



Políticas culturais emergenciais na pandemia da Covid-19?

Demandas e estratégias de enfrentamento e as respostas dos poderes públicos

Daniele Pereira Canedo¹
Carlos Magno Diniz Guerra de Andrade²
Elizabeth Ponte de Freitas³

-
- 1 Gestora cultural, capoeirista e professora do Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB); do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade e do Núcleo de Pós-Graduação em Administração, ambos na UFBA. E-mail: danielecanedo@ufrb.edu.br.
 - 2 Doutorando em Administração de Empresas (NPGA-UFBA). Mestre em Administração (NPGA-UFBA). Docente do Curso de Bacharelado em Administração da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e pesquisador do Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC-BA). E-mail: cmagnodiniz1@gmail.com.
 - 3 Gestora cultural e pesquisadora do Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC-BA). Autora do projeto “Qualidade para a Cultura” (Quality for Culture). Conselheira de Administração da Associação Brasileira de Organizações Sociais da Cultura – ABRAOSC. E-mail: pontebeth@gmail.com.

Luiz Gustavo Santana Campos⁴
Rosimeri Carvalho⁵

-
- 4 Mestrando no Programa Multidisciplinar de Pós Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisador do Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC-BA) e do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPPs – Unesp Franca) E-mail: lugzca@gmail.com.
 - 5 Professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisadora do Núcleo de Estudos Marcelo Milano Falcão Vieira, pesquisadora do Observatório da Realidade Organizacional – SC. E-mail: rosimeri.carvalho@ufrgs.br.

RESUMO

A vulnerabilidade da economia criativa, que antecede a crise sanitária de 2020, tem tornado o contexto da pandemia ainda mais impactante para os segmentos artísticos, culturais e criativos. A paralisação das atividades não fez discriminação: afetou formais e informais; empreendimentos criativos de grande e pequeno porte; organizações e artistas que atuam em todas as etapas da cadeia produtiva: na produção, na distribuição e no consumo. Diante do contexto de crise, a atuação dos poderes públicos na elaboração de políticas culturais emergenciais tem sido demandada por agentes do setor. Este artigo apresenta recursos, necessidades e estratégias de enfrentamento apontadas pelos respondentes da pesquisa “Impactos da Covid-19 na Economia Criativa”, propondo reflexões sobre as primeiras respostas dos poderes públicos.

Palavras-chave: Economia Criativa. Pandemia. Políticas Culturais. Lei Aldir Blanc.

ABSTRACT

The vulnerability of the creative economy, which precedes the health crisis of 2020, has made the context of the pandemic even more impactful for the artistic, cultural and creative segments. The interruption of activities affected all kinds of workers and organizations: formal and informal; large and small creative enterprises; organizations and artists that work at all stages of the production chain: production, distribution and consumption. Given the context of crisis, the action of public authorities by elaborating cultural policies has been demanded by the agents of the sector. This paper shows resources, needs, and strategies pointed out by the respondents of the survey “Impacts of Covid-19 on the Creative Economy”, proposing reflections on the first responses of public authorities.

Keywords: Creative Economy. Pandemic. Cultural Policies. Aldir Blanc Law.

INTRODUÇÃO

Embora muitos acreditem que os segmentos artísticos, culturais e criativos sempre estiveram familiarizados com crises, o desafio trazido pelo novo coronavírus é diferente em muitos aspectos. A pandemia da Covid-19 ameaça a economia cultural e criativa não apenas em sua forma de subsistir, mas sobretudo em sua forma de existir. A coletividade, a presença e o convívio são centrais para grande parte dos bens e serviços culturais. Por esse motivo, as instituições, eventos e programas artísticos foram os primeiros a terem atividades econômicas suspensas e, provavelmente, serão os últimos a voltar a funcionar em sua plena capacidade. De acordo com a Unesco, “a pandemia impactou toda a cadeia de valor criativa – criação, produção, distribuição e acesso – e enfraqueceu consideravelmente o status profissional, social e econômico de artistas e profissionais da cultura”. (UNESCO, 2020, p. 2, tradução nossa) Logo nos primeiros dois meses de isolamento social, os impactos para o setor já foram fortemente sentidos. Artistas, técnicos e profissionais autônomos, bem como organizações de

pequeno porte, formam um grupo especialmente vulnerável, com acesso limitado aos mecanismos convencionais de proteção social. (CANEDO et al., 2020a)

Esta também é uma crise distinta de outras pela universalidade de seus impactos, atingindo a todos os setores e países, e também pela duração de seus efeitos, que tendem a ser longos e resultantes da combinação de muitos fatores. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Os efeitos da crise nos canais de distribuição e a queda dos investimentos pelo setor afetarão a produção de bens e serviços culturais e sua diversidade nos meses, senão anos, seguintes. No médio prazo, os níveis mais baixos do turismo internacional e nacional, a queda do poder aquisitivo e a redução do financiamento público e privado para as artes e a cultura, especialmente a nível local, poderão ampliar ainda mais essa tendência negativa. Na ausência de estratégias responsivas de apoio público e recuperação, a redução dos setores culturais e criativos terá impacto negativo nas cidades e regiões em termos de emprego e renda, níveis de inovação, bem-estar dos cidadãos e vibração e diversidade das comunidades. (OCDE, 2020, p. 2)

As previsões das consequências da Covid-19 na cultura contam com o agravante de que a crise no segmento precede a pandemia. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), a participação do setor cultural no total das atividades econômicas no Brasil sofreu queda entre 2007 e 2017. A redução foi registrada na participação de empresas e outras organizações (de 8,0% para 6,5%), no pessoal ocupado total (4,2% para 3,7%) e nos assalariados (3,5% para 3,3%).

O IBGE também registrou, no período, queda de participação do setor cultural na geração de emprego. A redução foi registrada tanto no número de pessoal ocupado no setor cultural total (de 6,3% para

5,6%), quanto na Indústria de Transformação (de 3,1% para 2,3%), no Comércio (de 5,5% para 4,0%) e nos Serviços não Financeiros (de 9,9% para 8,8%). (IBGE, 2019) Vale destacar que 44% dos ocupados do setor cultural trabalham por conta própria. (IBGE, 2019) Em linhas gerais, esse tipo de atividade econômica se caracteriza por uma atuação por projeto, com reduzido capital de giro, reservas financeiras limitadas e pouca capacidade de planejamento a longo prazo. Portanto, as características de vulnerabilidade da economia criativa tornam o atual cenário ainda mais impactante para profissionais do segmento.

Soma-se, a isso, o contexto de instabilidade e decréscimo de investimento das políticas públicas para a cultura no Brasil. Dados do IBGE (2019) indicam que os gastos públicos em cultura perderam importância entre 2011 e 2018, no total (de 0,28% para 0,21%) e nas três esferas do poder. No âmbito federal, a redução foi de 0,08% para 0,07%. As maiores perdas relativas foram registradas no orçamento do Ministério da Cultura e do Fundo Nacional de Cultura. Desde 2015, o orçamento do Ministério da Cultura vinha diminuindo, e a Emenda Constitucional 95, que impõe um limite para os gastos públicos, apontava para um achatamento ainda maior. (BRANT, 2018) Houve também um recuo no incentivo fiscal federal para projetos culturais de 2,3% entre 2011 e 2018. No mesmo período, nos estados, os gastos públicos sofreram redução ainda maior, passando de 0,42% para 0,28% do orçamento. Já nos municípios, a redução foi de 1,12% para 0,79%. (IBGE, 2019)

A partir de 2016, no governo Temer, foram realizadas sucessivas reformas administrativas que reduziram a estrutura do Ministério da Cultura, culminando em sua transformação na Secretaria Especial de Cultura, no início do governo Bolsonaro, em 2019. A nova secretaria vivencia um período de instabilidade, com alta rotatividade de gestores e sem quaisquer políticas de repercussão nacional positiva. A isso, somam-se o contingenciamento dos recursos do Fundo Nacional de Cultura e o fato de que as políticas culturais de fomento

foram alvo de campanhas difamatórias, com tentativas de criminalização, resultando, inclusive, na instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Infelizmente, tal contexto tem repercutido nos âmbitos estadual e municipal, ocasionando o enfraquecimento das estruturas de gestão da cultura.

Tais fatores mostram que o futuro do setor, a médio e longo prazo, depende sobremaneira das medidas de auxílio durante a crise e das respostas para mitigar os danos e sua duração. É de extrema importância analisar o quão prontamente e como os governos locais e nacionais reagiram, analisando as medidas executadas nos primeiros meses da crise. Como veremos, os governos responderam com a adoção e com o anúncio de diversas medidas, de amplitude e efetividade variáveis, por vezes insuficientes.

Este artigo apresenta e analisa as estratégias de enfrentamento apontadas pelos respondentes da pesquisa *Impactos da Covid-19 na Economia Criativa*, propondo reflexões sobre o panorama das primeiras iniciativas de políticas públicas para mitigação dos efeitos da crise. O artigo está dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. Primeiro, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados pela pesquisa. Em seguida, são discutidos os recursos, as necessidades e as medidas propostas para enfrentamento das consequências da pandemia. Por fim, é traçado um panorama internacional e nacional com as primeiras políticas públicas em resposta à crise, incluindo os processos decisórios da implementação da Lei Aldir Blanc. O objetivo principal é avaliar de que forma tais medidas podem ser consideradas como políticas públicas emergenciais capazes de contribuir para a recuperação da economia cultural e criativa.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Logo no início da pandemia, o Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC-BA), grupo de pesquisa interdisciplinar e interinstitucional, entendeu que era urgente criar mecanismos para

registrar, monitorar e analisar as consequências da crise nos setores artísticos, culturais e criativos. A pesquisa *Impactos da Covid-19 na Economia Criativa* (CANEDO et al, 2020a), primeira pesquisa nacional com este formato e propósito, foi desenvolvida em março de 2020 para coletar dados, promover análises e gerar subsídios para os debates e para as políticas públicas de enfrentamento aos efeitos da crise sanitária que tem atingido indivíduos e organizações. As escolhas metodológicas foram discutidas pelo grupo de pesquisadores a partir de um levantamento do estado da arte das investigações nacionais e internacionais sobre os impactos da crise sanitária no setor cultural, logo no início da pandemia. Naquele momento, a maior parte das pesquisas no Brasil procurava mensurar impactos econômicos, com foco na quantidade de eventos cancelados e nas perdas de receita e renda para o setor. A pesquisa do OBEC-BA procurou identificar, a partir das percepções de profissionais e organizações, perfis, impactos, estratégias e relações prévias com mecanismos de financiamento à cultura dos diversos setores que compõem a economia criativa no Brasil.

Foram desenvolvidos dois instrumentos para coletar dados de indivíduos e organizações e captar as particularidades de cada tipo de respondente. Com o objetivo de coletar dados de abrangência nacional para oportunizar análises comparativas, os instrumentos foram divulgados em todos os estados da federação a partir de parcerias com órgãos de cultura, universidades, grupos e coletivos culturais. A coleta ocorreu entre os dias 27 de março e 23 de julho, obtendo 2.608 respostas de todos os estados da federação, exceto Rondônia. No final, foram consideradas válidas 1.910 respostas, sendo 1293 de indivíduos e 617 de organizações.

A pesquisa apresentou alguns desafios e limitações. Destaca-se a dificuldade de se mensurar um impacto em termos absolutos na economia criativa, conceito guarda-chuva que abriga setores heterogêneos que contêm modelos de negócios díspares e organizações e profissionais com receitas e perdas em escalas muito diversas.

Ademais, é preciso ressaltar a histórica carência de dados macro e microeconômicos que sirvam como referência para as análises. Falta consenso quanto aos conceitos e metodologias adotados em estudos oficiais e acadêmicos. Há, ainda, a dificuldade de alguns profissionais e organizações da economia criativa em sistematizar e reportar informações sobre a própria atuação, incluindo dados precisos de receitas e perdas. Faltam registros administrativos, planejamento e previsões e, em alguns casos, também existe receio de revelar estas informações. Por fim, os resultados representam um recorte específico de pessoas com acesso a internet, prática como usuário e respondente de pesquisas online (websurvey) e disponibilidade de tempo para a participação em iniciativas de investigação. Apesar das limitações, acredita-se que os resultados são relevantes e podem contribuir para ampliar a discussão acadêmica e pública sobre as políticas culturais. Os resultados da pesquisa foram previamente divulgados em cinco Boletins de Resultados Preliminares e no Relatório Final, todos disponíveis no site do OBEC-BA.⁶ Nas próximas seções, são apresentados os resultados da segunda parte do instrumento, que faz um levantamento da percepção do setor criativo em relação às estratégias de enfrentamento que estão sendo acionadas e as principais necessidades e demandas para recuperação do setor, ilustradas por depoimentos dos respondentes da pesquisa. Na sequência, são apresentados os resultados de uma pesquisa exploratória complementar de acompanhamento das políticas públicas lançadas entre março e outubro de 2020, com vistas a mitigar os resultados da crise sanitária no setor.

RECURSOS, NECESSIDADES E MEDIDAS PARA A SUPERAÇÃO DA CRISE

A questão sobre os principais recursos utilizados para lidar com a pandemia recebeu respostas de 431 organizações e 964 indivíduos.

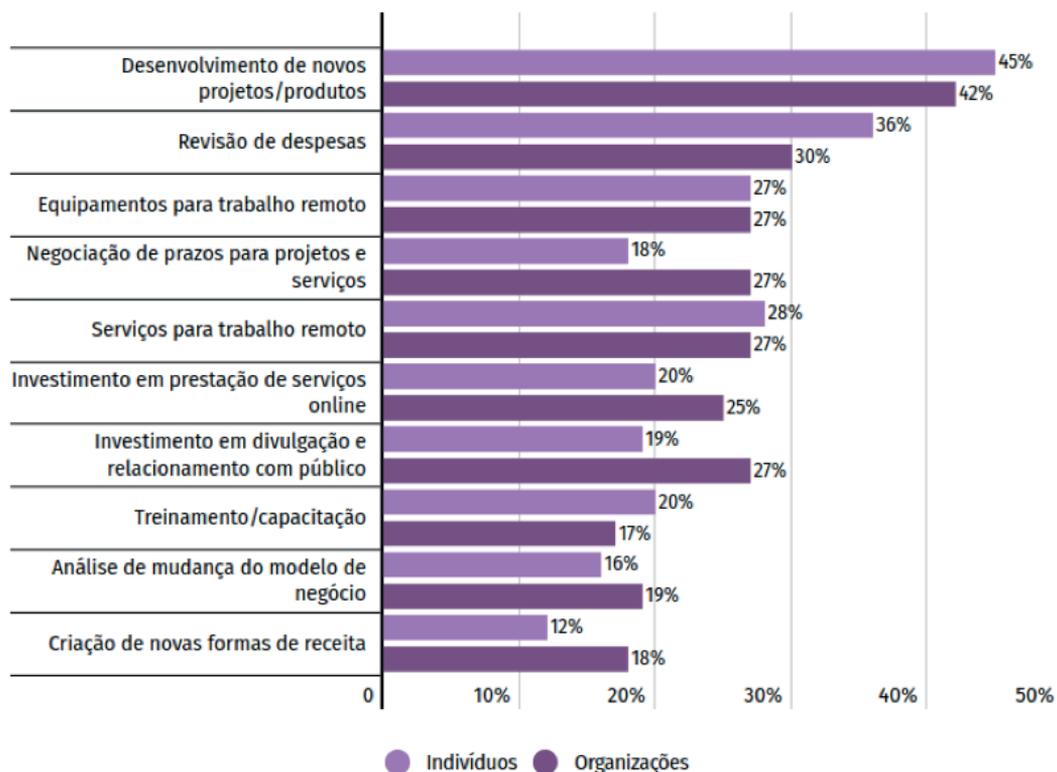
.....
6 OBEC. *Observatório da Economia Criativa da Bahia*. Disponível em: <https://bit.ly/2XORt7q>. Acesso em: 10 set. 2020

A suspensão das atividades presenciais alterou a rotina de trabalho dos profissionais de quase todos os segmentos da economia criativa, porém os resultados apontam que o setor criativo não ficou paralisado durante a pandemia. Ao contrário, o que se observa é uma busca intensa de adaptação de modelos de negócios e modos de funcionamento ao novo momento para garantir a continuidade das ações – 45,1% dos indivíduos e 42% das organizações mencionaram que estão dedicando tempo ao desenvolvimento de projetos e produtos inéditos. O segundo recurso mais mencionado pelos respondentes foi a revisão de despesas, o que condiz com o cenário de queda brusca de receitas no setor. Ademais, pelo menos 1/5 dos respondentes mencionaram que estão participando de iniciativas de formação e treinamento. Também se destacam, como recursos utilizados, o investimento para a prestação de serviços online e para a divulgação e relacionamento com o público.

A avaliação das respostas abertas identificou menções ao uso do tempo longe das atividades presenciais para trabalhar no reposicionamento da imagem pública institucional e de carreiras artísticas; para a criação de campanhas de divulgação e de relacionamento; para reorganização de acervos, materiais, portfólios e até para a organização de processos internos – atividades para as quais muitos não conseguiam dedicar tempo na rotina de trabalho pré-pandemia.

Essa crise me possibilitou estudar, escrever projetos e pensar novos desafios que eu não teria como pensar se estivesse trabalhando todos os dias. Minhas maiores dificuldades hoje são como transformar meu produto artístico em audiovisual ou como começar a vender pela internet, como direcionar de modo que as pessoas se interessem em comprar. (Intérprete e produtora executiva, 25-39 anos, Bahia)

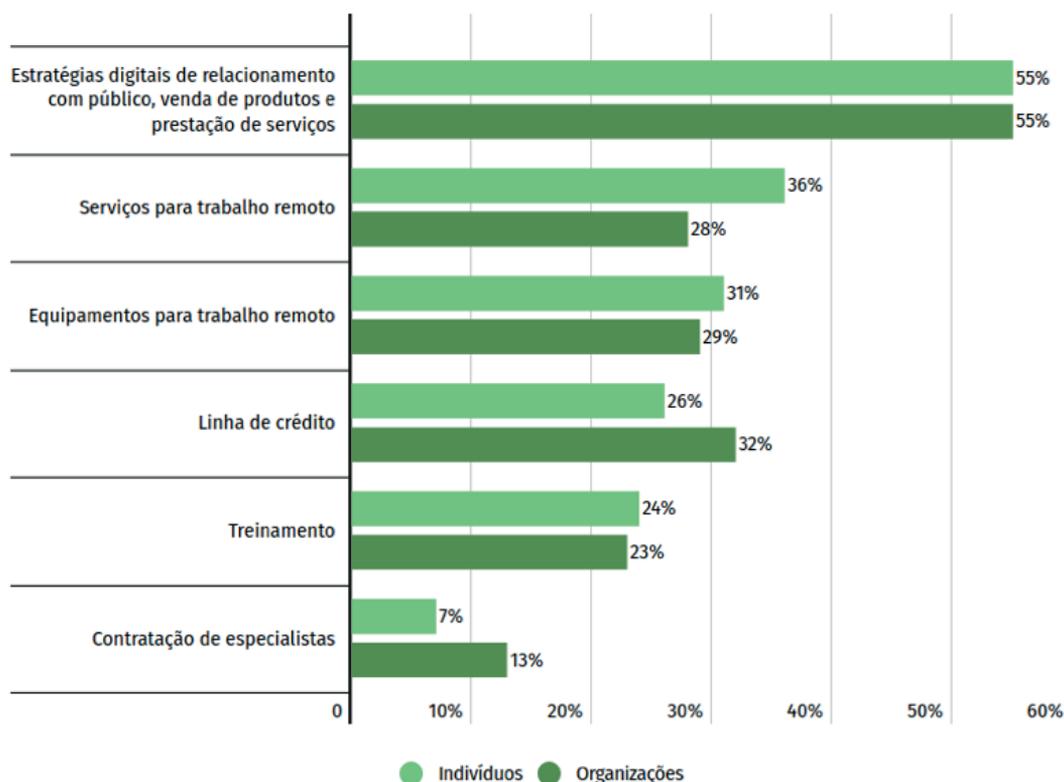
Figura 1 – Recursos utilizados para lidar com a situação da pandemia



Fonte: CANEDO et al, 2020a, p. 39

No tocante às **necessidades**, indicadas por 967 indivíduos e 430 organizações, para além do auxílio financeiro no período durante e pós-pandemia, ações no campo da capacitação, serviços e infraestrutura para a adaptação da atuação no ambiente digital configuram como uma alta demanda dos agentes culturais. Ilustrando essa tendência, 55⁰⁷% dos respondentes, entre indivíduos e organizações, escolheram a opção “Estratégias digitais de relacionamento com público, venda de produtos e prestação de serviços” como uma das principais necessidades para lidar com a situação pandêmica (Figura 2). Outras opções de resposta, como o acesso a equipamentos e serviços para trabalho remoto, indicam esta centralidade do ambiente digital como forma de continuação da atuação profissional no setor cultural.

Figura 2 – Necessidades para lidar com a situação da pandemia



Fonte: CANEDO et al, 2020a, p. 40.

É importante ressaltar que a demanda por capacitação e treinamento para a atuação digital está intimamente atrelada à dificuldade de monetização de serviços e produtos neste novo formato, que é anterior ao contexto da pandemia do novo coronavírus, mas certamente intensifica-se com ele. É o que Chris Anderson (2013) chama de “economia dos bits”, referindo-se ao processo de criação, divulgação e trocas comerciais que ocorre a partir das redes sociais e outros ambientes da internet. Neste tipo de economia, o movimento natural é que usuários e consumidores “passem a consumir itens gratuitos ou a preços bem mais acessíveis do que os bens físicos” (FERREIRA; FISCHER; COVALESKI, 2016, p. 8), justificando a alta demanda de treinamento, por parte dos agentes

culturais, que buscaram no digital uma forma de geração de renda para a sobrevivência.

Criamos um curso de cerâmica *online*, alguns dos atuais alunos permaneceram fazendo o curso nesse formato, pouquíssimos novos alunos surgiram nesse formato. Criamos uma loja virtual no Facebook, porém ela não está atraindo compradores. (Empresa limitada, artes visuais, Rio Grande do Sul)

Apesar da tentativa de se manterem ativos através da criação e oferta de produtos adaptados aos meios digitais, da realização de cursos e da redução de despesas, profissionais e organizações demonstraram, em uma questão aberta, preocupação em relação à continuidade de suas atividades. Relata-se uma busca constante, e com pouco retorno do poder público, por orientações e protocolos para a reabertura. Também observa-se relatos de procura constante por editais emergenciais e outras formas de fomento, por oportunidades de trabalho alternativos dentro da própria área de atuação ou, até mesmo, a migração completa de área, abandonando a ocupação original – especialmente no setor artístico. Por fim, alguns respondentes mencionaram que estão cogitando, inclusive, o encerramento das atividades, a depender da confirmação de contratos e serviços suspensos.

A pesquisa procurou identificar **sugestões de medidas** e demandas que ajudariam na superação da crise e na recuperação econômica do setor. Foram respostas recebidas por meio de uma questão aberta, com participação de 281 organizações e 608 indivíduos. Parte das respostas remetem a problemas estruturais característicos do setor cultural que antecedem a pandemia. Porém, a maioria dos respondentes indicou sugestões relativas ao enfrentamento da crise atual e suas consequências diretas.

Uma vez que foram coletadas a partir de uma questão aberta, fez-se necessário um processo de limpeza e categorização das respostas em

quatro grupos: (1) Sustentabilidade financeira; (2) Fortalecimento da gestão cultural; (3) Aprimoramento da atuação profissional em ambiente digital e (4) Pesquisa e formação continuada. É importante destacar que, apesar de terem sido categorizadas em grupos, grande parte das medidas sugeridas não são estáticas em um único grupo, assim como há alta correlação e diálogo entre a categorização desenvolvida.

As medidas de isolamento, impostas para a contenção do aumento de casos da doença, incidiram diretamente no aumento do número de desempregos e na diminuição da renda de grande parte dos profissionais liberais do país. Essa situação reflete-se imediatamente nas demandas dos participantes da pesquisa, que sugeriram, em sua maioria, medidas no escopo da **sustentabilidade financeira** para a superação da crise. Auxílio emergencial e apoio financeiro para indivíduos e famílias foram as medidas mais citadas pelo universo total de respostas dessa questão.

As outras sugestões, as que figuram neste primeiro grande grupo, estão relacionadas com políticas de fomento e financiamento, como editais simplificados e emergenciais, oferta de linhas de crédito especiais, pagamento de editais atrasados e apoio para o desenvolvimento de novos projetos por meio de editais, bolsas e prêmios que possam viabilizar a atuação profissional no período da crise. No recorte das organizações, destacam-se a desoneração tributária, o perdão de dívidas e o subsídio para lidar com o custeio de contas e pagamentos de funcionários, medidas consideradas centrais para a manutenção das organizações.

Emergencialmente, a garantia de uma renda mínima para o trabalhador poder comer, enquanto pensa em soluções e novos modelos de negócio. (Produtora e gestora cultural, 50-59 anos, Rio de Janeiro)

É interessante notar algumas sugestões pouco usuais entre as políticas culturais implementadas historicamente no Brasil, a exemplo

da proposta de compra ou contratação antecipada de bens e serviços culturais. Também ganha destaque a necessidade do poder público de atuar em campanhas de estímulo à ampliação da participação da iniciativa privada e da sociedade civil no financiamento à cultura.

O segundo grupo, que congrega boa parte das medidas sugeridas, é referente ao **fortalecimento da gestão cultural**. São respostas que destacam a necessidade de ampliação e profissionalização das equipes de órgãos culturais, assim como a construção de políticas públicas com atuação emergencial e a longo prazo, em todas as esferas do poder público e de forma articulada. Estas medidas denotam a expectativa da atuação do poder público como consultor técnico e mediador na reorganização e adaptação dos setores, na estruturação da gestão das organizações culturais e na construção de mecanismos inovadores e facilitadores de acesso a recursos públicos.

A terceira categoria agrega medidas referentes a ações de **aprimoramento da atuação profissional no ambiente digital**, centrais não só entre as medidas sugeridas, mas também entre as principais necessidades dos agentes culturais, como visto anteriormente. São demandas relacionadas à dificuldade de transição do ambiente presencial para o digital, tanto referente ao trabalho corporativo, quanto a adaptação de serviços e bens culturais, criativos e artísticos. Estão presentes nesta categoria demandas por aquisição de equipamentos tecnológicos, como notebooks, câmeras e softwares; cursos de capacitação para produção, distribuição e vendas de produtos e serviços culturais na internet; cursos de marketing digital para inserção neste novo ambiente de trabalho, entre outras sugestões. Destaca-se, também, a demanda por apoio do setor público na construção de festivais e eventos que haviam sido planejados para acontecer presencialmente, mas que foram adaptados para o meio digital.

Uma ajuda para adquirir equipamentos para transformar o negócio em digital. Cursos e formação para ensinar a usar a tecnologia a nosso favor. (Mediadora de literatura infantil, oficinaira e professora de artes, 40–49 anos, Rio Grande do Sul)

Por fim, o último grupo de medidas refere-se a iniciativas que estimulem **pesquisa e formação continuada** dos profissionais do setor cultural. As medidas classificadas nesta categoria dialogam com as demais, visto que indivíduos e organizações demandam oportunidades de aprimoramento pessoal e profissional para melhorar a sustentabilidade financeira, os modelos organizacionais, a comunicação institucional, o relacionamento com os públicos e a atuação no ambiente digital.

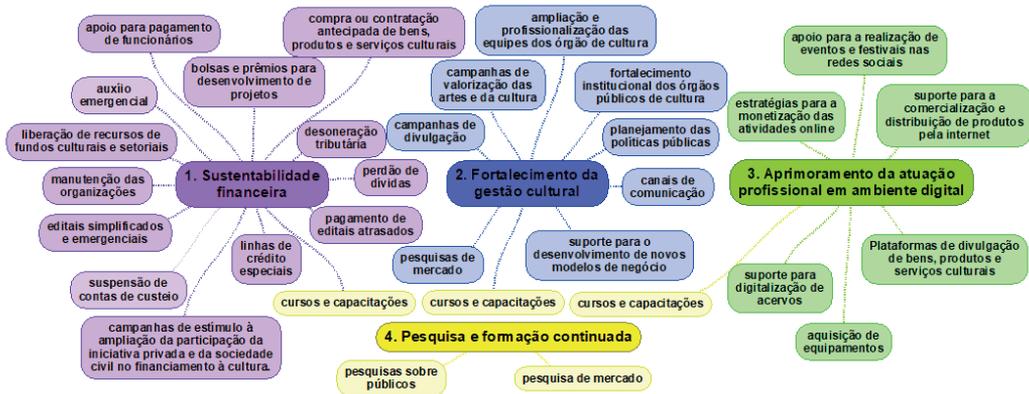
A demanda por pesquisa pode ser destacada, uma vez que o cenário instável da pandemia pode promover um olhar atento para os sujeitos e organizações que compõem o setor cultural, pretendendo identificar perfis, fragilidades, pontos fortes e em quais espaços políticas públicas e recursos devem ser priorizados.

Editais públicos para projetos a serem realizados a médio prazo. Capacitação gratuita aos agentes culturais nas diferentes áreas da cadeia produtiva da economia da cultura. (Artista visual, professora e gestora cultural, 50–59 anos, Distrito Federal)

Para além destes quatro grupos que compõem a categorização das medidas sugeridas, é importante destacar as respostas que indicaram só ver possibilidade de superação da crise a partir da vacina contra a Covid-19 e o fim do cenário pandêmico. Na esteira destes comentários, há ainda aqueles que indicaram que o relaxamento das medidas de isolamento e o retorno às atividades presenciais, mesmo sem vacina, seria a principal medida sugerida. Parte destas respostas estão relacionadas com indivíduos e organizações que

informaram atuar exclusivamente de forma presencial e, portanto, não terem alternativa de atividade econômica em outros moldes.

Figura 3 – Medidas sugeridas por indivíduos e organizações para superação da pandemia



Fonte: CANEDO et al, 2020a, p. 45.

POLÍTICAS CULTURAIS COMO RESPOSTAS DOS PODERES PÚBLICOS

Apesar das particularidades do setor cultural em cada país, a crise no setor cultural e criativo é global e, por isso, observar o que tem sido feito em diferentes contextos é fundamental para a construção de soluções locais e regionais. Sem ter a pretensão de esgotar as diversas análises possíveis, esta seção apresenta um amplo panorama de medidas de enfrentamento da crise que foram realizadas em diferentes países e estados brasileiros.

A partir de levantamentos realizados pela Rede EUNIC (Institutos Nacionais de Cultura da União Europeia, 2020) e pela OEI (Organização dos Estados Iberoamericanos)⁷ é possível observar algumas tendências.

A flexibilização dos instrumentos de fomento, adotada por estados brasileiros, foram também algumas das ações iniciais em diversos

7 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS, 2021.

países, seja através de tramitações aceleradas de leis e decretos, seja na simplificação dos processos de repasse e premiação de projetos e instituições. Prêmios, chamadas e fomento à produção cultural online também foram lançados em alguns países.

No entanto, as melhores abordagens no cenário internacional foram aquelas que olharam para as particularidades e diferentes necessidades dentro da diversidade da economia criativa. Itália e Alemanha adotaram vouchers para compensar perdas com cancelamentos de eventos e bilheteria; a Áustria, além disso, ofereceu ao setor do audiovisual uma doação não reembolsável de até 75% dos custos de filmagens interrompidas por causa da Covid-19. Alemanha e Inglaterra, por exemplo, combinaram instrumentos pensados para diferentes segmentos e seus desafios, desde fundos garantidores de crédito até pacotes de ajuda para trabalhadores independentes e microempresas, bem como o oferecimento de auxílios específicos a organizadores de eventos culturais. Em alguns países, como Holanda e Finlândia, governos envolveram também agentes privados para ampliar o financiamento emergencial e/ou estratégico no setor cultural.

O Conselho de Artes da Inglaterra (ARTS COUNCIL ENGLAND, 2020) desenvolveu um plano de apoio ao setor em três fases, prevendo não apenas auxílio financeiro, mas outros instrumentos para ajudar as organizações culturais a reabrir, quando for seguro, a adaptar seus modelos de negócios e a continuar a operar em um ambiente social diferente do que existia no período pré-pandemia. Na América do Sul, destacam-se algumas experiências. O Paraguai anunciou uma série de ações, desde emergenciais, como apoio à segurança alimentar de profissionais da cultura, quanto estruturantes, até a criação de uma plataforma virtual de capacitação para que trabalhadores culturais possam desenvolver cursos e/ou oficinas ao vivo, cobrando por isso. A Argentina criou o *Fondo Desarrollar* (Fundo Desenvolver), uma política pública que visa

contribuir especificamente para a sustentabilidade dos espaços culturais.

No Brasil, as primeiras respostas dos governos estaduais de apoio à crise no setor cultural surgiram ainda em março, logo após o fechamento de espaços culturais e a suspensão de atividades com público. A partir de um levantamento das ações anunciadas pelos governos estaduais no Brasil nos dois primeiros meses da pandemia (HARDMAN, 2020),⁸ é possível classificar algumas linhas de ação, em diferentes graus de inovação e extensão.

As primeiras ações adotadas por diversos estados dizem respeito as medidas administrativas, como prorrogação dos prazos de prestação de conta e de execução dos projetos culturais financiados e antecipação de pagamentos de parcelas de termos de cooperação ou prêmios/editais. Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul são exemplos de estados que anunciaram estes tipos de medidas.

Com a migração dos eventos e experiências culturais para o ambiente digital, proliferaram-se editais emergenciais para promoção de festivais online e/ou fomento direto a artistas e produtores para a criação de apresentações na internet e redes sociais. Como exemplos, podemos citar os estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Piauí, Rio de Janeiro e Distrito Federal.

Paralelamente, ocorreram ações de difusão de conteúdos culturais online já existentes, reunidos em plataformas, portais ou divulgados através das redes sociais das secretarias de cultura. O estado de São Paulo criou a plataforma #culturaemcasa (www.culturaemcasa.com.br) e o estado do Amazonas criou uma programação com aulas virtuais, no Youtube e no Instagram. O estado do Mato Grosso anunciou a contratação de vinte artistas para ministrarem cursos de

.....
8 Análise a partir de levantamento realizado pela pesquisadora, produtora e gestora cultural Luisa Hardman, entre março e maio de 2020.

extensão cultural online nas áreas de teatro, dança, cinema, literatura, música e artes visuais.

Em caráter emergencial para apoio aos artistas, foram anunciadas algumas iniciativas de arrecadação e distribuição de cestas básicas pelas secretarias de cultura de estados e municípios. As doações tiveram como foco, sobretudo, artesãos, artistas de circo e artistas autônomos, incluindo artistas de rua.

Outras ações de caráter mais estruturante para a subsistência dos diferentes setores da economia criativa, a exemplo de créditos para pequenos e médios negócios criativos, foram ofertadas por poucos estados. Os estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Paraná criaram programas de crédito emergencial com simplificação de processos, redução de taxas de juros e ampliação de prazos de carência.

Merecem destaque, ainda, inovações na área de fomento e difusão e/ou em necessidades de setores específicos, como audiovisual. A Secretaria de Estado da Cultura do Rio Grande do Sul fez ajustes na Lei de Incentivo à Cultura (LIC) para incluir a captação via lei de incentivo estadual para projetos culturais digitais e projetos de patrimônio digitais. (SILVA, 2020) Já o Paraná lançou um edital para licenciar filmes paranaenses, realizados nos últimos 10 anos, para disponibilização ao público na plataforma de streaming do Governo do Estado. (PARANÁ, 2020)

Para o setor cultural, além da severa crise, o ano de 2020 ficará marcado como o ano da Lei nº 14.017/2020, conhecida como Lei Aldir Blanc (LAB), regulamentada em agosto, mais de cinco meses após o início da crise sanitária. O processo de elaboração, aprovação e implementação da Lei deverá ser reconhecido como uma conquista histórica, tendo em vista tratar-se de uma política pública elaborada a partir da participação dos poderes legislativo, executivo e judiciário; das três esferas de governo federal, estadual e municipal; com amplo envolvimento da sociedade civil. O modelo de

gestão, de algum modo, colocou em prática o antigo desejo do setor de ver o Sistema Nacional de Cultura em funcionamento.

A Lei representa a distribuição de um montante de inédito de recursos que poderão contribuir para amenizar os impactos da crise. Estes recursos serão executados a partir de três incisos que prevêem renda emergencial mensal para trabalhadores; subsídio mensal para manutenção de espaços, grupos e coletivos; e a possibilidade de realização de editais, chamadas públicas, prêmios e aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural. (BRASIL, 2020)

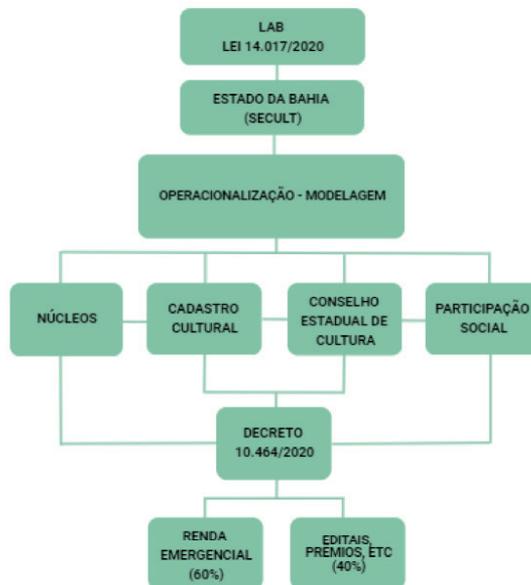
Todavia, apenas a distribuição dos recursos não representa garantia de resultados. A extensão do sucesso da implementação da LAB depende de alguns fatores como: visão estratégica dos gestores no uso dos recursos; ampla participação social e colaboração na construção das medidas; realismo quanto à gravidade e duração da crise; e consciência das peculiaridades e da importância da cultura.

Infelizmente, como já mencionado, a pandemia afetou a economia criativa e as políticas culturais em um período de extrema fragilidade institucional dos órgãos de cultura e no final de um mandato na esfera municipal. Em um contexto ideal, a efetividade da Lei seria beneficiada pela continuidade da implementação dos sistemas de cultura nos entes federados, notadamente nos municípios, que contariam, assim, com uma estrutura de lei, plano, fundo e conselho de cultura para auxiliar na elaboração de editais. A estruturação do sistema colabora, em diversos aspectos, desde a preparação da área para a agilização dos processos necessários à distribuição dos recursos, até a garantia da diversidade de participantes. (COSTA, 2014) Os sistemas estaduais e municipais de cultura também agilizariam esta distribuição se seus sistemas de informação estivessem desenvolvidos e atualizados, pois muito se tem acentuado a importância destes sistemas para a construção, implementação e avaliação de políticas públicas. (DURAND, 2008) Destaca-se que a carência de sistemas de informações e indicadores culturais atualizados e em

operação dificultou o processo de implementação da LAB, tendo em vista a necessidade dos estados e municípios de realizarem cadastros dos agentes culturais.

Distintos processos para a implementação da LAB foram desenvolvidos nos estados e municípios da federação a partir dos desafios e especificidades de cada localidade. Na Bahia, para mencionar um exemplo, o processo decisório para a implementação da Lei Aldir Blanc pelo governo estadual foi executado pela Secretaria de Cultura. A preparação para aplicação dos recursos emergenciais se iniciou ainda no mês de julho, antes mesmo da Lei ser aprovada e sancionada pelo Congresso Nacional e pela Presidência da República, respectivamente. Para a definição quanto ao modo de aplicação dos recursos e dos setores a serem contemplados, foram realizadas as seguintes ações (Figura 4):

Figura 4 – Fluxo de preparação para a implementação da Lei Aldir Blanc na Bahia



Fonte: Elaboração própria (2020).

1. Criação de uma estrutura organizacional no âmbito do estado da Bahia, composto por:
 - A. Núcleo Interinstitucional para Implementação da Lei Emergência Cultural Aldir Blanc no Estado da Bahia;
 - B. Núcleo de Cooperação aos Territórios e Municípios;
 - C. Núcleo de Dirigentes da Cultura;
2. Cadastro cultural, em parceria com a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE), com o objetivo de criar o banco de dados de Trabalhadores da Cultura, servindo de base para acesso ao auxílio emergencial da Lei Aldir Blanc;
3. Reuniões do Conselho Estadual de Cultura – CEC, entre os meses de julho e setembro, resultando na criação de comissões para análise das demandas dos setores, expectativas de regulamentação e implementação da Lei;
4. Reuniões virtuais em julho com representantes da sociedade civil e de coletivos de artistas, com o objetivo de discutir as demandas da comunidade cultural dos seguintes setores: música, dança, teatro, circo, artes visuais, audiovisual e literatura, além dos pontos de cultura;
5. Ações de fortalecimento da capacidade dos municípios para o atendimento das exigências contidas na legislação. (BAHIA, 2020, p. 17)

Dos R\$ 110.761.683,10 disponibilizados, o Plano de Aplicação de Recursos (BAHIA, 2020, p. 1) prevê a destinação de R\$ 60 milhões (54%) para a renda emergencial (Inciso I), enquanto os 46% restantes (50,8 milhões) foram destinados ao setor cultural por meio de editais para chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor (Inciso III). O Inciso II, que prevê subsídio mensal para organizações culturais, ficou sob a responsabilidade das prefeituras municipais.

CONCLUSÕES

Os recursos, as necessidades e as medidas sugeridas pelos indivíduos e organizações, ainda que extremamente plurais, indicam caminhos convergentes no que concerne às demandas prioritárias para o setor cultural. Muitas delas colocam os órgãos de cultura no âmbito federal, estadual e municipal como ator central para a elaboração e execução de políticas que auxiliem os profissionais do setor neste momento excepcional. Tais resultados, portanto, podem fornecer subsídios para políticas públicas e investimentos que necessitam ser priorizados para auxiliar o setor no enfrentamento da crise e seus impactos.

A partir dos casos citados, pode-se afirmar que países e regiões que apoiaram, de maneira mais tempestiva e efetiva, o setor cultural, têm alguns elementos em comum: (1) políticas culturais estruturadas e investimentos baseados em dados e pesquisas; (2) investimento financeiro massivo (muitas vezes em articulação com fundações e agentes privados); (3) iniciativas diversificadas para os diferentes segmentos do setor e seus desafios; (4) flexibilização e simplificação de processos; e (5) visão a médio e longo prazo. Evidentemente, há também o investimento financeiro, mas quanto mais a crise se prolonga, mais notório é o fato de que a existência e o repasse de recursos não são o bastante.

A Lei Aldir Blanc ficará marcada como uma importante movimentação política de reação aos impactos da pandemia causados ao setor cultural. Embora ainda seja cedo para avaliar os seus resultados, o processo de implementação da lei por estados e municípios evidenciou que a adoção de instrumentos tradicionais da gestão pública prejudicou, intensamente, a celeridade do processo e o consequente repasse de verba para os indivíduos e organizações necessitados. No limite, trata-se de uma lei emergencial que, em grande parte dos estados da federação, não teve seus recursos empenhados

a partir de instrumentos que dialogassem com o contexto excepcional de urgência das respostas e com a diversidade de caminhos possíveis.

Importante ressaltar que, dada a enormidade e ineditismo dessa crise global, todas as ações e iniciativas, sejam de governos, entes privados ou da sociedade civil organizada, são necessárias para aplacar os impactos nos diversos elos e agentes do setor cultural e criativo. O tamanho da crise exige a união de esforços, mas exige também estratégia e inovação, sobretudo do poder público, que tem um papel central não apenas como fomentador, mas como regulador e incentivador de soluções a curto, médio e longo prazo. Toda crise amplifica ameaças, mas também poderia representar a possibilidade de encontrar e adotar novas soluções para antigos problemas. Caminhando para o fim do ano de 2020, acompanhamos a lenta tramitação de processos para a liberação dos recursos da Lei Aldir Blanc em estados e municípios e observamos que a disponibilidade de recursos não resultou em inovações reais nas políticas públicas brasileiras. A desarticulação e a situação de fragilidade institucional e estrutural do setor cultural no Brasil, que, como vimos, precedia a pandemia, fizeram com que o Estado brasileiro, ao contrário de outros países, fosse incapaz de implementar políticas emergenciais tempestivas e mais eficazes, compatíveis com a magnitude do desafio trazido pela pandemia de Covid-19.

Espera-se que as reflexões apresentadas no artigo possam contribuir para o fortalecimento das pesquisas no campo da cultura e para o enriquecimento do debate público sobre políticas culturais. A construção de políticas públicas, baseadas em dados e evidências, ainda é uma prática incipiente no campo da cultura e da economia criativa. As universidades e os centros de pesquisa podem, e devem, ter um papel ativo no levantamento desses dados, na análise de informações quantitativas e qualitativas e na geração de conhecimentos sobre a economia criativa.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, C. *Free – O futuro é grátis*. Lisboa: Actual, 2013.
- ARTS COUNCIL ENGLAND. *Covid-19: Response to Reset*. London: Arts Council England, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2LZQ0Zi>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- BAHIA. Secretaria de Cultura. Plano de Aplicação de Recursos. Salvador: Secult, 2020. Disponível em: http://www.cultura.ba.gov.br/arquivos/File/PABB/PABB_PLANO_DE_APLICACAO.pdf. Acesso em: 3 mar. 2021.
- BRANT, J. A morte lenta das políticas federais de cultura. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- 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*, Brasília, DF, 30 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3bJ69Nu>. Acesso em: 20 de nov. 2020.
- CANEDO, D. *et al. Impactos da Covid-19 na Economia Criativa – Boletim Resultados Preliminares*. 5 ed. Santo Amaro: UFRB, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/2LZU0Ov>. Acesso em: 3 out. 2020.
- CANEDO, D.; PAIVA NETO, C. (coord.). *Impactos da Covid-19 na Economia Criativa – Relatório final*. Santo Amaro: UFRB, 2020b.
- COSTA, K. M. S. Planos municipais de cultura e sua importância para a diversidade cultural. *Revista Observatório da Diversidade Cultural*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 1-14, 2014.
- DURAND, J.C. Indicadores Culturais: para usar sem medo. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 4, p. 39-43, 2008.
- EUNIC GLOBAL AISBL. How is the European cultural sector responding to the current corona crisis? *EUNIC NEWS*, Bruxelles, 30 mar. 2020. What's new. Disponível em: <https://bit.ly/2XPtncz>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- FERREIRA, I.; FISCHER, M.; COVALESKI, R. Arte fora da tela: o processo inverso da monetização do que é (inicialmente) gratuito na

era digital. In : CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO NORDESTE, 18., 2016, Caruaru. *Anais [...]*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2016. Disponível em: <https://www.portalintercom.org.br/anais/nordeste2016/resumos/R52-0480-1.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2020.

HARDMAN, L. Medidas emergenciais estaduais de auxílio para os trabalhadores da Cultura. *Luisa Hardman*, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3qwgZdR>. Acesso em: dia out 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Sistema de informações e indicadores culturais: 2007-2018*. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3bS6nSO>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. Secretaría General de la OEI. Madrid: OEI, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3u9yFyE>. Acesso em: 10 jun. 2020.

PARANÁ. Secretaria da Comunicação Social e da Cultura. Edital de licenciamento de curtas e longas-metragens/telefilmes. Curitiba: SECC, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3sEKcoP>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SILVA, N. LIC financiará projetos digitais realizados de acordo com medidas preventivas ao coronavírus. *Governo do Estado do Rio Grande do Sul: novas façanhas*, Porto Alegre, 3 abr. 2020. Cultura. Disponível em: <https://bit.ly/2XRqFDx>. Acesso em: 10 jun. 2020.

UNESCO. Resiliart Concept Note: Artists and Creativity beyond crisis. *Unesco*, Paris, 11 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3quqRF6>. Acesso em: 10 set. 2020.