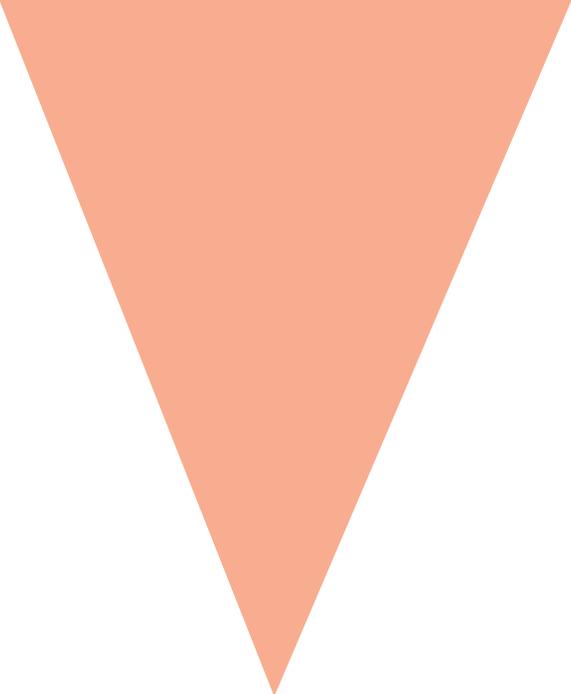




Artigos



O problema da política pública e o plano da secretaria de economia criativa

Emanoel L. Querette¹

-
- 1 Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Mestre em Política Científica e Tecnológica pelo SPRU/Universidade de Sussex. *E-mail:* emanoel@querette.com

RESUMO

A definição do problema da política pública, adequado às necessidades e interesses locais, é determinante no seu sucesso, especialmente na América Latina. A Economia Criativa, setor que articula cultura e desenvolvimento econômico e social, tem sido alvo de políticas em todo mundo. No entanto, observam-se problemas na delimitação do setor e uma diversidade de propósitos das políticas, em função de aspectos políticos e ideológicos. Este artigo analisa o Plano da Secretaria de Economia Criativa do Ministério da Cultura (MinC), proposição de política pública para o setor no Brasil, com especial atenção à enunciação do problema. A proposta brasileira se mostrou crítica e informada, mas não sanou completamente os problemas conceituais, e, assim como em outros países, refletia uma agenda particular do governo em exercício.

Palavras-chave: Economia criativa. Política Cultural. Problema de Política Pública. Secretaria da Economia Criativa.

ABSTRACT

The policy problem definition, adequate to the local interests and needs, is determinant to the success of the public policy, especially in Latin America. The Creative Economy, a sector which articulates culture and social and economic development, has been subject to public policy initiatives across the world. However, there are problems in the delimitation of its limits and a diversity of policy purposes, due to political and ideological issues. This paper analysis the Plan for the Brazilian Secretariat of Creative Economy, public policy proposal for the sector in Brazil, with special attention to the problem enunciation. The Brazilian take shows to be a critical and informed one, although it did not completely resolve the conceptual problems, and as in other countries, reflected a particular agenda of the government in office

Keywords: Creative Economy. Public Policy. Policy Problem. Secretariat of Creative Economy.

INTRODUÇÃO

Em todo o mundo surgem iniciativas de política para estimular a chamada Economia Criativa. Os seus proponentes argumentam que o setor apresenta potencial de estimular o crescimento econômico, gerar empregos e renda e incentivar a inovação na economia como um todo. (BAKHSHI; MCVITTIE; SIMMIE, 2008; HOWKINS, 2001; STOLARICK; MELLANDER; FLORIDA, 2010) Seguindo esta tendência global, foi criada em 2012 a Secretaria de Economia Criativa, no âmbito do Ministério da Cultura, norteadas pelo Plano da Secretaria de Economia Criativa: Políticas, Diretrizes e Ações.²

Por muito tempo no Brasil e na América Latina a compreensão de desenvolvimento partiu da identificação e reprodução ou adaptação de políticas bem sucedidas de países desenvolvidos, em especial dos Estados Unidos (LASTRES; CASSIOLATO; ARROIO, 2005), o que levou a um atraso na elaboração de políticas adequadas à nossa

.....
2 Cf. BRASIL, 2012.

realidade e voltadas à solução dos nossos próprios problemas. Por isso, a proposição de uma política pública para a economia criativa brasileira, ainda que tome como ponto de partida as experiências bem sucedidas de outros países, deve levar em conta o contexto institucional nacional e identificar os seus próprios problemas e objetivos locais.

Este trabalho de natureza teórica e exploratória busca contribuir com o processo de elaboração de políticas públicas para a cultura e economia criativa no Brasil. Partindo da discussão da importância da definição do problema para o processo da política pública, o artigo discute as implicações da ambiguidade do termo “Economia Criativa” para o caso brasileiro. Uma breve retrospectiva da gênese do conceito e a discussão dos limites entre a economia criativa e conceitos similares demonstram a organicidade do projeto à linha política vigente à época e país em que foi proposto. À luz dos argumentos, analisa-se o texto do Plano da Secretaria de Economia Criativa com enfoque particular na definição do problema da política. Tal análise demonstra que a abordagem à Economia Criativa por esta Secretaria não foi ingênua, mas não sanou integralmente os problemas conceituais inerentes ao termo; e, como em outros países, refletia uma agenda particular do governo em exercício.

POLÍTICA PÚBLICA E A DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A política pública pressupõe a intenção de transformar uma dada realidade. Saravia (2012, p. 93) define a política pública como um “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. A transformação desta realidade acontece “por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p. 28–29), uma vez que a política é, conforme Girard (1972 apud SARAVIA, 2012, p. 93) um “sistema explícito e coerente de fins últimos, objetivos e meios práticos, perseguidos por um grupo

e aplicados por uma autoridade”. Esta concepção de política extrapola, por exemplo, a definição de política cultural posta por Lima, Ortellado e Souza (2013) como sendo a intervenção do Estado na cultura.³ A política pública – de cultura ou de economia criativa – é garantida pelo Estado, mas reflete o interesse de um grupo mais amplo de atores. Assim, para uma eficaz mudança da realidade em conformidade com os interesses envolvidos, a correta definição de tais objetivos e metas é fundamental. E para uma adequada definição de objetivos e metas, faz-se necessário um correto diagnóstico ou definição do problema que se deseja solucionar. (KINGDON, 1984)

Muito frequentemente, políticas públicas se restringem a um conjunto de ações aparentemente desconectadas, sem objetivos claros ou problemas definidos a solucionar. Subirats (2006, p. 199) nos alerta para este fenômeno e para a tendência a considerarem-se os problemas como coisas dadas e externas às decisões de políticas públicas. Ele argumenta que tal definição do problema é um dos aspectos mais cruciais – e talvez menos estudados – do processo de atuação da administração pública, e afirma que “se produzem muitos mais erros como consequência da errônea definição de um problema do que ao oferecer más soluções a problemas bem enunciados”.⁴ (SUBIRATS, 2006, p. 199, tradução nossa)

Embora comumente a análise de políticas públicas afirme que as etapas da política são três: formulação, implementação e avaliação; Saravia (2006, p. 32) argumenta que na América Latina estas etapas precisem de um maior grau de especificação: o início do processo se daria na definição da agenda (*agenda setting*), momento em que determinado pleito ou necessidade social é introduzido na agenda governamental. Em seguida, ainda na etapa de elaboração, se define o problema, a partir do qual as possíveis alternativas de intervenção são traçadas. (SARAVIA, 2006, p. 33) A maneira pela

.....

- 3 Para uma discussão acerca da política pública para a Economia Criativa, tomando diferentes definições de política pública, ver Menezes e Batista (2015).
- 4 No original: “se producen muchos más errores como consecuencia de la errônea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados”.

qual situações e demandas são elevadas à posição de problema e alvo de atenção do poder público envolve tanto processos de política pública (*policy*) como processos da política (*politics*). (KINGDON, 1984) Isto é, incluem tanto a definição da agenda, elaboração de alternativas, tomada de decisão, alocação de recursos, implementação da política, etc, como também o plano de governo, a agenda de interesses dos partidos, entre outros. Logo, uma situação vem a se tornar um problema e alvo de política pública quando há convergência dos ciclos de *policy* e *politics* e da ação dos participantes. Como lembra Subirats (2006, p. 200, tradução nossa), os problemas não são exógenos ao processo da política:

[...] os problemas não estão ‘lá fora’. Não existem problemas ‘objetivos’. Deveremos ‘construir’, estruturar nossa própria (a do analista) definição do problema a se considerar e resolver [...] Os problemas são artificiais no sentido de que respondem a uma decisão voluntária de que existem e devem ser resolvidos. Os problemas, assim, não têm vida própria à margem dos indivíduos ou grupos que os definem.⁵

A PROBLEMÁTICA DEFINIÇÃO DE ECONOMIA CRIATIVA

Por que a economia criativa é relevante para a política? Vários estudiosos têm abordado a economia criativa como alternativa de política pública para estimular o desenvolvimento social e econômico regional.⁶ Como lembra Bolaño (2012, p. 78), uma crescente culturalização da economia, com avanço do trabalho intelectual e

.....

5 No original: “[...] los problemas no están ‘allí fuera’. No existen los problemas ‘objetivos’. Deberemos ‘construir’, estructurar nuestra propia (la del analista) definición del problema a plantear y resolver [...] Los problemas son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas, así, no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definen”.

6 Cf. FLORIDA, 2002, 2006; GERTLER et al., 2002; STOLARICK; MELLANDER; FLORIDA, 2010.

estetização geral da produção e do consumo, são característica da nova estrutura do capitalismo globalizado.

A definição de economia criativa varia amplamente entre os estudiosos: um conceito em construção. (MIGUEZ, [2007]; SERAFIM et al., 2013) Os principais elementos, no entanto, são a presença de conteúdos criativos ou culturais e da organização industrial ou características econômicas, tais como bem-estar e geração de emprego. (GREAT BRITAIN, 2001; HOWKINS, 2001; THROSBY, 2001; TOWSE, 2003) Também não há consenso em relação à nomenclatura. Os termos “indústrias criativas”, “economia criativa”, “indústrias culturais”, “indústrias de mídia”, “indústrias de *copyright*” entre outros, são usados às vezes como sinônimos, às vezes, como subclasses, às vezes como conceitos complementares. Stolarick, Mellander e Florida (2010, p. 1) descrevem indústrias criativas como sendo as indústrias onde a criatividade individual é sistematicamente aproveitada para alcançar altos níveis de inovação, incluindo indústrias de alta tecnologia assim como indústrias culturais. Towse (2003, p. 170) define indústrias criativas a partir da economia da cultura, mas significativamente transformada pelas ideias de organização industrial. Bakhshi, Hargreaves e Mateos-Garcia (2013) distinguem Economia Criativa como sendo a contribuição transversal de trabalhadores criativos através da economia como um todo – definição que é adotada, por exemplo pela Firjan (2014) – enquanto indústrias criativas seriam apenas os setores intensivos em criatividade.

Há também ambiguidade na discussão entre inovação e criatividade como elementos fundamentais na economia criativa: alguns autores utilizam ambos os termos como conceitos intercambiáveis para expressar criação original,⁷ enquanto outros fazem uma distinção entre a criatividade – como criação de conteúdo – e inovação.⁸

7 Cf. KIRCHBERG, 2003; MENDER, 2003; TOWSE, 2003.

8 Cf. TOWSE, 2001; TSCHMUCK, 2006.

Na maioria das vezes, a tentativa de definir indústrias criativas consistiu em listas mais ou menos elaboradas dos seus elementos constitutivos.⁹ Pode-se argumentar que estas listas refletiam mais um interesse particular do que um claro entendimento teórico: seja em ampliar o setor e sua contribuição para a economia como um todo, seja empurrá-lo para mais perto de algum outro setor mais bem estabelecido, como a economia da cultura ou de serviços. Por esta razão, Handke (2004, p. 2) criticava a conceituação de indústrias criativas, por ser excessivamente vaga e, assim, não permitir a produção de bases de dados para comparação internacional. A proposição de protocolos de estudo e mensuração da economia criativa pela UNCTAD (UNITED NATIONS, 2008, 2010) veio suprir esta brecha metodológica para produção de estatísticas.

O desafio definicional às indústrias criativas está na determinação dos seus limites verticais – quais firmas e trabalhadores incluir – e horizontais – como distinguir indústrias criativas de outras atividades baseadas no conhecimento e cultura. Miguez (2012) argumenta que o foco do debate não deve repousar em produzir uma definição teórica, mas analisar sua relevância para a política, uma vez que tem sido alvo de ações de governo, não apenas no mundo anglófono, mas crescentemente na África, Ásia e América Latina, assim como sendo incorporado no discurso de organizações do Sistema das Nações Unidas – Unctad,¹⁰ OMPI,¹¹ PNUD,¹² Unesco¹³ – e do Banco Mundial.

A questão mais problemática quando se trata de definir indústrias criativas é a noção de criatividade em si. Psicólogos sociais têm tentado se aproximar da criatividade a partir de um ponto de vista

.....
9 Por exemplo, GREAT BRITAIN, 1998, 2001.

10 Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad).

11 Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI).

12 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

13 Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

organizacional.¹⁴ Em seu sentido mais elementar, criatividade é a capacidade de criação, ou seja, de trazer coisas à existência. Como tal, todos os humanos são dotados desta capacidade. Logo, não há tal coisa como não criatividade ou pessoa não criativa.

A economia criativa tem ignorado esta ambiguidade do termo, beneficiando-se do valor social de que ele desfruta. Certamente, argumentar em favor de uma maior “criatividade” na economia, nos trabalhadores e no país é autojustificado, se não pelo estrito significado do termo, ao menos pela carga simbólica que carrega. É exemplo desta retórica a afirmação de Bacelar (2012, p. 105) que “o Brasil é conhecido internacionalmente pela força da criatividade de sua população”. Tal afirmação é demasiadamente vaga para um plano de política pública: Como se mede a criatividade de um país? Como se traçam ações para incremento da criatividade da população? Estas discussões não se podem resolver sem o uso de artefatos. É limitado também o argumento de Fonseca (2012, p. 82), de que fatores de produção tradicionais da economia – a saber, capital e tecnologia – são hoje facilmente transferíveis, sendo o talento e a criatividade de difícil transferência. Ora, a tecnologia é fruto da criatividade; se a tecnologia pode ser transferida, o que significa a criatividade intransferível? A discussão deveria se apoiar em termos mais bem definidos, como “conhecimento”, notadamente a noção de conhecimento tácito, considerado de difícil circulação, e “inovação”, que inclui o estudo das capacidades de geração de novas tecnologias. Assim sendo, a discussão sobre a economia criativa se resumiria ao trato da economia do conhecimento ou economia da inovação. As interfaces entre estes campos são muitas. Enquanto o *copyright* pode ser considerado elemento de definição das indústrias criativas (WIPO, 2015), também é alvo de discussão na economia do conhecimento. (DOWBOR, 2010)

.....

14 Ver, por exemplo, Amabile (1983), Woodman, Sawyer e Griffin (1993) e Perry-Smith e Shalley (2003).

O PROBLEMA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA CRIATIVA

Lima, Ortellado e Souza (2013) em um estudo sistemático das políticas de cultura em escala global, apresentam uma taxonomia das políticas culturais a partir dos seus objetivos, classificando-as em três “gerações” de políticas, apresentadas no quadro a seguir. Na lógica da taxonomia de Lima, Ortellado e Souza, as políticas de economia criativa se enquadram na segunda geração de políticas, modelo anterior às políticas contemporâneas de promoção da democracia cultural. Em contraste, De Marchi (2014) apresenta a Secretaria de Economia Criativa (BRASIL, 2012) como exemplar de um terceiro momento na história da política cultural no país, em que a cultura é tratada em seu sentido antropológico e assume posição mais central, seguindo orientação ideológica do Partido dos Trabalhadores (PT). (CABRAL; CHAGAS, 2015) Vê-se que a definição de economia criativa impacta na definição do problema da política para este setor, resultando em classificações contraditórias. Enquanto a economia criativa conforme proposta pelo governo do Reio Unido se enquadrava na tipologia da segunda geração de Lima, Ortellado e Souza (2013), na concepção difundida pelas Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2008, 2010) e adotada pelo governo do PT trata também de questões relativas à primeira geração (exemplo: museus) e à terceira (exemplo: festas populares).

Quadro 1 – Tipologia das políticas culturais

MODALIDADE DE POLÍTICA	CONCEITO DE CULTURA	OBJETIVO DA POLÍTICA	INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO
POLÍTICAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO: CONSOLIDAÇÃO DA IDENTIDADE E PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO			
Identidade nacional	Cultura como identidade nacional	Consolidar a identidade nacional e preservar o patrimônio	Museus históricos nacionais, monumentos cívicos
Reconhecimento da diversidade	Cultura como diversidade identitária	Reconhecer a diversidade das comunidades que integram o estado nacional	Museus étnicos, patrimônio imaterial
POLÍTICAS DE SEGUNDA GERAÇÃO: INTERVENÇÃO E REGULAÇÃO ECONÔMICA DO SETOR CULTURAL			
Proteção à indústria cultural nacional	Cultura como conjunto de bens simbólicos que podem ser reproduzidos serialmente	Diminuir o impacto (cultural/econômico) da indústria cultural estrangeira e fortalecer a indústria nacional	Cotas cinematográficas, estímulo fiscal à produção de conteúdo nacional
Economia criativa	Cultura como setor de atividade econômica	Fomentar o setor econômico criativo	Incentivo aos setores criativos, formação de clusters, cidades criativas
POLÍTICAS DE TERCEIRA GERAÇÃO: DIFUSÃO E PRODUÇÃO CULTURAL			
Democratização da cultura	Cultura como belas artes	Ampliar o acesso à cultura consagrada	Centros culturais orientados à difusão, orquestras públicas com ingressos subsidiados
Democracia cultural	Cultura como um modo de vida	Apoiar a produção simbólica dos diversos segmentos sociais	Fomento à cultura popular e comunitária

Fonte: Lima, Ortellado e Souza (2013)

Segundo Lima, Ortellado e Souza (2013), em linha com Kingdon (1984), a distinção entre *policy* e *politics* contribui para desembaraçar as questões referentes aos problemas da política pública e às motivações ideológicas por trás da definição do problema e da formulação da política, identificando como ideologias estatais e objetivos políticos subordinam as políticas culturais.

O termo economia criativa se difundiu a partir de documento do recém-criado Ministério da Cultura, Mídia e Esportes do *New Labour Party* inglês. (GREAT BRITAIN, 1998) Iniciativas acerca da Economia Criativa em todo mundo tomaram as propostas inglesas como *benchmark*, inclusive a brasileira. (BOTELHO, 2012; FONSECA, 2012) Fonseca (2012, p. 82) observa que a proposta inglesa era um misto de resgate da identidade criativa britânica e de novo posicionamento na economia global para o período pós-industrial; ou seja, uma proposta muito mais política (*politics*) do que técnica. Barbosa (2012, p. 100) afirma que “certamente o conceito nasce da vontade política”.

Apesar das proximidades entre a já estabelecida economia da cultura e a recém-criada economia criativa, aquela era muito restrita para os fins da política econômica e de desenvolvimento que o partido neotrabalhista britânico propunha como solução aos problemas e desafios enfrentados no período. Logo, a criação deste setor chamado economia criativa se apresenta como alternativa a um problema de política pública multifacetado, por um lado simbólico e identitário, por outro, de crescimento econômico e geração de emprego e renda. E de forma oportunista,

[...] foram englobadas todas as indústrias que mobilizavam de maneira direta ou indireta uma criatividade cultural na produção de bens materiais com finalidades mais de ordem funcional que cultural (moda, publicidade, design, etc.) sob a denominação de indústrias criativas. (BOTELHO, 2012, p. 83)

E, ao abrirem a possibilidade de incluir nesse novo setor criativo outras indústrias intensivas em informação, os ingleses criaram um grave problema de delimitação, de modo que qualquer segmento potencialmente criativo poderia ser incluído no rol da economia criativa, à mercê da conveniência e interesse. Saravia (2012, p. 87) observa que a incorporação de muitos setores aconteceu de forma

intranquila, – a exemplo: propaganda, design, moda, *softwares* e jogos digitais –, mas atendia à necessidade da política econômica do Reino Unido naquele momento.

Mais grave que a sua imprecisão conceitual é a lógica de organização do trabalho por trás do conceito. No setor criativo sobrevive um modelo de produção artesanal em que a apropriação do valor do trabalho “criativo” depende de um complexo contrato de regulação de direitos de propriedade intelectual. As relações de trabalho são assim caracterizadas pela flexibilidade, descontinuidade, mobilidade e precariedade. (CAVES, 2000) Em vez de ter garantido um salário fixo pela sua produção, o “trabalhador criativo” depende da negociação sobre potenciais lucros, em uma relação claramente assimétrica, em que a divisão de riscos e benefícios tende a ser prejudicial ao trabalhador/produtor. Nesse sentido, há uma divergência entre o entendimento do problema da política no âmbito da economia criativa e da economia da cultura. Como analisa Botelho (2012, p. 83), o que sempre foi visto como uma dificuldade à classe artística, ganha contornos positivos, e se apresenta como resposta às transformações no plano social e econômico: “a precarização do trabalho [se torna] a regra, as fronteiras entre tempo de trabalho e tempo livre se diluem do mesmo modo que as fronteiras entre emprego e desemprego [...]”.

O PROBLEMA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA CRIATIVA NO BRASIL

Em 2012, a Secretaria de Economia Criativa do Ministério da Cultura publicou o Plano de Economia Criativa, uma agenda de ações e debates para desencadear uma reorientação da política pública de cultura com foco em Economia Criativa no Brasil. O prematuro encerramento da Secretaria em 2015 é mais um caso da histórica descontinuidade na política cultural brasileira. (DE MARCHI, 2014; MACHADO NETO; FERREIRA, 2014) O documento, contudo, resta como fonte de referência e material de discussão

para subsidiar futuras iterações dessa política pública. Esta seção analisa o texto do plano à luz dos argumentos apresentados.

O Plano de Economia Criativa (BRASIL, 2012) apresenta a temática da Economia Criativa como tema corrente e inegável a partir de órgãos multilaterais importantes como a Unctad, o PNUD e a Unesco. O grau de visibilidade e o potencial de transformação social associado ao conceito o tornam de grande relevância para o governo na discussão do desenvolvimento social, econômico e político do país.

A discussão considera o caráter aberto da temática, marcada pela falta de consenso, incerteza e complexidade. (BRASIL, 2012, p. 9-11)

A definição dos “setores criativos” no documento apresenta-se como uma discussão esclarecida e crítica, levando em consideração muitas das limitações mencionadas acima, por exemplo, ao afirmar que:

Denominar setores criativos aqueles cujas atividades produtivas têm como insumos principais a criatividade e o conhecimento, como estabelecido em algumas definições, parece bastante vago em função destes insumos serem imprescindíveis a toda e qualquer atividade humana, não podendo ser considerados fatores distintivos. Considerar que os setores criativos são aqueles cuja geração de valor econômico se dá basicamente em função da exploração da propriedade intelectual expressa uma percepção bastante restritiva posto que a propriedade intelectual não corresponde a um elemento obrigatório nem definidor único de valor dos bens e serviços criativos. (BRASIL, 2012, p. 22)

Leva em conta as diferenças institucionais, regionais e históricas, ao que propõe:

[...] ao invés de reproduzir conceitos de outros países com realidades políticas, econômicas, culturais e sociais divergentes de nós, deveríamos aceitar o desafio de ampliar os significados da economia criativa, adaptando-a

às potencialidades e às características do nosso país.
(BRASIL, 2012, p. 21)

Não obstante, uma vez que o documento não pode se privar de oferecer sua própria definição como meio para recortar o público alvo da política, afirma que

[...] os setores criativos são todos aqueles cujas atividades produtivas têm como processo principal um ato criativo gerador de valor simbólico, elemento central da formação do preço, e que resulta em produção de riqueza cultural e econômica. (BRASIL, 2012, p. 22)

E determina o campo de atuação como sendo as

[...] dinâmicas culturais, sociais e econômicas construídas a partir do ciclo de criação, produção, distribuição/circulação/difusão e consumo/fruição de bens e serviços oriundos dos setores criativos, caracterizados pela prevalência de sua dimensão simbólica. (BRASIL, 2012, p. 23)

Apresenta-se assim como uma das mais informadas e críticas definições do campo, mas não resolve as limitações inerentes ao conceito, como visto. Além disso, como a criatividade não se apresenta como elemento distintivo, os artefatos pelos quais se definem as atividades criativas terminam por tocar outros campos e definições. Em primeiro lugar, a agregação de valor na composição de preço é elemento fundamental a qualquer atividade produtiva capitalista, e não poderia servir como característica de apenas esta parte da economia. Pode-se argumentar que o valor deva ser simbólico, e com isso corre-se o risco de excluir atividades que de outra maneira se desejaria incluir, por exemplo, atividades cujo valor agregado ao produto é de ordem estritamente prática, funcional, ergonômica. Por fim, se argumenta que o limite é a originalidade, dever-se-ia excluir o artesanato popular, de elevado valor simbólico e estético, mas que em grande

parte constitui-se de reproduzir moldes amplamente conhecidos e arraigados na tradição local. Logo, mantém-se a problemática da definição, que implica em uma dificuldade no recorte dos públicos alvos, sujeitando a implementação da política à discricionariedade dos agentes na ponta.

Se por um lado, a economia criativa é vista como uma ferramenta essencial para as políticas de desenvolvimento econômico local e urbano, associado a instrumentos de desenvolvimento econômico, por outro lado, as políticas de economia criativa podem ser entendidas como uma força hegemônica cuja consequência intencional ou acidental seja o esvaziamento da cultura popular e comunitária, e reestruturação do capital. (FLORIDA, 2002; LANDRY, 2000; WANIS, 2015) Esse risco está associado à própria lógica de valoração dos produtos criativos pela legitimação mercadológica, considerando o cultural apenas em estrita relação com a organização industrial e a obtenção de valor econômico. (WANIS, 2013)

Uma vez que a motivação para a criação do termo economia criativa no Reino Unido não se deu em decorrência de uma demanda social, como visto, a definição do problema das políticas públicas de economia criativa em todo mundo é menos um esforço para resolver uma situação, e mais um discurso de justificação a partir dos seus potenciais efeitos. O Plano da SEC (BRASIL, 2012) reflete esse caráter herdado dos debates internacionais, mas falha em explicitar o problema o qual se pretende a resolver. A situação em que pretende intervir é apresentada mais como motivação do que como objetivo. Com isso, a economia criativa é apresentada como capaz de solucionar desde questões de natureza econômica e social – inclusão no mercado de trabalho, redução da violência – até outras de natureza mais filosófica, tais como o “desencanto juvenil” e “a falência dos modelos modernos de Estado, Economia e Desenvolvimento”. (BRASIL, 2012, p. 19) Ou seja, um remédio para todos os males e alternativa de intervenção nas “crises sociais, econômicas, ambientais e culturais que vivemos [que] são

expressões concretas de que o modelo moderno [...] está em franca decadência”. (BRASIL, 2012, p. 11)

A partir da discussão de Kingdon (1984) e Subirats (2006) acerca das maneiras como situações são transformadas em problemas, observamos que a economia criativa não entrou na agenda governamental brasileira devido a uma “crise” ou probabilidade de agravamento futuro; mas devido à grande atenção que o tema ganhou nos últimos anos; por ter se tornado um tema relevante para a política em diversos países e mecanismos internacionais; por ser um tema “da moda” e por desfrutar de ampla notoriedade, lidando com valores de grande apelo – vide a questão da criatividade. E, ainda que não explicitamente, apresenta-se como elemento crucial no Ministério da Cultura e na configuração que se desenhava neste ministério. (DE MARCHI, 2014)

Assim como no Reino Unido, a criação da Secretaria de Economia Criativa no Brasil consistiu em um ato deliberado de política, que aproveitou a visibilidade e notoriedade do conceito para significar algo distinto, particular, aplicável à realidade local e adequado aos objetivos do governo no poder. Com isso, toma emprestadas a força do conceito e a ampla visibilidade no discurso internacional para avançar uma agenda particular, como declara:

O MinC responde de forma propositiva a essa questão, criando uma Secretaria da Economia Criativa, com o objetivo de ampliar a transversalidade de suas políticas dentro dos governos e com a sociedade. Trata-se de uma estratégia de afirmação da importância das políticas públicas de cultura na construção de uma agenda ampla e transversal de desenvolvimento. (BRASIL, 2012, p. 13)

A adoção deste discurso representou uma nova abordagem à cultura no Governo (DE MARCHI, 2014), que pudesse aproximar crescimento econômico à inclusão social, e através de uma retórica “econômica” melhor dialogar com outras instâncias do poder público ligadas ao desenvolvimento. Com isso, através da

estruturação das ações de fomento a este setor, o qual potencialmente dialoga com todos os demais setores da economia contemporânea, o MinC estenderia seu campo de ação por através muitas outras esferas de ação ministerial, – exemplo: turismo, educação, ciência e tecnologia, redução de pobreza. Não saberemos se tais pretensões imperialistas se materializariam caso a Secretaria fosse mais longeva, uma vez que no momento da elaboração de sua política ainda constava como “em estruturação” (BRASIL, 2012, p. 2), mas se entendem como potencialmente impeditivas à eficácia na solução do problema – mal definido – do desenvolvimento econômico possibilitado pela cultura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano da Secretaria de Economia Criativa se apresenta como um documento informado e crítico diante do debate acerca da economia criativa no mundo. Infelizmente, a ambiguidade que cerca o termo é inerente ao conceito e também não foi definitivamente solucionada na proposição brasileira. A definição do problema da política para a economia criativa é, também no Brasil, carregada de valores e intenções não necessariamente derivadas do conceito. Se no governo inglês economia criativa representava um rompimento com as vigentes políticas culturais e um reforço ao modelo neoliberal de produção flexível, de modo a retomar a liderança na economia do conhecimento; no Brasil, a agenda da economia criativa indicava uma nova diretriz para a política cultural no país, de modo a inserir a cultura em um arcabouço de produção econômica, desenvolvimento e sustentabilidade, de fato capturando um maior poder de influência nas diversas instâncias de decisão do país.

Lima, Ortellado e Souza (2013, p. 2) observam a escassez de estudos sistemáticos acerca das políticas públicas de cultura, seus propósitos, conceitos subjacentes e instrumentos de intervenção e gestão. Como ressalta Hesmondhalgh (2005 apud LIMA; ORTELLADO;

SOUZA, 2013, p. 2), “muito poucos trabalhos no campo das políticas culturais e dos meios de comunicação se incluem numa teoria da política pública de maneira mais geral”. Este artigo buscou contribuir para a discussão de política de cultura e de economia criativa à luz da teoria da política pública. Não se pretende censurar a abordagem conferida à economia criativa pelos agentes de política pública no país, mas contribuir com o debate democrático e relevante ao contexto institucional brasileiro para adequada apreciação da cultura como vetor de desenvolvimento econômico e social.

REFERÊNCIAS

- AMABILE, T. M. *The social psychology of creativity*. New York: Springer-Verlag, 1983.
- BACELAR, T. B. de. Indústrias tradicionais e as criativas no Nordeste do século XXI. In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações: 2011 a 2014*. 2. ed. rev. Brasília, DF, 2012. p. 112-113.
- BAKHSI, H.; HARGREAVES, I.; MATEOS-GARCIA, J. *A manifesto for the creative economy*. London: NESTA, 2013.
- BAKHSI, H.; MCVITTIE, E.; SIMMIE, J. *Creating innovation: do the creative industries support innovation in the wider economy?* London: NESTA, 2008.
- BARBOSA, F. Economia criativa: políticas públicas em construção. In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações: 2011 a 2014*. 2. ed. rev. Brasília, DF, 2012. p. 107-111.
- BOLAÑO, C. Economia política, indústrias criativas e pensamento brasileiro. In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações: 2011 a 2014*. 2. ed. rev. Brasília, DF, 2012. p. 85-86.
- BOTELHO, I. Criatividade em pauta: alguns elementos para reflexão. In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações: 2011 a 2014*. 2. ed. rev. Brasília, DF, 2012. p. 87-92.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações: 2011 a 2014*. 2. ed. rev. Brasília, DF, 2012.

CABRAL FILHO, A. V.; CHAGAS, F. L. S. Percepções sobre as políticas públicas culturais no Brasil, a partir do governo Lula. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 8, n. 2, p. 308–322, 2015.

CAVES, R. E. *Creative industries: contracts between art and commerce*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2000.

DE MARCHI, L. Análise do Plano da Secretaria da Economia Criativa e as transformações na relação entre Estado e cultura no Brasil. *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 193–215, jan./jun. 2014.

DOWBOR, L. A educação frente à economia do conhecimento. *ComCiência*, Campinas, n. 119, 2010. Não paginado.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. *Mapeamento da indústria criativa no Brasil*. Rio de Janeiro, 2014.

FLORIDA, R. *The flight of the creative class: the new global competition for talent*. New York: Harper Collins Publishers, 2006.

FLORIDA, R. *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books, 2002.

FONSECA, A. C. Economia criativa: um novo olhar sobre o que faz a diferença. In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações: 2011 a 2014*. 2. ed. rev. Brasília, DF, 2012. p. 81–84.

GERTLER, M. S. et al. *Competing on creativity: placing Ontario's cities in North American context*. Ontario: [s.n.], 2002. Report for the Ontario Ministry of Enterprise, Opportunity and Innovation and the Institute for Competitiveness and Prosperity.

GREAT BRITAIN. Department for Digital, Culture, Media & Sport. *Creative Industries Mapping Document 1998*. London, 1998.

GREAT BRITAIN. Department for Digital, Culture, Media & Sport. *Creative industries mapping documents 2001*. 2nd ed. London, 2001. Disponível em: <http://www.culture.gov.uk/reference_library/publications/4632.aspx>. Acesso em: 22 ago. 2011.

HANDKE, C. W. Defining creative industries by comparing the creation of novelty. In: AUSTRIAN SOCIETY FOR CULTURAL ECONOMICS AND POLICY STUDIES – FOKUS; ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR WISSENSCHAFTLICHE WIRTSCHAFTSPOLITIK – WIWIPOL. *Creative industries: a measure for urban development?: reader*. Vienna, 2004. p. 64–81. Disponível em: <<http://www.fokus.or.at/fileadmin/fokus/user/downloads/reader.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

HESMONDHALGH, D. Media and cultural policy as public policy. *International Journal of Cultural Policy*, [s.l.], v. 11, ish. 1, p. 95–109, 2005.

HOWKINS, J. *The creative economy: how people make money from ideas*. London: Penguin, 2001.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Co, 1984.

KIRCHBERG, V. Corporate Arts Sponsorship. In: TOWSE, R. (Ed.). *A handbook of cultural economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

LANDRY, C. *The creative city: a toolkit for urban innovators*. London: Earthscan, 2000.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. Sistemas de inovação e desenvolvimento: mitos e realidades da economia do conhecimento. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Org.) *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ: Contraponto, 2005. p. 17–50.

LIMA, L. P. B.; ORTELLADO, P.; SOUZA, V. de. O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do Estado no campo da cultura. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 4., 2013, Rio de Janeiro. *Comunicações...* Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013. p. 1–17.

MACHADO NETO, M. M.; FERREIRA, L. A. Antes da Economia Criativa vem a Economia da Cultura: a arte, brasileira, de colocar o carro à frente dos bois. *pragMATIZES: Revista Latino Americana de Estudos em Cultura*, Niterói, ano 4, n. 6, p. 156–183, mar. 2014.

MENEZES, R. A. G.; BATISTA, P. C. de S. Medidas de políticas públicas para as indústrias criativas. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 8, n. 1, p. 185–205, 2015.

- MENGER, P. Sociology of art. In: TOWSE, R. (Ed.). *A handbook of cultural economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003. p. 415–430.
- MIGUEZ, P. A economia da cultura como campo de estudos e a novidade da economia criativa. In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações: 2011 a 2014*. 2. ed. rev. Brasília, DF, 2012. p. 102–106.
- MIGUEZ, P. *Repertório de fontes sobre economia criativa*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, [2007].
- PERRY–SMITH, J. E.; SHALLEY, C. E. The social side of creativity: a static and dynamic social network perspective. *The Academy of Management Review*, [s.l.], v. 28, n. 1, p. 89–106, Jan. 2003.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. v. 1, p. 21–42.
- SARAVIA, E. Política pública, política cultural, indústrias culturais e indústrias criativas. In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações: 2011 a 2014*. 2. ed. rev. Brasília, DF, 2012. p. 93–96.
- SERAFIM, M. C. et al. Economia criativa ou indústria criativa: delimitação de um conceito em construção. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, 7., 2013, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: Associação dos Pesquisadores em Economia Catarinense, 2013.
- STOLARICK, K.; MELLANDER, C.; FLORIDA, R. Creative jobs, industries and places. *Industry and Innovation*, [s.l.], v. 17, n. 1, p. 1–4, Feb. 2010.
- SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. v. 1, p. 199–218.
- THROSBY, D. *Economics and culture*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- TOWSE, R. *Creativity, incentive and reward: an economic analysis of copyright and culture in the information age*. Cheltenham: Edward Elgar, 2001.

- TOWSE, R. (Ed.). *A handbook of cultural economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.
- TSCHMUCK, P. *Creativity and innovation in the music industry*. Dordrecht: Springer, 2006.
- UNITED NATIONS. *Creative economy report 2008*. New York: UNDP; Geneva: UNCTAD, 2008.
- UNITED NATIONS. *Creative economy report 2010*. New York: UNDP; Geneva: UNCTAD, 2010.
- WANIS, A. Economia criativa como plataforma de política cultural e seus desdobramentos na cidade do Rio de Janeiro. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 4., 2013, Rio de Janeiro. *Comunicações...* Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013. p. 1-15.
- WANIS, A. A economia criativa e o urbanismo culturalizado: as políticas culturais como recurso. *Lugar Comum*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 117-128, 2015.
- WOODMAN, R. W.; SAWYER, J. E.; GRIFFIN, R. W. Toward a theory of organizational creativity. *The Academy of Management Review*, [s.l.], v. 18, n. 2, p. 293-321, Apr. 1993.
- WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION – WIPO. *Guide on surveying the economic contribution of the copyright industries*. [S.l.], 2015.