectos de perfil, a participação maior do gênero

feminino no setor cultural é semelhante à pesquisa anterior. A novidade da pesquisa do OBEC-BA é que entre os indivíduos a posição predominante na cadeia de valores é a de criador, e entre as organizações a produção recebeu 30,7% das respostas. Quanto à categoria, a pesquisa alcançou 53% dos agentes ligados às artes, e a função predominante ocupada pelos respondentes foi a de produtor(a). Isto é, ainda que a área de atuação seja a de artes, a maior parte exerce também funções mais operacionais e executivas, o que é extremamente comum no contexto das microempresas.

Em relação à percepção dos efeitos da pandemia, a pesquisa identificou que a terça parte dos respondentes não conseguiria se manter por um mês sem receber qualquer rendimento e apenas 7,6% conseguiram se manter por até 12 meses sem novos rendimentos. Trata-se, mais uma vez, de um perfil de trabalhador extremamente vulnerável. Passado um ano de restrições,

até esse pequeno grupo com mais recursos pode ter tido sérios problemas para se manter. A situação das organizações é um pouco pior, pois 35,8% não conseguiram se manter pelo período de um mês se não ocorresse a entrada de receitas. Ademais, seria fundamental que essa pesquisa do OBEC tivesse uma segunda fase, em 2021, para acompanhar o que esses agentes fizeram ao longo de 2020.

Outro aspecto interessante que a pesquisa do OBEC trouxe foi que 45% dos indivíduos e 42% das organizações decidiram desenvolver novos produtos e projetos para enfrentar a pandemia. O dado indica uma tentativa de se adaptar às circunstâncias do acelerado processo de digitalização da cadeia de valores do setor cultural vivenciado durante o ano de 2020. O problema é que gastar recursos que já são escassos para concorrer em um ambiente extremamente competitivo e sem formas claras de monetização torna o negócio cultural ainda mais arriscado. O fenômeno das lives foi interessante

como experiência, mas não se mostrou um caminho viável para artistas e produtores até o momento.

Talvez por isso, quando perguntados sobre as medidas para recuperação do setor, os respondentes tenham frisado a necessidade de políticas públicas para auxiliar na sustentabilidade financeira e no fortalecimento da gestão cultural, isto é, ampliação e profissionalização das equipes atuantes nas secretarias de cultura. Essa percepção, inclusive, vai ao encontro dos dados trazidos pelo relatório *Dez anos de economia da cultura no Brasil e os impactos da covid-19*, publicado pelo Observatório do Itaú Cultural (2020), especialmente no que diz respeito às dificuldades de execução orçamentária, pois ela se mostra muito mais grave do que a redução gradual da dotação orçamentária vista nos últimos anos.

Essa dificuldade estrutural é mais latente no nível federal, cuja capacidade de executar o orçamento é extremamente baixa, conforme observado no Gráfico 5.

[Gráfico 5]
Orçamento Federal (em bilhões de R\$)

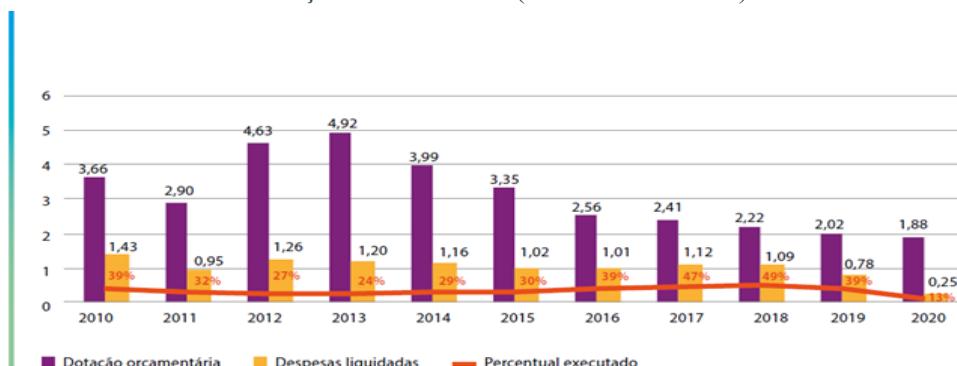


Gráfico construído a partir de dados do Painel de Dados do Observatório Itaú Cultural.

Fonte: Observatório Itaú Cultural (2020)

Ainda de acordo com o mesmo relatório, os estados e os municípios têm melhores capacidades de execução orçamentária, o que se compara pelos índices estáveis ao longo da década, mesmo que a redução orçamentária tenha sido uma constante no período. São essas entidades, inclusive, que deverão administrar os recursos emergenciais de R\$ 3 bilhões provenientes da LAB. O problema, contudo, é que, para muitos estados e capitais, o valor que será repassado pela LAB é superior a dotações orçamentárias anuais, ou seja, os recursos emergenciais correriam sério risco de serem subutilizados, o que seria extremamente danoso para o setor cultural.

A seguir serão discutidos alguns dados disponíveis sobre os impactos dos recursos da LAB no setor cultural brasileiro, o que nos permitirá analisar esse problema da execução orçamentária de maneira mais detalhada, entre outras questões

Emergências: a Lei Aldir Blanc e outras ajudas

Algumas das preocupações assinaladas pelo relatório *Dez anos de economia da cultura no Brasil e os impactos da covid-19* (2020), produzido pelo Observatório Itaú Cultural, antes que estivesse consolidada a execução da Lei Emergencial, mostram-se parcialmente assertivas. Mas, antes de tratar dessas questões, é fundamental retomar o contexto de aprovação da Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020 (BRASIL, 2020), apelidada de Lei Aldir Blanc (LAB), em homenagem

ao compositor e intérprete carioca que faleceu em decorrência do coronavírus.

A LAB foi o resultado de um intenso e demorado debate sobre a necessidade de intervenção do governo federal para reduzir os danos causados pela pandemia (CALABRE, 2020; SILVA, 2020). Essa dificuldade de mobilização de parte do poder público ocorreu não somente em relação ao setor cultural, mas também com todo o conjunto de setores vulneráveis da sociedade brasileira. Tanto o auxílio emergencial geral como o auxílio destinado ao setor cultural foram construídos pelo poder legislativo. O papel do executivo nesse processo se deu no sentido de sabotar os projetos e propostas emergidas dos diversos setores sociais, o que foi amplamente noticiado pela imprensa brasileira.

Ainda assim, a LAB foi publicada em 29 de junho de 2020 e, em 18 de agosto, se deu a publicação do Decreto nº 10.464 (BRASIL, 2020), relativo à disponibilização dos programas para cadastramento dos Planos de Ação. A partir de 1º de setembro iniciaram-se os primeiros repasses referentes ao valor de R\$ 3 bilhões destinados ao setor cultural. De acordo com o relatório parcial da LAB, todos os estados e o Distrito Federal receberam o repasse, mas apenas 75% dos municípios, isto é, 4.176 receberam o valor e 1.394 municípios não receberam o valor da LAB. Nesses casos, as principais razões foram o não cadastro do Plano de Ação na Plataforma+Brasil, o que correspondeu a 82%, e rejeição do Plano de Ação de 18% dos inscritos (BRASIL, 2021a).

Em relação ao valor total executado, o relatório aponta que 74,8% foram usados nas três modalidades de aplicação da LAB,

a saber: renda emergencial mensal, subsídios para manutenção de espaços artísticos e culturais e editais, chamadas públicas e prêmios. Interessante lembrar que a capacidade de execução da LAB se manteve similar ao que foi assinalado pela avaliação do Observatório Itaú Cultural (2020), mas o que impressiona é que os estados e municípios continuaram com os gastos com cultura previstos no ano anterior. Assim, é possível que tenham aperfeiçoado seus modelos de gestão e capacidade de execução ao longo de 2020.

Outro aspecto positivo de natureza institucional desencadeado justamente pela LAB foi a rearticulação temporária dos municípios ao Sistema Nacional de Cultura (SNC). De acordo com a investigação feita por Semensato e Barbalho (2021), a obrigatoriedade de vínculo com algum sistema de cadastro na federação impactou diretamente o SNC. Além do aumento do número de inscritos, notou-se uma relação direta entre a adesão ao SNC e a aprovação do Plano de Ação para receber os recursos da LAB. Isso mostra, portanto, que à medida que os entes aderem ao SNC, as exigências cadastrais iniciais permitem um aprimoramento no modelo de gestão.

Segundo o relatório parcial da LAB (BRASIL, 2021a), até 16 de março de 2021 constava o valor de R\$ 774 milhões como saldo não executado, mas que, por conta da Medida Provisória nº 1.019, de 29 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020), que prorroga o prazo para utilização dos recursos, os estados e municípios já começaram preparar seus planos de ação. Esse valor é fundamental para ampliar os orçamentos públicos destinados à cultura, uma vez que a tendência é que ocorram cortes

orçamentários em todos os níveis da federação. Um exemplo disso é caso do estado de São Paulo, que vai destinar R\$ 810 milhões⁶ para o setor cultural, valor aproximado ao de 2020. Isso significa que a situação dos trabalhadores e instituições culturais poderá ser muito mais grave do que em 2020, pois até o momento não há indícios de superação da pandemia, ainda que o país tenha vacinado aproximadamente 24% da população (junho de 2021).

Influenciados pelo significativo desempenho da LAB, os agentes culturais e lideranças políticas encaminharam ao menos dois projetos de leis. O primeiro é o Projeto de Lei nº 73, de 1º de setembro de 2021 (BRASIL, 2021b), denominado Lei Paulo Gustavo, que pretende distribuir cerca de R\$ 4,2 bilhões até o fim de 2022. Uma característica deste projeto é a intenção de liberar R\$ 2,8 bilhões para o setor audiovisual. O segundo é o Projeto de Lei nº 1518, de 28 de abril de 2021, denominado Política Nacional Aldir Blanc, em que, assim como na LAB, o valor seria distribuído pela União e executado pelos estados e municípios. Ambos os projetos buscam justamente reduzir o poder federal sobre setor cultural nacional.

Embora sejam projetos urgentes e amplamente debatidos pelos agentes do setor cultural, ao menos dois pontos problemáticos precisam ser considerados. O primeiro é a ausência de qualquer referência ao papel que a cultura e criatividade podem desempenhar nos ODS. Isso mostra como a

⁶ Disponível em: <https://bit.ly/2YseiBs>. Acesso em: 8 out. 2021.

Agenda 2030 ainda não foi assimilada pelos fazedores de políticas públicas no Brasil.

O segundo ponto é que parece ter sido naturalizada a dependência das grandes plataformas on-line como modelo único de distribuição. Embora ainda sem dados oficiais, é perfeitamente possível sugerir que a maior parte dos recursos públicos destinados aos editais estão sendo canalizados, direta e indiretamente, para plataformas como YouTube, Facebook, Instagram, Spotify, Twitch e Vimeo. Em geral são gastos com comunicação e com o próprio produto final, patrocinado com orçamento público. Estariam as políticas culturais brasileiras fadadas a deixar parte de seus orçamentos com as *Big Techs*?

A contradição desse processo pode ser notada na Plataforma Cultura em Casa, criada pela Secretaria de Cultura e Economia Criativa de São Paulo. Ainda que seja uma excelente iniciativa, a plataforma estadual é apenas uma ferramenta de curadoria – organiza públicos e conteúdos –, pois os materiais digitais, textos, vídeos, imagens e áudios estão vinculados às empresas internacionais. Esse é um dos aspectos mais problemáticos, o qual foi denominado como “processo de plataformação” (POELL; NIEBORG; VAN DIJCK, 2020).

Considerações finais

A emergência da pandemia, em março de 2020, foi uma espécie de golpe derradeiro no setor cultural brasileiro. Ao menos ao longo do primeiro semestre daquele ano, a

produção cultural, nos moldes que havia se estabelecido no país, parecia um campo de destruição, gerando desilusões, ansiedade, desespero e desconfiança sobre o futuro próximo. As pesquisas de percepção levadas a cabo pelo OBEC-BA e pela Unesco captaram esses sentimentos dos produtores e instituições culturais nos meses iniciais do isolamento social. Mas nem tudo parecia tão ruim, pois essas mesmas pesquisas também trouxeram informações valiosas sobre a capacidade de resiliência do setor cultural, algo que a própria história das políticas culturais brasileira já havia demostrado.

Nesse sentido, o Painel de Dados do Itaú Cultural apontou justamente o grau de interação da cultura e das artes com o conjunto da economia, denominada “intensidade criativa”, cuja referência remete aos primeiros mapeamentos das indústrias criativas elaborados pelo Reino Unido no final da década de 1990. Assim, apesar da paralisação inicial, o PD indica como a economia cultural brasileira é extremamente diversificada, com capacidade de inovar em seus processos e ter um papel determinante na recuperação econômica e social do país.

Esse papel preponderante que o setor cultural deverá desempenhar, contudo, o Estado não pode se eximir da responsabilidade de criar as condições favoráveis para que os pequenos produtores culturais – a grande maioria do ecossistema cultural nacional – tenham acesso a recursos e infraestrutura. Um ponto importante nesse sentido foi dado com a Lei Aldir Blanc, que possibilitou a distribuição de recursos de forma descentralizada e melhoramento na execução orçamentária. Contudo, o prolongamento da pandemia e a ausência de um plano de curto prazo – considerando que a

Lei Paulo Gustavo e Política Nacional Aldir Blanc são ainda projetos em tramitação – podem levar o setor cultural brasileiro a níveis ainda piores do que ocorreu em 2020.

É importante frisar que a LAB não é uma política pública de cultura. Trata-se, na verdade, de uma ajuda emergencial, cujo montante de recursos faz parecer uma espécie de modelo. No entanto, não houve nenhuma avaliação de desempenho dos recursos aplicados e não se sabe ainda o nível real de distribuição entre produtores e instituições culturais. Como mencionado, pode ser que uma parte significativa desses recursos tenha tomado outro destino, como, por exemplo, as grandes plataformas on-line.

Por último, deve-se alertar para o fato de que a LAB e os projetos de lei por ela inspirados não mencionam os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, o que mostra como os formuladores de políticas culturais no Brasil não parecem dar importância para os esforços feitos pela Unesco e pela Unctad nas últimas duas décadas. O papel transversal que a cultura e criatividade podem desempenhar para a melhoria das condições econômica, social e ambiental ainda é pouco compreendido pelo Estado brasileiro. ■

[JOÃO ROQUE DA SILVA JÚNIOR]

Graduado em Letras e mestre em Ciências da Integração da América Latina pelo Programa Integração da América Latina, ambos pela Universidade de São Paulo (USP). É membro do Centro de Estudos Latino-Americanos sobre Cultura e Comunicação (Celacc). Pesquisa as indústrias criativas e culturais na perspectiva do desenvolvimento regional. E-mail: joaoroquer@gmail.com

Referências

AMARAL, Rodrigo Correia do; FRANCO, Pedro Affonso Ivo; LIRA, André Luis Gomes (org.). **Pesquisa de percepção dos impactos da covid-19 nos setores cultural e criativo do Brasil.** Brasília, DF: Unesco, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3mqOkGE>. Acesso em: 7 out. 2021.

BOLAÑO, César; MOTA, Joanne; MOURA, Fábio. Leis de incentivo à cultura via renúncia fiscal no Brasil. In: CALABRE, Lia (org.). **Políticas culturais:** pesquisa e formação. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2012.

BRASIL. Decreto nº 10.464, de 17 de agosto de 2020. Regulamenta a Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, que dispõe sobre as 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, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3FB84jU>. Acesso em: 7 out. 2021.

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, 30 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3BlfFQU>. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.019, de 29 de dezembro de 2020. Altera a Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, para dispor sobre a execução e os prazos para realização das ações emergenciais destinadas ao setor cultural. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3FpygxG>. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Lei Aldir Blanc:** relatório parcial. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/3lhf6C3>. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1518, de 28 de abril de 2021.** Institui a Política Nacional Aldir Blanc de fomento ao setor cultural e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3oHDVJG>. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 73, de 1º de setembro de 2021.** Dispõe sobre apoio financeiro da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para garantir ações emergenciais voltadas ao setor cultural; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação das despesas relativas a aquisição de produtos e serviços vinculados à execução do Fundo Nacional de Cultura, e não contabilizar na meta de resultado primário as transferências previstas nesta Lei Complementar; vedar a imposição de limites à execução orçamentária e financeira da programação orçamentária relativa às fontes vinculadas ao Fundo Nacional de Cultura; e

vedar a alocação de recursos do Fundo Nacional de Cultura em reservas de contingência de natureza primária ou financeira. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3BnotG4>. Acesso em: 7 out. 2021.

FLEMING, Tom. **A economia criativa brasileira**: análise da situação e avaliação do Programa de Empreendedorismo Social e Criativo Financiado pelo Newton Fund. [S. l.]: British Counsil, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3ikYXK7>. Acesso em: 12 maio 2021.

CALABRE, Lia. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. **Extrapressa**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020.

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 3., 2007, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: Ene cult, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3DgjW8S>. Acesso em: 16 jun. 2020.

CANEDO, Daniele Pereira; PAIVA NETO, Carlos Beyrodt (org.). **Impactos da covid-19 na economia criativa**: relatório final. Salvador: Observatório da Economia Criativa, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3myChXQ>. Acesso em: 6 out. 2021.

MADEIRA, Mariana Gonçalves. **Economia criativa**: implicações e desafios para a política externa brasileira. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014.

OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL. **Dez anos de economia da cultura no Brasil e os impactos da covid-19**: um relatório a partir do painel de dados do Observatório Itaú Cultural. São Paulo: Itaú Cultural, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3BiCVyR>. Acesso em: 6 out. 2021.

POELL, Thomas; NIEBORG, David; VAN DIJCK, José. Plataformização. **Fronteiras** – Estudos Midiáticos, São Leopoldo, v. 22, n. 1, p. 2-10, 2020.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Cidades criativas**: análise de um conceito em formação e da pertinência de sua aplicação à cidade de São Paulo. 2012. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios enfrentamentos. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BAYARDO, Rubens (org.). **Políticas culturais na Ibero-América**. Salvador: EDUFBA, 2008.

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

SILVA, Benedita. **Cartilha, memória e análise da Lei Aldir Blanc**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3DlK5TS>. Acesso em: 22 jun. 2021.

SILVA JÚNIOR, João Roque. **Cultura, criatividade e desenvolvimento no Mercosul**: desafios e possibilidades para as indústrias criativas e culturais. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências da Integração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

UNCTAD. **Creative economy report 2008**: the challenge of assessing the creative economy-towards informed policy-making. New York: UNCTAD: DITC, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3DlKKVm>. Acesso em: 27 set. 2020.

UNCTAD. **Creative economy report 2010**: a feasible development option. New York: UNCTAD: DITC, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3alBvYw>. Acesso em: 21 set. 2020.

UNESCO. **Creative economy report 2013**: widening local development pathways. New York: Unesco, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3Do0Qxs>. Acesso em: 15 jan. 2021.

UNESCO. **Re|pensar as políticas culturais**: criatividade para o desenvolvimento. Brasília, DF: Unesco, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3aiAoJm>. Acesso em: 7 out. 2021.