

MAGNUS LUIZ EMMENDOERFER
ORGANIZADOR



Organizações Públicas, Inovações e Políticas de Desenvolvimento



FICHA TÉCNICA

Organizador: [Magnus Luiz Emmendoerfer](mailto:magnus@ufv.br) – magnus@ufv.br

Capa e Fotografia: Magnus Luiz Emmendoerfer (Barcelos, Portugal, agosto de 2015)

Produção/Confecção para Divulgação Eletrônica: [Lelé Fonseca Comunicação](#)

Agência financiadora: [FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais](#)

Processo: OET-00378-16

Edital Nº 42/2016 - ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS TÉCNICO-CIENTÍFICOS



© 2017. Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610). O conteúdo expresso neste material é de responsabilidade exclusiva de seus colaboradores, autores e fontes de dados.

Primeira edição deste material registrado na Biblioteca Nacional e publicado na forma eletrônica em maio de 2017.

Este material eletrônico é aderente a licença [Creative Commons 4.0](#)



Informações e Contato:

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

Programa de Pós-graduação em Administração
Departamento de Administração e Contabilidade
Av. P.H. Rolfs, s/n, Campus UFV
36570-000 - Viçosa, MG - Brasil
Telefone: (31) 3899 - 2886 (ramal 1614)
Homepage: <http://www.posadministracao.ufv.br>

IPPDS - Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável

Campus Universitário
36570-000 - Viçosa, MG - Brasil
Homepage: www.ippds.ufv.br

FICHA CATALOGRÁFICA

O351 Organizações Públicas, Inovações e Políticas de
2017 Desenvolvimento / Organizador – Magnus Luiz
Emmendoerfer, Viçosa, MG: IPPDS/UFV, 2017.

281p.: il., inclui referências.

e-ISBN 978-85-93276-01-9

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas
3. Inovação. 4. Organização Pública. 5. Desenvolvimento.

CDD 350
CDU 351

APRESENTAÇÃO

Esta obra é um dos resultados da terceira edição do evento internacional conhecido como Seminários InterNacionais de Administração Pública - SINAP, cuja realização é fruto de uma rede de pesquisadores e universidades de diferentes países que buscam prover e discutir, de modo sistemático e periódico, conteúdos para inovação e reflexão das práticas em gestão e políticas públicas na contemporaneidade.

Os trabalhos contidos nesta obra qualificada como uma produção eletrônica do tipo *e-book* com registro de ISBN na Biblioteca Nacional no Brasil para fins de publicização dos principais conteúdos apresentados e debatidos pelos palestrantes, debatedores e coordenadores das sessões realizadas durante este evento, no período de 24 de agosto a 8 de novembro de 2016. Ressalta-se que o III SINAP mobilizou para a sua organização: 40 colaboradores de 3 países de 15 universidades diferentes. 30% desses colaboradores são professores do [Programa de Pós-graduação em Administração](#) (PPGAdm) na sua área de concentração exclusiva em Administração Pública da [Universidade Federal de Viçosa](#) (UFV) e a sua maioria foi composta por alunos/egressos dos cursos de mestrado e/ou doutorado do PPGAdm/UFV e por pesquisadores visitantes/convidados.

A comissão científica organizadora e científica do III SINAP em 2016, que compôs o Conselho Editorial deste livro eletrônico, foi determinante para a realização deste evento que culminou nesta obra, cujos nomes devem ser lembrados para expressar nossos sinceros agradecimentos com votos de futuras e profícuas parcerias na área de Administração Pública. São eles: [Anielson Barbosa da Silva](#) (Universidade Federal da Paraíba), [Fernando de Souza Coelho](#) (Universidade de São Paulo), [Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo](#) (Universidade do Minho, Portugal), [Luiz Antônio Abrantes](#), [Marco Aurélio Marques Ferreira](#), [Suely de Fátima Ramos Silveira](#) e [Simone Martins](#) (UFV).

Portanto, esta obra é um importante meio de comunicar para a sociedade o que está sendo feito sobre Administração Pública em várias Universidades no Brasil e no mundo. Por essa valiosa contribuição, a comissão organizadora deste evento e seus autores colaboradores merecem nossos parabéns, assim como o [Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável](#) (IPPDS) e a [Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais \(FAPEMIG\)](#) pelo **apoio para a organização do III SINAP**, que respectivamente, apoiaram com o local e com recurso financeiros para a viabilização deste evento, com destaque para os palestrantes/conferencistas de fora do estado de Minas Gerais e do exterior e para a confecção especializada dos materiais eletrônicos para divulgação, como esta publicação.

Desta forma, é nosso compromisso social como pesquisadores e educadores contribuir para o progresso tecnológico e científico da área de Administração Pública, da qual fazemos parte. Neste sentido, encerramos esta apresentação, desejando-lhes uma excelente e profícuca leitura!

Magnus Luiz Emmendoerfer

Organizador

SOBRE O ORGANIZADOR



Magnus Luiz Emmendoerfer

Pos-doutor em Ciências da Administração (Concentração em Administração Pública) na Universidade do Minho e em Turismo na Universidade do Algarve, Portugal. Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela UFMG. Administrador e Mestre em Administração pela UFSC. Professor e Pesquisador no Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Vicosa (UFV) com atuação no Programa de Pós-graduação em Administração - Mestrado com concentração em Administração Pública, onde é o atual Coordenador (2016-2019). Bolsista de Produtividade em Pesquisa (PQ-2) - CNPq desde 2017. Foi Coordenador do Curso Lato Sensu em Gestão Pública Municipal, modalidade EaD, do PNAP-UAB (2013-2014). Foi cogestor do Acordo de Cooperação Técnica entre a Secretaria de Estado da Cultura de Minas Gerais (SEC/MG) e a UFV na avaliação do Programa Minas Territórios da Cultura (2013-2014). É Representante Estadual da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD) em Minas Gerais (2015-2017). Membro do Conselho de Política Editorial de periódicos científicos internacionais indexados como a Revista **Administração Pública e Gestão Social** (ISSN 2175-5787) na qual foi Editor-Chefe e Científico (2012-2014). Líder do Grupo Extensionista de Pesquisa/CNPq em **Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos** (GDTeC). Atualmente tem interesse em: a) Empreendedorismo Interno e no setor público; b) Gestão e Políticas Públicas de Turismo, Cultura e Lazer; c) Territórios, Economia e Organizações Criativas; d) Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho com destaque em Estudos sobre Assédio Moral e sobre Desenvolvimento de Competências; e) Métodos de Pesquisa Qualitativos e Tecnologia Educacional: Casos para o Ensino. Possui atuação com publicações em áreas técnico-artísticas e do patrimônio cultural como: Teatro; Circo; Literatura, Livro e Leitura; Audiovisual; Design; Artesanato; Museus; Patrimônio Material e Imaterial.



O **Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável** (IPPDS) foi a sede do III SINAP realizado no segundo semestre de 2016 e possui cadastro institucional como editora na Biblioteca Nacional no Brasil possibilitando a publicação desta obra composta por 15 capítulos com textos nas línguas portuguesa e espanhola, relacionados aos temas centrais do SINAP: “Organizações Públicas, Inovações e Políticas de Desenvolvimento”.

O propósito geral do IPPDS, criado em 2010 na Universidade Federal de Viçosa, é promover o desenvolvimento de quadros conceituais e criação de modelos voltados para o desenvolvimento sustentável, bem como sua implementação.

Reúne pesquisadores, professores, técnicos e estudantes em atividades de caráter multidisciplinar, conjugando esforços para incentivar a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico. Busca atuar como um *think tank*, em parcerias com instituições públicas e privadas, contribuindo para a integração universidade-sociedade na solução de problemas, desenvolvimento de políticas, programas e projetos voltados para o desenvolvimento sustentável.

SUMÁRIO

1. Seminários InterNacionais de Administração Pública como Locus de Sociabilidades e de Geração de Conhecimentos Técnico-Científicos na Contemporaneidade <i>Magnus Luiz Emmendoerfer</i>	8
2. Empreendedorismo e Inovação: Interloquções e Reflexões sobre Realidade Brasileira <i>Soumodip Sarkar</i>	14
3. Empreendedorismo no Setor Público (ESP): O que tem sido escrito acerca disso? <i>Mateus Cerqueira Anício Moraes, Josiel Lopes Valadares e Magnus Luiz Emmendoerfer</i>	21
4. El Capital Intelectual como Factor Clave de Éxito: Una aproximación conceptual <i>Francisca Tejedo-Romero, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo e Rudimar Antunes da Rocha</i>	37
5. Entornos y Motores de la Innovación en la Administración Pública <i>Quim Brugué, Ismael Blanco y Júlia Boada</i>	53
6. Interação Universidade-Empresa e Inovação: Uma Análise Comparativa entre Universidades Federais e Institutos Federais na Produção Científica e Tecnológica <i>Daniela de Mattos Estavanati, Rodrigo Gava e Fernanda Maria de Almeida</i>	76
7. Evidências de Validade de Construtos de Governança Judicial em Tribunais Brasileiros e Portugueses <i>Luiz Akutsu, Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia, Adalmir de Oliveira Gomes, Tomás de Aquino Guimarães e João Abreu de Faria Bilhim</i>	100
8. Análise da Gestão por Competências em Organizações da Justiça Eleitoral no Brasil <i>Gabriel Astoni Sena, Nina Rosa da Silveira Cunha e Luiz Rodrigo Cunha Moura</i>	118

9. Características Contemporâneas do Marketing Social como Campo de Conhecimento Científico	
<i>Daiane Medeiros Roque e Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima</i>	141
10. Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial no Brasil: Aportes para um Referencial Teórico por Meio do Aprofundamento da Concepção sobre Território, Governança e Desenvolvimento Territorial	
<i>Valdir Roque Dallabrida</i>	157
11. Programa Nacional de Habitação Rural: Estudo à Luz das Inadequações Habitacionais e das Intervenções Governamentais	
<i>Alice Rosado de Andrade, Suely de Fátima Ramos Silveira, Vinicius de Souza Moreira e Lucas Pazolini Dias Rodrigues</i>	180
12. Formação da Agenda na Política Habitacional do estado de Minas Gerais: uma Análise à Luz do Modelo de Múltiplos Fluxos	
<i>Suely de Fátima Ramos Silveira e Alexandre Matos Drumond</i>	200
13. Pluralismo e Competências em Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Turismo	
<i>Gilberto Maurício Frade da Mata, Magnus Luiz Emmendoerfer, Thiago Duarte Pimentel, Edson Arlindo Silva, María Velasco González e Simone Martins</i>	225
14. Territórios Criativos como Objeto de Política de Desenvolvimento do Governo Federal no Brasil: um Sonho Adiado, Mais uma Vez?	
<i>Magnus Luiz Emmendoerfer, Alexandre Sette Abrantes Fioravante, Joaquim Filipe Ferraz de Araújo e Brendow de Oliveira Fraga</i>	243
15. Descentralização e Inovação na Política Pública de Cultura em Nível Estadual no Brasil	
<i>Alexandre Sette Abrantes Fioravante e Magnus Luiz Emmendoerfer</i>	263

14

Territórios Criativos como Objeto de Política de Desenvolvimento do Governo Federal no Brasil: um Sonho Adiado, Mais uma Vez?

Magnus Luiz Emmendoerfer, Alexandre Sette Abrantes Fioravante,
Joaquim Filipe Ferraz de Araújo e Brendow de Oliveira Fraga

1. INTRODUÇÃO

Crises sociais, econômicas, ambientais e culturais sinalizam que o modelo vigente de desenvolvimento baseado na acumulação de riqueza e no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) está cada vez mais em decadência na contemporaneidade. Esse modelo que privilegia essencialmente a dimensão econômica, só tem feito aumentar as diferenças e desigualdades entre países ricos e pobres.

Frente a este contexto de crise, cultura e criatividade tem se apresentado como recursos estratégicos para o desenvolvimento social e econômico sustentado. Isso tem sido visível em territórios sem indústrias ou com atividades econômicas tradicionais de baixo impacto e com fortes apelos culturais.

Somado a isso, Florida (2011) menciona a ascensão de uma “classe criativa”, que traz transformações nas relações socioeconômicas, principalmente nos países mais desenvolvidos e, neste contexto, dever-se-ia pensar uma “nova economia” a ser organizada nos territórios em torno de indústrias mais criativas (HOWKINS, 2001). Observa-se uma crescente consciência do valor socioeconômico gerado pela criatividade e de seu potencial de crescimento em comparação com outros setores econômicos. Observa-se que o capital social relacionado a congregação de talentos e de atividades criativas nos territórios podem gerar novas oportunidades de desenvolvimento, principalmente se o crescimento econômico for sustentado com respeito à diversidade cultural, produção de valores público-privados, qualidade e inclusão social (SACHS, 2008).

Nos últimos 20 anos, a economia criativa tem sido destacada e fomentada em agendas políticas internacionais como as da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD, 2012) e da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO, 2013) e em políticas públicas e planos nacionais de desenvolvimento de vários países (CUNNINGHAM, 2009; MADEIRA, 2014), com a indicação e articulação da cultura e da criatividade como recursos contributivos para o desenvolvimento local e regional (Furtado, 1981; 2008; Howkins, 2001; Florida, 2011). Esses recursos têm possibilitado empregar uma especialização inteligente a fim de tornar os territórios mais atrativos em termos culturais, sociais e econômicos, pela possibilidade de criar

novas oportunidades de trabalho, de produtos e serviços inovadores, bem como auxiliar na geração de novas habilidades e competências.

A economia criativa congrega setores onde os recursos se renovam e multiplicam com o uso, sendo, portanto uma atividade de forte desempenho econômico e de interação social, ambientalmente correta e que fortalece os valores, diferenciais e a credibilidade de comunidades e de empresas. Segundo a UNCTAD (2012), a economia criativa é responsável por mais de 10% do PIB mundial, em que produtos e serviços criativos crescem a uma taxa média anual de 8,7%, quatro vezes mais do que a indústria de *commodities*.

O relatório *The Creative Economy Report 2010*, publicado pela *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) ressalta a necessidade de se dedicar importância crescente aos segmentos da economia criativa devido ao retorno socioeconômico que movimentam em escala local e global na constituição de territórios diferenciados, também chamados de criativos.

Para alavancar essa estratégia promissora de desenvolvimento e crescimento baseada nos setores criativos tem sido importante a formulação de políticas que não se limitem a visão de políticas culturais “clássicas”, focalizadas no fomento, na distribuição e no consumo essencialmente em bens culturais materiais, artísticos ou intelectuais (Mulcahy, 2006). No contexto da economia criativa, as políticas públicas passam a focalizar a organização e a inserção de bens e serviços culturais para além daquelas atividades clássicas, como forma de dinamizar a economia nacional com produtos e experiências de alto valor agregado, por meio do trabalho imaterial de diferentes (e novas) ocupações profissionais, que valorizem a diversidade cultural.

A focalização de políticas públicas no contexto da economia criativa tem sido visível (Madeira, 2014) em países como Austrália, Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha, Itália, África do Sul, Índia e China que tem indicado crescimento econômico aliado ao desenvolvimento sustentado, por meio da geração de trabalho e renda em indústrias criativas.

Porém, a despeito de ser um dos países BRIC's e de ter uma imagem internacional reconhecida por sua diversidade cultural, insumo da criatividade (De Marchi, 2014), o Brasil não é mencionado na lista dos principais países produtores e exportadores de bens e serviços criativos, mesmo tendo contribuído com cerca de R\$ 104 bilhões ou 2,84% do seu PIB em 2010 (BRASIL, 2011). Diante disso, pergunta-se: porquê?

Eis o desafio deste artigo, que parte da hipótese de que o Brasil possui, ao contrário do que acontece no cenário internacional, uma institucionalização recente da economia criativa, mesmo havendo evidências de ações governamentais de níveis local, regional e nacional voltadas para os setores criativos nos últimos 35 anos. Vale ressaltar que este artigo focalizará as ações governamentais para o desenvolvimento de territórios criativos do Brasil recente, aqui entendido como os últimos 12 anos (período 2003-2014) do governo federal, liderado pelo Partido dos Trabalhadores.

Nesse contexto torna-se relevante investigar a configuração dessas ações em países em desenvolvimento da América Latina como o Brasil, a fim de compreender como o governo tem se

posicionado para promover o desenvolvimento nacional da economia criativa. Assim, o objetivo é analisar a estruturação organizacional e as ações promovidas pelo governo federal no Brasil para o desenvolvimento de territórios criativos.

Há uma gama de abordagens e concepções acerca do que venha a ser um território ou desenvolvimento territorial (Prado Junior, 1987; Haesbaert, 2004; Saquet, 2004). Por outro lado, não há discussões do que venha ser o desenvolvimento de territórios com base na criatividade ou, como trataremos neste artigo, territórios criativos. Diante desta situação, adotou-se dois pressupostos que tornam ainda mais instigante a leitura e a discussão deste artigo a partir do estudo sobre o Brasil, que possivelmente pode ser objeto de futuros estudos em perspectiva comparada com outros países: 1) a ênfase do desenvolvimento da economia criativa está centrada nas cidades ou em agrupamento de municípios; 2) não há uma definição ampla e adequada de territórios criativos, que possa ser discutida e aplicada no contexto empírico das políticas públicas de cultura e economia.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

É interesse nesta pesquisa focalizar a análise em territórios criativos porque são esses espaços, que por intervenção do Estado, são reconhecidos como *loci* de criação, produção, comércio e fruição de atividades criativas, sendo assim um dos resultados esperados de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da economia criativa.

Neste sentido, este estudo possui suas bases analíticas extraídas essencialmente de trabalhos bibliográficos (livros, teses e artigos de periódicos científicos) e de documentos governamentais (leis, plano de ação, regimentos, atas, programas e projetos) de domínio público, mencionados nas referências deste artigo. Para complementar e compreender as ações governamentais em estudo, realizou-se entrevista em profundidade, sem roteiro estruturado, na forma de conversas informais com duas profissionais atuantes nos governos federal e estadual nas áreas de cultura, turismo e economia criativa, a fim de coletar informações sobre o objeto em análise. A acessibilidade e a tipicidade das entrevistadas foram fundamentais para a sua participação na pesquisa, pois elas possuem ampla experiência na área com mais de 30 anos de atuação no setor, e vem trabalhando em projetos integrados de desenvolvimento da economia criativa. Além disso, as pessoas entrevistadas atuam na esfera governamental no campo cultural, mostrando-se atores chave para a compreensão e validação das ações indicadas pelo governo federal.

Todo material coletado foi analisado por meio de análise de conteúdo, especificamente pela técnica de análise temática, que permitiu compor os títulos e os conteúdos dos tópicos subsequentes, em termos de descrição, análise e reflexão a respeito da estruturação organizacional e ações governamentais para o desenvolvimento de territórios criativos.

3. Institucionalização da Economia Criativa e Desenvolvimento de Territórios no Brasil

A estruturação organizacional para o desenvolvimento nacional da economia criativa no Brasil foi conduzida pelo governo federal por meio do Ministério da Cultura (MinC). Durante 2003 e 2010 ocorreram iniciativas e discussões no âmbito das políticas públicas de cultura que culminaram num ambiente favorável (DE MARCHI, 2014; MADEIRA, 2014) para que a política de cultura tivesse um caráter nacional de forma mais ampla e participativa.

Por iniciativa do Estado, retomou-se no Brasil o diálogo entre os três níveis de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil, por meio da realização da primeira e da segunda Conferência Nacional de Cultura, respectivamente nos anos de 2005 e 2010. Vale acrescentar que organizações internacionais como a UNCTAD, organizações culturais do terceiro setor e universidades do Brasil também realizaram espaços dialógicos (conferências, fóruns, seminários, encontros de interesse público) neste período a fim de sensibilizar e discutir o tema “Economia e Indústrias Criativas” em grandes cidades no Brasil, principalmente da região Nordeste e Sudeste. O primeiro livro organizado e publicado com olhares de pesquisadores universitários de diferentes regiões do Brasil sobre este tema foi a obra de Bendassolli, Wood Jr., Kirschbaum e Cunha (2009) com o título “Indústrias Criativas no Brasil”, que contém casos de diferentes setores criativos existentes no território nacional

Vale destacar que as conferências públicas promovidas pelo Estado, também ocorreram em níveis locais e regionais, e serviram de base para a institucionalização do Plano Nacional de Cultura (PNC), Lei Federal nº 12.343/2010, e para o monitoramento de políticas públicas de cultura para o período 2011-2020. Além disso, segundo Madeira (2014, p.194), foi a primeira vez que o termo “economia criativa” foi mencionado em um plano nacional governamental como eixo indutor, a partir do estabelecimento de metas, de uma estratégia de desenvolvimento, associado a elementos como “financiamento da cultura, sustentabilidade das cadeias produtivas e geração de trabalho e renda”.

Assim, a cultura tornou-se uma política de Estado, que possibilitou que em 2011 fosse planejada a Secretaria de Economia Criativa (SEC), sendo institucionalizada pelo Decreto nº 7.743/2012, como órgão do MinC e principal responsável pelo fomento e acompanhamento dos setores criativos no Brasil. Tal responsabilidade está associada ao cumprimento da estratégia do Plano Nacional de Cultura (PNC) que visa “ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável” (BRASIL, 2013b, p.7).

Vale ressaltar que no século XX, principalmente a partir dos anos 30, ocorreram eventos e marcos legais importantes para a institucionalização da cultura por meio de políticas públicas no Brasil. Entretanto, tal discussão não será retomada neste trabalho porque as evidências de ações governamentais para o desenvolvimento nacional da economia criativa no Brasil somente foram abordadas no século XXI. Além disso, existem trabalhos que já dedicaram com adequabilidade ao estudo da evolução das políticas culturais no Brasil como os de Calabre (2009) e De Marchi (2014).

Em suas reflexões sobre cultura e criatividade, Furtado (1981) procurou fomentar os processos criativos brasileiros como estratégia para superação do subdesenvolvimento. Furtado (1981) apontou ações para assegurar o desenvolvimento que se traduzissem em enriquecimento da cultura em todas as suas dimensões, por meio da criatividade como forma de preservar a própria identidade. Este arcabouço foi uma das principais diretrizes da SEC, inclusive no seu plano de ação governamental, em buscar desenvolver territórios criativos na arena da cultura. E a institucionalização da SEC e do seu plano de ação sinalizaram de forma expressiva para a sociedade no Brasil, uma noção mais antropológica de conceber e lidar com a cultura a partir das dimensões cidadã, simbólica e econômica.

Isso exigiu da SEC no Brasil, a não reprodução de conceitos de economia criativa de outros países que possuíam realidades políticas, econômicas, culturais e sociais divergentes. Os fundamentos da Economia Criativa no Brasil foram orientados pelos princípios de inclusão social, sustentabilidade, inovação e diversidade cultural (BRASIL, 2011).

Na visão da SEC era temerária a simples tradução de conceitos da economia criativa de países de língua inglesa, que muitas vezes geram incompreensões semânticas por causa de diferenças culturais, principalmente se for levado em consideração a associação que se faz comumente no Brasil entre o termo “indústria” e as atividades fabris de larga escala, massificadas e seriadas. Assim, para efeitos de definição conceitual do que vem a ser “*The Authentic Creative Economy Made in Brazil*” para a proposição de políticas públicas, o governo federal adotou o termo “setores criativos” como representativo das diversas organizações que atuam em grupos setoriais, chamados de “campos”, ao invés de indústrias criativas (HOWKINGS, 2001; CAVES, 2000).

Assim, a economia criativa no Brasil (2011) é composta por cinco campos: (1) patrimônio: patrimônio material, imaterial, arquivos e museus; (2) expressões culturais: artesanato, culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, artes visuais e digitais; (3) artes de espetáculo: dança, música, circo e teatro; (4) audiovisual, livro, leitura e literatura: cinema e vídeo, publicações e mídias impressas; e (5) criações culturais e funcionais: moda, *design* e arquitetura.

Todos esses setores econômicos seriam a base inicial de referência para denominação, articulação e desenvolvimento de territórios criativos no Brasil. Vale ressaltar que esses setores estão inclusos nos campos da economia criativa porque em suas práticas, os indivíduos em suas ocupações possuem a criatividade como base do processo produtivo de seus serviços que são imbricados de dimensão simbólica, cujo valor é agregado pelos consumidores, ao contrário de outras formas de negócios no mercado que embutem em seus produtos, elementos chave como preferências, estilos de vida, status, padrões de consumo, e outras.

Portanto, os bens e serviços advindos de setores produtivos da economia criativa não são valorizados exclusivamente pela sua materialidade e utilidade prática, existentes em commodities e produtos industriais de baixo valor agregado. Assim, a criatividade e a cultura passam a ser elementos importantes (Dowbor, 2011) no estabelecimento das relações comerciais, competitividade

e inserção socioeconômica mundial, que necessitam ser planejadas em um plano de desenvolvimento territorial.

Além disso, a posição brasileira sobre a economia criativa abrange, além das indústrias criativas, o relacionamento e o impacto de seus bens e serviços em outros setores e processos da economia e as conexões que se estabelecem entre eles (HARTLEY, 2005), provocando e incorporando profundas mudanças sociais, organizacionais e educacionais em se elaborar e gerir políticas públicas de cultura.

Neste sentido, o plano da SEC (2011-2014) em prol de um Brasil Criativo foi elaborado com base em dois direcionadores ou vetores centrais para a ação governamental executar suas 16 competências, que serão tratados aqui como objetivos desta organização pública. Um vetor macroeconômico (direcionado para a estruturação, desenvolvimento e monitoramento) da economia criativa, e outro vetor microeconômico (direcionado para o empreendedorismo, gestão e inovação).

Segundo o Relatório de Gestão da SEC (Brasil, 2013b, p.20-21), o vetor macroeconômico possui eixos de atuação que visam a geração de condições para o desenvolvimento da economia criativa, envolvendo “processos de institucionalização de territórios criativos [bairros, polos produtivos, cidades e bacias criativas], a articulação e a realização de estudos e pesquisas, além da promoção do debate e da elaboração de propostas de adequação de marcos legais”. Os eixos de atuação do vetor microeconômico são voltados ao “fomento a incubadoras e birôs de serviços, financiamento para a capacitação de competências criativas e inovadoras, e apoio à formação de redes de coletivos” de profissionais dos setores criativos.

Dos 16 objetivos que competem a SEC no desenvolvimento da economia criativa, existe um objetivo que visava fomentar a “identificação, criação e desenvolvimento de polos, cidades e territórios criativos para gerar e potencializar novos empreendimentos, trabalho e renda nos setores criativos”. Observa-se que este objetivo é uma síntese que integra os dois vetores centrais de ação governamental no Brasil.

Para viabilizar o alcance da estratégia do PNC, bem como a operacionalização dos vetores de ação e dos eixos de atuação para o desenvolvimento da economia criativa, o governo federal aprovou o Regimento Interno do Ministério da Cultura e de seus órgãos executivos (Portaria nº 40, de 30 de abril de 2013, publicada em 06 de maio de 2013) onde eram previstas as competências, a estrutura organizacional e as atribuições dos dirigentes e demais cargos diretamente vinculados a SEC.

A estrutura organizacional da SEC foi organizada com base em seus vetores centrais de ação, sendo composta por 17 unidades de trabalho, divididas em 3 níveis hierárquicos. Nesta estrutura, a Diretoria responsável pelo vetor macroeconômico foi composta por duas Coordenações Gerais. Uma Coordenação Geral de Ações Estruturantes, que possuía 8 tarefas principais, sendo duas relacionadas diretamente com territórios criativos, que podem ser sintetizadas pelo escopo de identificar, planejar e supervisionar programas e projetos que “promovam a criação e o desen-

volvimento territórios criativos existentes ou que poderão ser potencializados para o desenvolvimento de empreendimentos criativos” (BRASIL, 2013b, p.15). Para operacionalizar esta tarefa, há uma unidade de trabalho sob sua supervisão chamada Coordenação de Territórios Criativos, que era responsável pelas atividades de incentivo à institucionalização de territórios criativos e de acompanhamento de suas redes institucionalizadas pelo Ministério da Cultura.

A outra Coordenação Geral era a de Desenvolvimento de Projetos Integrados, responsável pela gestão do planejamento e orçamento da SEC e pela elaboração de instrumentos de pactuação e de articulação de programas e projetos transversais com outras unidades da SEC. Esses instrumentos de articulação tinham também o foco de envolver organizações externas a SEC, como instituições financeiras, empresas públicas, organizações do Sistema “S”*, agências de pesquisas e de fomento, visando o financiamento compartilhado das ações públicas.

Desta forma, observa-se que os eixos de atuação da economia criativa brasileira, esbarram nos quatro grandes desafios (barreiras estruturais) que condicionam o desenvolvimento o contexto da economia criativa no Brasil (informações e dados; recursos e fomento; educação para competências criativas; infraestrutura) tanto sobre a ótica do vetor macro quanto do vetor microeconômico.

4. Estruturação organizacional e ações governamentais para o desenvolvimento de territórios criativos no Brasil

Devido a transversalidade das ações necessárias para o desenvolvimento da economia criativa no Brasil, a estrutura organizacional da SEC possuía uma autonomia relativa, que requisitava parcerias, articulações intersetoriais e ações integradas ao planejamento de outras organizações governamentais e internacionais (Madeira, 2014) para que os resultados em prol de um Brasil Criativo fossem viabilizados no período de 2011 a 2020.

O Plano da SEC (2011) em nível internacional prevê parcerias com organizações como UNESCO, a United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) e a Organization of Ibero-American States (OEI), visando à formação, gestão, estudos e fomento da economia criativa. No

* Organizações do Sistema “S” são aquelas de interesse de categorias profissionais ou econômicas, estabelecidas pela Constituição Federal Brasileira, que visam o desenvolvimento profissional e à melhoria do bem estar social dos trabalhadores. Essas organizações são sustentadas principalmente por contribuições compulsórias instituídas pelo governo federal. Além disso, a maioria dessas organizações iniciam seus nomes com a letra “S”, a saber: SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; SESC - Serviço Social do Comércio; SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo; SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SESI - Serviço Social da Indústria; SEST - Serviço Social de Transporte; SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte; SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Fundo Aeroviário - Fundo Vinculado ao Ministério da Aeronáutica; DPC - Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha; e INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

nível de representação e atuação nacional, contempla parcerias no governo federal para a realização de políticas e ações públicas integradas com quatro secretarias vinculadas à Presidência da República (assuntos estratégicos, comunicação social, políticas para as mulheres, e micro e pequena empresa) e com 14 dos 24 ministérios existentes, a saber: Desenvolvimento Social – MDS; Trabalho e Emprego – MTE; Educação – MEC; Esportes - ME; Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior – MDIC; Ciência e Tecnologia – MCT; Relações Exteriores – MRE; Comunicações – MC; Cidades – MCidades; Turismo – MTur; Meio Ambiente – MMA; Justiça – MJ, Desenvolvimento Agrário – MDA; Fazenda – MF (BRASIL, 2011, p.56-57).

Especificamente para viabilizar o eixo de atuação focado no desenvolvimento de territórios criativos, o plano da SEC indicou a necessidade de articulação e parcerias governamentais com 6 ministérios, conforme Quadro 01.

Parcerias	Ações
ME	Desenvolvimento de ações de qualificação dos territórios das cidades-sede da Copa do Mundo e da cidade-sede das Olimpíadas
MDIC	Identificação e fomento de Arranjos Produtivos Locais dos setores criativos; Mapeamento de vocações regionais nas cidades-sede da Copa do Mundo e qualificação dos espaços via design urbano
MCT	Institucionalização de territórios criativos em articulação com o projeto Cidades Inteligentes
MC	Implementação do Plano Nacional de Banda Larga no sentido de qualificar a infraestrutura dos territórios criativos; Institucionalização de territórios criativos em articulação com o projeto Cidades Digitais
MCidades	Articular a institucionalização de territórios criativos
MTur	Em convergência com os projetos de Turismo Comunitário e Cidades do Turismo de Experiência, articular e promover a institucionalização de territórios criativos

Quadro 01 - Parcerias e ações governamentais para o desenvolvimento de territórios criativos no Brasil. Fonte: Elaboração própria a partir de dados de (Brasil, 2011)

É importante ressaltar que todas as parcerias foram apontadas não somente para tornar exequível o plano da SEC, mas também para auxiliarem no alcance das 53 metas do PNC (2011-2020). Dessas, 16 metas são para o desenvolvimento da economia criativa (Brasil, 2013a) e estão indicadas no portal eletrônico (<http://pnc.culturadigital.br/tema/economia-criativa/>) de acesso ao PNC. Qualquer pessoa no Brasil ou no exterior pode acompanhar as ações governamentais para a cultura por meio deste portal atualizado periodicamente pelo MinC, que permite conhecer todas as metas (situação atual e resultados das ações coordenadas pelo governo federal com os parceiros) para o desenvolvimento da cultura no Brasil.

Existe uma meta do PNC no Brasil que é exclusiva para territórios criativos, em que o governo federal busca “reconhecer 110 territórios com requisitos que os qualifiquem como criativos”. Observa-se que esta meta está relacionada ao eixo de atuação macroeconômico do plano da SEC. No documento “As metas do Plano Nacional de Cultura” há menção desta meta com a definição de territórios criativos adotada pelo MinC no Brasil (2013a, p.40-41, **grifo nosso**):

Territórios criativos são bairros, cidades ou regiões que apresentam potenciais culturais criativos capazes de promover o desenvolvimento integral e sustentável, aliando preservação e promoção de seus valores culturais e ambientais. [...] a economia criativa é um setor estratégico e dinâmico, tanto do ponto de vista econômico como social: suas atividades geram trabalho, emprego, renda e inclusão social. **Um território será legitimado pelo Ministério da Cultura (MinC) como território criativo por meio de uma chancela (selo)**. Com isso, poderá ser criado um sistema de governança com a participação do poder público e da sociedade civil. A partir desse reconhecimento, o MinC repassará recursos para a formulação de planos de desenvolvimento que tenham a economia criativa como estratégia.

Observa-se que no Brasil adotou-se pela primeira vez uma definição mais abrangente de territórios criativos em termos de nível de escala territorial ao envolver bairros, cidades e regiões como espaços para o desenvolvimento da economia criativa. Esta definição é mais ampla do que a da UNESCO (2013), que define a centralidade da economia criativa nas cidades. Aliás, a UNESCO não utiliza o termo territórios criativos, somente o termo cidades criativas.

Todavia esta abrangência demonstrada na definição de territórios criativos pelo governo federal no Brasil é limitada porque contempla pouco tipos de territórios que podem ser desenvolvidos no contexto da economia criativa. Corroborando com Emmendoerfer e Ashton (2014), seria mais adequado em uma política pública de desenvolvimento de territórios criativos contemplar os diversos níveis de escala existentes na política de ordenamento territorial de cada país, como forma de respeito a diversidade do capital sociocultural existente nesses espaços.

Para Emmendoerfer e Ashton (2014), existem três níveis de territórios criativos que contemplariam diferentes espaços: 1) microterritorial (rua, avenida, bairro, vila e distrito); 2) mesoterritorial (conjunto de bairros, zoneamentos, cidade e município); e 3) macroterritorial (conjunto de cidades, concelhos, regiões, províncias, unidades federativas). Assim, ao considerar esta diversidade de escalas para a definição de territórios criativos, evitar-se-ia o risco de ser tecnicamente impreciso e possivelmente exagerado, ao institucionalizar um município como uma cidade criativa a partir de um território de pequena dimensão como um bairro, que possui estruturalmente requisitos que o qualifique como criativo. Esta é uma prática que ocorre no contexto da UNESCO ao designar uma cidade como criativa.

Ao analisar a situação atual desta meta e como ela está sendo medida no portal do PNC (Brasil, 2015), observa-se uma inclinação do MinC em identificar territórios criativos, por meio de uma escala macroterritorial, com base no “número de bacias e de cidades criativas reconhecidas pelo Ministério da Cultura a partir de 2011”. Para cumprir esta meta, o MinC ainda reconhece que além de articulações no âmbito do governo federal com os ministérios, especialmente, do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o das Cidades (MCidades), é necessário que:

[...] sejam feitas **pactuações com os governos municipais e estaduais, as instituições acadêmicas [e financeiras], a sociedade civil, as entidades de representação patronal e laboral**, entre outros, para **a identificação e reconhecimento dos territórios criativos** (Brasil, 2013b, p. 41, **grifo nosso**).

Essas articulações e parcerias tratadas como pactuações pelo MinC (Brasil, 2011, p.68) visam a criação de polos criativos (conjunto de empreendimentos criativos geograficamente próximos e circunscritos a um território de pequena dimensão) e de bacias criativas (Região geográfica formada por diversos territórios com identidade cultural comum), o que reitera a ênfase em um desenvolvimento da economia criativa numa escala macroterritorial (Emmendoerfer e Ashton, 2014).

Entretanto, até o momento o MinC indica em seu portal do PNC na internet (Brasil, 2015) que “está elaborando a metodologia para a identificação e reconhecimento dos territórios criativos”, o que certamente depende da ampliação da base de dados brasileira de informações sobre os campos criativos e sobre o setor cultural como um todo. Este é um ponto crítico de longa data no país, que afeta diretamente a formulação e implementação de políticas públicas para a cultura. Logo, não houve nenhum território criativo institucionalizado e publicizado pelo governo federal no Brasil até 2014, apesar de terem dois municípios da região sul do Brasil que conquistaram nesse mesmo ano, a designação de Cidade Criativa pela UNESCO (2015), no caso, Curitiba – capital do design, e Florianópolis – capital da gastronomia.

Vale comentar que está indicado na dimensão econômica do PNC (Brasil, 2013a, p.20) que no ano de 2020, espera-se “que muitos territórios criativos terão sido reconhecidos e a produção cultural local terá apoio para sua sustentabilidade econômica”. Porém, este reconhecimento a priori não está ocorrendo pelo governo federal no Brasil, mas sim por organismos internacionais como a UNESCO. Vale comentar que a inserção em 2014 de dois municípios brasileiros na rede de cidades criativas da UNESCO possa viabilizar o início da constituição da Rede Brasileira de Cidades Criativas (RBCC), algo também indicado como resultado esperado no plano da SEC (2011, p.68).

Todo esse movimento de articulação pode ser visto em políticas e ações fomentadas pelo MinC via SEC, o qual foi complementado com a institucionalização do Observatório Nacional de Economia Criativa (OBEC) e dos Criativos Birôs.

O MinC instituiu o Observatório Brasileiro de Economia Criativa (OBEC), o qual constitui um instrumento de produção e difusão de informações quantitativas e qualitativas sobre a economia criativa brasileira. Este Observatório prevê parcerias com as universidades e institutos de pesquisa regionais com objetivo de produzir informação, conhecimento sobre experiências e experimentações da economia criativa local, regional e nacional. A criação do OBEC revela a tentativa de superar um dos maiores problemas que travam os investimentos a este setor, que é a ausência de informações, dados e de análises produzidos e sistematizados.

Para articular o governo federal com os entes governamentais nos níveis estadual e municipal, criou-se o Criativa Birô. A iniciativa consiste na implantação de escritórios fixos e/ou itinerantes voltados para o atendimento e apoio aos profissionais e empreendedores criativos com a finalidade de promover e fortalecer as redes e arranjos produtivos dos setores criativos brasileiros. Os estados onde foram implantados os Criativas Birôs devem cumprir uma série de demandas impostas pelo Ministério da Cultura quanto a implantação de estrutura física para seu funcionamento. As características deste espaço consistem em:

[...] ter um lugar que poderia ter um auditório [...] para promover os cursos de capacitação, ter um *ciber* café onde o empreendedor criativo pudesse conviver e utilizar o processo da internet, ter salas de reuniões para que as pessoas pudessem desenvolver os seus trabalhos nesse espaço da economia criativa, ter uma parte de computadores para se pensar em editais, então **uma série de compromissos que os estados têm de cumprir para ter o criativa**. [...] **o projeto trabalha também com a parte de consultorias, para que esse empreendedor criativo busque neste espaço a suas demandas**, demandas de como elaborar projeto cultural, então o criativa birô vai ter lá tantos cursos a oferecer de elaboração de projeto [...] são uma série de demandas que a parte artística cultural tem que ela não sabe onde ir para resolver [...]. O indivíduo passa a ter um ponto de suporte e apoio. E para isso uma das intenções do criativa birô é que uma série de ações sejam realizadas, por isso é que foi criado agora o **observatório da economia criativa** pelo ministério [...] porque **uma das ações do criativa birô é mapear quem são, quem somos**, porque como iremos lidar com um público que a gente não sabe que quantidade é, onde está instalado e como funciona. (informação verbal, **grifo nosso**).

Os Criativas Birôs traduzem um tipo de política pública promovida pelo Governo Federal que pretende atingir governos estaduais e municipais por meio de parcerias. Em 2014, os Criativas Birôs em nível estadual estavam em funcionamento em 13 das 27 unidades federativas do Brasil, e se tornaram conhecidas como incubadoras, formando a Rede Incubadoras Brasil Criativo (<http://culturadigital.br/brasilcriativo/>).

Observa-se que apesar deste tipo de política estruturante vir do governo federal não foi impositiva (SABATIER, 1986; ARRETECH, 2001), e se adapta aos interesses e às particularidades regionais, o que confere a esta iniciativa um fator diferencial:

[...] o ministério deixa muito claro que ele **não traz um produto pronto, o criativa birô de cada estado vai ser construído de acordo com a necessidade de cada estado** [...]. O processo da economia criativa passa por uma visão sistêmica de tudo (...) nesse processo há uma necessidade grande de se organizar de forma que a cultura associada à tecnologia e a inovação sejam os pilares da criatividade [...]. **Ficaria muito fácil a secretaria de Economia criativa criar um modelo e mandar para os estados, mas cada estado tem a sua forma** [...] **as ações têm promovidas tem muito a ver também com a vocação dos estados** [...] a fala da Claudia Leitão, em que ela diz que a economia criativa veio para tratar diferente as diferenças, ilustra muito bem isso [...] **“não adianta vir tudo num quadrado porque não é quadrado”** [...]. (Informação verbal, grifo nosso).

A organização de eventos públicos planejados, articulados interinstitucional (entre ministérios e órgãos) e intersetorialmente (setores criativos) e que não geram políticas impositivas é um dos instrumentos cruciais de ação como ressalta Barbosa (2011). Essas intervenções organizadas permitem a realização de investimentos estratégicos por parte de agentes privados e públicos, valorizando e desenvolvendo instituições, equipamentos e recursos humanos.

Este movimento de articulação do governo federal nos estados e municípios do Brasil para sensibilizar, levantar e organizar informações sobre o contexto da economia criativa no Brasil no período de 2011 a 2013, somado a estruturação organizacional e a publicização do plano da SEC contribuíram para criação de um ambiente, que culminou na produção de um plano de desenvolvimento socioeconômico intersetorial chamado Plano Brasil Criativo, que contempla algo além das incubadoras criativas.

O Plano Brasil Criativo mencionado por De Marchi (2014) e Madeira (2014) não chegou ainda a ser lançado e implementado, mas foi elaborado com o escopo de ser um plano de desenvolvimento de integração entre o projeto social do governo federal, que estava sendo executado desde 2003, com uma proposta de desenvolvimento industrial no Brasil para o novo mandato presidencial (2015-2018).

Se por um lado, a estruturação organizacional, o plano da SEC e o plano Brasil Criativo provocaram mudanças na forma de conceber a cultura e o seu desenvolvimento no Brasil pelo viés da criatividade (Furtado, 1981). Por outro lado, suspeita-se que a visibilidade que o MinC estava conquistando com o processo de articulações com os entes governamentais e organizações da sociedade civil da cultura em prol do desenvolvimento de territórios criativos, estava gerando disputas de poder dentro do governo federal.

Esta suspeita ganha maior relevância com a exoneração em 2014, da então ministra da cultura, Ana Holanda, e da secretária da economia criativa, Cláudia Leitão. Assim, saíram a pedido do governo federal, pessoas com experiência técnica na área da cultura e articulação com a economia criativa, o que colocou em risco a perspectiva de continuidade em termos de políticas públicas. A troca de pessoas no cargo de ministro no MinC e do secretário de economia criativa em 2015, provou sobreposição das ações relacionadas a economia criativa e a extinção da própria SEC.

Resta saber quanto tempo durará este sobreposição da economia criativa por parte do governo federal, que se observa inclusive nas redes sociais e no portal do próprio MinC, com as poucas informações publicizadas sobre a SEC e suas ações que estavam em execução por causa do Plano Nacional de Cultura (2011-2020). Além disso, até o momento não foi divulgado o plano de gestão da SEC (2015-2018). Tais observações são relevantes porque a SEC foi um locus dialógico e de intensa troca de informações no período 2011-2013, provocando de acordo com Chapman (2002) múltiplas aprendizagens coletivas e institucionais a respeito da cultura e da criatividade, bem como sobre a forma de formular e implementar políticas públicas de cultura, com a participação da sociedade e de agentes de diversos setores culturais e criativos do Brasil e do exterior.

5. Reflexões sobre as políticas públicas de cultura no contexto do desenvolvimento de territórios criativos

Apesar da existência de poucos estudos sobre o tema políticas públicas e economia criativa no Brasil e na América Latina, pode-se esperar que todo este movimento por parte do governo federal de fomento a esta área, apesar de no momento estar menos intenso, venha estimular muitos estudos sobre políticas públicas de cultura, envolvendo instituições, redes e ideias para os próximos anos.

Na exposição da estruturação organizacional e das ações governamentais para o desenvolvimento de territórios criativos no Brasil, observa-se que há evidências de congruências em termos de nível de escala territorial empregado tanto pelo governo federal brasileiro quanto pela UNESCO. Tal congruência mostra a possibilidade de análises comparadas sobre o desenvolvimento de setores criativos em diferentes cidades do mundo. Por outro lado, gera o desafio para a população e os gestores de governos locais de cidades de fora de regiões metropolitanas, de analisarem as possibilidades da economia criativa em seus planos diretores municipais e de desenvolvimento territorial.

Neste sentido, considerado as limitações apresentadas neste artigo sobre a noção de territórios criativos, com base em Emmendoerfer & Ashton (2014), optou-se em contribuir com essa discussão terminológica a fim de ampliar o entendimento a respeito dos territórios criativos. Assim, para fins desta pesquisa, os territórios criativos são espaços multi-escalares, construídos a partir de um processo formativo adotado por um grupo de pessoas em um período de tempo, que buscam ofertar produtos culturais autênticos e singulares, resultantes de ações criativas e dinami-

zadoras, que são atrativos e valorizados principalmente pela interpretação subjetiva de um significado (co)criado pelos habitantes e por viajantes que experienciam esses produtos nesses espaços.

Desta forma, um território criativo, é potencialmente competitivo, sendo capaz de promover bons níveis de qualidade de vida, colaborando para a elevação do nível de bem-estar da sua população, de modo que isso decorre da aplicação de políticas para o desenvolvimento sustentável, que sejam capazes de abarcar todas as suas dimensões – econômica, social, ambiental e cultural. A dimensão cultural principalmente devido à sua diversidade é bem peculiar e exige, portanto, políticas culturais além daquelas tradicionais, mas também novas políticas culturais, mais adequadas e alinhadas com a realidade de cada território.

As novas políticas culturais trabalham apoiando as empresas culturais e criativas, articulando subsídios e incentivos com mecanismos de cofinanciamento (público e privado), estimula a utilização da cultura como um elemento de identidade regional e fator de diferenciação competitiva de base territorial.

O território criativo é aquele espaço em que as pessoas são capazes de estimular e atrair talentos, respeitar e inovar a partir da diversidade e possibilitar condições para que se agregue valor econômico. Tal valor permite à geração de negócios e estimular conexões entre atores sociais, como governos, empreendedores e empresários, instituições, escolas e universidades, tornando possível desenvolver uma estrutura que pode ser chamada de inteligente, trazendo benefícios e oportunidades para todos e de forma mais igualitária. Ao unir o tangível e o intangível, o território criativo possibilita uma política para o desenvolvimento, utilizando os setores culturais e criativos, para gerar empregos, renda e inclusão social, que favorecem o desenvolvimento sustentável dos territórios

Conforme Delgado, Bonnal e Leite (2007), a questão do desenvolvimento territorial está ligada à forma como o Estado atua no espaço nacional, ou seja, como se articulam as decisões públicas em todas as escalas da organização administrativa. Observou-se no caso do Brasil que a intervenção e fomento do Estado no desenvolvimento da economia criativa é relevante, mas pode provocar riscos em termos de coesão dos militantes de um partido ou coligação política que está no poder. Ao mesmo tempo, revela a importância do Estado não estar ausente a fim de prezar pelo desenvolvimento social e não somente econômico dos setores criativos.

Observou-se no Brasil, ações governamentais de forma transversal, que necessitam de diálogo para se evitar duplicidade ou difusões de ações de curto alcance, sendo o MinC um hub de uma política nacional de desenvolvimento (De Marchi, 2014). A articulação do MinC por meio da SEC com os diferentes setores do governo, revela mudanças no sentido do investimento social e cultural, da legislação, da criatividade e inovação e do próprio reconhecimento da economia criativa como um meio de desenvolvimento territorial. Então se faz necessário estimular empreendimentos econômicos criativos.

Todavia, ainda há enormes disparidades regionais do Brasil e extensa diversidade cultural, segundo Rezende (1995), esta realidade reitera a importância de ações articuladas entre as esfe-

ras de governo em consonância com os pressupostos do federalismo. Essas ações devem ser voltadas para garantir a repartição de responsabilidades governamentais, ao mesmo tempo em que esteja assegurada a integridade do Estado nacional frente às inúmeras disputas e desigualdades regionais (SOARES, 1998; REIS, 2000).

Com exceção da política de educação fundamental, a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois ao governo federal cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais. O formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação, cuja ocorrência é mais provável em Estados Federativos (WEAVER e ROCKMAN, 1993). No entanto em se tratando de economia criativa, temática que envolve um aspecto muito singular com características típicas de cada região, deve-se seguir eixos de atuação que combinem interdependência e autonomia entre unidades subnacionais a esfera federal. Portanto, políticas públicas *top-down* no contexto da economia criativa possivelmente não surtiriam os efeitos positivos desejados ao longo do tempo.

Nessa perspectiva cabe destacar que um dos maiores desafios para o fomento à economia criativa nos países em desenvolvimento é a articulação de um pacto social, econômico e político com a sociedade civil. Caberia ao governo as diretrizes para a intergovernabilidade (RADIN, 2010) da economia criativa em diferentes territórios no Brasil, requerendo segundo Reis (2008) o alinhamento das políticas setoriais, a instituição de um marco regulatório e jurídico que sustente a economia criativa e a participação ativa em negociações internacionais, formando um ambiente que possa reconhecer o valor econômico da criatividade, para além de um mandato político presidencial, algo que estava sendo construído por meio da SEC no MinC, no período 2011 e 2013 no Brasil.

Tomam-se assim como relevantes as perspectivas de desenvolvimento local geradas com pelo fomento à criatividade através da diversidade cognitiva e cultural que cria empreendimentos individuais ou coletivos. Fomentar a geração de renda a partir da criatividade, cujo potencial como negócio é usualmente negligenciado, é fundamental para a economia mundial e brasileira, uma vez que progressivamente se estabelece a saturação dos postos de trabalhos da produção manufatureira e industrial convencional e que se esgotam tais formas mais tradicionais de geração de renda.

Mesmo com a diversidade cultural e potencial criativo existentes no Brasil, o país ainda carece de políticas públicas de fomento neste campo nos municípios, assim, a institucionalização da Secretaria da Economia Criativa no Ministério da Cultura inseriu o tema na agenda governamental do país e reposiciona a cultura como eixo importante para o desenvolvimento do estado brasileiro. A criação do plano da SEC representa um passo importante, pois o documento ritualiza e inaugura no governo federal o compromisso do MinC, bem como um registro para novas lideranças

políticas, em dialogar com as pessoas inseridas e interessadas nos setores criativos, a fim de formular, implementar e monitorar políticas públicas no rumo de um novo desenvolvimento.

6. CONCLUSÕES: UM SONHO ADIADO, MAIS UMA VEZ?

O processo de institucionalização da economia criativa por meio da Secretaria de Economia Criativa (SEC) simboliza um diferencial do governo no Brasil em prol do desenvolvimento territorial, evidenciado pela transversalidade das suas políticas e ações com as organizações públicas e a sociedade. Este é um marco institucional para a transposição da dimensão cultural e criativa do plano das ideias para a dimensão prática em termos de desenvolvimento territorial. Isso gera a esperança de uma possível retomada do plano Brasil Criativo, mesmo com indícios de sombreamento por parte do próprio MinC, e uma visível inclinação em desacelerar as ações e as informações sobre a SEC desde 2014, algo observável em seu website governamental (<http://www.cultura.gov.br/secretaria-da-economia-criativa-sec>). Em 2015, a SEC foi extinta por novos dirigentes no Ministério da Cultura, isso adiou o sonho, mais uma vez.

Independentemente da ascensão e possível, mas não desejada, extinção das ações da SEC, concorda-se com Madeira (2014, p.263) que a institucionalização da economia criativa no Brasil ainda é “muito recente para prever os seus desdobramentos e possíveis resultados, o que não deve impedir que os órgãos públicos afetos possam também incorporá-la em suas políticas e linhas de ação”. Também concorda-se com o posicionamento de De Marchi (2014) que os governantes brasileiros trazem a cultura das margens para o centro do pensamento econômico e político, porém ainda nem todos estão ou querem estar preparados para esta nova forma de conceber a cultura no Brasil.

As ações de fomento a economia criativa no Brasil podem ser vistas como uma forma de valorização da cultura e da criatividade dos indivíduos e não como ações que podem levar à perda da essência cultural. Ao contrário, observa-se que esta nova dinâmica busca propiciar condições para que a cultura e a criatividade se sustentem e permitam o desenvolvimento de territórios, por meio de vocações artísticas locais e populares.

As institucionalizações da Secretaria de Economia Criativa, do OBEC e do Criativa Birô revelam uma estruturação de um contexto para o desenvolvimento da economia criativa no Brasil, mais complexo, que transcendem a criação de estruturas organizacionais públicas. Isso são evidências de que o governo brasileiro tem reconhecido o potencial multiplicador embutido nos segmentos criativos, posicionando-se de forma ativa neste contexto. Neste sentido destaca-se que a formulação e implantação de políticas nesta área não se caracterizam por um modelo impositivo, e padronizado, mas sim por uma flexibilidade quanto às características e particularidades da economia criativa de cada local ou região em cada unidade federativa no Brasil.

Assim, este texto ao focalizar seu debate em ações governamentais para o desenvolvimento de territórios criativos, permitiu evidenciar e contribuir com discussões sobre especialização

inteligente de territórios. Somado a isso, possibilitou delimitar os territórios em análise e em desenvolvimento, com a proposta de uma definição mais ampla de territórios criativos. Muito se discute no Brasil em torno do conceito de economia criativa a ser trabalhado, esta discussão é essencial, mas a discussão precisa ir além do conceitual e ganhar o campo prático. O enfoque na diversidade cultural é importante, mas como a economia criativa aborda muito mais do que isso, temos que ir além de política cultural, de redistribuição e inclusão, e enfatizar políticas integradas com as industriais e infraestrutura.

Todavia, uma campanha mais ampla acerca da economia criativa e do desenvolvimento de territórios criativos necessita ser feita para sensibilizar a população, porque suspeita-se que a maioria dela no Brasil, ainda desconhece esta terminologia internacional. Somado a isso, apenas a partir de 2010 é que o tema economia criativa ganha discussões e divulgações mais efetivas no âmbito governamental, mesmo assim ainda encontra-se uma lacuna de informações e a ausência de um corpo consolidado de teorias e estudos aplicados. As ações do MinC por meio da SEC têm demonstrado ações afirmativas para levantar, unir e disseminar a economia Criativa, o que subsidiará a elaboração e formulação de políticas públicas que objetivam a promoção do desenvolvimento e crescimento sustentável de territórios, inclusive mais criativos no Brasil.

Por fim, observou-se que o tema territórios criativos ainda são incipientes em estudos sobre planejamento, ordenamento e desenvolvimento territorial, especialmente no contexto da gestão e políticas públicas, o que potencializa o surgimento de novas agendas interdisciplinares de pesquisa e de ensino, com cooperação internacional. É importante se avaliar o que se avançou em relação as barreiras estruturais que limitam o efetivo desenvolvimento de territórios criativos. Fato é que, a criação da *Authentic Creative Economy - Made in Brazil* está condicionada à superação dessas barreiras e da retomada deste sonho, conclamado por Celso Furtado, adiado nas décadas de 80 e 90 (Cf. BRASIL, 2011), mas também ainda desejado por muitos agentes na contemporaneidade como forma de desenvolvimento do Brasil, para os brasileiros.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos políticas sociais menos ingênuas. In: BARREIRA, M.; CARVALHO, M. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento e meio ambiente**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- BARBOSA, F. **Economia Criativa: Políticas Públicas em Construção**. 2011. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/livro-portuguesweb.pdf>. Acesso em: 12 Jul.2013.
- BENDASSOLLI, P. F; WOOD JR, T. KIRSCHBAUM, C; CUNHA, M. P. (Orgs.) **Indústrias Criativas no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

- BRASIL. **Plano da Secretaria da Economia Criativa**: políticas, diretrizes e ações 2011 – 2014. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/livro-portuguesweb.pdf>. Acesso em: 15 Abr. 2013.
- BRITISH COUNCIL. **Mapping the creative industries**: the UK context. London, 2005.
- CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil**: dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- CAVES, R. **Creative Industries**. Cambridge, Mass: Harvard: Harvard University Press, 2000.
- DCMS (Department for Culture, Media and Sport). **Creative industries mapping document**. Disponível em: <http://www.culture.gov.uk/images/publications/DCMSAR2005fullreport.pdf>. Acesso em 14 Jun.2013.
- CHAPMAN, Jack. (2004). **System failure: Why governments must learn to think differently**. London: Demos.
- CUNNINGHAM, Stuart. Trojan horse or Rorschach blot? Creative industries discourse around the world. **International Journal of Cultural Policy**, v. 15, n. 4, p.375-386, 2009.
- DEHEINZELIN, L. **Economia criativa e desenvolvimento**. Entusiasmo Cultural. 2008
- DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial**: Articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro: IICA/OPPA, 2007.
- DOWBOR, L. Capital cognitivo: a economia da criatividade. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, ed. 47, jun. 2011. 4p. Disponível em <http://dowbor.org/2011/07/a-economia-da-criatividade-7.html/>. Acesso em: 23 abr. 2015.
- DRUCKER, P. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Thomson Pioneira, 2002.
- EC. **Exploitation and development of the job potential in the cultural sector in the age of digitalization**. Bruxelas ??: DG Employment and Social Affairs, 2001.
- EMMENDOERFER, Magnus L.; ASHTON, Mary S. Territórios Criativos e suas Relações com o Turismo. **Revista Turismo & Desenvolvimento**, Aveiro, v.4, n.21/22, p.459-468, 2014. Disponível em: <<https://www.ua.pt/ReadObject.aspx?obj=34915>>. Acesso em: 7 abr. 2015.
- EMMENDOERFER, M. L. Elementos estratégicos nas práticas de gestão de uma empresa imersa no contexto da indústria criativa do ramo de decoração no Brasil. **REDIGE**. V.2, n 02, ago. 2011.
- FLORIDA, R. **A Ascensão da classe Criativa**. Porto Alegre: L&PM, 2011.
- FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- Furtado, C. [1981] (original edition 1978), *Créativité et dépendance*, Presses Universitaires de France, Paris
- FURTADO, C. **O Capitalismo Global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- HARTLEY, J. **Creative Industries**. London: Blackwell, 2005.
- Haesbaert, R. (2004). **O mito da desterritorialização: Do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- HOWKINS, J. **The Creative Economy**. London: Allen Lane, 2001.
- MADEIRA, Mariana Gonçalves. **Economia criativa**: implicações e desafios para a política externa

Brasileira. Brasília: FUNAG, 2014. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1096-economia-criativa.pdf>.

DE MARCHI, Leonardo. (2014). 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**, 37(1), 193-215. Retrieved April 23, 2015, from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-58442014000100010&lng=en&tlng=pt. 10.1590/S1809-58442014000100010.

MINAS GERAIS. **Secretaria de Estado de Cultura faz balanço das ações de 2012 e traça perspectivas para 2013**. On line. Disponível em: <http://www.cultura.mg.gov.br/component/content/article/176/1365>. Acesso em: 04 Ago.2013.

NEF. **Creative Europe Bonn**: Network of European Foundations for Innovative Cooperation, 2002.

RADIN, B. A. **Os instrumentos da gestão intergovernamental**. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. Administração Pública: coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010 p.597-618.

REIS, E. F. **Federalismo fiscal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

REIS, A. C. F. **Economia criativa como estratégia de desenvolvimento**: uma visão dos países em desenvolvimento. In: REIS, A. C. F.(Org.). São Paulo: Itaú Cultural, 2008. p. 15–49.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 3 (59), São Paulo, p. 05-17, jul./set. 1995.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SILVA, M. G; EMMENDOERFER, M. L; NEVES, J. A, B. Artesanato: comércio e inovação na indústria de base artesanal In: BENDASSOLLI, P. F; CUNHA, M. P e; KIRSCHBAUM, C; JR., T. W. (orgs.). **Indústrias criativas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.p. 322-339.

SABATIER, P.A.Top down e bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, 1986, vol. 6, p. 21-48.

SAQUET, M. A. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e Desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

SOARES, M. M. **Federação, democracia e instituições políticas**. Lua Nova. São Paulo, n.44,1998.

THE CREATIVE INDUSTRIES TASK FORCE. **Report of the NBEDC Creative Economy Task Force**. 2008. Disponível em: <http://nbedc.org/wp-content/uploads/creative-economy.pdf> Acesso em: 16 Jul.2013.

UNCTAD – United Nation Conference on Trade and Development. **Creative Economy Report 2008**: The challenge of assessing the creative economy towards informed policy-making. Disponível em: <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=9750&intItemID=4494&lang=1&mode=downloads>. Acesso em: 03.06.2013.

UNCTAD – United Nation Conference on Trade and Development. **Creative Economy Report 2010**: A Feasible Development Option. Disponível em: <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=9750&intItemID=4494&lang=1&mode=downloads>. Acesso em: 01 Jun.2013.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2013). **Creative Economy Report 2013 Special Edition: widening local development pathways**. Retrieved in: <<http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013-en.pdf> >.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2015). **Creative Cities Network**. Retrieved in: < <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/creativity/creative-cities-network/who-are-the-members/>>.

WEAVER, K. R.; ROCKMAN, B. **Do institutions matter?** Washington:Brookings Institutions,1993.