



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**



RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR

**ECONOMIA CRIATIVA E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS
FATORES ESTRUTURANTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM
PORTO ALEGRE (RS), SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP) E ANANINDEUA (PA)**

PORTO ALEGRE

2018

RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR

**ECONOMIA CRIATIVA E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS
FATORES ESTRUTURANTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM
PORTO ALEGRE (RS), SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP) E ANANINDEUA (PA)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Orientadora: Dra. Luciana Leite Lima

PORTO ALEGRE

2018

CIP - Catalogação na Publicação

de Aguiar, Rafael Barbosa
Economia Criativa e Desenvolvimento: uma análise a partir dos fatores estruturantes de políticas públicas municipais em Porto Alegre (RS), São José dos Campos (SP) e Ananindeua (PA) / Rafael Barbosa de Aguiar. -- 2018.
140 f.
Orientadora: Luciana Leite Lima.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. políticas públicas. 2. fatores estruturantes. 3. economia criativa. 4. desenvolvimento. 5. capacidades estatais. I. Lima, Luciana Leite, orient. II. Título.

RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR

**ECONOMIA CRIATIVA E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS
FATORES ESTRUTURANTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM
PORTO ALEGRE (RS), SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP) E ANANINDEUA (PA)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Aprovada em: Porto Alegre, 10 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Luciana Leite Lima – Orientadora
UFRGS

Prof. Dra. Luciana Pazini Papi
Escola de Administração – UFRGS

Prof. Dr. Sandro Ruduit Garcia
Programa de Pós-graduação em Sociologia – UFRGS

Prof. Dra. Letícia Maria Schabbach
Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – UFRGS

Dedico este trabalho a todos que acreditam no meu potencial.

AGRADECIMENTO

Aos meus pais e irmãos, que apesar de às vezes não concordarem com as minhas escolhas, sempre me apoiaram e me incentivaram a seguir meus sonhos, o suporte de vocês foi fundamental para me dar forças em todas as etapas desta jornada.

Aos meus sobrinhos, Pedro e Lucas, que trouxeram uma nova dinâmica a família, trazem alegria diária e a vontade de lutar por um mundo melhor para vocês.

Ao Diego, que me encorajou a lutar pelos meus sonhos, que me coorientou sem ter noção de políticas públicas, que sempre acreditou em mim quando eu mesmo não acreditava, sua ajuda foi essencial para que eu conseguisse vencer todos os medos e inseguranças. Você é o melhor presente que a vida me deu, minha família por onde quer que eu vá.

Ao prefeito de São Bento do Sapucaí, Ronaldo Venâncio, que concedeu o afastamento para que eu pudesse estudar e finalizar minha pesquisa. Obrigado por acreditar na minha capacidade e me confiar grandes desafios na melhora da nossa cidade.

À professora Luciana Leite Lima pelo voto de confiança, pela crença na construção desta pesquisa, pelo envolvimento, incentivo e estímulo para que eu desenvolvesse minhas habilidades de pesquisa e escrita. Se eu for metade do que você é, já vou me sentir extremamente realizado.

À Carla Neves, toda minha gratidão pelas caronas até o campus do Vale, pelas conversas durante o caminho, pelas tardes de estudo, pelos bolos, cafés e por fazer a minha vida em Porto Alegre mais divertida.

Aos meus velhos amigos que se mantiverem presentes mesmo quando eu não tinha tempo para manter contato e aos novos, que fiz em Porto Alegre, por não me deixarem sentir sozinho.

A toda a equipe do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS, professores e servidores, que me receberam tão bem e contribuíram para a execução e finalização desta dissertação.

A todos meus colegas do mestrado do PPGPP, Carol, Felipe, Gianna, Luana, Luísa, Miguel, Taciana, Tâmara, Vinícius, Viviane e Vyctoria, que se tornaram amigos. Agradeço pelas conversas, pelos desabafos, pela união e por sempre me ajudarem. Estar com vocês fez o caminho ser muito mais leve.

Analfabeto Político

*“O pior analfabeto é o analfabeto político.
Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos.
Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da
farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões
políticas.
O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito
dizendo que odeia política.
Não sabe o imbecil que da sua ignorância política nasce a prostituta,
o menor abandonado, o assaltante e o pior de todos os bandidos, que
é o político vigarista, pilantra, o corruptor e lacaio das empresas
nacionais e multinacionais”.*

Berthold Brecht
(1898 – 1956)

RESUMO

Este trabalho investiga as políticas públicas de economia criativa dos municípios de Porto Alegre (RS), São José dos Campos (SP) e Ananindeua (PA). O objetivo foi verificar se elas refletiam as características do território, a partir de uma perspectiva de desenvolvimento endógeno, da onde derivamos três dimensões analíticas: participação, normatividade e transparência. Tomamos como foco de análise os fatores estruturantes, isto é, instrumentos de implementação e gestão que expressam o desenho das políticas de economia criativa, estabelecendo sua estrutura e dinâmica de forma a garantir sua eficácia. Esta é uma pesquisa exploratória e descritiva, que utilizou dados secundários coletados *online* nos sítios dos governos dos estados, prefeituras, associações, cooperativas e etc. Pôde-se notar que apesar dos três municípios estarem alinhados com o conceito de economia criativa, eles estão desenhando políticas públicas e criando capacidades de maneiras distintas. Verificando se as políticas refletem as características do território, ficou confirmado que todos os municípios refletem de forma superficial suas características, havendo na maior parte das categorias, e subcategorias, um descolamento entre o quadro normativo da política e a ação. A participação foi a dimensão na qual encontrou-se maior divergência, tanto intra como entre os municípios, em Porto Alegre apenas um espaço de concertação assegurou a presença de múltiplos atores, os demais expuseram seu caráter estatal; São José dos Campos estabeleceu a participação de atores não governamentais como majoritária; já Ananindeua concebeu a participação predominantemente estatal. A normatividade teve como ponto de convergência, entre os três municípios, sua escassez, Porto Alegre e Ananindeua, além da exiguidade, ainda pôde-se notar maior centralidade nas organizações estatais, em detrimento da participação de atores variados. Houve também grande convergência na subcategoria transparência, todos os municípios apresentarem o distanciamento entre o discurso e a prática, isto é, apesar dos esforços revelados nas políticas analisadas, na prática, a maioria das informações não estavam disponíveis de forma fácil e inteligível.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Fatores Estruturantes. Economia Criativa. Desenvolvimento. Capacidades Estatais.

ABSTRACT

This work investigates the public policies directed to creative economy in the municipalities of Porto Alegre (RS), São José dos Campos (SP) and Ananindeua (PA). The objective was to verify whether they reflected the characteristics of the territory, based on an endogenous development perspective, from which we derive three analytical dimensions: participation, normativity and transparency. The analysis focused on the structuring factors, perceived as implementation and management instruments that express the design of the creative economy policies, establishing their structure and dynamics in order to guarantee its effectiveness. This is an exploratory and descriptive research that used online secondary data collected at websites of the state governments, major halls, associations, cooperatives and alike. Although the three municipalities are aligned with the concept of creative economy, they are designing public policies and building capacities in different ways. By verifying whether the policies reflect the characteristics of the territory, we confirmed that all municipalities superficially reflect their characteristics, and in most of the categories, and subcategories, there is a deviation between policy regulations and the action. Participation was the dimension in which there was the greatest divergence, both within and between municipalities, in Porto Alegre only one concertation space ensured the presence of multiple actors, the other spaces exposed their state centrality; São José dos Campos established the participation of non-governmental actors as majority; Ananindeua conceived the predominantly state participation. Normativity was very scarce. Besides scarcity, both Porto Alegre and Ananindeua shared greater centrality in state organizations, in detriment of the participation of different actors. There was also great convergence in the transparency subcategory; all municipalities present the distance between the discourse and the practice, that is, despite the efforts revealed in the policies analyzed, in practice, most of the information was not readily and intelligibly available.

KEYWORDS: Public Policy. Structuring Factors. Creative Economy. Development. State Capacities.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definições de Indústrias Criativas.....	24
Quadro 2 - Definições de Economia Criativa.....	27
Quadro 3 - Protocolo de pesquisa e número de trabalhos sobre economia criativa	35
Quadro 4 - Publicações por <i>journal</i> e conferência sobre economia criativa	37
Quadro 1 - Conceituação de Capacidade Estatal na Literatura e Relação com a Dimensão Enfatizada	63
Quadro 2 - Formas de Medir Capacidade Estatal na Literatura	67
Quadro 3 - Quadro sinóptico da abordagem de análise de políticas públicas de economia criativa	76
Quadro 8 - Fatores Estruturantes de Políticas Públicas do Município de Porto Alegre (RS) ..	79
Quadro 9 - Fatores Estruturantes de Políticas Públicas do Município de São José dos Campos (SP).....	96
Quadro 10 - Fatores Estruturantes de Políticas Públicas do Município de Ananindeua (PA)	105

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Representação do número de publicações por ano sobre economia criativa	36
Figura 2 - Percentual por método de pesquisa sobre economia criativa	38
Figura 3 - Número de publicação por país sobre economia criativa	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEGOV	Centro de Estudos Internacional sobre Governo
CMEC	Comitê Municipal de Economia Criativa
CMPC	Conselho Municipal da Política Cultura
COMCET	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia
DCMS	Department for Culture, Media and Sport
ECOSOL	Feira de Economia Popular e Solidária
FCCR	Fundação Cultural Cassiano Ricardo
FCP	Fundação Cultural do Pará
FECOMÉRCIO	Federação do Comércio do Estado de São Paulo
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMC	Fundo Municipal de Cultura
FND	Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICC	Índice de Criatividade das Cidades
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
NECCULT	Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura
OBEC	Observatório de Economia Criativa
ONG	Organização Não-Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PA	Pará
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PPA	Plano Plurianual
PROAC	Programa de Apoio a Cultura
RS	Rio Grande do Sul

SEC	Secretaria de Economia Criativa
SEDEME	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SMC	Sistema Municipal de Cultura
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SP	São Paulo
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WOS	Web of Science
ZISPOA	Zona de Inovação Sustentável de Porto Alegre

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. ECONOMIA CRIATIVA	21
2.1 Histórico	21
2.2 Definições	24
2.3 Principais definições e ideias sobre economia criativa e estabelecimento de similaridades e divergências	29
2.4 Análise Sistemática de Pesquisas Científicas no Campo da Economia Criativa e Temas Emergentes Relevantes	34
2.4.1 Planejamento	35
2.4.2 Seleção.....	35
2.4.3 Análise Descritiva.....	36
2.4.3.1 Número de publicações por ano e por tipo de fonte	36
2.4.3.2 Métodos de Pesquisa	38
2.4.3.3 Área Geográfica.....	38
2.4.4 Análise Temática	40
2.4.4.1 Economia Criativa e suas implicações para o desenvolvimento	40
2.4.4.2 Economia Criativa e Políticas Públicas	43
2.4.4.3 Críticas à Economia Criativa	46
2.4.4.4 Recomendações baseadas em estudos empíricos e contribuição da pesquisa... ..	50
3. CAPACIDADE ESTATAL E OS FATORES ESTRUTURANTES DAS POLÍTICAS PÚBLICA	53
3.1 Capacidade Estatal	53
3.2 Breve Revisão do Conceito	54
3.3 Dimensões da Capacidade Estatal	60
3.4 Formas de Medir Capacidade Estatal	65
3.4.1 Fatores Estruturantes das Políticas Públicas de Economia Criativa	72

4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA CRIATIVA EM PORTO ALEGRE (RS), SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP) E ANANINDEUA (PA)	77
4.1 Porto Alegre – RS	77
4.1.1 Dados Gerais sobre Porto Alegre e sobre a Economia Criativa	77
4.1.2 Fatores Estruturantes de Políticas Públicas de Economia Criativa	78
4.1.3 Análise por meio das Categorias Analíticas	82
4.1.3.1 Perspectiva de Desenvolvimento	82
4.1.3.2 Endogeneidade.....	88
4.1.3.3 Panorama do Município de Porto Alegre (RS).....	92
4.2 São José dos Campos – SP	94
4.2.1 Dados Gerais sobre São José dos Campos e sobre a Economia Criativa	94
4.2.2 Fatores Estruturantes de Políticas Públicas de Economia Criativa	95
4.2.3 Análise por meio das Categorias Analíticas	98
4.2.3.1 Perspectiva de Desenvolvimento	98
4.2.3.2 Endogeneidade.....	100
4.2.3.3 Panorama do município de São José dos Campos.....	102
4.3 Ananindeua – PA	104
4.3.1 Dados Gerais sobre Ananindeua e sobre a Economia Criativa	104
4.3.2 Fatores Estruturantes de Políticas Públicas de Economia Criativa	104
4.3.3 Análise por meio das Categorias Analíticas	107
4.3.3.1 Perspectiva de Desenvolvimento	107
4.3.3.2 Endogeneidade.....	110
4.3.3.3 Panorama do Município de Ananindeua (PA).....	112
5. CONCLUSÃO	114
APÊNDICE A	119
REFERÊNCIAS.....	122

1. INTRODUÇÃO

A virada do século trouxe sinais visíveis de mudanças estruturais e conjunturais apontando certas tendências que estão reorientando o rumo das políticas de desenvolvimento do mundo contemporâneo. As mudanças de ordem econômica, tecnológica, social e cultural transformaram a sociedade de forma irreversível (SANTOS-DUISENBERG, 2012). O rearranjo na estrutura econômica internacional promoveu a redução progressiva do investimento no setor industrial, baseado no uso intensivo de recursos naturais escassos e orientado à produção de bens em massa, para um maior investimento em serviços, isto é, numa economia baseada em recursos humanos, na qual o capital tem base intelectual, fundamentando-se no indivíduo, em seus recursos intelectuais, denominada de pós-industrial (BENDASSOLLI et al., 2009; GHAZI; GOEDE, 2017). Assim sendo, a capacidade intelectual dos indivíduos passa a ser vista como um fenômeno econômico abundante, relacionada a políticas públicas que almejam o desenvolvimento; o qual, em sua perspectiva contemporânea, é percebido de forma multidimensional, abarcando diversas áreas, dentre elas, o crescimento econômico. E é justamente nesta dimensão que a economia criativa se relaciona com o desenvolvimento.

A economia criativa pode ser definida como o conjunto de atividades econômicas relacionadas à produção e distribuição de bens e serviços que utilizam a criatividade e as habilidades dos indivíduos ou grupos como insumos primários (BRASIL, 2012; REIS, 2008; UNCTAD, 2010). Tal conceito, bem como seu estabelecimento como uma disciplina de estudo, ganhou expressão e relevância a partir da década de 2000. Na esteira desse movimento, se tornou também, um campo de intervenção, como forma de gerar e incrementar retornos sociais a partir do desenvolvimento da *indústria criativa*. Nesse sentido, vimos a criação de estruturas organizacionais estatais voltadas ao campo, como no caso do Brasil, que criou, em 2012, uma Secretaria de Economia Criativa no Ministério da Cultura (OLIVEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2013).

Tal resposta estatal tentou influenciar um setor que já aparece com destaque na economia. De acordo com a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (2016a), o PIB criativo estimado do Brasil para o ano de 2015 foi de R\$ 155,6 bilhões, tendo crescido aproximadamente 80% em 11 anos, passando de 2,04% em 2004 para 2,64% em 2015 do PIB total brasileiro. Apesar de ser um tema recente, muito tem sido feito no sentido de pesquisar, analisar e promover ações internacionais a fim de sensibilizar os governos sobre a importância do setor cultural e criativo para a redefinição de políticas públicas que ajudem os países em

desenvolvimento a diversificar suas economias ao mesmo tempo em que promovem criatividade, conhecimento, inclusão social e diversidade cultural (DÖRRY; ROSOL; THISSEN, 2016; UNCTAD, 2010; YUSUF; NABESHIMA, 2005; ZHENG, 2011). Por conseguinte, o potencial de crescimento econômico deste setor, e as ações desenvolvidas pela esfera pública para alavancá-lo, levam nossa atenção para as políticas públicas de fomento e para suas pretensões de contribuir para o desenvolvimento social.

Nos processos de formulação das políticas públicas que almejam o desenvolvimento, a economia criativa tem sido inserida como especificidade de relevância tanto na atuação pública quanto na privada, e é objeto de estudos e interesse por parte da academia, de agências governamentais e organizações multilaterais (CAIADO, 2011; DCMS, 2001; UNCTAD, 2010).

Durante muitas décadas, o atual modelo de desenvolvimento baseou-se em intervenções macroeconômicas, as quais negligenciaram as especificidades locais. Regiões inteiras, muitas delas longe dos centros urbanos mais dinâmicos, não se beneficiaram desse “desenvolvimento” (MARIANI; ARRUDA, 2011). Deste modo, a necessidade de as comunidades passarem a interferir em seu próprio crescimento, em busca de maior dinamismo nas atividades econômicas locais, e a empenhar por uma melhor distribuição de riqueza e renda impuseram-se, sobretudo, desde que os efeitos da globalização se fizeram sentir. O local passa então a assumir o protagonismo pelo seu próprio desenvolvimento, mesmo em condições precárias de modernização (MARIANI; ARRUDA, 2011; SALAMA; VALIER, 1994).

O grande potencial da economia criativa, dado seu encadeamento com inúmeras atividades industriais e de serviços e seu forte potencial de geração de emprego e renda, fez dela um instrumento privilegiado na proposição e implementação de políticas públicas. Entre elas destacam-se desde incentivos fiscais até renovações completas de grandes centros urbanos deteriorados, passando pela recuperação de parques industriais decadentes, formação de clusters criativos, intercâmbio cultural, promoção de grandes eventos, estímulo ao empreendedorismo e incentivo às exportações de bens e serviços culturais (FERNANDEZ, 2014).

Mesmo com inúmeros estudos sobre economia criativa e seu impacto no crescimento econômico elaborados por diversas entidades públicas e privadas (BRASIL, 2012; DCMS, 2001; FIRJAN, 2016a), justifica-se o trabalho pela escassez em estudos empíricos no Brasil a nível municipal com temas relacionando políticas públicas de economia criativa, capacidade

estatal e desenvolvimento. Assim sendo, esta dissertação se apresenta como um importante instrumento para estimular pesquisas e práticas de desenho e implementação, dado que é crucial repensar o âmbito de ação dos agentes públicos para que a construção e implementação de políticas públicas possam atingir as finalidades pretendidas (OHLWEILER, 2007).

Nesse cenário, este trabalho apresenta uma análise de políticas públicas voltadas à economia criativa. Almejamos verificar se elas manifestam algumas dimensões promotoras de desenvolvimento, em acordo à perspectiva do desenvolvimento endógeno. Para isso, nos embrenharemos no desenho destas políticas por meio da investigação do que denominamos fatores estruturantes, *proxies* das capacidades estatais burocráticas/administrativas. Ainda, focaremos nas políticas municipais, visto que este recorte, demarcado também para além das divisões físicas, pode melhor explicar o papel do contexto e do espaço social como fator de desenvolvimento.

Para definir fatores estruturantes de políticas públicas, é necessário, inicialmente, estabelecer o que é entendido por políticas públicas e, posteriormente, capacidade estatal. Muitas são as definições para políticas públicas, podendo ser resumido, de acordo com Souza (2006), em colocar o governo em ação, e sua formulação ocorre quando governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Já capacidade estatal pode ser definida como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las (SOUZA, 2015, 2016), dimensionadas em: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política (GOMIDE, 2016). Os fatores estruturantes advêm da capacidade administrativa e podem ser entendidos como elementos basilares para o funcionamento de uma política e serão desdobrados em quatro: instrumentos de planejamento, incentivos ao setor, estrutura organizacional governamental e relações intergovernamentais.

Partindo do pressuposto que a economia criativa é um instrumento de proposição e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento e que a eficácia de políticas públicas é garantida por meio dos fatores estruturantes, o presente estudo foi realizado em Porto Alegre (RS), São José dos Campos (SP) e Ananindeua (PA), devido às suas dessemelhanças. Os casos foram selecionados por meio do Índice de Criatividade das Cidades criado pela Federação do Comércio de São Paulo (2012), que ranqueou cinquenta cidades

utilizando os seguintes subindicadores¹: Indicador de Condições Econômicas que levou em consideração o PIB *per capita*, renda *per capita*, porcentagem do PIB de serviços e número de empresas por habitante; Indicador de Condições Sociais que teve como base número de estabelecimentos públicos de saúde, saneamento básico *per capita* e a proporção entre emprego total pela população; e Indicador de Criatividade no qual considerou o emprego criativo *per capita* e emprego super criativo *per capita*, para definir o nível de criatividade em cada uma dessas localidades.

Para o presente estudo, o *ranking* foi categorizado em três diferentes escalas: Cidades com alto nível de criatividade: $ICC > 65,0$; Cidades com médio nível de criatividade: $50,0 < ICC \leq 65,0$ e Cidades com baixo nível de criatividade: $ICC \leq 50,0$. Tendo Porto Alegre (RS) ICC igual a 98,2, São José dos Campos (SP) ICC igual a 60,9 e Ananindeua (PA) ICC igual a 22,0, consideradas cidades com alto, médio e baixo nível de criatividade, simultaneamente. Vale ressaltar que o termo cidade foi empregado como sinônimo de município, abrangendo as áreas urbanas e rurais. Portanto, a denominação “municípios” é a mais pertinente e foi utilizada no decorrer do estudo.

A coleta de evidências do estudo foi feita por meio da documentação, que de acordo com Yin (2017), é provavelmente a fonte mais relevante para todos os tópicos de estudo de caso e, como são documentos públicos, foram encontrados nos sítios *on-line* dos governos do estado, prefeituras, associações, cooperativas e etc.

De posse dos dados coletados foi feita um estudo comparativo objetivando analisar os fatores estruturantes de políticas públicas de economia criativa nos municípios de Porto Alegre (RS), São José dos Campos (SP) e Ananindeua (PA) e verificar se estas refletem as características do território, a partir de uma perspectiva de desenvolvimento endógeno.

Para tanto, o trabalho está dividido em três seções além desta introdução e da conclusão. Na primeira delas identificou um marco teórico e conceitual acerca da economia criativa, bem como, uma análise sistemática a respeito de tudo o que foi pesquisado sobre o tema desde o ano de 2004. Na segunda buscou-se uma breve definição de conceito, definições e formas de medir a capacidade estatal, além disso, foi definida a abordagem analítica, explanando sobre os fatores estruturantes das políticas públicas de economia criativa e as categorias de análise. E por fim, foram apresentadas informações sobre os casos estudados, mostrados dados gerais

¹ Para cada subindicador, algumas variáveis são comparadas, e a maior pontuação em cada quesito passa a valer 100 pontos. A soma das pontuações por quesito dividida pelo número de quesitos resulta na pontuação geral do subíndice, que vai de 0 a 100. A soma de todos os quesitos (de todos os subindicadores) dividida pelo número total de quesitos resulta no indicador Geral – que a rigor acaba sendo uma média ponderada dos subindicador (FECOMERCIO, 2012).

e sobre a economia criativa nos municípios, seus fatores estruturantes e feitas análises por meio das categorias do desenvolvimento endógeno.

2. ECONOMIA CRIATIVA

Este capítulo visa a abordar o tema economia criativa desde sua concepção, definições, principais conceitos e ideias, suas similaridades e divergências, assim como aprofundar a respeito de tudo o que tem sido pesquisado sobre a temática desde 2004² até o presente.

2.1 Histórico

Até os anos 1980 o crescimento dos países foi impulsionado pela manufatura tradicional, a industrialização era considerada a única indutora do crescimento econômico, uma vez que era o setor mais dinâmico da época e também difusor de inovações, no qual suas inter-relações com os outros setores induziam a um aumento de produtividade dentro e fora dela devido aos seus rendimentos crescentes. O problema que gerou o atual debate derivou do fato de essa industrialização, ter caminhado para um estágio de estagnação ou até mesmo de redução de participação no Produto Interno Bruto, isto é, começou haver o crescimento da produtividade industrial, entretanto, a demanda por seus produtos começou a desacelerar, como consequência esse setor passou a liberar cada vez mais mão de obra para o setor de serviços (BENDASSOLLI et al., 2009; DA GAMA, 2012; GHAZI; GOEDE, 2017).

As mudanças econômicas e sociais dos anos 1990 impulsionaram o deslocamento do foco das atividades industriais tradicionais para as atividades intensivas em conhecimento, localizadas no setor de serviços dinâmicos e, por isso, com maior capacidade de geração de trabalho e, muitas vezes, maior capacidade de geração de valor agregado. O fenômeno da pós-industrialização começou a ocorrer nos países desenvolvidos de alta renda *per capita* e trouxe a possibilidade de geração de valor e riqueza com o uso de menor quantidade de insumos (recursos) por causa da intangibilidade de seus produtos em um mundo pós-industrialização. O período denominado de pós-industrial marcou o aumento relativo do investimento em serviços em comparação ao setor industrial (DA GAMA, 2012).

A economia criativa teve como marco precursor, em 1994 na Austrália, o discurso proveniente das indústrias criativas, inspirado no projeto *Creative Nation*, no qual defendia a importância do trabalho criativo para a economia e o papel das tecnologias como aliadas da política cultural, dando margem à posterior inserção de setores tecnológicos no rol dessas indústrias (MACHADO, 2009; REIS, 2008; SERAFIM et al., 2013).

O conceito acabou rapidamente alcançando o Reino Unido (MACHADO, 2009), em 1997 o Novo Partido Trabalhista inglês (*New Labour*), em seu manifesto pré-eleitoral,

² O artigo mais antigo selecionado para a revisão sistemática em economia criativa teve como data inicial o ano de 2004, por isso a pesquisa envolveu estudos desde 2004 até abril de 2018.

enfatizou a importância da identificação das indústrias criativas como um setor particular da economia, assim reconhecendo a necessidade de políticas públicas específicas para este segmento. Portanto, “apesar da iniciativa dos australianos, foi no Reino Unido que a economia criativa ligada ao capital intelectual despontou” (SERAFIM et al., 2013, p. 8).

Embora o termo indústria criativa já estivesse consolidado, em 2001 houve a virada para economia criativa proposta por Howkins (2001), que escreveu o primeiro grande estudo que se tornou basilar para o tema, intitulado “A Economia Criativa: Como as Pessoas Transformam Ideias em Dinheiro” (*The Creative Economy: How People Make Money From Ideas*). Nesse livro, o autor usou o termo economia criativa pela primeira vez e explicou suas origens. Além desse livro, outros dois foram publicados nos Estados Unidos, o de Richard Caves, denominado “Indústrias Criativas” (*Creative industries*) e o de Richard Florida, “A ascensão da classe criativa” (*The rise of the creative class*), publicados em 2001 e 2002, respectivamente. Ambos os livros serão discutidos no próximo subcapítulo denominado “Principais conceitos e ideias sobre economia criativa e estabelecimento de similaridades e divergências”.

Na esfera acadêmica, o tema indústria criativa foi tratado inicialmente em 2001, em Brisbane, na Austrália, quando a *Queensland University of Technology* fundou o primeiro curso de bacharelado em indústrias criativas. Em 2002, em St. Petersburg, na Rússia, foi realizado o Primeiro Fórum Internacional das Indústrias Criativas, organizado por diferentes governos, tendo como tema “Indústrias Criativas nas Cidades Modernas”. Ainda em 2002, ocorreu um Simpósio Internacional, em Brisbane, reunindo diversos pesquisadores e estudiosos da recém-criada *Creative Industries Faculty*, da *London School of Economics*, do *Massachusetts Institute of Technology* e da *New York University* com o intuito de refletir sobre o significado e os impactos sociais e culturais da economia criativa e também como forma de contribuir para a construção de uma agenda dedicada a esta temática. O resultado deste encontro, intitulado *New Economy, Creativity and Consumption Symposium*, foi posteriormente reunido numa edição especial da revista *International Journal of Cultural Studies*, publicada em março de 2004 (MIGUEZ, 2007; SERAFIM et al., 2013).

No Brasil, a discussão sobre economia criativa ganhou força a partir da realização XI UNCTAD no ano de 2004, em São Paulo, sendo realizado o “*Workshop on Cultural Entrepreneurship on Creative Industries*” e um painel “*High Level Panel on Creative Industries and Development*” (MACHADO, 2009; MIGUEZ, 2007). Em 2005, ocorreu em Salvador, na Bahia, o Fórum Internacional das Indústrias Criativas, organizado por governos de

aproximadamente 20 países, onde foi estabelecida a instalação do Centro Internacional das Indústrias Criativas na mesma cidade.

Além dos livros publicados anteriormente por Howkins (2001), Caves (2001) e Florida (2002), ainda em 2005, vem a público o livro de John Hartley, que concerne às questões de ordem teórico-conceitual relativas à economia criativa. Sob o título Indústrias Criativas (*Creative Industries*), publicado na Inglaterra, a obra permite pela primeira vez uma compreensão mais substantiva sobre o tema, abordando variados aspectos.

Em 2008, em meio à crise econômica, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) lançou o seu primeiro relatório, que mais tarde passaria a ser uma série sobre a economia criativa, nomeado de “O Desafio de Avaliar a Economia Criativa: em direção à formulação de políticas informadas” (*The Challenge Of Assessing The Creative Economy: Toward Informed Policy-Making*) com o discurso que “a economia criativa tem potencial para gerar renda e empregos, promovendo a inclusão social, a diversidade cultural e o desenvolvimento humano” (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD), 2008, prefácio iii, tradução nossa).

Já no ano de 2010, a UNCTAD divulgou seu segundo relatório, Economia Criativa: Uma Opção de Desenvolvimento Viável (*Creative Economy: a feasible development option*), nela houve a incorporação de novas reflexões, pesquisas, bem como uma análise mais aprofundada das principais questões sobre tema, captando os desenvolvimentos econômicos, culturais, sociais e tecnológicos que ocorreram em nível global nos últimos dois anos, em particular as consequências da crise financeira e da degradação ambiental (UNCTAD, 2010).

A partir desses eventos, internacionais e nacionais, o Brasil entrou no debate mundial sobre a cultura e inspirado nos relatórios da UNCTAD, os termos indústria criativa e economia da criativa se introduziram, de modo cada vez mais recorrente, no vocabulário brasileiro (MACHADO, 2009). Como forma de institucionalizar e criar diretrizes a nível nacional, em 2012 foi criada a Secretaria de Economia Criativa (SEC) vinculada ao Ministério da Cultura, por meio do Decreto nº 7.743, de 1º de junho de 2012, responsável pela elaboração do Plano de Economia Criativa (BRASIL, 2012), cujo objetivo consistia na condução da formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas que visavam desenvolvimento local e regional.

Com o espraiamento de políticas públicas de economia criativa em países em desenvolvimento, tais como o Brasil, em 2013, a UNCTAD anunciou uma edição especial do relatório, com enfoque nesses países. Sob a denominação de Economia Criativa: Ampliando

os Caminhos do Desenvolvimento Local (*Creative Economy: Widening local development pathways*), a UNCTAD entende que criatividade e cultura são processos ou atributos que estão intimamente ligados à imaginação e geração de novas ideias, produtos ou formas de interpretar o mundo, ocasionando benefícios monetários e não monetários que podem ser reconhecidos como instrumentais para o desenvolvimento humano (UNCTAD, 2013).

Indo na contramão do movimento mundial pela utilização do termo economia criativa (CAIADO, 2011; MACHADO, 2009; REIS, 2008; UNCTAD, 2010), assim como, diferindo da pactuação conceitual trazida no plano da secretaria da economia criativa (BRASIL, 2012), na qual os setores criativos eram vistos como ampliadores dos setores culturais, em 2016, o governo brasileiro revogou o Decreto nº 7.743, de 1º de junho de 2012 por meio do Decreto nº 8.837 de 17 de agosto de 2016, no qual alterou a denominação da Secretaria de Economia Criativa para Secretaria de Economia da Cultura, declarando essa última como mais adequada ao contexto brasileiro. No entanto, não houve consenso sobre a utilização do conceito no Brasil, nem políticas públicas foram readequadas ou planos refeitos.

Pelo breve histórico apresentado, nota-se que apesar do tema ser relativamente recente, muitos esforços têm sido feitos, tanto na esfera política quanto na acadêmica, para a propagação da temática. Entretanto, ainda não existe um consenso sobre sua definição, como consequência disso, a delimitação do que pode ser entendido por economia criativa gera dificuldades em se delinear com exatidão as fronteiras desses setores. Com o intuito de reduzir essa lacuna conceitual, formulamos o subtópico “Definições”.

2.2 Definições

Apesar do fato da economia criativa ter se tornado de crescente interesse nos círculos acadêmicos e políticos nos últimos 20 anos, conforme discutido no histórico sobre a temática, devido aos contextos e peculiaridades divergirem nos países onde o termo indústria criativa foi cunhado, esta não possui consenso quanto à sua definição, muito menos quanto aos setores que a constituem. Com o propósito de elucidar o que é entendido por indústria criativa e economia criativa, tornou-se relevante explicitar as diversas concepções a cerca dos temas.

O Quadro 1 apresenta algumas definições de indústrias criativas.

Quadro 1 - Definições de Indústrias Criativas

Definição de Indústria Criativa	Autor (Referência)
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	Ministério da Cultura (2011)

<p>econômica. “[...] seus insumos principais são a criatividade e o conhecimento [...] são aqueles cuja geração de valor econômico se dá basicamente em função da exploração da propriedade intelectual [...] vão além dos setores denominados como tipicamente culturais, ligados à produção artístico-cultural (música, dança, teatro, ópera, circo, pintura, fotografia, cinema), compreendendo outras expressões ou atividades relacionadas às novas mídias, à indústria de conteúdos, ao <i>design</i>, à arquitetura entre outros”.</p>	
<p>“As indústrias criativas: são os ciclos de criação, produção e distribuição de produtos e serviços que utilizam criatividade e capital intelectual como insumos primários; constituem um conjunto de atividades baseadas em conhecimento, focadas, entre outros, nas artes, que potencialmente gerem receitas de vendas e direitos de propriedade intelectual; constituem produtos tangíveis e serviços intelectuais ou artísticos intangíveis com conteúdo criativo, valor econômico e objetivos de mercado; posicionam-se no cruzamento entre os setores artísticos, de serviços e industriais; e constituem um novo setor dinâmico no comércio mundial”.</p>	<p>UNCTAD (2010, p. 8)</p>
<p>“As indústrias criativas referem-se à convergência de três campos anteriormente mantidos separados: as artes, as indústrias culturais e as novas tecnologias digitais de informação [...] ‘Economia do conhecimento’, ‘sociedade em rede’ e ‘sociedade da informação’, a cultura parece estar sendo reapropriada mediante sua conversão em ‘código’, ‘informação’, mediante sua característica ‘imaterial’. Especialmente no bojo da chamada ‘economia da criatividade’, a cultura aparece em uma nova fronteira: cultura é produção individual e coletiva de significados – o termo que, ao que parece, está rebatizando a nova sensibilidade em relação à cultura é o de <i>indústrias criativas</i>”.</p>	<p>Bendassolli e Wood (2009)</p>
<p>“Indústrias criativas são entendidas como um conjunto de setores econômicos específicos, cuja seleção é variável segundo a região ou país, conforme seu impacto econômico potencial na geração de riqueza, trabalho, arrecadação tributária e divisas de exportações”.</p>	<p>Reis (2008, p.24)</p>
<p>Conceito de Indústrias Criativas é usado para representar um cluster de atividades que têm criatividade como um componente essencial, estão diretamente inseridas no processo industrial e sujeitas à proteção de direitos autorais. São “os ciclos de criação, produção e distribuição de bens e serviços que usam criatividade e capital intelectual como insumos primários”.</p>	<p>Relatório da Unctad IX (2004)</p>
<p>“[Indústrias criativas] produzem bens e serviços que utilizam imagens, textos e símbolos como meio. São indústrias guiadas por um regime de propriedade intelectual e [...] empurram a fronteira tecnológica das novas tecnologias da informação. Em geral, existe uma espécie de acordo que as indústrias criativas têm um <i>coregroup</i>, um coração, que seria composto de música, audiovisual, multimídia, <i>software</i>, <i>broadcasting</i> e todos os processos de editoria em geral. No entanto, a coisa curiosa é que a fronteira das indústrias criativas não é nítida. As pessoas utilizam o termo como sinônimo de indústrias de conteúdo, mas o que se vê cada vez mais é que uma grande gama de processos, produtos e serviços que são baseados na</p>	<p>Jaguaribe (2006)</p>

criatividade, mas que têm as suas origens em coisas muito mais tradicionais, como o <i>craft</i> , folclore ou artesanato, estão cada vez mais utilizando tecnologias de <i>management</i> , de informática para se transformarem em bens, produtos e serviços de grande distribuição”.	
Indústrias que tem sua origem na criatividade e cujo valor se mede na rentabilidade dos direitos de propriedade intelectual que se vendem ou licenciam no mercado, cada vez mais mercado de exportação de bens e serviços voltados ao crescimento econômico.	Yúdice (2007)
“Atividades que têm a sua origem na criatividade, competências e talento individual, com potencial para a criação de trabalho e riqueza por meio da geração e exploração de propriedade intelectual [...] As indústrias criativas têm por base indivíduos com capacidades criativas e artísticas, em aliança com gestores e profissionais da área tecnológica, que fazem produtos vendáveis e cujo valor econômico reside nas suas propriedades culturais (ou intelectuais)”.	DCMS (2005, p.5)
“A ideia de indústrias criativas busca descrever a convergência conceitual e prática das artes criativas (talento individual) com as indústrias culturais (escala de massa), no contexto de novas tecnologias midiáticas (TIs) e no escopo de uma nova economia do conhecimento, tendo em vista seu uso por parte de novos cidadãos e consumidores interativos”.	Hartley (2005, p. 5)
“Em minha perspectiva, é mais coerente restringir o termo ‘indústria criativa’ a uma indústria onde o trabalho intelectual é preponderante e onde o resultado alcançado é a propriedade intelectual”.	Howkins (2005, p. 119)
“As atividades das indústrias criativas podem ser localizadas em um continuum que vai desde aquelas atividades totalmente dependentes do ato de levar o conteúdo à audiência (a maior parte das apresentações ao vivo e exposições, incluindo festivais) que tendem a ser trabalho-intensivas e, em geral, subsidiadas, até aquelas atividades informacionais orientadas mais comercialmente, baseadas na reprodução de conteúdo original e sua transmissão a audiências (em geral distantes) (publicação, música gravada, filme, <i>broadcasting</i> , nova mídia)”.	Cornford e Charles (2001, p. 17)
“As indústrias criativas são formadas a partir da convergência entre as indústrias de mídia e informação e o setor cultural e das artes, tornando-se uma importante (e contestada) arena de desenvolvimento nas sociedades baseadas no conhecimento [...] operando em importantes dimensões contemporâneas da produção e do consumo cultural [...] o setor das indústrias criativas apresenta uma grande variedade de atividades que, no entanto, possuem seu núcleo na criatividade”.	Jeffcutt (2000, p. 123-124)

Fonte: Adaptado de Bendassolli et al., (2009); Dário e De Carvalho (2013)

O contexto, país e estratégia política podem explicar a variação encontrada nas definições de indústria criativa. O fato da maior parte das publicações e debates sobre o tema ser de origem anglo-saxã pode gerar incompreensões semânticas, devido a diferenças culturais (SERAFIM et al., 2013). De origem inglesa, o termo *creative industries* pode ser

traduzido no Brasil como “indústrias criativas”. Entretanto, o termo no inglês significa “setor”, ou seja, a cadeia de empresas que realizam uma determinada atividade produtiva. O Brasil considerou imprescindível identificar a distinção existente entre os setores econômicos tradicionais e os setores denominados como criativos, optando pela utilização do termo economia criativa em consonância com Reis (2008) e UNCTAD (2010) que afirmam que as indústrias criativas estão inseridas no conceito de economia criativa. Assim sendo, é necessário o estabelecimento do que é entendido por economia criativa para uma série de autores (Quadro 2).

Quadro 2 - Definições de Economia Criativa

Definição de Economia Criativa	Autor (Referência)
Economia criativa seria uma abordagem holística e multidisciplinar, lidando com a interface entre economia, cultura e tecnologia, centrada na predominância de produtos e serviços com conteúdo criativo, valor cultural e objetivos de mercado, resultante de uma mudança gradual de paradigma.	Edna dos Santos-Duisenberg (2011) Chefe do programa de Economia e Indústrias Criativas da UNCTAD, a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento.
“Diferentemente da economia tradicional “taylorista”, a economia criativa se caracteriza pela abundância e não pela escassez, pela sustentabilidade social e não pela exploração de recursos naturais e humanos, pela inclusão produtiva e não pela marginalização de indivíduos e comunidades”.	Leitão (2011, p.14)
“Em todas as atividades realizadas pelo homem existe um grau maior ou menor de criatividade e, nos mais simples gestos de comunicação entre os seres humanos, é clara a presença de elementos culturais. No entanto, se convencionou chamar Economia Criativa aquelas manifestações humanas ligadas à arte em suas diferentes modalidades, seja ela do ponto de vista da criação artística em si, como pintura, escultura e artes cênicas, seja na forma de atividades criativas com viés de mercado, como <i>design</i> e publicidade”.	Caiado (Coord) (2011, p. 11)
“Economia Criativa é o ciclo que engloba a criação, produção e distribuição de produtos e serviços que usam a criatividade, o ativo intelectual e o conhecimento como principais recursos produtivos. São atividades econômicas que partem da combinação de criatividade com técnicas e/ou tecnologias, agregando valor ao ativo intelectual. Ela associa o talento a objetivos econômicos. É, ao mesmo tempo, ativo cultural e produto ou serviço comercializável e incorpora elementos tangíveis e intangíveis dotados de valor simbólico.”	Caiado (Coord) (2011, p. 11)
“A capacidade da Economia Criativa de gerar novos produtos e serviços “transborda” para atividades inovadoras em outras empresas e organizações dentro e fora do setor, gerando encadeamentos nas cadeias produtivas, potencializando inovações em outros setores.”	Caiado (Coord) (2011, p. 140)
“A economia criativa é, portanto, a economia do intangível, do simbólico. Ela se alimenta dos talentos criativos, que se organizam individual ou coletivamente para produzir bens e serviços criativos. Por se caracterizar pela abundância e não pela escassez, a nova economia possui dinâmica própria	Ministério da Cultura (2011, p.24)

[...].	
A “economia criativa” é um conceito em evolução baseado em ativos criativos que potencialmente geram crescimento e desenvolvimento econômico. Ela pode estimular a geração de renda, criação de empregos e a exportação de ganhos, ao mesmo tempo em que promove a inclusão social, diversidade cultural e desenvolvimento humano. Ela abraça aspectos econômicos, culturais e sociais que interagem com objetivos de tecnologia, propriedade intelectual e turismo. É um conjunto de atividades econômicas baseadas em conhecimento, com uma dimensão de desenvolvimento e interligações cruzadas em macro e micro níveis para a economia em geral. É uma opção de desenvolvimento viável que demanda respostas de políticas inovadoras e multidisciplinares, além de ação interministerial. No centro da economia criativa, localizam-se as indústrias criativas.	UNCTAD (2010, p. 10)
“[...] a economia criativa compreende setores e processos que têm como insumo a criatividade, em especial a cultura, para gerar localmente e distribuir globalmente bens e serviços com valor <i>simbólico e econômico</i> ”.	Reis (2008, p. 24)
“As atividades, bens e serviços culturais possuem dupla natureza, tanto econômica quanto cultural, uma vez que são portadores de identidades, valores e significados, não devendo, portanto, ser tratados como se tivessem valor meramente comercial”.	Declaração do Milênio das Nações Unidas (2000)
“[...] Economia criativa. Ao que tudo indica, trata-se de uma nova denominação que vem se afirmando no discurso dos profissionais envolvidos com a área cultural no Brasil – administradores públicos, produtores, gestores, entre outros – em substituição àquilo que se convencionou chamar de indústria cultural”.	Machado (2007, p.83)
Economia criativa abrange além das indústrias criativas, o impacto de seus bens e serviços em outros setores e processos da economia e as conexões que se estabelecem entre eles.	Hartley (2005)

Fonte: Adaptado de Dário e De Carvalho (2013)

Destaca-se que um aspecto que reflete na formulação dos conceitos seja de indústria criativa, economia criativa, indústria cultural e economia da cultura, é o pressuposto que alguns estudos sustentam o âmbito cultural inserido no criativo (BRASIL, 2012; MACHADO, 2009; REIS, 2008; UNCTAD, 2010), ou seja, a economia criativa seria um conceito mais amplo, que abarcaria os demais, sendo capaz de compreender todas as atividades culturais e criativas. De acordo com Machado (2009), essa tendência em substituir o termo indústria cultural por economia criativa, existe por dois motivos: afastar o sentido negativo e crítico do conceito de indústria cultural, desenvolvido por Adorno e Horkheimer na Escola de Frankfurt; e a necessidade de encontrar uma denominação que dê conta de uma série de atividades não contempladas pelo conceito anterior.

Convergindo com alguns autores (BRASIL, 2012; CAIADO, 2011; MACHADO, 2009; REIS, 2008; UNCTAD, 2010), a presente dissertação entende a economia criativa

como um conceito abrangente que englobaria todos os outros; sendo assim, esse capítulo não objetivou entrar na seara da discussão entre as semelhanças/dessemelhanças conceituais envolvendo a economia criativa e a economia da cultura, versou apenas a respeito da evolução do termo indústria criativa para economia criativa.

Vale ressaltar que a definição que melhor se adequa aos objetivos desse trabalho, e será utilizada em seu decorrer, foi a proposta pela UNCTAD, na qual declara que a economia criativa é baseada em ativos criativos que potencialmente geram crescimento e desenvolvimento econômico. “Ela pode estimular a geração de renda, criação de empregos e a exportação de ganhos, ao mesmo tempo em que promove a inclusão social, diversidade cultural e desenvolvimento humano” (UNCTAD, 2010, p. 10).

É importante ainda salientar que este conceito desenvolvido pela UNCTAD foi utilizado como base para a criação do plano federal da secretaria de economia criativa (BRASIL, 2012). Sendo assim, há um consenso, pelo menos nos casos estudados, sobre a definição do tema, isto é, não foram encontradas divergências [entre os municípios] quanto ao entendimento do que é economia criativa, apenas diferentes modos de operacionalização a nível estadual e local.

Após apresentar o histórico, tal como suas definições, é essencial elencar e discutir os principais autores, suas ideias e contribuições para o tema, levando ao próximo debate.

2.3 Principais definições e ideias sobre economia criativa e estabelecimento de similaridades e divergências

O tópico visa discutir o trabalho dos principais autores/entidades responsáveis por propagar o discurso da economia criativa, incluindo autores e entidades públicas e privadas internacionais, nacionais, regionais, locais e institucionais, esse último englobando pesquisadores vinculados à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), de onde essa dissertação advém. Vale ressaltar que foram trazidas as principais ideias de cada autor, de forma resumida e sendo estabelecidas similaridades e divergências entre elas.

Aludindo a respeito da perspectiva de regeneração urbana possibilitada pela economia criativa, Laundry (2001) e Markusen e Gadwa (2010) desenvolveram estudos de caso para corroborar essa relação. Laundry (2000) ofereceu maneiras prescritivas de como pensar, planejar e agir criativamente ao abordar questões urbanas e como aplicar os métodos desenvolvidos por ele em qualquer cidade. O autor propôs uma nova forma de planejamento

urbano estratégico imaginativo com o objetivo de auxiliar na resolução de problemas, aproveitando mais as oportunidades disponíveis para criar cidades habitáveis e atraentes.

Com intuito semelhante a Landry (2000), entretanto de modo menos prescritivo, Markusen e Gadwa (2010) focando no papel do planejamento urbano criativo como forma de revitalização de áreas decadentes, afirmaram que o planejamento, *design* e gestão de espaços públicos (*placemaking*), quando pensados para promover a criatividade, “animam espaços públicos e privados, rejuvenescem estruturas e ruas, melhoram a viabilidade dos negócios locais e a segurança pública e reúnem diversas pessoas para celebrar, inspirar e inspirar-se” (MARKUSEN; GADWA, 2010, p. 3, tradução nossa). As autoras identificaram como problemas: as mudanças estruturais e a revolução residencial, e como solução, recomendam a revitalização desses ambientes por iniciativas criativas que levariam ao desenvolvimento econômico, conseqüentemente, haveria ganhos na habitabilidade (qualidade de vida), diversidade, empregos e receitas, produtos e serviços inovadores para as indústrias culturais. Juntos, os resultados de habitabilidade e desenvolvimento econômico do planejamento, *design* e gestão de espaços públicos criativos têm o potencial de mudar radicalmente o futuro de cidades, sejam elas grandes ou pequenas, urbanas ou rurais (MARKUSEN; GADWA, 2010).

Para gerar mudança nesses espaços regenerados seria necessária uma maneira de transformar ideias em dinheiro, para isto, Howkins (2001) estabeleceu pela primeira vez a relação entre criatividade e economia, acreditando que essa transformação seria possível por meio da propriedade intelectual, que envolveria patentes, direitos autorais e marcas registradas. Afirmou ainda que “criatividade não é nova, e nem a economia, mas o que é novo é a natureza e a extensão do relacionamento entre eles, e como eles se combinam para criar valor e riqueza extraordinários” (HOWKINS, 2001, p. 10, tradução nossa). Explorando a disseminação de patentes, direitos autorais e marcas registradas, o autor acredita que “a propriedade intelectual costumava ser um assunto enigmático e entediante, apenas para especialistas, mas nos últimos anos tornou-se uma influência poderosa na forma como todos têm ideias e as possuem, bem como na produção econômica global” (HOWKINS, 2001, p. 11, tradução nossa). Ainda de acordo com o autor:

 pessoas com ideias - pessoas que possuem ideias - tornaram-se mais poderosas do que pessoas que trabalham em máquinas e, em muitos casos, mais poderosas do que as pessoas que possuem máquinas. No entanto, a relação entre criatividade e economia permanece quase invisível. Eu decidi ver se eu poderia reunir todos esses elementos - criatividade, propriedade intelectual, gestão, capital, riqueza - em uma única estrutura abrangente (HOWKINS, 2001, p. 11, tradução nossa).

Mediante a propriedade intelectual, o autor acreditava que a classe criativa poderia se tornar mais poderosa que os próprios donos de indústrias. Indo na mesma linha de raciocínio de Howkins (2001), Florida (2002) também acreditava que as vantagens econômicas regionais não eram mais baseadas em matérias-primas ou na competição entre empresas, a criatividade tinha substituído as matérias-primas como fonte essencial de crescimento econômico. O autor declara ainda que para obter sucesso nesta era criativa emergente, as regiões devem desenvolver, atrair e reter pessoas talentosas e criativas que gerem inovações, desenvolvam indústrias intensivas em tecnologia e vigorem o crescimento econômico, denominando este grupo de pessoas de “classe criativa”, podendo ser definida pela ocupação dos indivíduos, e a divide em dois grupos: *super-creative core*, que inclui cientistas e engenheiros, professores universitários, poetas e romancistas, artistas, intérpretes, atores, designers e arquitetos, bem como o pensamento de liderança da sociedade moderna: escritores de não-ficção, editores, figuras culturais, pesquisadores *think-tanks*, analistas e outros formadores de opinião e profissionais criativos que trabalham em uma ampla gama de indústrias intensivas em conhecimento, como alta tecnologia, serviços financeiros, profissões jurídicas, de saúde e gestão de negócios.

Outra contribuição reside em sua afirmação de que a chave para entender a nova geografia econômica da criatividade e seus efeitos positivos nos resultados econômicos é o que o autor denominou de 3Ts do desenvolvimento econômico: tecnologia, talento e tolerância. Por meio da análise das correlações entre os índices, Florida (2002) mostra uma ligação estatística entre medidas de talento (% de residentes com grau de bacharel), tolerância (% da população nascida no exterior), criatividade (a participação de uma região da cidade no emprego nacional em ocupações artísticas e criativas para a participação da região na população do país) e tecnologia (a participação de uma região do emprego nacional em indústrias de alta tecnologia em relação à participação geral da região no emprego nacional) com o desenvolvimento econômico.

Ainda discorrendo sobre a importância do conhecimento e de ideias como impulsionadores tanto da criação de riqueza quanto da modernização social, Hartley (2005) reafirmou a necessidade de responder aos desafios colocados em um mundo onde criatividade, inovação e risco são necessidades gerais para empreendimentos econômicos e culturais, e onde globalização e novas tecnologias são o material da vida cotidiana e da experiência. O autor ressaltou a importância da criatividade, trazendo diversas definições do que é entendido por indústria criativa, assim como cria sua própria. Discorreu sobre artes

criativas e humanismo cívico, cidadão e consumidor (liberdade e conforto), indústrias culturais, políticas das indústrias culturais, consumo e identidade, políticas públicas, a emergência das indústrias criativas, dentre outros tópicos.

Tratando também sobre a globalização e a necessidade da concepção de indústrias criativas a nível global, Flew (2013) avaliou o grau em que seria possível conceber as indústrias criativas em escala global, examinando indústrias, produção, consumo, mercados, locais e por último, políticas. O autor compara as várias categorizações de indústrias criativas, considera vários estudos de caso de campos dentro das indústrias criativas e critica o fato de que os estudos científicos sociais existentes nas indústrias criativas tendem a abordá-la em escala nacional. Como alternativa, ele promove estruturas mais globais, como o modelo da UNCTAD e o modelo da UNESCO para estatísticas culturais.

Assim como Flew (2013) levantou algumas críticas quanto a avaliação apenas a nível nacional da economia criativa, outros autores (DARCHEN; TREMBLAY, 2011; PECK, 2005) também contribuíram para esse debate, tecendo críticas aos conceitos, de classe criativa e cidades criativas, popularizados por Florida (2002).

Peck (2005) afirma que o alcance geográfico e a saliência política desses discursos são explicados não em termos de seus méritos intrínsecos, que podem ser desafiados por vários motivos, mas em função das paisagens urbanas profundamente neoliberalizadas pelas quais eles têm viajado. Apesar de toda a exibição performativa de inovação cultural liberal, as estratégias de criatividade dificilmente destroem as ortodoxias de políticas urbanas existentes, baseadas na competição interlocal, no marketing local, no desenvolvimento de propriedade e mercado, na gentrificação e na desigualdade socioespacial normalizada.

Da mesma maneira que Peck (2005), Darchen e Tremblay (2011) analisam as consequências da implementação do paradigma da cidade criativa na prática do planejamento urbano em conjunto com o objetivo de atrair talentos, estudando a mobilidade de “trabalhadores do conhecimento” (*knowledge workers*). As autoras alegaram que este certamente abriu um novo campo na economia e pesquisa urbanas, entretanto “confiar apenas neste paradigma na política da cidade e na criação de estratégias de desenvolvimento econômico é um exagero que tem sido impulsionado pela promoção intensiva em todo o mundo desde a última década” (DARCEHN; TREMBLAY, 2011, p. 23, tradução nossa), e que outros critérios deveriam ser considerados para a mobilidade dessa categoria profissional, tais como: oportunidades de carreira e contatos.

Embora a maioria dos principais estudos envolvesse a importância da criatividade para regeneração de cidades (LAUNDRY, 2001; MARKUSEN; GADWA, 2010) e geração de desenvolvimento/crescimento econômico (FLORIDA, 2002; HARTLEY, 2005; HOWKINS, 2001), Caves (2001) tirou o foco do discurso da transição da economia industrial para pós-industrial, e partiu para o exame da economia da arte (abrangendo muitas formas diferentes de indústrias criativas, incluindo artes visuais, publicações, teatro, filmes e música), concentrando-se especificamente em como a arte chega ao mercado e como os artistas, editores, gravadoras, estúdios de cinema e afins, são remunerados por seu trabalho, tratando a respeito de como as forças de mercado moldam acordos de trabalho. Esta pesquisa contribuiu para ampliar o alcance o termo, assim como, para fortalecer o conhecimento na área.

Com o campo já consolidado em outros países, tais como Austrália, Estados Unidos e Inglaterra, o debate conceitual acerca do tema iniciou-se no Brasil contando com a contribuição de diversos autores (MIGUEZ, 2007; REIS, 2008; VALIATI, 2018; GARCIA, 2017, 2016, 2015).

Miguez (2007) organizou e divulgou de um repertório de fontes de pesquisa sobre a temática da economia criativa. Esse repertório foi resultado, basicamente, de seu trabalho individual de prospecção de fontes em bibliografias especializadas, bibliotecas virtuais, instituições de pesquisa, organismos multilaterais e agências governamentais, mas também recorreu, em larga medida, à contribuição de especialistas e estudiosos da temática e, muito especialmente, às contribuições vindas de mestrando e doutorando, que desenvolveram pesquisas na área.

Do mesmo modo que Miguez (2007), Reis (2008) organizou pela primeira vez no Brasil um livro sobre o tema, com artigo próprio e de outros autores nacionais e internacionais. Nele, a autora traçou um panorama histórico sobre economia criativa, trouxe conceitos internacionais, bem como criou o seu próprio baseado no contexto brasileiro. Tratou sobre abordagens da economia criativa, dividindo entre: indústrias criativas, economia criativa, cidades e espaços criativos e economia criativa como estratégia de desenvolvimento. Definiu as características da economia criativa como sendo: valor agregado da intangibilidade, da cadeia setorial às redes de valor, novos modelos de consumo, o papel das micro e pequenas empresas, as novas tecnologias e o amplo espectro setorial. E por fim, elencou os desafios e as oportunidades da economia criativa para os países em desenvolvimento, sendo eles: governança, financiamento, comércio global, direitos de propriedade intelectual, abismo digital e classe criativa e novas profissões.

Assim como Miguez (2007) e Reis (2008), Valiati (2018) se preocupou em fazer um exercício taxonômico na busca de compreender qual é o estado da arte e também sobre quais são as potencialidades da economia da cultura e das indústrias criativas locais, trazendo alguns *insights* a esse desafio, objetivando propor alguns exercícios conceituais específicos que deem sentido a estratégias de mensuração que associem economia, cultura e desenvolvimento. Para tanto, o autor demarcou um quadro conceitual sobre economia da cultura, indústrias criativas e economia criativa no âmbito do desenvolvimento.

Após toda a atenção dada ao estabelecimento dos conceitos de economia criativa no contexto brasileiro, trazidos por Miguez (2007), Reis (2008) e Valiati (2018), Garcia (2016, 2017) desenvolveu pesquisas predominantemente sobre as relações entre economia criativa e pequenas empresas. Garcia (2017) buscou compreender e analisar aspectos do curso de ação em pequenas empresas ligadas a setores da economia criativa e seus reflexos sociais, expressos em diversidade sociocultural, em qualidade de vida no trabalho, e em sustentabilidade ambiental e Garcia (2016) estudou como ocorre o processo de crescimento de “pequenas empresas criativas”, investigando as estratégias produtivas e tecnológicas deste tipo de empresa e suas implicações nas chances de geração de inovações econômicas. Além disso, Garcia (2015) ofereceu uma compreensão sobre a complexidade do processo de criação de artefatos e de sua transformação em bens e serviços com valor mercantil, questionado sobre quais tipos de interesses e de interações sociais sustentam as atividades de criação de profissionais das ciências e das artes.

Seguidamente à contribuição dos principais autores para o campo, foi visto com suas principais ideias influenciaram pesquisas científicas desde 2004. Para tanto, foi desenvolvida uma revisão sistemática sobre economia criativa.

2.4 Análise Sistemática de Pesquisas Científicas no Campo da Economia Criativa e Temas Emergentes Relevantes

Pautado no discurso dos principais autores do campo, bem como objetivando estabelecer conexões entre suas ideias e a influência causada nas pesquisas científicas, o presente tópico visa trazer à luz temas-chave emergentes e a discussão sobre até que ponto há um consenso na literatura acerca de determinada questão. Para isto foi dividido em quatro etapas principais, conforme aconselham Tranfield, Denyer e Smart (2003), como segue:

2.4.1 *Planejamento*: identificação de palavras-chave, construção do protocolo de pesquisa, escolha e revisão da base de dado utilizada para a investigação por meio do protocolo.

2.4.2 *Seleção*: definição de critérios de inclusão/exclusão, processo de seleção baseado nos critérios.

2.4.3 *Análise Descritiva*: categorização da literatura e visão sumária de artigos selecionados.

2.4.4 *Análise Temática*: revisão aprofundada dos artigos, destacando as implicações da economia criativa para o desenvolvimento, discussões acerca de políticas públicas sobre o tema, críticas e recomendações baseadas em estudos empíricos.

2.4.1 Planejamento

A pesquisa foi conduzida utilizando *Web of Science* (WoS) como base de dados. A escolha do *WoS* como fonte de dados foi motivada por seu amplo uso e reconhecimento internacional para a produção de pesquisa de cientistas de todas as áreas (LAZZERETTI; CAPONE; INNOCENTI, 2017). A base de dados foi selecionada de modo a garantir que todos os artigos relevantes dentro dos critérios de pesquisa fossem incluídos. O protocolo de pesquisa, bem como o retorno de materiais publicados podem ser visualizados no Quadro 3.

Quadro 3 - Protocolo de pesquisa e número de trabalhos sobre economia criativa

<i>Protocolo de Pesquisa</i>	<i>Web of Science</i>
(creative economy)	218

Fonte: Elaborado pelo autor

A pesquisa foi delimitada a artigos publicados em periódicos (*journals*) e anais de congressos e conferências (*proceedings*), excluindo livros, revisões, materiais editoriais ou similares. Artigos apresentados em congressos e conferências foram incluídos como forma de ampliar o conhecimento sobre a área, sendo considerados apenas artigos oriundos de conferências com seleção paritária (*peer-review*).

2.4.2 Seleção

Uma vez estabelecido o protocolo e executada a pesquisa no *Web of Science*, os artigos passaram por uma verificação, de modo a filtrar resultados com base em critérios de inclusão/exclusão estabelecidos, tendo sido lidos os títulos, resumos e palavras-chave. Como

critérios de inclusão foram definidos: os estudos com abordagens genéricas sobre economia criativa, os que traziam implicações para o crescimento/desenvolvimento econômico, que tratavam de proposições de políticas públicas, críticas e aqueles que faziam recomendações. Foram excluídos os estudos que trataram sobre apenas um setor da economia criativa, propriedade intelectual, transferência de conhecimento e também aqueles escritos em idiomas diferentes do inglês, português e espanhol.

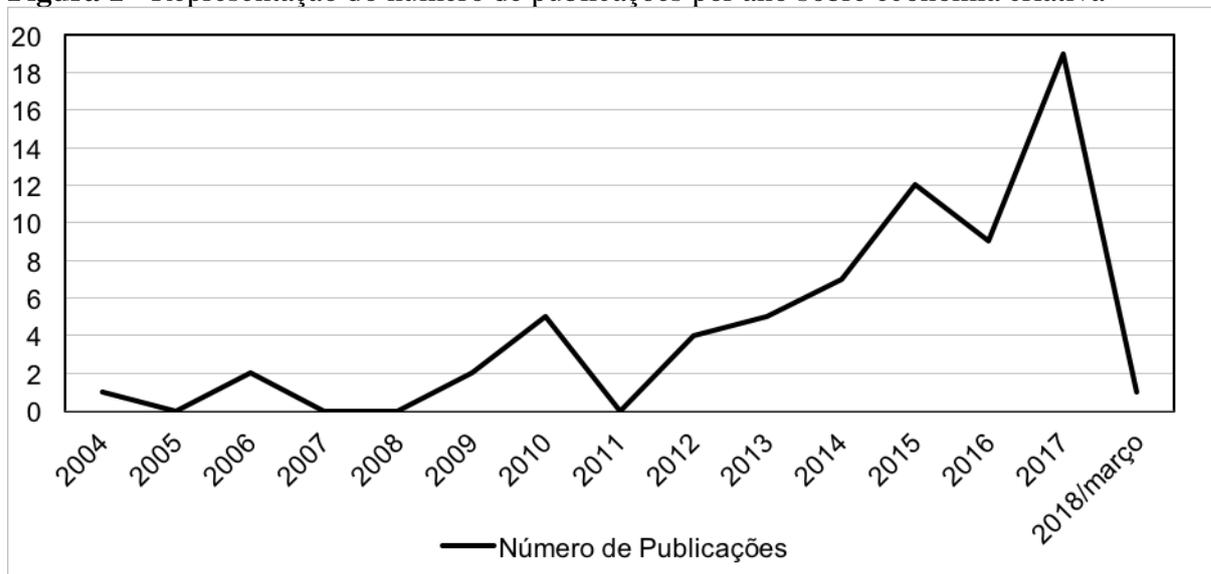
2.4.3 *Análise Descritiva*

Este subtópico apresenta a análise descritiva da literatura sobre economia criativa relacionada a diversos temas com os quais esta se integra. O estudo compreende o número de 67 artigos identificados e incluídos a partir dos critérios de seleção (APÊNDICE A).

2.4.3.1 *Número de publicações por ano e por tipo de fonte*

A economia criativa tem estado em destaque em anos recentes nos discursos políticos. O interesse do tema como fonte de pesquisas também se mostra em ascensão, como visualizado na Figura 1, com o número crescente de publicações no período coletado na base de dados, entre 2004³ e março/2018.

Figura 1 - Representação do número de publicações por ano sobre economia criativa



Fonte: Elaborada pelo autor

³ Ano do artigo mais antigo a compor a revisão sistemática selecionado por meio dos critérios estabelecidos

O crescimento do tema é observado também nas fontes de publicação. A atenção a economia criativa ficou evidente nos periódicos, estes representam 89% das publicações da temática, contra 11% oriundas de conferências, sinalizando apesar de ser um tema recente, sua maturidade.

O Quadro 4 traz as publicações analisadas por *journal* e conferência. Em termos de publicação por periódico, nota-se uma distribuição entre os *journals* dos mais diferentes campos, indicando que o tema é adequado para publicação tanto em periódicos que trabalham em áreas afins (como *International Journal of Cultural Polity*, *Urban Studies* e *Cities*), assim como em periódicos especializados em áreas menos comuns ao tema (*Rural Studies* e *Service Industries Journal*).

Quadro 4 - Publicações por *journal* e conferência sobre economia criativa

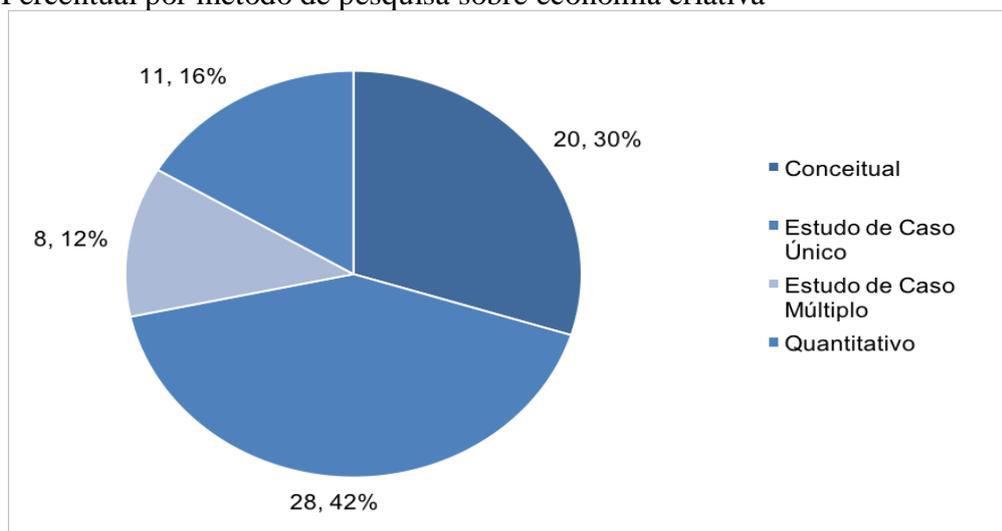
Tipo de fonte	Nome da fonte e quantidade de artigos analisados
<i>Journal</i>	Regional Studies (5), International Journal of Cultural Policy (4), European Planning Studies (3), Urban Studies (3), Cities (2), International Journal of Urban and Regional Research (2), Journal of Arts, Management, Law and Society (2), Revista Gestão Inovação e Tecnologias (2), Revista Latinoamericana de Administración (1), Advances in Human Factors, Business Management, Training and Education (1), AI&Society (1), Area (1), Australasian Journal of Regional Studies (1), Boletin de La Asociación de Geógrafos Espanoles (1), Bulletin of Latin American Research (1), Comparative Economic Research – Central and Eastern (1), Continuum – Journal of Media & Cultural Studies (1), Creativity Research Journal (1), Critical Studies in Media Communication (1), Croatian Economy Survey (1), DEAR – Revista de Arquitectura (1), Environment and Planning A (1), Environment and Planning – Government and Policy (1), Equilibrium – Quaterly Journal of Economics and Economy Policy (1), Revista Lationamericana de Estudios Urbano Regionales (1), European Journal of Law and Economics (1), Geography Compass (1), Growth and Change (1), The European Journal of Social Science Research (1), International Journal of Cultural Studies (1), International Journal of Innovation (1), International Journal of Social Economics (1), Journal of Rural Studies (1), Journal of Science and Technology Policy Management (1), Media, Culture & Society (1), Mitteilungen der Osterreichischen Geographischen Gesellschaft (1), Revista de Gestão e Tecnologia (1), Pertanika Journal of Social and Science Humanites (1), Politica y Sociedad (1), Quaestiones Geographicae (1), Quality Innovation Prosperity (1), Revista de Direito da Cidade (1), Service Industries Journal (1), Space and Culture (1), Technological Forecasting and Social Change (1), Urban Geography (1)
Conferência	20th International Scientific Conference – Economics and Management (ICEM) 2015 (1), 2nd International Symposium New Metropolitan Perspectives – Strategic Planning, Spatial Planning, Economic Programs and Decision Support Tools, through the Implementation of Horizon/Europe 2020 (1), 3rd Medunarodni Znanstveni Simpozij Gospodarstvo Istocne Hrvatske - Vizija I Razvoj (1), 7th International Scientific Conference Business And Management 2012 (1), Advances in Production Management Systems: Innovative And Knowledge -Based Production Management In A Global-Local World (APMS) 2014 (1), 6th Knowledge Cities World Summit (KCWS) 2013 (1)

Fonte: Elaborado pelo autor

2.4.3.2 Métodos de Pesquisa

Os dois métodos mais utilizados entre os 67 artigos analisados foram o estudo de caso único, correspondendo a 28,42% do total de publicações, e estudo conceitual, com 20,30% dos trabalhos. Métodos menos utilizados foram estudo de caso múltiplo com 12% e estudos quantitativos, compreendendo 16%. A composição do percentual de cada método está representada na Figura 2.

Figura 2 - Percentual por método de pesquisa sobre economia criativa



Fonte: Elaborada pelo autor

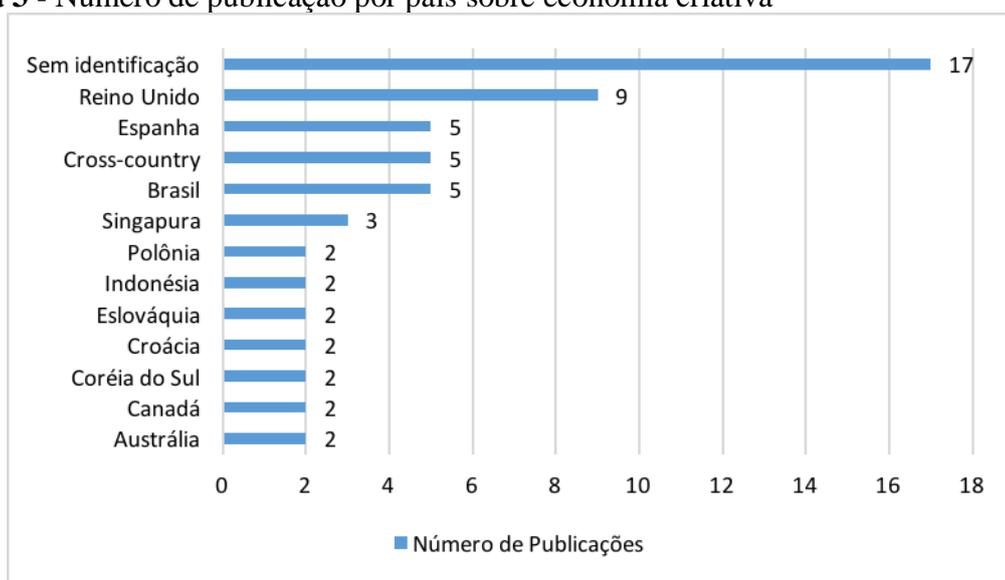
Por se tratar de um tema em ascensão, alguns pesquisadores focaram no desenvolvimento de *frameworks* teóricos, na proposição de políticas públicas, bem como em estudos quantitativos. Deste grupo de estudos, duas pesquisas foram análises bibliométricas sobre o tema, sendo enquadrados no grupo de “estudo conceitual” (DE OLIVEIRA et al., 2016; LAZZERETTI; CAPONE; INNOCENTI, 2017), dois aliaram suas proposições com o desenvolvimento de estudos de caso múltiplos (BESSANT et al., 2002; FAGERHOLM et al., 2017) e dois desenvolveram índices da economia criativa (FAHMI; KOSTER, 2017; ŽELAZNY et al., 2017).

2.4.3.3 Área Geográfica

Dos 67 artigos investigados, 50 indicaram a área geográfica abrangida, como mostra a Figura 3. Desta análise, observa-se a predominância de estudos desenvolvidos no Reino Unido (ANDRES; ROUND, 2015; BELL; JAYNE, 2010; BOYLE, 2006; CHAPAIN; COMUNIAN, 2010; COMUNIAN, 2017; COMUNIAN; FAGGIAN, 2014; FELTON et al.,

2010; GILMORE; COMUNIAN, 2016; PHELPS, 2012). Cinco pesquisas envolveram a Espanha (BÁEZ; BERGUA; PAC, 2014; CARAVACA BARROSO et al., 2013; MÉNDEZ et al., 2012; PAREJA-EASTAWAY; I MIQUEL, 2015; SÁNCHEZ-MORAL; MÉNDEZ; ARELLANO, 2014), enquanto outros cinco incluíram o Brasil (BASTOS; CARDOSO; OLIVEIRA, 2016; FACHINELLI; JAVIER CARRILLO; D'ARISBO, 2013; RODRIGUES et al., 2014; SCHIRAY; CARVALHO; AFONSO, 2017; SEOANE, 2017) e estudo cross-country (GRODACH, 2013; INGLESIS BARCELLOS; BOTURA JUNIOR; SANZ RAMIREZ, 2016a; LEVICKAITĖ, 2012; NEUWIRTH, 2014; ŽELAZNY et al., 2017). A presença majoritária do Reino Unido e o aparecimento da Espanha no desenvolvimento de estudos relacionando a economia criativa podem ser justificadas pelo pioneirismo do primeiro quanto ao tema e o desenvolvimento de políticas públicas de inovação do último.

Figura 3 - Número de publicação por país sobre economia criativa



Fonte: Elaborada pelo autor

Ainda computadas em estudos abrangendo cruzamento de países (*cross-country*), há pesquisas envolvendo Estados Unidos da América e China (GRODACH, 2013; NEUWIRTH, 2014). Também foram encontrados estudos na Alemanha (DZUDZEK; LINDNER, 2015), Argentina (IGNACIO STANG, 2015), França (SANCHEZ-SERRA, 2014), Irã (GHAZI; GOEDE, 2017), Lituânia (DAUBARAITE; STARTIENE, 2015), México (DE ARAGÃO et al., 2017), Suécia (STRÖM; NELSON, 2010), Tailândia (KHAYANKAN, 2016) e Taiwan (LIN, 2018). Evidenciando a multiplicidade de pesquisas e oportunidades de investigações nos vários continentes, em especial em países em desenvolvimento.

2.4.4 Análise Temática

A revisão sistemática deve compreender uma seção temática com a identificação de temas-chave emergentes e a discussão sobre até que ponto há um consenso na literatura acerca de determinada questão (TRANFIELD; DENYER; SMART, 2003). Para tanto, foram levantados quatro temas principais, baseados na leitura de 67 *papers* (APÊNDICE A), que serão individualmente discutidos na análise subsequente, sendo eles: economia criativa e suas implicações para o desenvolvimento; economia criativa e políticas públicas; críticas a economia criativa; e recomendações baseadas em estudos empíricos e contribuição da pesquisa.

2.4.4.1 Economia Criativa e suas implicações para o desenvolvimento

Baseadas no discurso propagado nos diversos relatórios sobre economia criativa de iniciativa da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2008, 2010, 2013), muitos estudos se propõem a estabelecer relação desta com desenvolvimento econômico. Todavia, a maior parte desses estudos, tratam a economia criativa como fonte de crescimento econômico, ressaltando apenas o aumento do emprego e renda.

Contribuindo para o estabelecimento dessa relação, Schiray, Carvalho e Afonso (2017) estudaram o contexto das favelas brasileiras e trouxeram algumas reflexões sobre a compreensão da economia criativa como inovação social, o uso das atividades do setor criativo para promover a cidadania e a geração de emprego e renda, a presença de redes de pequenas iniciativas de ONGs vinculadas a organizações estruturadas maiores, e a importância das atividades da economia criativa baseadas na tradição cultural local.

Igualmente a Schiray, Carvalho e Afonso (2017), Inglesis Barcellos, Botura Junior e Sanz Ramirez (2016, p. 147), investigando o ambiente tecnológico de parques e incubadoras, reforçam a importância da economia criativa como “forte agente de desenvolvimento para todos os grupos econômicos, desde os países desenvolvidos e em desenvolvimento, até as economias em transição e as consolidadas”. Acrescentam que estas atividades promovem um aumento na empregabilidade de ambos os gêneros, e níveis distintos de escolaridade, diminuindo desigualdades. E que em alguns casos, “reduziram índices de violência em cidades criativas, valorizando a interação coletiva, socialização, diversidade, patrimônio criativo e cultural e modificando regiões, países e índices econômicos e sociais” (INGLESIS BARCELLOS; BOTURA JUNIOR; SANZ RAMIREZ, 2016, p. 153).

Ainda explorando o Brasil, mais especificamente o estado de Minas Gerais, Bastos, Cardoso e De Oliveira (2016, p. 1780) *apud* Santos-Duisenberg (2008) declaram que:

[...] especialmente nos países mais pobres, a economia criativa é uma fonte de criação de empregos, oferecendo oportunidades para a mitigação da pobreza. Atividades criativas, especialmente as ligadas às artes e às festas culturais tradicionais, geralmente levam à inclusão das minorias, mantidas à distância. Isso facilita a maior absorção de parcelas de jovens talentos marginalizados que, na maioria dos casos, envolvem-se com atividades criativas no setor informal da economia.

Boccella e Salerno (2016) afirmam que as indústrias culturais e criativas são fatores determinantes para o crescimento econômico. Sung (2015) sustenta que a economia criativa pode ser uma força motriz de crescimento e sustentabilidade para a economia nacional no contexto da feroz concorrência global, especialmente nos países em desenvolvimento, tornando-se uma poderosa fonte de transformação no mundo.

Estudando empiricamente a Polônia, Kasprzak (2015) afirma que a economia criativa passou a ser percebida como uma oportunidade interessante para o desenvolvimento regional, tornando-se cada vez mais visível nas estratégias de crescimento locais e regionais. O setor criativo é frequentemente descrito como responsável por impactar positivamente o crescimento econômico sustentável, estimulando o desenvolvimento econômico das regiões, e na qualidade de vida. Ainda de acordo com Kasprzak (2015, p. 42, tradução nossa), “o impacto da economia criativa na economia nacional pode ser descrito em termos de três tipos de efeitos: direto, indireto e induzido”. O primeiro consiste na criação de empregos, complementariedade a outros setores e receitas fiscais. O segundo diz respeito aos fatores: um promocional, que distingue uma determinada área (país ou região) de outros locais da oferta dirigida a turistas, investidores ou pessoas que procuram um lugar para morar; um que reforça a atratividade locacional, que permite atrair entidades que aproveitam o potencial da criatividade e buscam uma ampla oferta de serviços de lazer para seus funcionários; um que ativa a comunidade criando novos nichos de mercado não apenas para os empreendedores locais, mas também para organizações sem fins lucrativos, por exemplo, atividades socialmente orientadas; e um que revitaliza o tecido urbano local, estimulando transformações sociais em regiões selecionadas e um fator socializador que aborda parte da oferta a grupos ameaçados ou aqueles sujeitos à exclusão social possibilitando uma reconstrução gradual da comunidade local. E o último, envolve o crescimento nos gastos causado por um aumento nas receitas de uma região (por exemplo, salários) resultante da atividade criativa, como consequência das despesas de consumo daquelas pessoas que trabalham no setor e que vivem

na região. “A indução é o recurso financeiro que permanece na região e abre espaço para outras atividades econômicas” (KASPRZAK, 2015, p. 42, tradução nossa).

Já estudando a Eslováquia, Petrikova, Vanova e Borsekova (2015) exploram o papel da economia criativa e argumentam que esta pode impulsionar as economias locais, estimulando novas atividades, criando empregos novos e sustentáveis, causando importantes efeitos de transbordamento (*spillover effect*) sobre outras indústrias e aumentando a atratividade de regiões e cidades. Daubaraitė e Startienė (2015), no contexto lituano, citam como implicações da economia criativa para a economia nacional, o aumento do número de empregos, crescimento do PIB e exportações. Nesta mesma linha, Sanchez-Serra (2014) estudando o contexto francês, afirma que a economia criativa contribui para o surgimento de novas atividades econômicas, criando novos empregos e aumentando a atratividade dos territórios. Também analisando o caso da Eslováquia, Reháček, Maier e Buček (2013), discorrendo sobre a importância do papel da economia criativa na transformação do país, concluem que as indústrias criativas podem ser consideradas pioneiras na reconstrução econômica em direção a uma economia baseada no conhecimento; devido à sua “pequena escala, baixos requisitos de capital e alta dependência de conhecimento e habilidades, as empresas da indústria criativa são relativamente fáceis de estabelecer” (REHÁČEK; MAIER; BUČEK, 2013, p. 197, tradução nossa).

Associando ainda a economia criativa ao crescimento econômico, possibilitado por meio de novas empresas/empreendedorismo, De Aragão et al. (2017) analisaram a melhoria do desenvolvimento regional mexicano proporcionado pela economia criativa, e segundo os autores “os conjuntos apropriados de políticas para fomento da economia criativa, pequenos empreendimentos e valorização da cultura podem propiciar um ambiente fértil para o desenvolvimento de novas empresas e fortalecimento da economia local” (DE ARAGÃO et al., 2017, p. 3635). Objetivando encontrar a relação entre criatividade e empreendedorismo, e o mecanismo que leva ao desenvolvimento conceitual da economia baseada na criatividade por meio do estudo de políticas públicas da Tailândia, Intrama et al., (2017) concluem que o governo tem impulsionado a política de economia criativa por meio das pequenas e médias empresas (PMEs), como políticas de desenvolvimento, financiando a maior partes das PMEs, empresas industriais e empresas agrícolas para estimular o crescimento econômico.

Embora um número considerável de estudos tenha focado no crescimento econômico, um único trabalho utilizou o termo “desenvolvimento econômico”, embora não tenha trazido nenhum dado e outros três reconheceram a importância tanto do desenvolvimento quanto do

crescimento econômico. Sobre o potencial da economia criativa, Coles (2016) argumenta que esta é uma estratégia viável de desenvolvimento econômico, uma vez que depende exclusivamente de um recurso global ilimitado: a criatividade humana, ao invés de otimizar recursos limitados. Sternberg (2017), ao fazer uma avaliação crítica do relatório intitulado “Alargando os Caminhos para o Desenvolvimento Local” (UNCTAD, 2013), afirma que sob condições favoráveis, a economia criativa pode contribuir muito para o desenvolvimento qualitativo e para o crescimento econômico quantitativo em termos de renda e emprego. E estudando a Espanha, Caravaca Barroso et al. (2013, p. 440, tradução nossa), especificamente no caso de Sevilha, afirmam “do ponto de vista territorial, as atividades criativas parecem estar demonstrando uma certa capacidade de gerar novas oportunidades de desenvolvimento socioeconômico em algumas áreas”. Explorando as relações intrarregionais e inter-regionais entre o emprego de indivíduos criativos nas indústrias criativas e o crescimento econômico das regiões croatas, Stojčić, Bačić e Aralica (2016) dividem o impacto da economia criativa em dois grupos: não econômicos e econômicos. Como impactos não econômicos, destacam a coesão social e integração de grupos marginalizados, construção de um novo sistema de valores, afirmação da criatividade, talentos e excelência, desenvolvimento da diversidade cultural, identidade nacional e identidade dos diferentes grupos culturais que facilitam a criatividade e inovação. Já como impactos econômicos, citam a geração de valor agregado e emprego, exportação, regeneração e *branding* de cidades criativas que contribui para a atração urbana.

Conforme pôde-se perceber, grande parte dos trabalhos preocuparam-se basicamente em demonstrar a relevância da economia criativa pela via do crescimento econômico, poucos do desenvolvimento econômico e de ambos. Entretanto, Méndez et al., (2012) tem seu foco principal na regeneração urbana, evidenciando que as atividades criativas são intensivas em conhecimento, com uma demanda global crescente e um risco relativamente baixo de realocação de negócios, sendo de grande interesse para os governos europeus, que a consideram um fator chave para a regeneração e desenvolvimento sustentável de economias urbanas.

2.4.4.2 Economia Criativa e Políticas Públicas

Dentro do campo das políticas públicas, diversos assuntos emergiram, tais como: formação de agenda, formulação, implementação, difusão, redes e inovação. O presente subtópico visa apresentar os discursos trazidos pelos autores envolvendo políticas públicas de

economia criativa.

Abordando o surgimento da economia criativa, Schlesinger (2017) reitera que as origens do discurso da economia criativa são de fato políticas, porque são posições tomadas por governos que, na maioria das vezes, têm sido os principais impulsionadores desse tipo de perspectiva. Dado seu caráter reprodutivo, grande parte do próprio discurso se enquadra no domínio especializado da formulação de políticas e da implementação prática. Em consonância, Coles (2016) aponta que a análise da economia criativa começa no nível da política, porque esta é, em sua forma mais básica, um constructo político. A trajetória histórica da economia criativa está “tão ligada ao pragmatismo político na busca de novas racionalidades para o apoio do Estado às artes quanto à evolução das estratégias de desenvolvimento econômico” (COLES, 2016, p. 3, tradução nossa).

Do mesmo modo que Schlesinger (2017), outros autores citaram fases do ciclo das políticas públicas para informar sobre a importância para a economia criativa. Méndez et al. (2012) reconhecem que aprovação de uma agenda de políticas públicas voltada à promoção da economia criativa foi um momento chave para a trajetória subsequente do debate acadêmico e a reorientação de políticas relacionadas à cultura para a difusão do conceito para outros países. Já Fleischmann, Welters e Daniel (2017) argumentam que os formuladores de políticas públicas precisam estar na vanguarda da condução dessa mudança sistemática para integrar e estimular as indústrias criativas, de modo que possam contribuir para a economia regional em geral e ressaltam a importância de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento regional.

Continuando no ciclo das políticas públicas, mas focando apenas em uma de suas fases, no caso, a implementação, alguns autores salientaram a importância das abordagens “de cima para baixo” (*top-down*) e “de baixo para cima” (*bottom-up*), como forma de explicar a efetividade da política. A escolha entre uma abordagem ou outra variou conforme contexto político, institucional, forma de governo, dentre outras variáveis. Estudando o caso da Coreia do Sul, Kim (2017) ressaltou que o governo federal reconheceu a importância de estratégias de desenvolvimento de cima para baixo (*top-down*), lideradas pelo Estado, igualmente a necessidade de políticas econômicas, como a economia criativa, para promover a reabilitação da economia nacional. Divergindo de Kim (2017), Khayankan (2016) destacou a relevância da participação sociedade civil e da abordagem “de baixo para cima” (*bottom-up*), não só em políticas públicas de economia criativa e ainda defendeu que a sociedade civil está mais próxima e mais familiarizada com a comunidade e suas necessidades do que as agências

governamentais, e pode liderar a implementação de algumas políticas. Assim como Khayankan (2016), em contraponto a Kim (2017), Comunian, Gilmore e Jacobi (2015), como conclusão, destacam três principais questões políticas, a importância: das comunidades locais e o reposicionamento de profissionais e estudantes quanto ao que é considerado *core* da economia criativa, da gestão (local) das partes interessadas e engajamento na abordagem *bottom-up* dispersa nos espaços compartilhados, e por último, o surgimento de uma agenda comunitária de debate sobre a economia criativa.

Embora o ciclo de políticas públicas tenha sido vastamente utilizado quando os assuntos se cruzam (economia criativa e políticas públicas), outras teorias também foram citadas e discutidas, tais como: difusão, redes e inovação de políticas públicas. Tecendo uma crítica sobre a difusão de políticas públicas de economia criativa, Lin (2018) afirma que a incapacidade de transferir políticas e práticas criativas para outros contextos nacionais se manifesta na falta de clareza sobre qual a estratégia necessária para o desenvolvimento de cidades criativas baseada numa abordagem mais holística.

Abordando parcerias em forma de redes de políticas públicas, Fahmi e Koster (2017) acreditam que as estratégias políticas devem ser concebidas não só para incentivar as indústrias criativas, mas também para incentivar o desenvolvimento de setores baseados no conhecimento em geral, bem como a colaboração e geração de conhecimento entre eles. Boccella e Salerno (2016) acreditam que este valor impõe uma reflexão sobre as políticas nacionais e internacionais necessárias para aprofundar os laços entre os diversos campos da cultura, territórios e as relações socioinstitucionais. Pareja-Eastaway e i Miquel (2015) evidenciam que as cidades se reinventam constantemente para se adaptar às exigências do contexto, particularmente na economia do conhecimento, fazendo uso extensivo de políticas públicas. Acrescentam ainda que a década de 1980 foi o período de grandes projetos de revitalização e novas políticas urbanas no âmbito da democracia, em que os governos locais adaptaram o arcabouço legal existente e criaram novas ferramentas de governança para a tomada de decisões, como parcerias e outras formas de colaboração público-privada. Isoladamente, mas com grande relevância, De Oliveira et al. (2016) evidenciam a inovação de políticas públicas como o principal insumo na promoção do crescimento da economia criativa como estratégia de desenvolvimento econômico e social.

Ainda que as discussões a respeito de políticas públicas de economia criativa tenham sido predominantemente sobre o ciclo de políticas públicas, abordagens de implementação, difusão, redes e inovação, também surgiu como tema a significância do governo local.

Discorrendo sobre os elementos mais importantes das cidades criativas, Petrikova, Vanova e Borsekova (2015) listam os governos locais e regionais e seu enfoque quanto à gestão e à política. Segundo as autoras, “os governos locais e regionais desempenham um papel vital, pois estão em posição de fornecer um ambiente atraente para os profissionais criativos viverem e trabalharem” (PETRIKOVA; VANOVA; BORSEKOVA, 2015, p. 273, tradução nossa), além de desenvolver um ambiente com leis favoráveis, incentivando as indústrias criativas e tornando-as sustentáveis.

Seguindo com a discussão sobre o nível local, onde geralmente as políticas e decisões são tomadas e implementadas mais próximas aos cidadãos, Neuwirth (2014) afirma que o debate sobre governança é um desafio multinível, melhor descrito pelo conceito de "glocalização", podendo ser entendido como estrutura conceitual para as tarefas complexas de tentar coordenar e conectar interesses locais, coletivos e individuais, bem como políticos e econômicos. Ainda de acordo com o autor, “a falta de coerência política pode inevitavelmente se traduzir em falhas políticas devido à sua proliferação descoordenada, duplicação e fricção desnecessárias, ou inconsistências e conflitos mútuos” (NEUWIRTH, 2014, p. 15, tradução nossa).

Analisando a relevância, bem como esboçando certa preocupação, do governo local em políticas públicas de economia criativa, De Beukelaer (2014) asserta que o potencial das cidades para adequarem a ação às suas necessidades específicas e reagir mais rapidamente às mudanças torna esse nível de governança particularmente adequado ao campo cultural; entretanto, permanece a questão “de que maneira os municípios podem se relacionar com os desafios das políticas nacionais?” (DE BEUKELAER, 2014, p. 93, tradução nossa).

Apesar da grande maioria dos estudos ressaltar o potencial de geração de desenvolvimento econômico da economia criativa que seria possibilitada por meio de políticas públicas, como discutido nos subtópicos anteriores, alguns autores debruçaram-se em estabelecer uma abordagem mais crítica a esse respeito.

2.4.4.3 Críticas à Economia Criativa

As críticas encontradas nos estudos dizem respeito a uma série de aspectos inerentes ao campo da economia criativa, contudo destacaram-se as relativas: a ausência de relevância do contexto local, normatividade excessiva, insuficiência de medidas adequadas para o estabelecimento de relação entre economia criativa e desenvolvimento/crescimento econômico, precariedade dos trabalhadores criativos, foco nas áreas urbanas e cidades grandes

e carência de adequação a conjuntura brasileira.

Tratando sobre a importância das peculiaridades locais, Lin (2018) destaca a relevância do governo local em compreender a história da urbanização para identificar as vantagens de sua produção, ao invés de simplesmente aplicar a experiência de planejamento criativo de outras localidades. Complementa ainda que as complexidades espaciais e organizacionais das indústrias criativas desafiam a implementação do planejamento de políticas criativas. Em particular, as atividades de planejamento “de cima para baixo” (*top-down*) que visam criar as condições de desenvolvimento das economias criativas podem negligenciar as condições orgânicas de cultivar *clusters* criativos. Mesmo afirmando que a intervenção do Estado é central na promoção de economias criativas, como ressalva, acrescenta que os governos locais devem construir melhores ambientes institucionais e fomentar as transformações urbanas, incentivando o desenvolvimento das dimensões sociais e culturais da economia criativa.

Da mesma maneira que Lin (2018), Bastos, Cardoso e De Oliveira (2016) teceram uma crítica a respeito de políticas públicas tamanho único para todos (*one-size-fit-all*), argumentam que pouco adianta falar de economia criativa e do reconhecimento do potencial econômico da cultura, se um passo anterior fundamental não tiver sido dado, que é o desenho de uma política pública clara, com base no contexto local. Já Pratt e Hutton (2013) acreditam que as concepções dominantes sobre a economia criativa não forneceram ainda uma base explicativa sólida e convincente sobre a qual propor formas efetivas, ou alternativas, de governança e política. Além de contestarem discursos que proclamam políticas universalistas sem reconhecimento suficiente da contingência local-regional.

Criticando também políticas públicas de tamanho único para todos, Sternberg (2017), analisou criticamente o Relatório de Economia Criativa (UNCTAD, 2013) e evidenciou que este tipo de política exige um certo grau de criatividade entre os próprios decisores políticos; no entanto, alerta para simplesmente não imitar o que já foi implementado com sucesso em outros lugares. De acordo com o autor, o relatório dá a impressão de que as economias criativas locais e sua promoção com políticas públicas poderiam reduzir disparidades, sendo isso improvável por dois motivos. O primeiro, a economia criativa precisa de efeitos de aglomeração urbana para poder contribuir para a existência e crescimento da criatividade, o que significa que, quando a economia criativa local é forte, contribui para o crescimento econômico do que já é a região urbana mais forte, e ao fazê-lo, normalmente aumenta as disparidades inter-regionais. E por último, as economias criativas podem e devem, também,

desenvolver-se e crescer nas regiões rurais, a fim de, pelo menos potencialmente, reduzir as disparidades inter-regionais entre as regiões urbanas e rurais, entretanto, isso tende a ser bastante raro e só acontecerá em menor grau do que nas aglomerações urbanas, embora também existam alguns potenciais nas regiões rurais.

Com o foco da crítica sobre a normatividade, assim como Lin (2018), a crítica de Gibson (2015) reside no fato de que grande parte das pesquisas em economia criativa já se tornaram normativas, promovendo ideias neoliberais e cunhando uma "fórmula" de retórica e neologismos das indústrias criativas voltadas para o mercado em agendas de competição e promoção de lugares. Acrescenta, ainda, que embora estejam sendo feitos progressos significativos em relação às agendas progressivas para as indústrias criativas nas regiões, grande parte das pesquisas e conversas sobre políticas ainda reproduzem de maneira inconsciente e acrítica elementos normativos.

Apesar da grande predominância de críticas sobre a implementação de políticas públicas de tamanho único para todos, pautadas na normatividade e sem considerar as peculiaridades locais, influenciadas pelo discurso feito pela UNCTAD (2008, 2010, 2013) de que a economia criativa ocasionaria desenvolvimento econômico, alguns estudos concentraram em criticar a insuficiência de medidas adequadas para saber até que ponto a economia criativa geraria desenvolvimento/crescimento econômico, Fahmi e Koster (2017), estudando o caso da Indonésia, concluem que ainda não está claro quão importantes são as indústrias criativas para o desenvolvimento regional e em que grau essas indústrias podem ser usadas como uma ferramenta para o desenvolvimento econômico. Stojčić, Bačić e Aralica (2016), estudando o caso da Croácia, concluem que embora a ênfase sobre o efeito benéfico dos setores criativos no desempenho econômico seja frequentemente enfatizado em trabalhos teóricos, a evidência empírica ainda é bastante ambígua. A capacidade de exploração do potencial criativo da economia depende de uma ampla gama de fatores, além da especialização em indústrias criativas e dos esforços para estimular a criatividade dos indivíduos. Chapain e Comunian (2010) enfatizaram a falta de consistência nas metodologias, juntamente com as questões gerais do que pode ser e o que deve ser medido. “Essas dificuldades metodológicas e inconsistências tornam muito difícil entender como as dinâmicas locais e regionais das indústrias criativas contribuem para o desenvolvimento nacional de tais indústrias” (CHAPAIN; COMUNIAN, 2010, p. 719, tradução nossa). Adicionalmente, afirmam que ainda existem desafios a serem superados, como a falta de compreensão do setor pelos atores públicos em termos de sua contribuição social *versus*

econômica.

Ainda contribuindo para a discussão sobre a carência do estabelecimento da relação entre economia criativa e desenvolvimento econômico, mas com o enfoque sobre o trabalhador criativo, Coles (2016) afirma que mobilizar discursos da economia criativa na defesa de políticas apresenta um paradoxo para os trabalhadores cujo trabalho criativo estimula o desenvolvimento econômico. Por um lado, “a economia criativa é enquadrada como uma estratégia de desenvolvimento econômico viável e desejável para uma economia pós-industrial” (COLES, 2016, p. 2, tradução nossa). Por outro, ela normaliza e justifica características proeminentes dos mercados de trabalho e relações de emprego “baseadas em contrato, *freelance* ou trabalho por conta própria, insegurança de renda, horas extras excessivas e onde o risco é individualizado e transferido do empregador para o mundo” (COLES, 2016, p. 2, tradução nossa). Wojdyło-Preisner e Zawadzki (2015) afirmam que durante a última década houve o crescimento no interesse de pesquisas sobre o desenvolvimento dos setores criativos como impulsionadores de novos empregos e do crescimento econômico. Embora existam numerosos estudos sobre mercados de trabalho criativos, poucas análises debruçaram-se acerca da especificidade do desemprego nos setores criativos e, em particular, sobre os determinantes do risco de desemprego de longo prazo e suas implicações para a política de emprego.

Reivindicando a importância da “criatividade no campo”, bem como em cidades pequenas, Bell e Jayne (2010) desaprovam o centralismo das melhores práticas ser metropolitano, pois acreditam que isto negligencia outras formas de criatividade, incluindo aquelas encontradas no campo. Conforme os autores, nesta era de “política rápida”, é impossível pensar que as áreas rurais não se unissem ao movimento da criatividade. Ström e Nelson (2010) criticam o foco estreito no desenvolvimento econômico e a falta de explicação sobre o crescimento e o papel das atividades criativas em áreas urbanas e rurais menores. Complementam que os formuladores de políticas em algumas cidades pequenas têm a crença equivocada de que os investimentos no setor cultural inevitavelmente atrairão a classe criativa que, por sua vez, gerará empregos no setor de alta tecnologia.

Sobre a carência de adequação a conjectura brasileira, Seoane (2017) reconhece que os planos de economia criativa normalmente não abordaram diretamente questões sociais ou ambientais, ignorando, muitas vezes, as críticas que surgiram com base em evidências empíricas do Reino Unido, especialmente a natureza precária dos empregos criados pelos chamados empreendedores criativos. Consequentemente, no Brasil, “o discurso da economia

criativa entende o desenvolvimento como um aumento do crescimento econômico, mas as preocupações sociais e ambientais não são explicitamente abordadas, seja na definição de objetos de interesse no discurso ou na implementação de políticas” (SEOANE, 2017, p. 13, tradução nossa). Baseado nisso, a autora ainda acrescenta que “a economia criativa é apenas uma fachada para continuar a promover políticas culturais comerciais, independentemente das suas consequências sociais e ambientais negativas” (SEOANE, 2017, p. 13, tradução nossa).

A despeito das críticas relacionadas ao tema, muitos autores desenvolveram estudos empíricos e obtiveram resultados satisfatórios quanto ao estabelecimento de relação entre economia criativa e desenvolvimento econômico, possibilitada por meio de políticas públicas, e baseados nesses resultados empíricos propuseram recomendações.

2.4.4.4 Recomendações baseadas em estudos empíricos e contribuição da pesquisa

As recomendações foram baseadas nos resultados obtidos por cada autor em suas pesquisas empíricas, por tanto é necessária cautela já que contextos e trajetórias de cada país, estado, região e cidade são diferentes e podem ajudar a explicar tal resultado. Como principais recomendações pôde-se destacar a importância do contexto local, das condições institucionais e regulatórias e de políticas nacionais para o estabelecimento de padrões.

Discorrendo sobre a importância das especificidades locais, Lin (2018) acredita que o estudo das estratégias de economia criativa urbana deve transitar de estruturas neoliberais para entendimentos contextuais de urbanização específica, o que possibilitaria a dinâmica diversificada de *clusters* criativos; como consequência, haveria o alívio da desigualdade social, polarização regional e deslocamento de comunidades criativas existentes, incentivando um modelo de economia criativa baseado na diversidade. Ainda de acordo com o autor, “o crescimento inclusivo é a solução progressiva para assegurar que os formuladores de políticas locais efetivamente respondam às verdadeiras necessidades dos indivíduos criativos” (LIN, 2018, p. 15, tradução nossa), integrando os recursos culturais locais das comunidades aos projetos culturais, considerando as particularidades das culturas locais.

Do mesmo modo que Lin (2018), Stojčić, Bačić e Aralica (2016), estudando os efeitos inter-regionais da economia criativa, assertam que estes efeitos têm implicações importantes para os decisores políticos regionais que, ao moldarem as suas políticas, devem também ter em mente as condições nas suas mediações. Bastos, Cardoso e De Oliveira (2016), pesquisando o caso do Brasil, mais especificamente o estado de Minas Gerais, orientam como importante a definição não apenas de como medir a economia criativa, em termos de

possibilidade de geração de crescimento econômico, mas também o que medir, bem como encontrar as características adequadas a cada região, buscando identificar quais são os serviços desenvolvidos, empregos, oportunidades de renda, potencial de crescimento, competitividade, sua concentração, nível de educação e instrução do capital humano, forma espacial (ocupação territorial). Além de buscar o verdadeiro potencial existente no setor e definir qual a melhor ação para transformá-lo em um verdadeiro motor de desenvolvimento econômico para as regiões. Ainda de acordo com os autores:

as perspectivas de crescimento econômico e desenvolvimento de cidades criativas vão demandar cada vez mais planejamentos públicos e privados e a união da classe envolvida para dinamizar o setor e fazer com que haja comprometimento do orçamento público, de infraestrutura básica e assim de iniciativas que darão impulso para a criação e desenvolvimento de potenciais polos criativos nos centros urbanos (BASTOS; CARDOSO; DE OLIVEIRA, 2016, p. 1784).

Ainda evidenciando a relevância do contexto local, Petrikova, Vanova e Borsekova (2015) considerando que o desenvolvimento da economia criativa pode significar uma nova dimensão e fonte para o desenvolvimento territorial que traz novas formas de inovações, criatividade, parcerias e *networking*, as autoras indicam que para a obtenção de êxito da economia criativa, é necessário conhecer a região e apoiar os principais fatores da economia criativa: liderança e participação, conscientização e educação, infraestrutura, investimentos e políticas.

Além da atenção dada a conjuntura local que levaria ao desenvolvimento endógeno, outra questão levantada foi a valia de condições institucionais e/ou regulatórias, que incentivariam o funcionamento de políticas públicas de economia criativa. Boccella e Salerno (2016) sugerem que, para promover o fortalecimento das indústrias criativas, a nível nacional, é fundamental incentivar o desenvolvimento da rede territorial, bem como, de relações público-privadas, além de criar políticas de apoio à economia local. Acrescentam ainda que “em todas as avaliações da economia criativa, os países em desenvolvimento parecem, na verdade, carentes de condições institucionais e/ou regulatórias fundamentais” (BOCCELLA; SALERNO, 2016, p. 293, tradução nossa).

Nesse mesmo sentido, Sanchez-Serra (2014), estudando o mercado de trabalho francês, acredita que estratégias bem-sucedidas de políticas públicas devem concentrar-se no *design* e na melhoria de ambientes econômicos para indústrias criativas, sendo o principal apoio às indústrias criativas o estímulo a formação de *clusters* criativos. Tanto Boccella e Salerno (2016) quanto Sanchez-Serra (2014) recomendaram a criação de capacidades

institucionais para incentivar o desenvolvimento da economia criativa.

Mantendo o foco Estadocêntrico e mais normativo, assim como Boccella e Salerno (2016) e Sanchez-Serra (2014), analisando o caso da Tailândia, Khayankan (2016) aconselha a declarar o desenvolvimento da economia criativa como uma agenda nacional para a continuação das práticas, apesar das mudanças políticas que possam ocorrer. Além da política nacional, a política local deve ser considerada um mecanismo importante para a implementação bem-sucedida deste tipo de política pública.

As recomendações trazidas por esses autores contribuiriam para minimizar o que Markusen e Gadwa (2010) denominaram de desafio do planejamento, *design* e gestão do espaço público, que seriam o estabelecimento de parcerias, envolvimento da comunidade, financiamento adequado, excesso de regulação e etc., e levariam ao sucesso e efetividade das políticas públicas de economia criativa, as quais demandariam visão inovadora, vontade pública, atração de setores privados, apoio de líderes culturais e parceria entre setores e todos os níveis do governo.

Neste subcapítulo foram discutidas diversas pesquisas envolvendo estudos empíricos em vários países, estados, regiões e cidades. Poucas foram desenvolvidas no Brasil (BASTOS; CARDOSO; DE OLIVEIRA 2016), entretanto, a maior parte delas recomenda como possível fator de sucesso para o funcionamento da política pública de economia criativa a criação de capacidades institucionais para incentivar seu desenvolvimento, além de condições regulatórias e estabelecimento de padrões (BOCCELLA; SALERNO, 2016; KHAYANKAN, 2016; SANCHEZ-SERRA, 2014).

Com vista a contribuir para esta discussão, a presente dissertação oferece a possibilidade de análise do desenho da política pública de economia criativa nomeado de *fatores estruturantes* que visam justamente preencher este *gap* encontrado nas pesquisas quanto a temática. E também no sentido de promover um meio de analisar se as capacidades estatais, especificamente a capacidade administrativa, podem explicar a eficácia da política, sendo este estudo pioneiro em conectar temas como economia criativa e capacidade estatal por meio do desenvolvimento de uma abordagem analítica própria.

3. CAPACIDADE ESTATAL E OS FATORES ESTRUTURANTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo visa a abordar o tema capacidades estatais desde sua concepção, faz-se uma breve definição de conceito, das dimensões e das formas de medi-las. A partir disso, apresentamos a abordagem analítica partindo dos fatores estruturantes.

3.1 Capacidade Estatal

Buscando identificar os fatores que levavam ao subdesenvolvimento e a encontrar soluções para os obstáculos enfrentados pelos países denominados de Terceiro Mundo, o tema da modernização do Estado encontra-se no cerne dos debates desde os anos de 1930. As razões básicas pelas quais os países continuavam subdesenvolvidos eram relacionadas a características endógenas: baixa escolaridade da população, elites conversadoras, estrutura agrária tradicional, ausência de infraestrutura etc. Portanto, os atributos das sociedades seriam os principais causadores do problema do subdesenvolvimento, e a solução seria a modernização, que ocorreria pela emulação dos modelos de desenvolvimento e de instituições adotados pelos países considerados desenvolvidos e “modernos” (SOUZA, 2017).

Historicamente, entre as décadas de 1930 e 1970 (sobretudo no pós-Guerra), cabia ao Estado a criação de alternativas para superação do atraso econômico e social por meio da condução de um projeto de industrialização, especialmente em países subdesenvolvidos. Esta expectativa de intervenção estatal para acelerar a industrialização era vista como uma solução que levaria ao desenvolvimento (GOMIDE, 2016). Todavia, a mudança na conjuntura internacional no final dos anos de 1970 e início da década de 1980 (choques do petróleo e crise de liquidez global) levou ao questionamento do papel do Estado no desenvolvimento econômico, e o neoliberalismo se transformou em corrente hegemônica de pensamento. A teoria do desenvolvimento no pós-guerra tinha a premissa de que os aparelhos do Estado podiam ser usados para promover a mudança estrutural, cabendo a este acelerar a industrialização, modernizar a agricultura e fornecer a infraestrutura necessária à urbanização, contudo, as ações desempenhadas pelo Estado passaram a ser vistas como problema (EVANS, 1993).

Entretanto, no final dos anos de 1990, o desemprego, a instabilidade financeira e o alto grau de pobreza encontrados em países que adotaram as medidas do Consenso de Washington levaram à perda de legitimidade desta agenda. A partir daí, pode-se dizer que nenhuma posição sobre qual deve ser o papel do Estado para o desenvolvimento adquiriu hegemonia

teórica ou política – sobretudo após a crise financeira mundial de 2008-2009 (GOMIDE, 2016).

De acordo com Souza (2017), em virtude da contribuição de cientistas sociais que recorreram à história e a Max Weber (EVANS; RAUCH, 1999; EVANS, RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; MANN, 1984), o debate sobre modernização e subdesenvolvimento tomaram novo rumo, incorporando o entendimento de que os atributos do Estado são necessários, mas insuficientes para, por exemplo, a produção de bens e serviços públicos. Em outras palavras, a existência de atributos não seria suficiente para modernizar os países, mas seria necessária a criação de mecanismos capazes de viabilizar o poder do Estado e fazê-lo chegar a diversos grupos sociais e territoriais. Entre esses mecanismos estaria a construção de burocracias profissionais. Tais contribuições constituíram o que ficou conhecido como capacidade estatal (SOUZA, 2017).

Muito tem se discutido sobre o papel que o Estado deve desempenhar em prol do desenvolvimento (EVANS; RAUCH, 1999; GAITÁN; BOSCHI, 2016; GOMES, 2016; GOMIDE, 2016), mas pouco se analisa o próprio Estado, especificamente suas “capacidades para definir legitimamente objetivos coletivos e implementá-los em relacionamento com a sociedade civil” (GOMIDE, 2016, p. 15). Ao considerar o Estado como um vetor decisivo para a ruptura de padrões e estruturas ineficientes, não se pode deduzir que ele, necessariamente, atuará neste sentido (GOMIDE, 2016; SOUZA, 2015, 2016, 2017). Para que isto ocorra, há uma série de precondições que serão discutidas nos próximos subtópicos.

3.2 Breve Revisão do Conceito

O conceito de capacidades estatais adveio de estudos da sociologia e economia políticas referente ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Atualmente, o conceito vem adquirindo centralidade nas análises sobre a efetividade do Estado ou “boa governança” (CINGOLANI, 2013; GOMIDE, 2016). Na literatura existem diversas publicações sobre o tema, podendo dividi-las entre clássicas e contemporâneas, dentre as principais clássicas, destacam-se: *The Formation of National States in Western Europe*, Tilly (1975); *States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*, Skocpol (1979); *Bring the State Back in*, Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) e *Embedded Autonomy*, Evans (1995) e contemporâneas (CINGOLANI, 2013; CINGOLANI; THOMSSON; DE CROMBRUGGHE, 2015; EVANS; RAUCH, 1999;

JESSOP, 2001; SOUZA, 2017). Dentro desta literatura clássica a importância do Estado foi reestabelecida.

De acordo com Jessop (2001), a relevância do Estado foi reinstalada em duas ondas na ciência política, nos anos 1960 pelas teorias marxistas sobre o Estado capitalista e nos anos 1970 e 1980 através do movimento institucional estadista (CINGOLANI, 2013).

A primeira onda ocorreu na Europa e foi motivada pela necessidade da reavaliação da visão marxista do Estado, considerando economia do bem-estar que emergia. Enquanto marxistas tradicionais adotam uma visão mais instrumentalista do Estado, na qual as elites o usariam para regular e reproduzir o sistema capitalista a seu favor (CINGOLANI, 2013). Entretanto, os efeitos redistributivos das novas políticas de bem-estar começaram a sugerir que o aparelho estadual é dotado de autonomia relativa da classe dominante, o que trouxe novos entendimentos quanto o papel do Estado. Segundo Marx, o valor estratégico das políticas de bem-estar é o de que elas ajudariam a promover o progresso das forças produtivas no capitalismo. Entretanto, a estratégia social-democrata consistia no argumento de que a política social resultaria também em mobilização de poder. Ao erradicar a pobreza, o desemprego e a dependência completa do salário, o *welfare state* aumentaria as capacidades políticas e reduziria as divisões sociais que são as barreiras para a unidade política dos trabalhadores. A questão principal é que o Estado se posiciona de maneira que as necessidades coletivas do capital sejam satisfeitas. A teoria parte, assim, de dois pressupostos cruciais: primeiro, que o poder é estrutural e segundo, que o Estado é "relativamente" autônomo das classes dirigentes (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A segunda onda ocorreu nos Estados Unidos adotando uma perspectiva desviante tanto dos marxistas quanto dos behavioristas nos estudos da ação governamental (CINGOLANI, 2013). Esta onda marcou a mudança do foco na sociedade para o Estado, pautada na tradição weberiana dos Estados modernos, onde duas principais características sobressaíram: “a importância da monopolização do poder coercitivo pela administração central e a formação de quadros de serviço público profissionais, permanentes e isolados” (CINGOLANI, 2013, p. 4, tradução nossa).

Os autores clássicos que abordaram a importância da monopolização do poder coercitivo são Tilly (1975) e Midgal (1988). Tilly (1975) visava estudar o papel da guerra na formação dos Estados na Europa ocidental. Para o autor, “o nível do Estado é determinado pela sua capacidade em arrecadar impostos, isto é, a capacidade de construir um aparato que

extraia efetivamente os recursos necessários da população e verifique seus esforços para resistir à extração dos recursos” (TILLY, 1975, p. 40, tradução nossa).

Já Midgal (1988) atentou em demonstrar como as capacidades estatais configuravam-se em países em desenvolvimento tentando responder por que alguns países são capazes de estabelecer regras comportamentais mais efetivas para a sociedade enquanto outros não? Asserta que sociedades fortes afetam a capacidade do Estado em atingir seus objetivos, já que esta teria maior poder em resistir às ordens do Estado. Para tanto, o autor define como capacidade estatal “a habilidade dos líderes do Estado em usar suas agências para induzir as pessoas a fazerem o que eles querem que elas façam” (MIDGAL, 1988, prólogo, tradução nossa), priorizando as capacidades extrativa, regulatória e penetração no território. Em contraste com a visão Estadocêntrica, o autor afirma que a chave para explicar a capacidade estatal é a distribuição do controle social entre diversas organizações, incluindo o Estado (CINGOLANI, 2013; CINGOLANI; THOMSSON; DE CROMBRUGGHE, 2015).

Dentre os estudos envolvendo tanto a importância da monopolização do poder coercitivo quanto a formação de quadros de serviço público profissionais, permanentes e isolados podemos destacar os trabalhos de Evans (1995); Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985); Skocpol (1979); Weiss (1998).

Skocpol (1979) analisa a interação entre o aparato estatal, elites e burocratas, demonstrando que a natureza desta interação pode determinar a autonomia de poder do Estado, focando na capacidade administrativa, também reconhecendo a necessidade das capacidades coercitiva e extrativa. A autora demonstra como a falta de controle total do aparelho estatal pela classe aristocrática é fundamental para criar o vazio pelo qual as oportunidades para as revoluções sociais emergem e desencadeiam mudanças fundamentais no Estado.

Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), propõem demonstrar como a autonomia do Estado opera na busca por diferentes metas políticas. Skocpol (1985, p. 9, tradução nossa) define capacidade estatal como a “habilidade para implementar objetivos oficiais, especialmente sobre a atual ou potencial oposição de grupos sociais poderosos ou diante de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes”.

Evans (1995) analisa a forma pela qual a capacidade transformativa dos Estados tem o poder de promover crescimento econômico por meio da mudança estrutural em países recém-industrializados. O cerne do seu trabalho não está em quanto o Estado intervém, mas em quais formas as economias modernas são capazes de ajustarem-se à divisão mundial de trabalho.

Evans (1995) argumenta que a gama de ações que um governo pode tomar depende dos diferentes tipos de estruturas estatais existentes, ou do grau de autonomia incorporada, uma combinação de coerência burocrática interna dentro das agências e conexão externa com setores industriais. Dependendo do nível de autonomia incorporada, por sua vez, os Estados passam a serem predatórios, intermediários ou de desenvolvimento.

Weiss (1998), em consonância com Evans (1995), estuda a capacidade transformativa do Estado no contexto da globalização. Defendendo a necessidade do Estado na coordenação de mudanças industriais para enfrentar a competição internacional. A autora enfatiza a persistência da centralidade do Estado na economia, desafiando os pontos de vista da opinião pública sobre o desaparecimento do Estado em um mundo crescente globalizado (CINGOLANI, 2013; CINGOLANI; THOMSSON; DE CROMBRUGGHE, 2015).

E por último, trabalhos abrangendo a formação de quadros de serviço público profissionais, permanentes e isolados pode ser encontrados em Evans e Rauch (1999) e Geddes (1994). Geddes (1994) concentrando nos países latinos tenta responder quais são os determinantes das decisões políticas para designar gerentes públicos com base em princípios meritocráticos em contraste com preocupações partidárias. A autora define a capacidade estatal como o poder de implementação do Estado, uma tarefa que depende da burocracia:

Este poder de implementação depende das chances dos países de construir uma burocracia isolada, o que, por sua vez, depende dos avanços em direção a reformas administrativas orientadas para o mérito. Para responder a pergunta inicial, ela introduz a noção do dilema do político: um presidente enfrenta uma compensação entre a nomeação de gerentes estaduais competentes que aumentam as chances de promover crescimento e desenvolvimento e apontando gerentes partidários para tranquilizar seu próprio apoio. O caminho que será feito depende de uma série de condições: os incentivos de carreira do líder, a posição do líder dentro do partido, a disciplina do partido, a idade do partido e a distribuição dos assentos parlamentares (GEDDES, 1994 *apud* CINGOLANI; THOMSSON; DE CROMBRUGGHE, 2015, p. 5, tradução nossa).

Evans e Rauch (1999) entendem a capacidade estatal como uma burocracia profissionalizada e afirmam que este tipo de burocracia gera capacidade administrativa. Para medir o grau de profissionalização desenvolveram uma escala Weberiana (*Weberianess*) e buscaram relacionar os resultados alcançados na escala Weberiana com o crescimento econômico em 35 países semi-industrializados, conseguindo uma correlação forte entre as variáveis (escala Weberiana e crescimento econômico).

No Brasil, o modelo de capacidades estatais foi empregado na análise de diversas políticas como de *desenvolvimento*, Gaitán e Boschi (2016) analisam o papel das coalizões de

governo na formulação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico, enfocando em qual medida a formação de coalizões de apoio a uma plataforma desenvolvimentista é eficiente em formular e implementar políticas públicas sustentáveis no médio e longo prazos, de modo a conformar uma agenda nacional de desenvolvimento. Gomes (2016), por sua vez, analisa em que termos a formação de instituições de representação extraparlamentares, na esfera das relações Estado-sociedade, pode representar uma expansão das capacidades estatais de interlocução entre o Estado e a sociedade civil que possibilite a formulação de novas políticas de desenvolvimento, beneficiando-se eventualmente de uma janela de oportunidade. Gomide (2016) busca evidenciar as vantagens e as desvantagens do Brasil em relação a países emergentes, extraindo-se elementos para melhorar a efetividade da ação governamental em um conjunto de políticas consideradas críticas para o desenvolvimento nacional, tais como inovação, ciência, tecnologia, desenvolvimento industrial e etc.

Pesquisando sobre *profissionalização e qualidade da burocracia*, Souza (2016) focando na esfera federal de governo, analisa a profissionalização, qualificação e forma de recrutamento dos quadros burocráticos de agências governamentais no Brasil e na Argentina, com o objetivo de investigar a capacidade de implementação de políticas. Já em *inovação*: Castro (2016) analisa a capacidade estatal de formular e implementar estratégias de inovação, e de contornar e evitar armadilhas, em países de renda média, nos casos de Brasil, China e Argentina. Jaguaribe (2016) examina a evolução da política tecnológica chinesa do ponto de vista de seus objetivos, sua governança e sua visão de futuro, propondo que a política tecnológica, no seu processo de reforma, foi se transformando em abrangência e complexidade, de modo a formar um paradigma de política técnico-industrial.

Por sua vez, analisando a política *industrial*, Delgado (2016) estuda a China, a Índia e o Brasil, destacando as políticas industriais mais abrangentes desenvolvidas nos três países desde 1998, bem como os dilemas de coordenação vividos pela China e pela Índia para a implementação de tais políticas e por fim, avalia os dilemas brasileiros, em contraste com a trajetória da China e da Índia. Em políticas de *infraestrutura energética*, Santana (2016) analisa os BRICs, não somente as condições físicas da capacidade, como também as condições de financiamento e sustentação burocrática. Avalia algumas hipóteses de análises centradas no papel da estrutura nacional de finanças e procura demonstrar as vantagens do sistema coordenado por crédito bancário, como instrumento para superar as defasagens tecnológicas do regime produtivo. Já analisando a política *ambiental*, Fonseca (2016) investiga a adoção de procedimentos de licenciamento ambiental no Brasil, na Índia e na

China em uma área crítica para a ambição desenvolvimentista desses países, tanto no quantitativo de sua utilização quanto nos conflitos ambientais gerados, a área de construção de barragens e geração de infraestrutura hidrelétrica;

Analisando políticas de *trabalho e seguridade social*, Lanzara (2016), em perspectiva comparada, estuda os sistemas de proteção social da África do Sul, da Argentina e do Brasil, destacando os diferentes graus de articulação existentes entre suas políticas previdenciárias e de proteção ao trabalho. Por meio da noção de capacidade estatal, busca averiguar como os países em questão vêm construindo ou mobilizando essa capacidade no campo da regulação pública do trabalho e da previdência social, em face dos desafios colocados pela globalização econômica;

Envolvendo a política *social*, Bichir (2016) estuda as principais condições que permitiram o desenvolvimento de programas nacionais de transferência de renda no âmbito dos sistemas de proteção social de Brasil, Argentina e África do Sul, centrando sua análise nas condições político-institucionais para o surgimento e o desenvolvimento desses programas na agenda de políticas, bem como suas articulações com outras políticas sociais – tais como as de assistência social, educação, saúde e geração de emprego e renda;

Investigando a política de *comercio exterior e cooperação internacional*, Anastasia e Las Casas (2016) examinam as capacidades estatais relacionadas à cooperação internacional bilateral entre Brasil e China e entre Brasil e África do Sul, partindo do pressuposto de que as instituições políticas afetam o comportamento dos atores, a dinâmica de interação entre eles e os resultados do jogo e questionando como diferentes instituições políticas informam a construção de diferentes capacidades estatais relativamente à cooperação internacional bilateral. Leopoldi (2016) analisa as mudanças no formato do capitalismo brasileiro nas duas últimas décadas, apontando para algumas de suas transformações, bem como para as mudanças no meio empresarial do país. Toma como unidade de análise as políticas de desenvolvimento voltadas para a internacionalização da economia, que envolvem diversas agências e ministérios, tornando-se parte da agenda da política externa e da diplomacia brasileiras. Mostra como a agenda das últimas décadas tem como objetivo a inserção do país na economia internacional por meio de uma ação efetiva do Estado.

Já analisando o processo de modernização do Estado brasileiro, Souza (2017) associa o conceito de capacidade estatal à profissionalização da burocracia federal que atua na formulação e implementação de políticas públicas.

A partir de toda a discussão do conceito de capacidade estatal, bem como, o levantamento dos autores pioneiros e contemporâneos, pode-se afirmar que relevância do tema para esta dissertação figura-se na complementariedade dos estudos desenvolvidos especialmente por Evans e Rauch (1999) e Souza (2016, 2017). Isto é, ambos autores focaram na profissionalização da burocracia como forma de explicar a capacidade estatal burocrática/administrativa, entretanto, sem levar em consideração os recursos e instrumentos de que essa burocracia dispunha, sendo este o *gap* que esta pesquisa visa preencher na literatura em capacidade estatal.

Como posto, cada autor tinha como foco de análise um tema específico dentro de capacidade estatal, que foi denominado na literatura de “dimensões” dessas capacidades e para melhor entendimento serão discutidas a seguir.

3.3 Dimensões da Capacidade Estatal

Para melhor explicar a capacidade estatal, alguns autores propuseram dimensões que abarcassem a magnitude do termo (CINGOLANI, 2013; EVANS, 1995; GOMIDE, 2016; HENDRIX, 2010; MANN, 1993, 2012; SOUZA, 2017). O presente subtópico pretende discutir as principais dimensões propostas por autores nacionais e internacionais.

Um dos primeiros autores a tratar na capacidade estatal a necessidade de dimensionar o tema foi Mann (1993). O autor definiu quatro tipos de fontes de poder social, sendo elas: ideológica, econômica, militar e política, sendo a última de domínio do Estado. Ainda segundo Mann (1993), o Estado exerce dois tipos de poder: despótico e infraestrutural. O poder despótico é o poder de se impor sobre a sociedade. Já o infraestrutural está mais relacionado com a capacidade institucional do governo central, despótico ou não, para penetrar no território e implementar decisões.

Por sua vez, Evans (1995) analisa as formas pelas quais o comportamento do Estado tem um poder de configurar a mudança estrutural e promover crescimento industrial por meio da sua capacidade transformativa (CINGOLANI, 2013). De acordo com Evans (1995), o Estado pode desempenhar quatro papéis principais para intervir na economia. O primeiro deles é de “custódia” ou “regulador geral”, o segundo é de “criador”, provedor de bens e serviços, o terceiro de “obstetrícia” atraindo capital para novos setores, e por último, de “agricultor” nutrindo e desenvolvendo esses setores. Os resultados do desenvolvimento iriam depender de como esses papéis do Estado eram combinados (CINGOLANI, 2013).

Por meio de uma revisão sistemática de literatura sobre o tema, Cingolani (2013), agrupou uma série de estudos sobre capacidade estatal em sete principais dimensões. Para a autora, capacidade estatal pode ser uma ou uma combinação dessas dimensões. A primeira delas é a *coercitiva/militar*, que consiste basicamente na capacidade do Estado em monopolizar a administração do poder coercitivo. A segunda é a *capacidade fiscal*, que enfatiza o poder do Estado para extrair recursos da sociedade, principalmente na forma de imposto, entretanto, pode também referir-se à eficiência nos gastos do governo (DINCECCO, 2011). Nesta dimensão, um dos autores mais reconhecidos é Tilly (1975), que acreditava que a capacidade fiscal tinha relação direta com construção de um aparato repressivo, basicamente para extrair recursos da população para financiar guerras. A terceira é a capacidade *administrativa ou capacidade de implementação*, que tem raízes nas tradições Weberianas, pautada na existência de uma burocracia profissional e insulada. Nesta dimensão, os trabalhos mais importantes da área são dos autores Evans e Rauch (1999), que criaram um escala Weberiana, e Souza (2016), que criou o índice de qualidade da burocracia para medir a capacidade estatal administrativa/burocrática. Ambos os trabalhos serão discutidos no próximo subtópico. A quarta é a *capacidade transformativa ou de industrialização*, que consiste na capacidade do governo de intervir no sistema produtivo e moldar a economia. A quinta é a *capacidade relacional ou cobertura territorial*, que “busca capturar até que ponto o Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar interações sociais dentro de suas ações” (CINGOLANI, 2013, p. 31, tradução nossa). A sexta é a *capacidade legal*, originada do “governo limitado”. A sétima, e última, é a *capacidade política*. E refere-se ao nível de poder acumulado pelos líderes eleitos para forçar as prioridades políticas entre os diferentes atores institucionais (partidos, Congressos, Câmaras e etc.).

Para Gomide (2016), a capacidade estatal poder ser abarcada nas seguintes dimensões: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política: a capacidade coercitiva diz respeito ao papel do Estado em manter a ordem pública e a defender seu território. Esta dimensão pode ser encontrada em estudos sobre os “Estados frágeis, isto é, países caracterizados pelo fraco poder ou legitimidade de seus Estados para proteger seus cidadãos, deixando-os vulneráveis a eventos de risco, como conflitos internos, violência, fome etc” (GOMIDE, 2016, p. 23). A capacidade fiscal, financeira ou de financiamento enfoca o papel do Estado na extração recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos como forma de financiamento de seus programas e para o provimento de bens e serviços públicos. A capacidade administrativa ou burocrática refere-se à habilidade de implementação das

políticas públicas. Para tanto, seria necessária a existência de uma burocracia profissional dotada de recursos e de instrumentos necessários. A dimensão relacional concerne às habilidades das burocracias do Estado em se conectar com os diferentes grupos da sociedade. Desta dimensão “adviria a capacidade dos governos de mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações” (GOMIDE, 2016, p. 23). A dimensão legal ou regulatória refere-se às capacidades do Estado em definir e garantir as “regras do jogo” que vão normatizar as interações dos atores. Está relacionada à garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, bem como à função dos governos em regular a atividade econômica. Por último, a capacidade política ou de condução (*steering capacity*) diz respeito ao poder de agenda ou à faculdade dos governos eleitos em fazer valer suas prioridades. Evidencia tanto as “competências de planejamento estratégico e fixação de objetivos de longo prazo quanto o poder de veto de atores político-institucionais sobre as decisões do Poder Executivo” (GOMIDE, 2016, p. 23).

Apesar dos autores apresentarem diversas dimensões das capacidades estatais, Hendrix (2010) argumenta que três tipos de capacidade são frequentemente encontradas em estudos, sendo elas: capacidade militar, capacidade administrativa ou burocrática e qualidade e coerência das instituições políticas.

Contudo, Hanson e Sigman (2013) acreditam que o universo do Estado tem pelo menos seis funções: a manutenção da ordem, proteção dos direitos de propriedade, cumprimento de contrato, provisão de bens e serviços públicos, competência técnica, coordenação de informações e medidas. Entretanto, Cingolani (2013, p. 36), acredita que essas funções podem ser abrangidas em três dimensões das capacidades estatais: extrativa, coercitiva e administrativa.

Souza (2017) acredita que o conceito incorpora quatro grandes grupos: político, legal, organizacional/administrativa e de políticas públicas:

o componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas. Contudo, uma das mais importantes ressalvas sobre a capacidade do Estado é sua desigualdade ou variedade entre áreas de políticas públicas (SOUZA, 2017, p. 31).

Apesar de haver uma gama de autores que propõem dimensões para a capacidade estatal, muitas delas são similares, como as trazidas por Gomide (2016) e Cingolani (2013), com exceção da capacidade transformativa ou de industrialização. Algumas podem ser abarcadas dentro outras capacidades (HANSON; SIGMAN, 2013).

O Quadro 1 traz os principais conceitos de capacidade estatal encontrados na literatura, bem como a relação com a dimensão enfatizada pelos autores.

Quadro 5 - Conceituação de Capacidade Estatal na Literatura e Relação com a Dimensão Enfatizada

Autor(es)	Conceituação de Capacidade Estatal	Dimensão Enfatizada⁴
Huntington (1968)	A capacidade do Estado é a durabilidade, complexidade, adaptabilidade, coerência e autonomia de organização e procedimentos.	Burocrática/Administrativa
Tilly (1975)	No processo de formação do estado na Europa Ocidental, o nível do Estado é definido pela construção de um aparelho de Estado repressivo que "efetivamente extraia os recursos necessários da população local e verifique seus esforços para resistir à extração de recursos".	Coercitiva e Fiscal
Skocpol (1979)	A integridade soberana e o controle administrativo-militar estável de um determinado território são condições prévias para a capacidade de qualquer estado em implementar políticas. Além disso, funcionários leais e qualificados e recursos financeiros abundantes são básicos para garantir a eficácia de todos os objetivos.	Burocrática/Administrativa
Skocpol (1985)	Capacidade Estatal é a capacidade de "implementar objetivos oficiais, especialmente sobre a oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou diante de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes".	Burocrática/Administrativa, Fiscal e Coercitiva
Rueschemeyer e Evans (1985)	Eficácia da intervenção estatal na economia. A intervenção efetiva requer uma burocracia capaz e boa coordenação e coerência entre as organizações do Estado	Transformativa e Administrativa
Levi (1988)	A capacidade do Estado de fornecer bens coletivos aumentando a receita	Fiscal
Evans (1986; 1995)	A chave para a Capacidade Estatal é a autonomia incorporada: uma combinação de poder de isolamento administrativo e um certo nível de incorporação do Estado na estrutura produtiva	Relacional, Transformativa e Burocrática
Mann (1986; 1993)	O poder despótico é "a gama de ações que a elite estatal está habilitada a empreender sem negociações rotineiras e institucionalizadas com grupos da sociedade civil. O poder infraestrutural, por outro lado, é" a capacidade de penetrar efetivamente na sociedade civil e implementar decisões políticas ou usar recursos em toda região.	Administrativa, Relacional e Cobertura Territorial
Midgal (1988)	Capacidades são "as habilidades dos líderes para usar as agências do Estado para fazer com que as pessoas na	Relacional e Cobertura Territorial

⁴ A autora não explanou sobre a forma de enquadramento das pesquisas nas dimensões enfatizadas. Contudo, o método utilizado por mim foi localizar em cada pesquisa a dimensão trazida pelos próprios autores no decorrer do texto.

	sociedade façam o que querem que elas façam. Ou para alcançar os tipos de mudanças na sociedade que seus líderes buscavam através do planejamento, políticas e ações. Estes incluem "as capacidades para penetrar na sociedade, regular as relações sociais, extrair recursos e apropriar ou usar recursos de maneiras determinadas".	
Weaver e Rockman (1993)	Listam dez capacidades estatais universais, dentre as quais servem para manter as prioridades; inovar quando as políticas antigas falharem e garantir a implementação efetiva das políticas.	Política e Relacional
Geddes (1994)	A capacidade de implementar políticas iniciadas pelo Estado depende da capacidade de tributar, coagir, moldar os incentivos enfrentando os setores privados e tomar decisões burocráticas efetivas durante a implementação. Todas essas habilidades dependem, por sua vez, da existência de organizações burocráticas efetivas.	Fiscal, Coercitiva e Administrativa
World Bank (1997)	A Capacidade Estatal é definida como: a capacidade de empreender e promover ações coletivas de forma eficiente.	Política e Relacional
Weiss (1998)	A capacidade de "conceber e implementar políticas que aumentam o excedente de investimento da sociedade ou, como mencionado anteriormente, a capacidade de coordenar as mudanças industriais para enfrentar o contexto em mudança da concorrência internacional.	Transformativa
Evans e Rauch (1999)	O "nível Weberiano" é o grau em que as agências fundamentais do Estado são caracterizadas pelo recrutamento meritocrático e oferecem carreiras previsíveis e de longo prazo.	Burocrática/Administrativa
Centeno (2002)	A Capacidade Estatal é a capacidade da autoridade política relevante para fazer valer seus desejos.	Administrativa e Política
Fearon e Laitin (2003)	A capacidade do Estado é "a capacidade policial e militar do governo e o alcance das instituições governamentais nas áreas rurais".	Coercitiva e Cobertura Territorial
Fukuyama (2004)	Capacidade estatal como "a capacidade dos Estados de planejar e executar políticas e aplicar as leis de forma limpa e transparente.	Administrativa e Legal
Charron e Lapuente (2010)	A capacidade de um Estado para realizar suas atividades de forma eficiente e sem corrupção.	Burocrática/Administrativa
Acemoglu, Ticchi e Vindigni (2006; 2011)	A eficiência do Estado envolve as habilidades de uma autoridade central para monitorar burocratas	Política e Legal
Besley e Persson (2007; 2009)	Alta capacidade é um bom cumprimento dos direitos de propriedade e contratos.	Legal e Fiscal
Bäck e Hadenius (2008)	A capacidade do Estado é multidimensional: monopólio dos militares, monopólio da capacidade fiscal, alta autonomia burocrática, monopólio da capacidade legal.	Coercitiva, Fiscal, Administrativa e Legal
Soifer (2008)	Três abordagens para o poder infraestrutural: a) relação entre o Estado e suas instituições radiais; b) capacidade da administração central; c) alcance territorial do Estado.	Relacional, Administrativa e Cobertura territorial
Besley e Persson (2008)	No centro da Capacidade Estatal está a capacidade de cobrar impostos para financiar bens públicos e fazer transferências.	Fiscal
Robinson (2008)	Coordenação do conhecimento em locais fragmentados de governança	Relacional
Cardenas (2010)	A Capacidade Estatal é definida como a capacidade do Estado de gerar receita fiscal do público.	Fiscal

Kocher (2010)	Cinco características de Estados fortes que são viáveis: a) centralização e unificação; b) capacidade de riqueza e tributação; c) burocracia profissional; d) poucas restrições do regime; e) exército forte.	Coercitiva, Fiscal, Administrativa e Política
DeRouen et. al. (2010)	A capacidade é a habilidade do estado de atingir os objetivos que persegue, possivelmente diante da resistência dos atores dentro do Estado.	Coercitiva
McBride, Milante e Skaperdas (2011)	Capacidade Estatal denota o nível de compromisso que pode ser alcançado, mas que pode mudar ao longo do tempo a influência de pessoas de fora, bem como as ações dos principais atores nos países	Legal
Dincecco e Prado (2012)	A capacidade fiscal é a capacidade dos estados de aumentar as receitas fiscais.	Fiscal
Besley e Persson (2011)	Capacidade institucional do estado para levar a cabo diversas políticas que oferecem benefícios e serviços às empresas domésticas.	Coercitiva, Legal e Fiscal
Hamm, King e Stuckler (2012)	A Capacidade Estatal é entendida como a existência do poder infraestrutural: a capacidade do Estado de penetrar na sociedade e realizar seus objetivos	Infraestrutural e Cobertura Territorial
Knusten (2013)	A Capacidade Estatal é entendida como a implementação bem-sucedida de políticas públicas através de uma burocracia seguidora das leis e eficiente	Administrativa, Legal e Fiscal
Fukuyama (2013)	A capacidade é definida pelos insumos para a burocracia, como o nível de educação dos funcionários do governo.	Burocrática/Administrativa
Souza (2015, 2016)	Capacidade Estatal é definida como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las.	Burocrática/Administrativa
Bichir (2016)	As capacidades do Estado derivam não só das competências de formulação e implementação de suas políticas, mas também da construção de apoio à agenda entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes.	Burocrática/ Administrativa e Relacional
Jaguaribe (2016)	As capacidades estatais abarcam tanto as burocracias e as instâncias de ação do Estado como a dinâmica de atuação política – isto é, a capacidade de formular políticas, construir e coordenar consensos, e abrir espaços de política pública (<i>policy spaces</i>) entre objetivos e oportunidades.	Burocrática/ Administrativa, Política e Relacional

Fonte: Adaptado de Cingolani (2013, p. 29–30, tradução nossa)

Após estabelecer as principais dimensões propostas por autores nacionais e internacionais, bem como, trazer os principais conceitos de capacidade estatal e relacionar com a dimensão enfatizada por estes, resta ainda discutir quais as formas de medi-las presentes na literatura, conforme segue.

3.4 Formas de Medir Capacidade Estatal

De acordo com Cingolani (2013, p. 38, tradução nossa), existem três tipos de abordagens para medir capacidade estatal: “escolher uma medida genérica, escolher uma

definição limitada e unidimensional com *proxies* correspondentes ou escolher um composto multidimensional de índices (ou várias medidas para cada dimensão)”.

O primeiro trabalho que se debruçou em como medir a capacidade estatal foi o de Geddes (1994) que enfatizou a capacidade administrativa/burocrática desenvolvendo sua própria medida denominada de índice estratégico de nomeação (*appointment strategy index*), indicador composto para medir o critério de nomeações executivas, se é partidário ou baseado em competências. E também, a capacidade estatal foi medida pelo número de reformas administrativas. Evans e Rauch (1999) enfatizaram a capacidade administrativa/burocrática desenvolvendo uma escala Weberiana para medir recrutamento meritocrático, salários e carreira.

Já Acemoglu, Johnson e Robinson (2001) utilizam a capacidade legal como forma de avaliação sobre risco de expropriação e repúdio a contratos governamentais utilizando como fontes de dados *ICRG-PRS Group*. Utilizando a mesma fonte de dados, Bäck e Hadenius (2008) mediram a capacidade estatal administrativa/burocrática para a qualidade da burocracia e controle de corrupção; Besley e Persson (2009) a proteção ao investidor; Hendrix (2010) avaliou a qualidade burocrática e medida de expropriação de risco; Cárdenas (2010) o índice de confisco definitivo e nacionalização; Cárdenas, Eslava e Ramírez (2011) analisaram as capacidades fiscal e legal em diversos países; Hanson e Sigman (2013) a capacidade legal no Estado de Direito, a qualidade da burocracia e militares na política; Besley e Persson (2011) a qualidade da burocracia e índice de proteção de direito de propriedade em 1997; Knutsen (2013) o índice de qualidade da burocracia.

Mais recentemente, na literatura nacional, Souza (2015, 2016, 2017) criou o índice da qualidade da burocracia para comparar a capacidade burocrática/administrativa no Brasil e na Argentina, e analisou também o processo de modernização do Estado brasileiro associando-o ao conceito de capacidade estatal, a profissionalização da burocracia federal que atua na formulação e implementação de políticas públicas. Marengo, Strohschoen e Joner (2017) examinaram a participação do IPTU na arrecadação municipal, relacionando variações na arrecadação do imposto patrimonial com o tamanho dos municípios, ciclos partidários e eleitorais e perfil e qualidade da burocracia municipal. Steffen (2017) testou a relação entre a capacidade estatal, em países Latino-americanos e do Caribe, e a alocação dos recursos financeiros de um Banco Multilateral de Desenvolvimento, chegando ao resultado de que há relação entre a capacidade estatal e a distribuição do financiamento do Banco Mundial em

política social, no sentido que quanto maior a capacidade estatal dos países, maior a quantidade de aportes financeiros do Banco que estes obtêm.

O Quadro 2 traz alguns trabalhos que atentaram em medir a capacidade estatal, seja criando a própria medida ou por meio de formas na literatura.

Quadro 6 - Formas de Medir Capacidade Estatal na Literatura

Autor(es)	Medidas de Capacidade Estatal	Fonte	Dimensão da Capacidade Estatal⁵
Geddes (1994)	Índice de Estratégia de Nomeação: um indicador composto que mede se os critérios para nomeações executivas são partidários ou baseados em competências. Além disso, a capacidade estatal é aproximada pelo número de reformas administrativas.	Elaboração da autora	Burocrática/ Administrativa
Evans e Rauch (1999)	Nível Weberiano do Estado: Dados Weberianos do Estado, medindo recrutamento meritocrático, arranjos salariais e carreiras.	Elaboração dos autores	Burocrática/ Administrativa
Acemoglu, Johnson e Robinson (2001)	Restrições ao executivo: avaliação da pesquisa sobre risco de expropriação e repúdio a contratos governamentais.	ICRG-PRS Group	Legal
Centeno (2002)	Data do primeiro censo nacional	Goyer et. al. (1983)	Infraestrutural/ Genérica
	Densidade ferroviária em 1990	Mitchel (1983)	
Bockstette, Chanda e Pattermann (2002)	Statehist5: Índice de Antiguidade Estatal	Elaboração dos autores	Genérica
Fearon e Laitin (2003)	Log do PIB <i>per capita</i>		Genérica
Bäck e Hadenius (2008)	Qualidade da Burocracia e Controle da Corrupção	ICRG-PRS Group	Burocrática/ Administrativa
Soifer (2008)	Capacidade Nacional sobre receitas e despesas nacionais na Europa Ocidental	Mann (1993) e Straus (2006)	Burocrática/ Administrativa
	Variação territorial na capacidade do Estado em forçar a conformidade	Kalvas (2006), Goodwin (2001) e Soifer (2006)	Controle Territorial
	Efeitos da política estadual na identidade social	Weber (1976) e Vaughan (1997)	Relacional
Besley e Persson (2008)	Cobrança de impostos como parte do PIB	Baunsgaard e Keen (2005)	Fiscal/Extrativa
	Imposto de renda como parte do imposto total		
	Taxa de inflação média		
Besley e Persson (2009)	Taxa de crédito privado ao PIB	King e Levine	Legal

⁵ A autora não explicou sobre a forma de enquadramento das pesquisas nas dimensões das capacidades estatais, entretanto, a capacidade genérica foi entendida quando a própria autora não conseguiu encaixar em nenhuma dimensão, ou dimensões específicas.

		(1993)	
	Acesso ao crédito	Doing Business	
	Proteção ao investidor	ICRG-PRS Group	
	Índice de políticas governamentais anti-diversas (soma de cinco indicadores diferentes)	IMF/WDI	Fiscal/Extrativa
	Menos um a parcela dos impostos comerciais em impostos totais		
	Menos um a parte do comércio e impostos indiretos em impostos totais		
	Participação do imposto de renda sobre no PIB		
	Participação dos impostos no PIB		
Hendrix (2010)	Pessoal Militar <i>per capita</i>	Correlates of War (CoW), Material Capabilities Dataset	Coercitiva
	Pesquisa sobre avaliação de qualidade burocrática	ICRG-PRS Group	Burocrática/ Administrativa
	Medidas de expropriação de risco		
	Exportações de <i>commodities</i>	WDI	Burocrática/ Administrativa
	Imposto total/PIB		
	Capacidade política relativa: <i>ratio</i> da receita fiscal real / receita fiscal esperada	Kugler e Arbetman (1997)	Fiscal/Extrativa
	Níveis de Produção de Petróleo e Reservas Comprovadas	BP Statistical Review of World Energy and Other Sources (Humphreys 2005)	
	Coerência Política entre características Democráticas e Não Democráticas	Polity 2	
	Recrutamento Executivo; Participação Eleitoral e Restrições a Autoridade Executiva	Scalar Index of Politics (SIP) (GATES et. al. 2006)	Política
Democracia Política	Polity2		
Fortin (2010)	Qualidade da Provisão dos Bens Públicos consiste em um índice de 5 itens (para a Europa)		
	Níveis de Corrupção	CPI-TI, Heritage Foundation	Burocrática/ Administrativa
	Qualidade de proteção de direitos de propriedade	Heritage Foundation	Legal
	Capacidade de Tributação: Ratio da receita tributária no PIB	IMF	Fiscal/Extrativa
	Progresso na Reforma Infraestrutural, indicadores de infraestrutura	EBRD	Infraestrutural
	Proporção de dinheiro não monetário em relação a oferta monetária total (proporção de moeda em relação ao dinheiro detido nos bancos)	IMF complementado com EIU	Legal

Thies (2010)	Receita Total/PIB; Imposto total/PIB; capacidade política relativa	Johnson & Rabinowitz (2005)	Fiscal/Extrativa
Buhaug (2010)	Capacidade política relativa: receita fiscal real / receita fiscal esperada	Kugler & Arbetman (1997)	Fiscal/Extrativa
Kocher (2010)	O poder do exército	Proposição Empírica	Coercitiva
	Burocracia Profissional		Burocrática/ Administrativa
	Capacidade de riqueza e tributação		Fiscal/Extrativa
	Redes Rodoviárias		Infraestrutural
	Restrições do regime		Política
Hamm e King (2010)	Taxa de homicídios como <i>proxy</i> para a capacidade estatal	WHO	Genérica
Cardenas (2010)	PIB dividido pelo total da receita	Baunsgaad & Keen (2010) dos documentos GFS e IMS	Fiscal
	PIB dividido pela receita do imposto de renda		
	Imposto total dividido pela receita doméstica tributária		
	Índice de confisco definitivo e nacionalização forçada	ICRG-PRS Group	Burocrática/ Administrativa
	Facilidade em fazer negócios	Doing Business	
	Efetividade Governamental	WGI	
	Capacidade Estatal – Questionário (Columbia)	Universidad e de Columbia	
Medidas de Capacidade Estatal	IADB (BERKMA N et. at. 2008)		
Cardenas, Eslava e Ramirez (2011)	Análise Interpaíses: Receita fiscal como porcentagem do PIB; Imposto de renda como porcentagem do PIB; Índice de Qualidade do Governo (média de lei e ordem, corrupção e qualidade burocrática)	Baunsgaad & Keen (2010); IMF (GFS); ICRG Group	Fiscal/Legal
	Análise Subnacional da Colômbia: Receita fiscal e gastos em estradas	Drazen & Eslava (2010)	Infraestrutural/ Genérica
Hanson e Sigman (2013)	Qualidade da Burocracia	ICRG – PRS Group	Burocrática/ Administrativa
	Frequência do Censo	UN Statistics	Controle Territorial
	Proporção de Contrato de Dinheiro Intensivo	WDI Online	Legal
	Densidade Viária	International Roads Federation (WDI)	Infraestrutural
	Índice de Antiguidade Estatal	Bockstette et. al. (2002)	Genérica
	Estado de Direito	ICRG – PRS Group	Legal
	Receita Tributável Total	IMF - WDI	Fiscal/Extrativa
	Receita do Imposto de Renda		
	Receitas de impostos de produtos e serviços		
	Impostos em Comércio Internacional		
Pessoal militar per capita	Correlates of War (CoW), National	Coercitiva	

		Material Capabilities v.3v02	
	Gasto Militar (% dos gastos governamentais)	CoW e CNTS	
	Militar em Política	ICRG – PRS Group	
Besley e Persson (2011)	Índice de Fragilidade do Estado	Polity IV	Coercitiva
	Capacidade Legal: Índice de Proteção de Direito de Propriedade em 1997	ICRG – PRS Group	Legal
	Capacidade Fiscal: Impostos totais dividido pelo PIB em 1999	IMF	Fiscal
Knustsen (2013)	Índice da Qualidade da Burocracia	ICRG – PRS Group	Burocrática/ Administrativa
	Statehist5 – Índice de Antiguidade Estatal	Bockstette et. al. (2002)	Genérica
Hamm, King e Struckler (2012)	Mudanças nas despesas totais do governo entre 1992 e 2000 (Despesas governamentais em 2000 em dólares expressa como a divisão do ano de 1992)	WDI	Fiscal/Extrativa
	Questionário para captura da percepção dos gerentes de empresas sobre Eficiência do Estado, Conformidade de Direitos de Propriedade e Nível de Corrupção	EBDR Business Environmental and Enterprise Performance Surveys	Genérica
Dincecco e Katz (2012)	Receitas governamentais (1650-1913) e despesas governamentais (1816-1913)	Dincecco (2011)	Fiscal/Legal
Dincecco e Prado (2012)	Divisão de impostos diretos	IMF	Fiscal
Souza (2015, 2016)	Índice da Qualidade da Burocracia Brasileira e Argentina	Elaboração da autora	Burocrática/ Administrativa
Marenco, Stroschoen e Joner (2017)	Examinam a participação do IPTU na arrecadação municipal, relacionando variações na arrecadação do imposto patrimonial com o tamanho dos municípios, ciclos partidários e eleitorais e perfil e qualidade da burocracia municipal.	Elaboração dos autores	Fiscal e Burocrática/ Administrativa
Steffen (2017)	Testa a relação entre a capacidade estatal, em países Latino-americanos e do Caribe, e a alocação dos recursos financeiros de um Banco Multilateral de Desenvolvimento.	Elaboração da autora	Capacidade Burocrática/ Administrativa

Fonte: Adaptado de Cingolani, (2013, p. 33–35, tradução nossa)

Das três abordagens propostas por Cingolani (2013) para medir a capacidade estatal, a primeira é mais frequentemente encontrada na literatura de economia e relações internacionais, onde estudos estatísticos com amostras grandes predominam, podendo alguns estudos destoarem das conceitualizações comuns do tema, como a data do primeiro censo nacional (CENTENO, 2002), o uso do PIB *per capita* (FEARON; LAITIN, 2003) ou taxas de homicídio (HAMM; KING, 2010). O nível de antiguidade também é uma medida genérica

que tem sido amplamente utilizada como uma *proxy* para a capacidade estatal (BOCKSTETTE; CHANDA; PUTTERMAN, 2002; KNUTSEN, 2013).

Na segunda abordagem, o foco dos estudos recai sobre apenas um aspecto da capacidade. Em alguns trabalhos, a dimensão de interesse corresponde às medidas claras (EVANS; RAUCH, 1999; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; SOUZA, 2016, 2017), enquanto outros, a partida é menos direta, como por exemplo Hendrix (2010) e Cárdenas (2010), que estudam a capacidade administrativa/burocrática utilizando como *proxy* a exportação de *commodities* e o índice de confisco e nacionalização forçada, respectivamente.

A terceira abordagem reconhece múltiplas dimensões da capacidade estatal levando a indicadores compostos ou agregados que contabilizam muitos aspectos diferentes e é utilizada como estratégia para superar a natureza multidimensional do tema. Kocher (2010) recorre ao poder do exército (coerciva), profissionalismo burocrático (administrativa), impostos (fiscal), redes rodoviárias (infraestruturais) e restrições ao executivo (legal) para conceituar a capacidade estatal. Fortin (2010) combina corrupção (administrativa), dinheiro retido nos bancos e direitos de propriedade (legal), imposto sobre receita (fiscal) e reformas infraestruturais (infraestrutural), criando um *ranking* das cinco medidas de capacidade estatal para os países pertencentes à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico.

De acordo com Cingolani, (2013, p. 39, tradução nossa):

A falta de boas estruturas conceituais pode criar problemas importantes. Por um lado, pode levar a contradições bruscas (por exemplo, o poder do exército está diretamente ou inversamente relacionado com a capacidade do estado?). Por outro lado, pode levar ao uso de variáveis de resultados teoricamente opostas como medidas alternativas do mesmo conceito, mesmo que estejam positivamente associados ao mundo real.

Levando em conta a preocupação da Cingolani (2013) pretendemos delinear uma abordagem analítica fundamentada em uma estrutura conceitual densa, considerando um único aspecto da capacidade estatal. Nesse sentido, a presente dissertação oferece uma forma de medir a capacidade burocrática/administrativa como meio de possibilitar a análise dos recursos e dos instrumentos dos quais a burocracia dispõe para implementar as políticas públicas. Denominamos tais dimensões de *fatores estruturantes*, e aceitamos que eles podem contribuir para a ampliação do entendimento acerca do desenho das políticas públicas.

3.4.1 Fatores Estruturantes das Políticas Públicas de Economia Criativa

Para analisar as políticas públicas voltadas à economia criativa, foi delineada uma abordagem a partir do que se denominou de *fatores estruturantes*, os quais correspondem a capacidades estatais específicas. Estas têm sido relacionadas com seus efeitos, nas políticas públicas, em termos da promoção de objetivos socialmente relevantes.

Muito tem se discutido sobre o papel que o Estado deve desempenhar em prol do desenvolvimento (EVANS; RAUCH, 1999; GAITÁN; BOSCHI, 2016; GOMES, 2016; GOMIDE, 2016), mas pouco se analisa o próprio Estado, especificamente suas “capacidades para definir legitimamente objetivos coletivos e implementá-los em relacionamento com a sociedade civil” (GOMIDE, 2016, p. 15). Neste trabalho, nos alinharemos à definição proposta por Souza (2015, 2016): *capacidade estatal* é entendida como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las (SOUZA, 2015, 2016). Complementarmente, Gomide (2016) salienta as dimensões das capacidades: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política. Os *fatores estruturantes* propostos advêm da capacidade administrativa, que, de acordo com Gomide (2016), refere-se à habilidade de implementação das políticas públicas, demandando uma burocracia profissional dotada de recursos e de instrumentos necessários.

Vale ressaltar que o foco na burocracia já foi amplamente explorado (BÄCK; HADENIUS, 2008; EVAN; RAUCH, 1999; GEDDES, 1996; HANSON; SIGMAN, 2011; HENDRIX, 2010; KNUSTSEN, 2012; KOCHER, 2010; SOUZA, 2015, 2016, 2017). Nesta dissertação, nos debruçaremos sobre a outra dimensão: dos instrumentos necessários à burocracia para realizar seu dever.

Os *fatores estruturantes* enfatizam justamente os recursos e os instrumentos dos quais a burocracia dispõe para implementar as políticas públicas de economia criativa, sendo estes considerados *proxies* do desenho destas. Isto é, elementos que delineiam a estrutura e a dinâmica da política, que funcionam com orientações gerais para o processo de implementação. Desdobramos tais fatores em: instrumentos de planejamento, incentivos ao setor, estrutura organizacional governamental e relações intergovernamentais.

Os **instrumentos de planejamento** são ferramentas normativas formais que orientam as escolhas de políticas públicas e visam aumentar as chances de atingir as finalidades pretendidas, dentre eles estão: existência da economia criativa no Plano Plurianual⁶ (PPA),

⁶ O PPA é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da Administração. Por meio dele, é declarado o

Plano Municipal de Economia Criativa, leis, decretos, portarias que regulamentam atividades de economia criativa, dentre outros. Os **incentivos ao setor** são todos os estímulos instituídos para alavancar a economia criativa, sendo analisadas leis, normas, portarias e decretos que estabeleçam incentivos ao desenvolvimento da economia criativa, seja por meio de benefícios fiscais, de arranjos produtivos locais, redes, ecossistemas no geral e etc. A **estrutura organizacional governamental** diz respeito à forma pela qual o governo está organizado em torno da divisão de atividades e recursos com fins de cumprir os planos de governos e corresponde à existência (ou não) de órgãos gestores criados especialmente para implementar e monitorar a política de economia criativa, bem como seus objetivos e instrumentos, quais sejam: secretarias específicas, diretorias, espaços de concertação entre diversos atores. As **relações intergovernamentais**⁷ são as formas pelas quais ocorrem as relações entre os entes federados, no sentido de cooperação e da capacidade do governo central em estimular ou impor regras e programas entre as atividades de estados e municípios, nelas observou-se a existência de diferentes tipos de parcerias com os governos federal e estadual para promover incentivos ao desenvolvimento da economia criativa em âmbito municipal.

A escolha e o desenho desses instrumentos não são processos neutros, mas influenciados pela cultura local e pelas ideologias dominantes. Neste ponto, retomamos a relação entre economia criativa, políticas públicas e desenvolvimento. Definimos, anteriormente, que a abordagem trataria as políticas de economia criativa em sua potencialidade de promoção de desenvolvimento. E a abordagem do desenvolvimento endógeno ofereceu o entendimento de que tal definição, sobre o que seria “desenvolver”, é um produto das estruturas e dinâmicas locais, assim, um conceito específico.

Nesse espírito, as categorias analíticas, que serão utilizadas para analisar os fatores, foram delineadas com o objetivo de permitir uma aproximação do conceito geral às necessidades específicas da população. Logo, nos aproximamos da ideia de território.

O território foi trazido não só em termos das demarcações formais e físicas, mas também como um sistema de atores sociais que, de forma coletiva, empreendem iniciativas; que compartilham uma identidade social, valores e condições materiais, enquanto qualidades que referenciam determinado sentimento ou entendimento de pertença (LIMA; D’ASCENZI, 2018). Além disso, essa noção permitiria explicar o papel do contexto e do espaço social

conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas (BRASIL, 2018).

⁷ Para o estudo foram considerados apenas os programas sobre economia criativa, a nível federal e estadual, nos quais os municípios fazem parte.

como fator de desenvolvimento (SCHNEIDER; PEYRÉ TARTARUGA, 2005). Nesta perspectiva, o termo território é entendido pela teoria do desenvolvimento endógeno como um agente de transformação social (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2007), do qual faz parte os atores e as organizações, em outras palavras, o desenvolvimento endógeno mobiliza e operacionaliza a visão de território, uma vez que estes [territórios] têm potencial para empreender projetos de desenvolvimento (DOCAMPO, 2007).

Baseado nisto, a definição de desenvolvimento, trazida por Coffey e Polèse, (1984); Stöhr (1985) *apud* Vázquez-Barquero (2000) é a que mais se adequa, sendo o desenvolvimento compreendido como um processo de crescimento econômico e mudança estrutural de uma cidade, estado ou região, em que podem ser identificadas pelo menos três dimensões: uma econômica, caracterizada por um sistema de produção que permite aos empresários locais usar, eficientemente, fatores produtivos, gerar economias de escala e aumentar a produtividade a níveis que permitam melhorar a competitividade nos mercados; outra sociocultural, em que o sistema de relações econômicas e sociais, as instituições locais e os valores servem de base ao processo de desenvolvimento; e outra política e administrativa, em que as iniciativas locais criam um ambiente local favorável à produção e impulsionam o desenvolvimento sustentável.

Por meio das categorias delineadas, espera-se ser possível avaliar as políticas e seus instrumentos através de uma lente que considere sua efetividade em termos de desenvolvimento. Com base na literatura e em Lima e D'Ascenzi (2017), delineamos duas categorias, conforme seguem.

A primeira categoria para análise dos fatores estruturantes é a *perspectiva de desenvolvimento*, uma vez que o desenvolvimento é utilizado como justificativa para a elaboração de normativas de incentivo à economia criativa, e vinculado a ela pelas organizações que a difundem. Analisar tal perspectiva envolve identificar qual a ideia de desenvolvimento que está embasando as iniciativas: é uma abordagem multidimensional, que abarca diversas dimensões da sociabilidade? Ou estão embasadas numa perspectiva economicista?

A segunda categoria é a *endogeneidade*, relacionada a potencializar os atributos locais e melhorar as condições de vida da população. Essa ideia está no centro da abordagem do desenvolvimento endógeno. Tal categoria pode ser desmembrada nas dimensões inter-relacionadas: participação, normatividade e transparência.

A *participação*, diz respeito à heterogeneidade de atores. Parte-se do pressuposto de

que os problemas sociais decorrem por inúmeras variáveis, quanto maior a diversidade de atores participantes dos processos de desenho e implementação das políticas públicas, maior a capacidade de adaptação ao contexto e de mobilização de recursos e capacidades existentes. A *normatividade*, por sua vez, tange às formas por meio das quais a participação é propiciada, entendida como regras decisórias que garantem que aquela heterogeneidade protagonize a decisão.

Por fim, a *transparência*, alicerce do controle social, sem a qual a sociedade não pode participar e acompanhar a gestão pública (PLATT NETO et al., 2007). Entende-se que ela não consiste apenas em informar a sociedade a respeito do que os governos planejam ou realizam e como o fazem, mas também em explicar sua atuação e avaliação quanto ao grau de influência da própria sociedade no processo de tomada de decisão. De acordo com Martins Júnior (2010, p. 23), “a transparência representa um ritual de passagem de um modelo de administração autoritária e burocrática à administração de serviço e participativa”, neste novo enfoque a informação sobre todos os aspectos da Administração Pública é o pressuposto fundamental da participação, que é vital para o alcance da endogeneidade.

Em síntese, argumenta-se que *eficácia* das políticas públicas está relacionada aos fatores estruturantes; por outro lado, sua *efetividade* está ligada à sua capacidade de atingir objetivos socialmente relevantes. E aqui entraram as categorias analíticas, elas permitirão investigar se as iniciativas estão voltadas ao desenvolvimento da comunidade local. Logo, os *fatores estruturantes* representam “o que” foi analisado, enquanto as categorias/dimensões do desenvolvimento, o “como” (Quadro 3).

Quadro 7 - Quadro sinóptico da abordagem de análise de políticas públicas de economia criativa

Fatores estruturantes	Instrumento de Planejamento	Regulamentação	Plano Plurianual (PPA) – existência da Economia Criativa	O que será analisado
			Plano Municipal de Economia Criativa	
			Leis, decretos, portarias que regulamentam atividades de economia criativa, dentre outros	
			Benefícios fiscais	
	Incentivos ao Setor	Incentivos ao Desenvolvimento da Economia Criativa	Arranjos produtivos locais (APL)	
			Redes/Ecossistemas	
			Secretaria	
	Estrutura Organizacional Governamental	Estruturas Organizacionais	Diretora	
			Espaços de Concertação	
			Órgão gestores (implementação e monitoramento)	
			Parcerias com os governos federal e estadual para promover incentivos ao desenvolvimento da economia criativa em âmbito municipal	
	Relações Intergovernamentais	Parcerias		
Categorias analíticas	(1) Perspectiva do desenvolvimento	Multidimensional	Economicista	Como será analisado
			Desempenho social (educação, saúde e etc.)	
			Meio ambiente	
	(2) Endogeneidade	Participação	Heterogeneidade de atores	
		Normatividade	Regras decisórias que garantem que a heterogeneidade protagonize a decisão	
		Transparência	Informação sobre todos os aspectos da Administração Pública é o pressuposto fundamental da participação	

Fonte: Elaborado pelo autor

4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA CRIATIVA EM PORTO ALEGRE (RS), SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP) E ANANINDEUA (PA)

Nesta seção serão apresentados os dados sobre os municípios selecionados para o estudo. A análise seguiu a ordem por nível de criatividade, sendo alto, médio e baixo, respectivamente. Tendo em vista que Porto Alegre (RS) é considerado de alto nível de criatividade, a análise se inicia por este, seguido por São José dos Campos (SJC) e, por último, Ananindeua (PA).

4.1 Porto Alegre – RS

4.1.1 *Dados Gerais sobre Porto Alegre e sobre a Economia Criativa*

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016) e Observatório da Cidade de Porto Alegre (2016), a população estimada no município é de 1.481.019, sendo economicamente ativas 771.005 pessoas. Em 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) foi de 0,805 e Coeficiente de Gini 0,6029, este último tendo piorado 5,77% nos últimos dez anos. A taxa média de desemprego aumentou em 53,06% variando de 4,9% em 2014 para 7,5% em 2015 (OBSERVAPOA, 2016).

No estado do Rio Grande do Sul existem aproximadamente 25 mil empresas criativas, sendo responsáveis por 2% do PIB do estado, gerando em média 6,9 bilhões de reais por ano (FIRJAN, 2016b). O número total de profissionais criativos em Porto Alegre é de aproximadamente 18.001, envolvendo as áreas de arquitetura, artes cênicas, audiovisual, biotecnologia, design, editorial, expressões culturais, moda, música, patrimônio e artes, P&D, publicidade e TIC (FIRJAN, 2016c).

O desenvolvimento e acompanhamento da economia criativa no município fica sob responsabilidade da Coordenadoria de Inovação, subordinada à secretaria municipal de desenvolvimento econômico (SMDE), criada pela Lei Complementar nº 810 de 04 de janeiro de 2017. Logo após houve a extinção do Gabinete de Inovação e Tecnologia (INOVAPOA) por meio da Lei Complementar nº 817 de 30 de agosto de 2017.

Podem-se destacar também outras iniciativas que contribuem para o desenvolvimento da economia criativa no município, tais como: Observatório de Economia Criativa (OBEC/UFRGS), Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS), Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT/UFRGS), entre outros.

4.1.2 Fatores Estruturantes de Políticas Públicas de Economia Criativa

Este subtópico visa apresentar os fatores estruturantes de políticas públicas de economia criativa encontrados em Porto Alegre (RS). Como instrumentos de planejamento foram localizados o *plano municipal de economia criativa*, *plano plurianual* e *plano municipal de cultura*. Em incentivos ao setor estão os *benefícios fiscais*, *regras desses benefícios*, *incentivo a economia criativa* e a criação de uma *zona de inovação sustentável*. Já em estrutura organizacional governamental, Porto Alegre conta com um *núcleo e comitê de economia criativa*, *secretaria municipal de desenvolvimento econômico* e *coordenadoria de inovação*. As relações intergovernamentais representam os programas das esferas, federal e estadual, que influenciam o desenvolvimento o tema a nível local, destacando o *plano federal da secretaria da economia criativa*, o *apoio as incubadoras de base tecnológica e de indústria criativa (RS TECNÓPOLE)*, *programa de desenvolvimento da economia criativa do estado do Rio Grande do Sul (RS Criativo)* e o *plano estadual de cultura do estado do Rio Grande do Sul*, apresentados no Quadro 8.

Quadro 8 - Fatores Estruturantes de Políticas Públicas do Município de Porto Alegre (RS)

Instrumento de Planejamento			
Documento	Tipo	Data	Descrição
Plano Municipal de Economia Criativa	Plano Municipal	2014	Desenvolver no município de Porto Alegre a Economia Criativa, proporcionando educação para as competências, bem como a logística de criação, produção, circulação, consumo e fruição de bens e serviços criativos
Plano Plurianual	Plano Municipal	2014 – 2017 2018 – 2021	Estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras despesas correntes
Plano Municipal de Cultura	Decreto nº 11.911	15/09/2015	Institui o Plano Municipal de Cultura
Incentivos ao Setor			
Benefícios Fiscais para o Distrito Criativo	Lei Complementar nº 785	16/12/2015	Concede benefícios fiscais a empresas criativas que queiram instalar-se no Distrito Criativo
Regramento dos Benefícios Fiscais para o Distrito Criativo	Decreto nº 19.339	15/03/2016	Estabelece regramento para a concessão de benefícios fiscais de ISS, IPTU e ITBI para serviços de pesquisa e desenvolvimento na área de tecnologia em saúde e para pessoas jurídicas de base tecnológica, inovadoras e de economia criativa, localizadas nos Bairros Floresta, São Geraldo, Navegantes, Humaitá e Farrapos
Incentivo a Economia Criativa	Emenda à Lei Orgânica nº 41	13/07/2016	Inclui art. 127-A na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, determinando o incentivo à economia criativa

Criação da Zona de Inovação Sustentável de Porto Alegre (ZISPOA)	Lei nº 12.381	09/03/2018	Institui e define como Zona de Inovação Sustentável de Porto Alegre (Zispoa) a área que especifica, compreendida entre os Bairros Bom Fim, Farroupilha, Floresta, Independência, Rio Branco e Santana
Estrutura Organizacional Governamental			
Núcleo de Economia Criativa	Decreto nº 17.956	31/08/2012	Institui o núcleo de economia criativa (NEC), no âmbito da Secretaria Municipal da Cultura (SMC)
Comitê Municipal de Economia Criativa	Decreto nº 18.422	09/10/2013	Institui o Comitê Municipal de Economia Criativa (CMEC), dispondo sobre sua composição e atribuições
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei Complementar nº 810	04/01/2017	Dispõe sobre a Administração Pública Municipal, cria e extingue secretarias municipais, estabelece suas finalidades e competências e revoga legislação sobre o tema
Coordenadoria de Inovação	N/A	s/d	Sucessora do Gabinete de Inovação e Tecnologia (Inovapoa), criado pela Lei nº 10.705, de 30 junho de 2009 e implantado pelo Decreto nº 16.369, de 21 de julho de 2009
Relações Intergovernamentais			
Plano da Secretaria da Economia Criativa	Plano Federal	2011-2014	O Plano da Secretaria da Economia Criativa assume no Governo Federal o desafio de construir uma nova alternativa de desenvolvimento, fundamentada na diversidade cultural, na inclusão social, na inovação e na sustentabilidade. Para tanto, elege a economia criativa como um eixo de desenvolvimento do Estado brasileiro

Apoio às Incubadoras de Base Tecnológica e de Indústria Criativa (RS TECNÓPOLE)	Decreto Estadual nº 49.354	10/07/2012	Regulamenta o Capítulo VII da Lei nº 13.196, de 13 de julho de 2009, que dispõe sobre os Parques Científicos e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica, institui o Programa RS TECNÓPOLE de Apoio às Incubadoras de Base Tecnológica e de Indústria Criativa – RS INCUBADORAS e dá outras providências
Programa de Desenvolvimento da Economia Criativa do Estado do Rio Grande do Sul (RS Criativo)	Decreto Estadual nº 50.975	02/12/2013	Institui o Programa de Desenvolvimento da Economia Criativa do Estado do Rio Grande do Sul – RS CRIATIVO
Plano Estadual de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul	Lei Estadual nº 14.778	04/12/2015	Institui o Plano Estadual de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2012, 2013a, 2013b, 2014, 2015a, 2015b, 2016a, 2016b, 2017a, 2017b, 2018), Brasil (2012) e Rio Grande do Sul (2012, 2013, 2015)

4.1.3 Análise por meio das Categorias Analíticas

Neste subtópico focamos nos fatores estruturantes do município de Porto Alegre (RS), com o intuito de evidenciar os campos de atuação das políticas públicas de economia criativa, aproximando da perspectiva de desenvolvimento e endogeneidade, esta subdivida em participação, normatividade e transparência, que os embasam e que os refletem.

4.1.3.1 Perspectiva de Desenvolvimento

Analisando a perspectiva de desenvolvimento, quando associado o *plano municipal de cultura* à economia criativa, foi apresentado como objetivo fomentar o desenvolvimento sustentável socioeconômico e ambiental, em todos os bairros de Porto Alegre, com o intuito de consolidá-la (PORTO ALEGRE, 2015a), sendo desdobrado na revitalização de espaços e regiões urbanas degradadas ou em processo de degradação econômica e ambiental, por meio da cultura. Estabeleceu como diretriz do plano a consideração da cultura como o “quarto pilar do desenvolvimento sustentável, juntamente com os eixos ambiental, social e econômico” (PORTO ALEGRE, 2015a, p. 3). Deixando evidente os desenvolvimentos social, econômico, ambiental e urbano, invocando o termo em sua multidimensionalidade.

Igualmente ao *plano municipal de cultura*, quando descritos os objetivos específicos do *plano municipal de economia criativa*, foi apresentado “fomentar através do desenvolvimento econômico, social e cultural os empreendimentos formais e informais de economia criativa como política de inclusão, inovação e sustentabilidade” (PORTO ALEGRE, 2014, p. 23). Mais uma vez, deixando bem clara a multidimensionalidade do tema, acrescentando a sustentabilidade, além dos desenvolvimentos já mencionados.

A nível federal, o *plano da Secretaria da Economia Criativa* (SEC) simbolizou o desafio do Ministério da Cultura de liderar a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas para o que foi denominado de um novo desenvolvimento, fundado a partir dos princípios norteadores da inclusão social, sustentabilidade, inovação e, especialmente, a diversidade cultural brasileira. A missão da SEC estava diretamente associada ao cumprimento da estratégia do governo de ampliação da participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável, revelando a multidimensionalidade do tema.

Quando a importância da temática foi justificada no plano da SEC, esta considerou que as transformações nas formas de produção, consumo e convivência social nas sociedades modernas tiveram no conhecimento e na criatividade sua base dinamizadora. Por isso, acreditou que atributos de conhecimento e criatividade constituem fator de altíssima

relevância no desenvolvimento social, econômico e político de um país (BRASIL, 2012), acrescentando o desenvolvimento político, até então ainda não citado. Contudo, ao apresentar suas competências apontou, dentre outras, “articular e conduzir o processo de mapeamento da economia criativa do Brasil com o objetivo de identificar vocações e oportunidades de desenvolvimento local e regional” (BRASIL, 2012, p. 40) e “fomentar a identificação, a criação e o desenvolvimento de polos, cidades e territórios criativos com o objetivo de gerar e potencializar novos empreendimentos, trabalho e renda no campo dos setores criativos” (BRASIL, 2012, p. 40), sem especificar qual tipo de desenvolvimento almejado na primeira; já na segunda explicita o viés econômico na preocupação de atração de novas empresas e geração de trabalho e renda, deixando implícito que apenas por meio do desenvolvimento econômico os outros tipos serão possíveis.

Consoante com o *plano da Secretaria da Economia Criativa* no entendimento da multidimensionalidade do desenvolvimento, com maior atenção econômica, o *plano municipal de economia criativa*, em sua justificativa, o então prefeito José Fortunati afirmou que “é o reconhecimento a um setor que gera empregos e renda, promovendo a abertura de novos mercados, a diversidade cultural e a revolução tecnológica” (PORTO ALEGRE, 2014, p. 7). Deixando em destaque características, tais como geração de emprego e renda, novos mercados e a percepção da inovação como uma das formas de desenvolvimento econômico, além do fator cultural.

O *plano plurianual, 2014 – 2017*, apresentou a ação atração de novas empresas e fomento às empresas existentes que envolveu diretamente a economia criativa e teve por descrição:

atração de novos investimentos e fomento às empresas existentes para geração de novos produtos, serviços e processos que incrementem a economia; apoio para o desenvolvimento de regiões de potencial tecnológico; criação de novos parques, polos e incubadoras tecnológicas e apoio às iniciativas do segmento de economia criativa (PORTO ALEGRE, 2013a, p. 96).

Percebe-se que Porto Alegre considerou como alavancadores do desenvolvimento econômico a atração e fomento de empresas. Coerente com o *plano plurianual, 2014 – 2017*, que considerou um impulsionador do desenvolvimento econômico a atração e o fomento de empresas., a *Lei nº 12.381 de 09 de março de 2018*, que instituiu a *Zona de Inovação Sustentável de Porto Alegre (ZISPOA)*, trouxe como diretrizes a promoção da cultura empreendedora e o desenvolvimento de *startups* e designou as economias compartilhada,

criativa e colaborativa como forma de desenvolvimento de negócios (PORTO ALEGRE, 2018).

A nível estadual, o *Decreto nº 49.354 de 2012*, estabeleceu o *apoio às incubadoras de base tecnológica e de indústria criativa (RS TECNÓPOLE)*, argumentou que este teve por objetivo:

contribuir para a expansão de investimentos em pesquisa científica e tecnológica na transferência de tecnologia, no desenvolvimento de novas empresas, na incorporação de novas tecnologias como instrumentos viabilizadores da ampliação da competitividade da economia gaúcha, com o consequente estímulo a geração de novos negócios, trabalho qualificado e melhor renda (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 1).

Quando apresentou sua finalidade, notou-se grande similaridade com seu objetivo, no qual constou “incentivar a pesquisa científica, tecnológica e a inovação, conectadas ao empreendedorismo, a criação de novas empresas e novos mercados, bem como contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Estado” (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 1). Além de constar em seus objetivos estratégicos o incentivo à geração de empregos de alta qualificação e remuneração, bem como a retenção de capital humano (RIO GRANDE DO SUL, 2012), deixou perceptível a essência economicista do desenvolvimento aspirado quando mencionou geração de novos negócios e mercados, renda, competitividade. Porém, ao expor a finalidade do programa, ampliou para o desenvolvimento socioeconômico, sem demonstrar quais seriam os ganhos sociais para aqueles que vivem no estado do Rio Grande do Sul, utilizando a nomenclatura mais como um *slogan*, posto que o programa *RS Tecnópole* visou a criação de empregos qualificados, logo, o aumento de demandas no estado derivadas da retenção dessas pessoas levaria ao crescimento do subemprego, podendo ser entendido com externalidade positiva.

Ainda trazendo ao cerne o desenvolvimento socioeconômico, Deborah Pilla Villela, secretária municipal de inovação e tecnologia, quando explanou sobre a transversalidade desse tipo de política pública no *plano municipal de economia criativa*, assertou que esta “une o trabalho de secretarias municipais e de instituições da sociedade organizada porto-alegrense em torno de um tema inovador para a cidade que é o desenvolvimento econômico e social da população, através do incentivo à Economia Criativa” (PORTO ALEGRE, 2014, p. 7). Deixando claro que, no seu entendimento, o desenvolvimento é multidimensional com o foco socioeconômico, pois também visa o bem-estar da população. No decorrer do plano, a economia criativa foi definida como “conceito novo e em constante mudança e evolução focado no conjunto de produtos, serviços e manifestações baseadas no emprego do capital

intelectual criativo com potencial de gerar crescimento socioeconômico” (PORTO ALEGRE, 2014, p. 14). Conceito alinhado com o discurso da secretária da pasta da época, que o concebe multidimensional, com o foco nas dimensões social e econômica.

Assim como o *RS Tecnópole* e o *plano municipal de economia criativa*, o *plano estadual de cultura do Estado do Rio Grande do Sul*, criado pela *Lei nº 14.778 em 2015*, denotou, em seus princípios, a cultura como elemento de desenvolvimento social e econômico, sustentados pela diretriz denominada “desenvolvimento sustentável”, que reforçou a construção de alternativas de gestão da cultura baseadas no desenvolvimento sustentável, seja na perspectiva econômica, ambiental ou de gestão (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Para além do viés econômico e socioeconômico, surgiu também a preocupação com os desenvolvimentos, social, ambiental e sustentável. Nos eixos norteadores do *plano de economia criativa*, especificamente em Promoção, Sustentabilidade e Fortalecimento, ficou manifestada a necessidade do fortalecimento da economia criativa de forma sustentável, tendo como uma de suas ações “instituir contrapartidas sociais dos projetos incentivados” (PORTO ALEGRE, 2014, p. 25), trazendo novamente ao centro o desenvolvimento social.

Já a ação “Porto Alegre do Amanhã”, contida no *PPA 2014 – 2017*, atentou-se com o desenvolvimento social e também com a sustentabilidade ambiental, conforme descrito:

[...] promover editais de produção, promoção e fluência da cultura para o coletivo de jovens em vulnerabilidade, dando estímulo e capacitação para formação da economia criativa na periferia da Cidade, tendo como princípios a geração de trabalho e renda, a sustentabilidade econômica e a responsabilidade ecológica no uso de materiais recicláveis. Os editais deverão dar ênfase às criatividades locais e ao estímulo das vocações regionais da Cidade (PORTO ALEGRE, 2013a, p. 152).

Expondo a relevância do desenvolvimento ambiental e sustentável, o *ZISPOA*, em seu inciso III, apresentou “fomentar iniciativas que visem a conservar e a reutilizar os recursos de forma mais eficiente, especificamente recursos renováveis, propondo mais harmonia e equilíbrio com os ciclos naturais dos ecossistemas” (PORTO ALEGRE, 2018, p. 1). Da mesma forma, o *plano municipal de cultura* trouxe como regentes, a valorização da cultura como vetor do desenvolvimento sustentável, colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura e a participação e controle social na formulação e no acompanhamento das políticas culturais, dentre outros; trazendo o desenvolvimento com o enfoque da sustentabilidade.

Contrapondo os discursos anteriores da multidimensionalidade do desenvolvimento, posto que suas competências e ações não se desdobraram em meios que levariam a esta, apareceram a *secretaria municipal de desenvolvimento econômico* e o *programa estadual RS Criativo*. A SMDE foi criada pela *Lei Complementar nº 810 em 4 de janeiro de 2017*, na qual foi iniciada trazendo as orientações da Administração Pública Municipal que visava a atuação por meio de “políticas públicas para desenvolvimento humano no Município de Porto Alegre, com vista à inovação, à melhoria dos indicadores sociais e à redução das desigualdades locais” (PORTO ALEGRE, 2017a, p. 1), explicitando a preocupação da Administração com o desenvolvimento multidimensional. Entretanto, quando elencou suas competências aduziu no planejamento, formulação, implementação, coordenação, fiscalização, articulação e controle de políticas para as áreas de desenvolvimento agropecuário, industrial e comercial, com atuação no setor econômico (PORTO ALEGRE, 2017a), salientando a perspectiva econômica, evidente pelo próprio nome dado a secretaria, consoante com o *plano municipal de economia criativa, plano plurianual 2014 – 2017* e a *zona de inovação sustentável de Porto Alegre (ZISPOA)*.

Outrossim, o *programa RS Criativo*, instituído pelo *Decreto nº 50.975 de 2013*, apontou em suas considerações a vocação do Estado do Rio Grande do Sul como polo nacional e mundial da economia criativa e seu potencial para o desenvolvimento socioeconômico, trazendo ainda como princípios norteadores desse tipo de política pública: a valorização, proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, a garantia da sustentabilidade social, cultural, ambiental e econômica para as gerações futuras e a inclusão social. Ao definir o objetivo do *RS Criativo* o decreto estabeleceu potencializar os setores da economia criativa como vetores de desenvolvimento socioeconômico. Em suas diretrizes constou “consolidar a economia criativa como eixo estratégico da política de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 2), desdobrando-as em ações como “articulação das políticas de cultura com as de desenvolvimento econômico, trabalho e renda, relação e cooperação internacional, ciência e tecnologia, turismo, educação e meio ambiente” (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 2) e “ampliação do potencial da economia criativa para geração de emprego e renda no Estado” (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 2). No início da norma é manifestada consideração às diversas áreas do desenvolvimento, no entanto, em seu decorrer o programa objetivou o desenvolvimento socioeconômico, ainda mencionou como diretriz o desenvolvimento amplo, sem especificar qual tipo; e quando transformada em ação, trouxe o foco novamente para o

desenvolvimento econômico, com a preocupação de geração de emprego e renda. Logo, tanto a *SMDE* quanto o *programa RS Criativo*, não sustentaram o desenvolvimento multidimensional, apesar de esboçar certa preocupação, não foram desdobrados em competências e ações que pudessem levar ao seu alcance, demonstrando o descolamento entre o discurso e a ação.

Pressupondo o caráter positivo e desejável do desenvolvimento, mas de maneira sem conectá-lo aos benefícios à população e sem especificar a indução de qual tipo desenvolvimento almejado estão a *coordenadoria de inovação e plano municipal de economia criativa*. A primeira é sucessora do Gabinete de Inovação e Tecnologia (INOVAPOA), porém não foi instituída por lei, nem regulamentada por decreto, estando as informações encontradas disponíveis no sítio eletrônico da prefeitura. Cabia à *coordenadoria de inovação* “articular a interação entre agentes públicos e sociedade civil organizada para estimular a Criatividade, Inovação e o Empreendedorismo visando o desenvolvimento da cidade e de seus cidadãos” (PORTO ALEGRE, [s.d.], p. 1), indicando na categoria desenvolvimento, o da cidade e de seus cidadãos de forma superficial. Já o segundo indicou “a presença do setor público como indutor do desenvolvimento num segmento que abrange expressiva participação da sociedade, portanto, inclusivo e generoso” (PORTO ALEGRE, 2014, p. 7). Apesar de não indicar qual tipo de desenvolvimento aspirado, para o *plano de economia criativa*, subentendeu-se baseado no discurso do ex-prefeito, José Fortunati, e da ex-secretária da pasta, Deborah Pilla Villela, o multidimensional, com foco economicista.

Afora o *plano plurianual 2014 – 2017* ter expresso a continuidade do entendimento do desenvolvimento como sendo multidimensional, alinhado com o *plano de economia criativa*, somado a todos os esforços para tornar a economia criativa uma realidade no município, nenhuma ação foi encontrada no *plano plurianual 2018 – 2021* para o tema, o que pode demonstrar uma mudança de foco, ou apenas uma ampliação da direção das organizações para outros programas específicos (PORTO ALEGRE, 2017b). Contudo, assim como a *secretaria municipal de desenvolvimento econômico* e o *programa estadual RS* houve um descolamento entre o discurso e a ação, já que a economia criativa não estaria mais contemplada no orçamento a médio prazo, contrariando todos os esforços já feitos para desenhar e implementar esse tipo de política. Também não foram estabelecidas relações com nenhuma perspectiva de desenvolvimento nos *benefícios fiscais para o distrito criativo* (PORTO ALEGRE, 2015b), *regramento para os benefícios fiscais para o distrito criativo* (PORTO

ALEGRE, 2016a), *incentivos ao setor* (PORTO ALEGRE, 2016b), *núcleo* (PORTO ALEGRE, 2012) e *comitê de economia criativa* (PORTO ALEGRE, 2013b).

4.1.3.2 Endogeneidade

Examinando sob a lente da participação, subcategoria da endogeneidade, o *plano de economia criativa* citou que este envolveu representantes de entidades e de empreendedores, além da consolidação de uma rede colaborativa e atuante, explicitando a diversidade de atores envolvidos no processo. Aludiu também a importância do trabalho conjunto baseado na tríplice hélice que envolveria governo, entidades de ensino e sociedade, expressando a transversalidade desse tipo de política pública e a multiplicidade de atores que esta demandaria. Nos eixos norteadores, em Promoção, Sustentabilidade e Fortalecimento, nas ações apareceu “criar parcerias com os governos, editais que fomentem a instalação de iniciativas em economia criativa” (PORTO ALEGRE, 2014, p. 25), salientando a importância da participação também dos governos, por meio de parcerias.

Assim como o *plano de economia criativa*, o *plano municipal de cultura* trouxe como objetivo “articular a cooperação entre órgãos e governos, no âmbito internacional, da União, do Estado e com outros municípios, sobretudo da região metropolitana” (PORTO ALEGRE, 2015a, p. 2), esboçando preocupação com a heterogeneidade de atores. Expôs ainda, “fomentar a participação da sociedade na gestão das políticas públicas” (PORTO ALEGRE, 2015a, p. 3), ampliado na garantia a participação social, por meio do conselho municipal de cultura (CMC) e das conferências municipais de cultura, na formulação, no acompanhamento e na avaliação das políticas culturais do Município de Porto Alegre.

Corroborando a importância da multiplicidade de atores, apresentados pelos *planos de economia criativa e de cultura*, a *Lei nº 12.381 de março de 2018*, que instituiu a *zona de inovação sustentável de Porto Alegre (ZISPOA)*, apresentou como diretriz “promover a gestão participativa e comunitária” (PORTO ALEGRE, 2018, p. 1), demonstrando também consideração com a participação de múltiplos atores.

Já focando na participação social, o *plano estadual de cultura do Estado do Rio Grande do Sul*, elencou o princípio da gestão cultural de forma democrática, republicana e participativa, consoantes com o objetivo do plano que visava consolidar processos de consulta e de participação da sociedade na formulação das políticas culturais, bem como, garantida pela diretriz nomeada “participação social” que intentava estimular a organização de instâncias consultivas, construir mecanismos de participação da sociedade civil e também

ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores como formas de possibilitar o conhecimento e a decisão das prioridades orçamentárias do Estado e dos instrumentos culturais, ampliado na ação de:

aperfeiçoar os mecanismos de gestão participativa e democrática, governo eletrônico, transparência pública e construção regionalizada das políticas públicas, integrando todo território estadual com o objetivo de reforçar seu alcance e eficácia. Incentivar a pesquisa de mecanismo digitais que promovam a participação social por meio do uso da internet (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 22).

Para o fortalecimento da participação social, trouxe ainda mais duas ações vinculadas a esta diretriz que consistiam no aumento da presença de representantes dos diversos setores artísticos e culturais nos conselhos e demais fóruns dedicados à discussão e à avaliação das políticas públicas de cultura, assim como de especialistas, pesquisadores e técnicos que qualificassem a discussão e o fortalecimento dos colegiados setoriais, intensificando sua pauta, sua periodicidade e sua representação social (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A participação foi tratada de maneira mais superficial no artigo segundo da *Lei nº 810 de 2017*, que criou a *secretaria de desenvolvimento econômico*, citando que “adotará o modelo transversal e sistêmico orientado pelas diretrizes de colaboração institucional e de intersectorialidade no âmbito governamental; de transparência administrativa e participação social” (PORTO ALEGRE, 2017a, p. 1). E do mesmo modo, a *coordenadoria de inovação* citou a interação entre atores públicos e comunidade, explicitando a essencialidade da participação.

Diferentemente dos documentos anteriores, o *comitê municipal de economia criativa*, o *núcleo de economia criativa*, o *RS Tecnópole*, ampliado no *RS Incubadoras* e o *RS Criativo*, trouxeram além do discurso da relevância da participação de diversos atores, a indicação de seus componentes.

O *comitê municipal de economia criativa* (CMEC), assegurou a participação de atores múltiplos apresentando que este seria formado por mais de trinta membros, efetivos e suplentes. A composição estabelecida no *Decreto nº 18.422* era a seguinte: 11 órgãos do executivo municipal, 1 do legislativo municipal, 13 associações setoriais e representativas, Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia (COMCET), SEBRAE, 6 instituições de ensino, 2 empresas. A coordenação do comitê foi delegada ao INOVAPOA. Já em 2013, foi publicado o *Decreto nº 19.548* que incluiu mais três atores: a agência de desenvolvimento do governo do estado, a empresa municipal de processamento de dados e o Conselho Municipal de Cultura; totalizando 38 membros de variadas organizações (PORTO ALEGRE, 2013b).

Distintivamente do *CMEC*, o *RS Tecnópolis* ampliado em outro programa nomeado *RS Incubadoras*, apresentou um viés de participação majoritariamente estatal, no qual trouxe suas diretrizes e prioridades que foram definidas por um comitê gestor com a representação de cinco órgãos: 4 secretarias, com um representante de cada, sendo elas: de Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico, de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã e da Fazenda, e por dois membros pertencentes ao Conselho Estadual de Ciência e Tecnológica, sendo um do setor produtivo e um da área acadêmica (RIO GRANDE DO SUL, 2012), totalizando seis atores, quatro estatais e dois não estatais.

Assim como o *RS Incubadoras*, o *núcleo de economia criativa (NEC)*, instituído pelo *Decreto nº 17.956*, teve um viés de participação estatal ainda mais pujante, trouxe como atribuição a organização da economia criativa local, através da articulação e transversalidade de redes institucionais, além de garanti-la em sua composição. O *NEC* foi constituído por 1 (um) membro do Gabinete do Secretário de Cultura; 1 (um) servidor municipal do quadro técnico da Secretaria Municipal de Cultura e 1 (uma) Assessoria Técnica, composta por servidores municipais ou não (PORTO ALEGRE, 2012, p. 2). Pôde-se notar que o núcleo foi composto predominantemente por atores governamentais, apenas um deles pode ou não ser estatal, prejudicando a diversidade e contrastando com o discurso apresentado no *plano* e no *comitê de economia criativa*, que expressaram a importância do trabalho conjunto entre governo, entidades de ensino e sociedade.

O *programa RS Criativo*, definiu a participação exclusivamente estatal, apesar de ter designado sua coordenação a um comitê gestor que teve por objetivo prestar assessoramento às atividades desenvolvidas para que se configure um espaço democrático, intersetorial e propositivo, contribuindo para o alcance dos objetivos, foi composto por seis órgãos estatais: Secretaria da Cultura, Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais, do Gabinete do Governador, Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa, Secretaria do Turismo e Secretaria da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico (RIO GRANDE DO SUL, 2013), não nomeou outros órgãos, afetando a diversidade.

A participação não foi mencionada nos *planos plurianuais*, nos *benefícios fiscais para o distrito criativo*, no *regramento dos benefícios fiscais para o distrito criativo* e no *programa de apoio às incubadoras de base tecnológica e de indústria criativa*.

Ao explorar a subcategoria normatividade, apenas o *programa RS Incubadoras* debruçou sobre assunto no §2º do *Decreto nº 49.354*:

a coordenação do Comitê Gestor poderá convidar a participar das reuniões, sem direito a voto, representantes de outros órgãos ou entidades, públicas ou privadas, bem como especialistas de notório conhecimento, em pautas definidas ou em caso de suporte técnico para assuntos específicos (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 4).

Expondo o viés estatal nas tomadas de decisões, uma que vez somente 1/3 dos atores do programa não pertencem a órgãos da administração direta, além das reuniões serem fechadas, permitindo a participação de atores de fora apenas quando convidados, entretanto, sem direito a voto. Esse tipo de normatividade, além de prejudicar e desestimular a participação da comunidade na definição de prioridades de políticas públicas, também faz com que as decisões sejam menos acessíveis e transparentes, levando ao questionamento da efetividade de tal comitê.

De forma mais sutil, a normatividade foi apresentada no *plano de economia criativa* que incluiu nos eixos norteadores, em marcos legais, como ação “organizar e compilar a legislação relativa à economia criativa” (PORTO ALEGRE, 2014, p. 24), salientando a relevância de normas para a promoção da economia criativa e no *plano municipal de cultura* apontou como diretriz “respeitar e fortalecer a participação popular no processo de tomada de decisão relativas à ação cultural pública, nas instâncias e nos foros instituídos e legitimados pela população (PORTO ALEGRE, 2015a, p. 4), uma vez que estes espaços têm por objetivo garantir que a heterogeneidade protagonize as decisões.

Esta foi ainda restrita a reuniões e em periodicidade, no *plano de economia criativa* e no *CMEC*. No primeiro, foi exposto que sua formulação seria feita em reuniões que contariam com a participação do *comitê de economia criativa*, já no segundo foi apresentado que seus membros reunir-se-ão ordinariamente duas vezes por mês, além de extraordinariamente, caso necessário.

Embora tenha empreendido grande consideração com a participação, a normatividade foi bem mais escassa, não aparecendo nos *planos plurianuais, benefícios fiscais para o distrito criativo, regramento dos benefícios fiscais para o distrito criativo, criação da zona de inovação sustentável de Porto Alegre, coordenadoria de inovação, núcleo de economia criativa, secretaria municipal de desenvolvimento econômico, plano da secretaria de economia criativa, programa de desenvolvimento da economia criativa do Estado do Rio Grande do Sul e plano estadual de cultura do Estado do Rio Grande do Sul*. Isto é, não foram

estabelecidas regras garantidoras de que a participação de múltiplos atores resultaria na tomada de decisão coletiva, seja por meio de regimentos internos, dados sobre reuniões, votos, atas e etc.

A transparência ficou explícita no *plano de economia criativa* que visava “criar um Fórum permanente de discussão no âmbito legislativo” (PORTO ALEGRE, 2014, p. 24), para que todos pudessem ter acesso às informações sobre o que é debatido sobre o tema. E foi assegurada no *plano estadual de cultura do Estado do Rio Grande do Sul* no qual objetiva disponibilizar informações e dados qualificados relativos à produção cultural, além de ter como uma das ações da diretriz da “participação social” a disponibilização de informações sobre as leis e regulamentos que regem a atividade cultural no Estado e no país, e a gestão pública das políticas culturais, dando transparência a dados e indicadores sobre gestão e investimentos públicos, havendo coerência entre seus objetivos e as ações desmembradas para alcançá-los.

Esta subcategoria foi extremamente deficiente, não foram apresentados dados sobre transparência nos *planos plurianuais, benefícios fiscais para o distrito criativo, regramento dos benefícios fiscais para o distrito criativo, coordenadoria de inovação, núcleo e comitê de economia criativa, plano da secretaria de economia criativa, programa de apoio às incubadores de base tecnológica e de indústria criativa* e no *programa de desenvolvimento da economia criativa do Estado do Rio Grande do Sul*.

4.1.3.3 Panorama do Município de Porto Alegre (RS)

O município de Porto Alegre foi considerado o segundo mais criativo do Brasil (FECOMERCIO, 2012), demonstrando que além da economia criativa ser uma vocação do município, os esforços para estruturar o setor que partiram do Estado, denominados de fatores estruturantes, também foram fundamentais para garantir a eficácia do funcionamento e expansão desse tipo de política pública. Todavia, mesmo tendo estruturado e assegurado todo o funcionamento da economia criativa, restava ainda saber se havia efetividade da política, isto é, a capacidade de atingir objetivos socialmente relevantes avaliada por meio das categorias: desenvolvimento e endogeneidade (participação, normatividade e transparência).

Partindo para a análise da efetividade, as políticas produzidas se caracterizam por campos de ação voltados, principalmente, ao crescimento econômico, mesmo grande parte dos fatores estruturantes encontrados no município de Porto Alegre (RS) terem invocado a multidimensionalidade do desenvolvimento, citando vários outros tipos, como: social,

ambiental, cultural, urbano, político e etc., a prevalência do discurso economicista pôde ser notada, já que as ações de economia criativa envolveram, na maioria das políticas, a atração de novas empresas, fomento às existentes, geração de emprego e renda, qualificação profissional, aumento do emprego qualificado e o foco da inovação, podendo ser entendida como alavancadora do crescimento econômico, consideradas especificidades locais.

Juntamente com a perspectiva de desenvolvimento, a participação também foi um elemento definidor, cujos fundamentos estiveram presentes em quase todas as políticas. Estes espaços de concertação apesar de serem variados, contarem com uma pluralidade de atores sociais e terem objetivos relevantes para as políticas, já que envolvem formulação e implementação, como evidenciados no *plano de economia criativa, plano municipal de cultura, lei nº 12.381 de 2018, plano estadual do Estado do Rio Grande do Sul, lei nº 810 de 2017 e coordenadoria de inovação*, revelaram a prevalência de órgãos vinculados à administração direta, sendo estes maioria nos *comitês, núcleos* e outros espaços próprios à participação. Os únicos órgãos que além de citar a relevância da participação de múltiplos atores preocuparam-se em elencá-los foram o *conselho municipal de economia criativa*, o *programa RS Tecnópole*, o *núcleo de economia criativa* e *programa RS Criativo*. Dentre eles, apenas o *conselho municipal de economia criativa* foi coerente com o discurso da participação de múltiplos atores, apresentando como membros 38 diferentes instituições públicas, privadas e da sociedade civil, os demais manifestaram o viés estatal. O *programa RS Tecnópole* e o *núcleo de economia criativa* trouxeram como membros 2/3 sendo vinculados ao Estado e, por último, o *programa RS Criativo* teve membros exclusivamente estatais.

Foi vista também a fragilidade da normatividade das iniciativas, podendo ser entendidas mais como justificações autocentradas nas organizações do que garantidoras da participação de atores variados, posto que o *programa RS Incubadoras* foi o único a estabelecer regras a participação, reforçando o viés estatal, pois deixou definido que os membros não estatais apenas participariam quando convocados e não teriam direito a voto. Outros também expuseram a normatividade só que de maneira básica, como o *plano de economia criativa* que trouxe a importância das normas e de reuniões e o *conselho municipal de economia criativa* que definiu sua periodicidade. Apesar de toda atenção despendida à participação, não foram encontrados os meios pelos quais essa multiplicidade de autores protagonizaria a tomada de decisão de forma coletiva, tais como: regimentos dos comitês, dados das reuniões (datas, participantes, atas, discussões e decisões tomadas) e etc., prejudicando também a transparência.

Esta última, afora todos os esforços constantes nas políticas analisadas, na prática, a maioria das informações não estavam disponíveis de forma fácil e inteligível, dificultando o acesso à informação de tudo o que é levado, discutido e decidido sobre economia criativa no estado e no município. Quando essa subcategoria foi mencionada, houve ainda um descolamento entre o discurso e a ação, evidenciado no *plano de economia criativa* e no *plano estadual de cultura do Estado do Rio Grande do Sul*. O primeiro objetivava criar um fórum permanente de discussão para que as pessoas tomassem ciência a respeito do que é debatido sobre economia criativa no município, entretanto, as próprias atas das reuniões do *comitê municipal de economia criativa*, órgão responsável pela elaboração do plano, não foram publicizadas, assim como as datas das reuniões e os meios de participação. Da mesma forma, o *plano estadual de cultura do Estado do Rio Grande do Sul* visava disponibilizar informações e dados qualificados relativos à produção cultural, bem como, informações sobre as leis e regulamentos que regem a atividade cultural no Estado e no país, no entanto, estes dados não foram localizados de forma prática e simples, dificultando o acesso a população.

4.2 São José dos Campos – SP

4.2.1 Dados Gerais sobre São José dos Campos e sobre a Economia Criativa

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016), a população estimada no município é de 695.992, com uma população economicamente ativa de 336.282, sendo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Coeficiente de Gini no ano de 2010 de 0,807 e 0,550, respectivamente. A taxa média de desemprego no ano de 2010 era de 7,14% (IBGE, 2016).

No estado de São Paulo existem aproximadamente 99 mil empresas criativas, correspondendo a 41,3% de todos os empreendimentos criativos brasileiros, sendo responsáveis por 3,9% do PIB do estado, gerando em média 73,5 bilhões de reais de por ano (FIRJAN, 2016d).

Ainda de acordo com a FIRJAN (2016d) dentre as cidades destacadas, São Paulo capital e Campinas, tem perfil criativo semelhante ao total do estado. Já “o protagonismo de São José dos Campos se justifica pela vasta presença de institutos de pesquisa e instituições de ensino superior no município”. Mais da metade dos talentos criativos da cidade estão atuando na área de P&D (55,3%), frente a cerca de 20% no total do estado paulistano. O número total de profissionais criativos na cidade é de aproximadamente 9.961, envolvendo as

áreas de arquitetura, artes cênicas, audiovisual, biotecnologia, design, editorial, expressões culturais, moda, música, patrimônio e artes, P&D, publicidade e TIC (FIRJAN, 2016c).

A economia criativa fica sob responsabilidade do Departamento de Programas Estratégicos da Secretaria de Inovação e Desenvolvimento Econômico, instituída pela Lei nº 9.495 de 14 de fevereiro de 2017, na qual define estrutura administrativa e atribuições de cada pasta.

4.2.2 Fatores Estruturantes de Políticas Públicas de Economia Criativa

Este subtópico visa apresentar os fatores estruturantes de políticas públicas de economia criativa encontrados em São José dos Campos (SP). Como instrumento de planejamento foi localizado apenas o *plano plurianual*, em incentivos ao setor estão os *benefícios fiscais* e o *fundo municipal de cultura*. Já a estrutura organizacional governamental, conta com a *secretaria municipal de inovação e desenvolvimento econômico* e o *sistema municipal de cultura*; as relações intergovernamentais trouxeram os programas *fortalecimento da competitividade territorial e regional* e *fomento cultural e indústria criativa*, apresentados no Quadro 9.

Quadro 9 - Fatores Estruturantes de Políticas Públicas do Município de São José dos Campos (SP)

Instrumento de Planejamento			
Documento	Tipo	Data	Descrição
Plano Plurianual	Plano Municipal	2014 – 2017 2018 – 2021	Estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras despesas correntes
Incentivos ao Setor			
Benefícios Fiscais	Lei Complementar nº 256	10/07/2003	Altera alíquotas do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais a empresas, e dá outras providências
Fundo Municipal de Cultura	Lei nº 9.069	13/12/2013	Institui o Fundo Municipal de Cultura de São José dos Campos, vinculado à Fundação Cultural Cassiano Ricardo, e dá outras providências
Estrutura Organizacional Governamental			
Secretaria Municipal de Inovação e Desenvolvimento Econômico	Lei nº 9.560	13/07/2017	Altera a Lei nº 9495, de 14 de fevereiro de 2017, que modifica a redação da Lei nº 3.939, de 21 de março de 1991, que "Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de São José dos Campos
Sistema Municipal de Cultura	Lei nº 9.343	26/04/2016	Institui o Sistema Municipal de Cultura de São José dos Campos, e dá outras providências
Relações Intergovernamentais			
Plano da Secretaria da Economia Criativa	Plano Federal	2011-2014	O Plano da Secretaria da Economia Criativa assume no Governo Federal o desafio de construir uma nova alternativa de desenvolvimento, fundamentada na diversidade cultural, na inclusão social, na inovação e na sustentabilidade. Para tanto, elege a economia criativa como um eixo de desenvolvimento do Estado brasileiro

Fortalecimento da Competitividade Territorial e Regional	Programa Estadual	2015	Induzir o desenvolvimento econômico do Estado, com base na articulação dos agentes produtivos, na coordenação dos instrumentos de apoio e no fomento ao desenvolvimento das potencialidade regionais
Fomento Cultural e Economia Criativa	Programa Estadual	2015	Estimular e apoiar a criação, a experimentação e a inovação no campo da produção artístico-cultural, beneficiando projetos, grupos e manifestações culturais em todo o Estado e concedendo prêmios a artistas de destaque

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Prefeitura de São José dos Campos (2003, 2013a, 2013b, 2016, 2017a, 2017b), Brasil (2012) e São Paulo (2015)

4.2.3 Análise por meio das Categorias Analíticas

Neste subtópico focamos nos fatores estruturantes do município de São José dos Campos (SP), com o intuito de evidenciar os campos de atuação das políticas públicas de economia criativa, aproximando da perspectiva de desenvolvimento e endogeneidade, esta subdivida em participação, normatividade e transparência, que os embasam e que os refletem.

4.2.3.1 Perspectiva de Desenvolvimento

O *sistema municipal de cultura de São José dos Campos* trouxe como finalidade a promoção do desenvolvimento humano, social e econômico, por meio do pleno exercício dos direitos culturais (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016), acrescentando ainda que a cultura é um direito fundamental do ser humano e deve ser “considerada importante vetor de desenvolvimento humano, social e econômico, devendo ser tratada pelo Poder Público Municipal como uma área estratégica para o desenvolvimento sustentável no Município [...]” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016, p. 1), explicitando a multidimensionalidade do desenvolvimento proporcionada pelo exercício da cultura. A lei ainda afirmou que a economia da cultura é um “elemento estratégico da economia contemporânea, em que se configura como um dos segmentos mais dinâmicos e importante fator de desenvolvimento econômico e social” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016, p. 4), reafirmando sua multidimensionalidade, contudo, afunilando para o desenvolvimento socioeconômico.

Assim como o *sistema municipal de cultura*, a *lei complementar nº 256 de 10 de julho de 2003*, que *estabeleceu uma alíquota de 2% de ISSQN para atividades de grande interesse do município*, algumas delas enquadradas como economia criativa, fez menção ao desenvolvimento em disposições gerais, “[...] poderá, através de iniciativa legal, conceder benefícios específicos para projetos de grande interesse para o desenvolvimento econômico e social do município [...]” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2003, p. 5), deixando evidente também, além da importância econômica, o retorno para a sociedade.

A nível estadual, dois programas abarcaram a economia criativa, o *Fortalecimento da Competitividade Territorial e Regional* que trouxe como objetivo “induzir o desenvolvimento econômico do Estado, com base na articulação dos agentes produtivos, na coordenação dos instrumentos de apoio e no fomento ao desenvolvimento das potencialidades regionais” (SÃO PAULO, 2015, vol. 2, p. 66), no qual teve como um dos produtos o fomento à economia criativa e o *programa Fomento Cultural e Economia Criativa*, ligado a Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo que apresentou “[...] fomentar o protagonismo dos agentes e das

atividades socioeconômicas de base cultural [...]” (SÃO PAULO, 2015, vol. 2, p. 88), tendo como produtos o fomento cultural por renúncia fiscal, tais como: PROAC ICMS, PROAC editais, dentre outros. O primeiro programa expôs o viés econômico, do tipo de desenvolvimento almejado pelas iniciativas, apesar de também ter citado o desenvolvimento de potencialidades locais; já o segundo focou no desenvolvimento socioeconômico por meio do investimento em cultura.

Diferentemente dos demais, o *SMC* quando apresentou as atribuições da Fundação Cultural Cassiano Ricardo (FCCR), instituição cultural destinada à pesquisa e à difusão artística e literária, com responsabilidade jurídica própria e autonomia administrativa, citou “promover o planejamento e fomento das atividades culturais com uma visão ampla e integrada no território do município, considerando a cultura como uma área estratégica para o desenvolvimento local” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016, p. 7), não especificando qual área desenvolver, invocando de forma implícita sua multidimensionalidade.

Na contramão da multidimensionalidade, ao analisar o Demonstrativo de Programas e Ações por Órgão e Unidade – Físico-Financeiro do *PPA 2014 – 2017*, não foi encontrado nenhum programa ou ação que envolvesse diretamente a economia criativa (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2013a). Contudo, os programas pertencentes a *secretaria de inovação e desenvolvimento econômico* deram um norte quanto ao entendimento da perspectiva de desenvolvimento. Um visava à atração e manutenção de empresas e investimentos, cujo objetivo consistia na promoção de mecanismos que viabilizem a instalação de empresas no município, justificado pelo crescimento econômico sustentável e geração de emprego e renda. E outro programa, que mais se aproximou da economia criativa, denominado *economia solidária*, cujo objetivo era de capacitar e organizar grupos que sejam solidários e economicamente sustentáveis, valorizando o mercado local, como justificativa trouxe também a viabilização da geração de trabalho e renda por meio do cooperativismo (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2013a), ambos deixaram bem claro o viés econômico, sem menção a qualquer multidimensionalidade de desenvolvimento, sendo o ganho para sociedade o emprego/trabalho gerado e a renda advinda deste.

Corroborando o que foi encontrando no *PPA 2014 – 2017* e no *sistema municipal de cultura*, “Programas Estratégicos” departamento responsável pela economia criativa no município, tinha por competência promover estudos e/ou pesquisas para subsidiar os planos, programas e projetos de inovação e orientação mercadológica; analisar e propor cenários alternativos que assegurem o planejamento em desenvolvimento da economia criativa e

colaborativa; e avaliar os programas matriciais, sendo subordinado a *secretaria municipal de inovação e desenvolvimento econômico*, esta tem por competência “planejar, programar e executar a política de desenvolvimento econômico do município” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2017a, p. 29), revelando, mais uma vez, a maior preocupação econômica em comparação a outros tipos de desenvolvimento.

Diferentemente dos *planos plurianuais* de Porto Alegre, os de São José dos Campos, tanto de 2014 – 2017, instituído pela Lei nº 9.070 de 16 de dezembro de 2013, quanto de 2018 – 2021, instituído pela Lei nº 9.632 de 15 de dezembro de 2017, não trouxeram mensagem de abertura, não foram apresentados os eixos estratégicos nos quais se desdobrariam os objetivos, justificativas e planos de ação para o atingimento das metas, logo, não foi possível estabelecer nenhuma relação com o desenvolvimento (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2013a, 2017b). Do mesmo modo, o *fundo municipal de cultura (FMC)* apesar de contemplar o financiamento de projetos em diversas áreas da economia criativa, tais como artes visuais, teatro, música, patrimônio histórico e cultural, dentre outros, não justificou ou relacionou sua instituição a nenhuma forma de desenvolvimento trazida por meio de investimentos em cultura (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2013b).

4.2.3.2 Endogeneidade

O *fundo municipal de cultura* previu basicamente formas de participação, seu Conselho Gestor, teve por atribuição orientar, administrar e fiscalizar o Fundo, sendo composto por um diretor presidente, vinculado a Fundação Cultural Cassiano Ricardo, determinou a composição sendo: dois membros indicados pelo Poder executivo e três membros da sociedade civil, indicados pelo Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Cassiano Ricardo (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2013b).

Também estabelecendo exclusivamente a participação, o *sistema municipal de cultura* expressou em ser o “principal articulador, no âmbito municipal, das políticas de cultura, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada com os demais entes federados e a sociedade civil” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016, p. 1), complementando, ser “de responsabilidade do Poder Público Municipal, com a participação da sociedade, planejar e fomentar políticas públicas de cultura [...]” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016, p. 1), deixando incontestada a importância da participação, principalmente a de membros da sociedade civil. Quando apresentou a relevância da democratização dos processos decisórios, assegurou por meio da participação e do controle social, ainda acrescentou que o estímulo à

participação da sociedade nas decisões de política cultural deve ser efetivado por meio da criação, articulação de conselho paritários, com os representantes da sociedade civil, democraticamente eleitos [...]” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016, p. 3)

Corroborando os demais, o *sistema municipal de cultura* apresentou como objetivo específico “estabelecer um processo democrático de participação na gestão das políticas e dos recursos públicos na área cultural” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016, p. 5). Indicou como integrantes do SMC, a coordenação sob encargo da Fundação Cultural Cassiano Ricardo; as instâncias de articulação, pactuação e deliberação: Conselho Municipal de Política Cultural, Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural e os mecanismos permanentes de consulta (Fórum Municipal de Cultura e Conferência Municipal de Cultura); instrumentos de gestão: Plano Municipal de Cultura, Sistema Municipal de Financiamento à Cultura, Sistema Municipal de Indicadores Culturais, Programa Municipal de Formação e Capacitação da Área da Cultura; e os sistemas setoriais da cultura: Sistema Municipal do Patrimônio Histórico, Sistema Municipal de Museus, Sistema Municipal de Arquivos Públicos, Sistema Municipal de Bibliotecas, Livro, Leitura e Literatura, Sistema Municipal de Arte e Sistema Municipal de Manifestações Culturais.

A partir dessa indicação, apontou as atribuições de cada bloco pertencente ao *SMC*, a Fundação Cultural Cassiano Ricardo ficaria incumbida de “formular e implementar, com a participação da sociedade civil, o plano municipal de cultura, executando as políticas e as ações culturais definidas” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016, p. 7), o conselho municipal da política cultural (*CMPC*), contido nas instâncias de articulação, pactuação e deliberação:

é um órgão colegiado, consultivo, deliberativo, com composição paritária entre Poder Público e Sociedade Civil, esta com, no mínimo, 50% de representantes, se constituiu no principal espaço de participação social institucionalizada, de caráter permanente [...]” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016, p. 8).

Ainda aludindo a respeito da participação social, a conferência municipal de cultura constituiu-se com objetivo de ser uma “instância de participação social, em que ocorre a articulação entre o Poder Público Municipal e a sociedade civil, por meio de organizações culturais e segmentos sociais, para analisar a conjuntura da área cultural no Município [...]” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016, p. 9). Da mesma forma, foi definido que o plano municipal de cultura, deveria ser elaborado por meio de “realização de audiências públicas, encontros e debates setoriais, realizados de forma democrática, garantindo-se a ampla participação da sociedade civil” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016, p. 10).

A despeito do discurso prevalecente sobre a participação da sociedade civil, no *fundo municipal de cultura* a normatividade não ficou clara, isto é, além de vincular a escolha dos membros da sociedade civil a uma entidade pública, não informou se todos teriam direito a voto, também não explicitou as regras decisórias, ademais, não especificou se e onde as informações seriam publicizadas, prejudicando a transparência. Assim como o *fundo municipal de cultura*, o *sistema municipal de cultura* expressou de forma superficial a preocupação com esta subcategoria, definindo apenas que as decisões seriam tomadas por conselho paritários, com os representantes da sociedade civil, democraticamente eleitos. Já o *CMPC* e a *conferência municipal de cultura* foram as únicas instâncias que depreenderam normatividade em relação a participação, o primeiro preocupou-se em fazer com que a participação da sociedade civil fosse paritária, garantindo o protagonismo da decisão conjunta e o último definiu que a *CMC* se reuniria a cada dois anos de acordo com o calendário de convocação e a representação da sociedade civil seria de, no mínimo, dois terços dos delegados, ambos com grande representação de atores sociais.

Destacando a transparência, foi encontrado apenas um programa no *PPA 2014 – 2017* denominado “Modernização da Administração Pública” sendo justificado em “propiciar maior transparência nas ações do governo e dar qualidade, eficiência e resolutividade ao atendimento das demandas dos cidadãos e promover a eficiência na utilização dos recursos públicos” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2013a, Anexo 2, p. 10).

Não foi encontrada nenhuma subcategoria da endogeneidade no *PPA 2018 – 2021*, na *secretaria de inovação e desenvolvimento econômico* e nos programas que abrangeram a economia criativa do governo do Estado de São Paulo, inviabilizando qualquer análise.

4.2.3.3 Panorama do município de São José dos Campos

Apesar de terem sido encontrados pelo menos um fator estruturante de políticas públicas, em cada categoria, em São José dos Campos (SP), a economia criativa foi citada somente na lei que instituiu a *secretaria municipal de inovação e desenvolvimento econômico*, sob responsabilidade de “Programas Estratégicos”. Outros documentos analisados envolveram normas nas quais alguns setores da economia criativa estavam englobados, como as ligadas à cultura; demonstrando que os esforços para estruturar o setor que partiram do Estado foram insuficientes para garantir a eficácia do funcionamento e expansão desse tipo de política pública.

Partindo para a análise da efetividade, assim como o município de Porto Alegre (RS),

as políticas produzidas por São José dos Campos (SP) se caracterizam por campos de ação voltados, principalmente, ao crescimento econômico. Mesmo tendo trazido a multidisciplinaridade do desenvolvimento, houve a prevalência do discurso economicista, pois a maioria das políticas contidas nas normas envolviam a atração e manutenção de empresas e investimentos, geração de emprego e renda, e também a inovação como impulsionadora do crescimento econômico, com dotações orçamentárias contemplando o parque tecnológico e o programa Inova São José, sendo P&D consideradas atividades importantes para o desenvolvimento econômico local.

A participação esteve presente na maioria das normas, os espaços de concertação foram variados, contaram com a pluralidade de atores sociais e revelaram a prevalência da participação paritária entre os órgãos da Administração Direta e a sociedade civil, como visto no *sistema municipal de cultura* e no *conselho municipal da política cultural*, algumas vezes até com a predominância de membros desta última, como no *fundo municipal de cultura* onde os atores sociais correspondiam mais da metade do total, divergindo do que foi encontrado em Porto Alegre.

Foi vista a fragilidade da normatividade das iniciativas, afora todo o discurso da participação paritária, e até mesmo predominância da sociedade civil nas decisões, não foram encontradas normatividades suficientes que respaldassem tal discurso, o que levou ao entendimento da participação da sociedade civil mais como um *slogan* do que a real preocupação da Administração. Isto é, o *fundo municipal de cultura* e o *sistema municipal de cultura* a definiram de forma superficial, o primeiro não informou se todos teriam direito a voto, também não explicitou as regras decisórias, já o segundo citou apenas que as decisões seriam tomadas por conselho paritários. Apenas o *conselho municipal da política cultural* e a *conferência municipal de cultura* garantiram, por meio da normatividade, o protagonismo da decisão conjunta, ambos com grande representação de atores sociais.

A transparência foi explicitada em apenas um programa contido no *PPA 2014 – 2017* denominado “Modernização da Administração Pública”, em nenhuma outra norma foi possível notar qualquer preocupação com a publicização de informação dos planos, comitês, conselhos e etc., prejudicando o acesso a informações sobre tudo o que está sendo discutido e implementado no estado e no município, bem como, a endogeneidade como um todo.

4.3 Ananindeua – PA

4.3.1 *Dados Gerais sobre Ananindeua e sobre a Economia Criativa*

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016), a população estimada no município é de 510.834, com uma população economicamente ativa de 225.162, sendo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 e Coeficiente de Gini no ano de 2003 de 0,718 e 0,380, respectivamente. A taxa média de desemprego é de 10,98% (IBGE, 2010).

No estado do Pará o PIB criativo foi responsável por 1,1% do PIB do estado. O número total de profissionais criativos em Ananindeua é de aproximadamente 311, envolvendo as áreas de arquitetura, artes cênicas, audiovisual, biotecnologia, design, editorial, expressões culturais, moda, música, patrimônio e artes, P&D, publicidade e TIC (FIRJAN, 2016c).

A economia criativa não foi atribuída diretamente a nenhuma secretaria, entretanto, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico apresentou algumas funções compatíveis com o tema.

4.3.2 *Fatores Estruturantes de Políticas Públicas de Economia Criativa*

Este subtópico visa apresentar os fatores estruturantes de políticas públicas de economia criativa encontrados em Ananindeua (PA). Como instrumentos de planejamento foram localizados somente os *planos plurianuais*, em incentivos ao setor estão a *feira de economia solidária* e o *fundo municipal de desenvolvimento econômico*. Já estrutura organizacional governamental conta com o *sistema municipal de cultura, conselho municipal de desenvolvimento econômico* e *secretaria municipal de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico*. As relações intergovernamentais envolveram basicamente o *programa economia sustentável*, apresentados no Quadro 10.

Quadro 10 - Fatores Estruturantes de Políticas Públicas do Município de Ananindeua (PA)

Instrumento de Planejamento			
Documento	Tipo	Data	Descrição
Plano Plurianual	Plano Municipal	2014 – 2017 2018 – 2021	Estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras despesas correntes
Incentivos ao Setor			
Feira de Economia Solidária	Lei nº 2.258	04/06/2007	Institui a Feira de Economia Popular e Solidária – ECOSOL, no Município de Ananindeua e dá outras providências
Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei nº 2.243	28/12/2006	Institui o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico – FND, destinado à capacitação e à aplicação de recursos, com vistas ao desenvolvimento econômico do Município de Ananindeua
Estrutura Organizacional Governamental			
Sistema Municipal de Cultura	Lei nº 2.518	01/07/2011	Institui o Sistema Municipal de Cultura de Ananindeua – SMC, seus princípios, objetivos, organização, gestão, componentes, financiamento e dá outras providências
Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei nº 2.241	28/12/2006	Cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico de Ananindeua e dá outras providências
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico	Lei nº 2.231	24/07/2006	Dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa do poder executivo do Município de Ananindeua, e dá outras providências

Relações Intergovernamentais			
Plano da Secretaria da Economia Criativa	Plano Federal	2011-2014	O Plano da Secretaria da Economia Criativa assume no Governo Federal o desafio de construir uma nova alternativa de desenvolvimento, fundamentada na diversidade cultural, na inclusão social, na inovação e na sustentabilidade. Para tanto, elege a economia criativa como um eixo de desenvolvimento do Estado brasileiro
Economia Sustentável	Programa Estadual	2015	Implantação de processos produtivos que incorporem ciência, tecnologia e inovação, aliados à conservação e preservação ambiental e à oferta de energia e infraestrutura e logística

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Prefeitura de Ananindeua (2006a, 2006b, 2006c, 2007, 2011, 2013, 2017), Brasil (2012) e Pará (2015)

4.3.3 Análise por meio das Categorias Analíticas

Neste subtópico focamos nos fatores estruturantes do município de Ananindeua (PA), com o intuito de evidenciar os campos de atuação das políticas públicas de economia criativa, aproximando da perspectiva de desenvolvimento e endogeneidade, esta subdivida em participação, normatividade e transparência, que os embasam e que os refletem.

4.3.3.1 Perspectiva de Desenvolvimento

Assim como Porto Alegre, contrastando com São José dos Campos, os *planos plurianuais* de Ananindeua, 2014 – 2017, instituído pelo projeto de Lei nº 20 de 26 de agosto de 2013 e 2018 – 2021, instituído pelo projeto de Lei nº 85 de 07 de agosto de 2017, trouxeram mensagem de abertura, apresentação, elementos norteadores do planejamento, visão estratégica do município e outras informações que permitiram estabelecer conexões com a perspectiva de desenvolvimento. Vale ressaltar, que diferentemente dos outros dois municípios, Ananindeua não teve troca de gestão municipal, tendo o prefeito sido reeleito, logo, os planos plurianuais são bem similares e contemplaram basicamente os mesmos elementos norteadores e programas temáticos (ANANINDEUA, 2013, 2017).

Ambos planos foram elaborados em torno de um conjunto de temas de políticas públicas agregados pelas dimensões de desenvolvimento a que cada política se identifica:

Inclusão social e desenvolvimento humano (saúde, educação, assistência social, segurança política, cultura, esporte e lazer, habitação e atuação legislativa; empreendedorismo econômico com trabalho, geração de renda e turismo sustentável (trabalho, emprego e renda, turismo e mobilidade urbana); meio ambiente sustentável e saudável (saneamento e meio ambiente) e gestão estratégica (todas as políticas e serviços de suporte à gestão do município: planejamento, recursos humanos, arrecadação, assistência jurídica, controle interno, etc. bem como a previdência social) (ANANINDEUA, 2013, p. 16).

Já nas suas apresentações ficou explícita a multidimensionalidade do desenvolvimento na qual os planos foram elaborados. Apesar de agregar suas políticas considerando os aspectos do desenvolvimento, no decorrer de suas dimensões estratégicas, apenas dois programas foram fundamentados com relação ao tema, Inclusão Social com Desenvolvimento Humano foi justificado por meio do desenvolvimento humano e social, no qual foram apontados como seus indutores a cultura e o esporte, bem como as práticas de vida saudável (ANANINDEUA, 2013). Outra dimensão foi o Empreendedorismo Econômico com Trabalho, Geração de Renda e Turismo Sustentável, dentre suas ações:

O programa busca induzir as atividades produtivas que tenham sinergia com as competências instaladas, fortalecendo em especial micro e pequenas empresas, potencializando suas vocações regionais. Promovendo o desenvolvimento econômico sustentável, por meio de vínculos sinérgicos entre a sociedade e os meios produtivos, potencializando as competências empresariais, tecnológicas, turísticas e vocações regionais, com equilíbrio social (ANANINDEUA, 2013, p. 52).

Como visto, o programa preocupava fundamentalmente com o fortalecimento de empresas, visando o crescimento econômico, contudo trouxe também a potencialização das vocações regionais e o equilíbrio social, discriminando a multidimensionalidade do desenvolvimento almejado.

Da mesma forma que o *PPA 2014 – 2017*, o *PPA 2018 – 2021* discorrendo sobre a visão estratégica do município, foi exposto que este tem o “propósito de continuar buscando o desenvolvimento, em todas as suas vertentes, para a população de Ananindeua [...]” (ANANINDEUA, 2017, p. 27) e que desde a gestão anterior, vem buscando simultaneamente o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais, sendo estes objetivos indissociáveis (ANANINDEUA, 2017), evidenciando, no primeiro momento, a preocupação com a multidimensionalidade do tema e, posteriormente, o desenvolvimento socioeconômico. Assim como o *PPA 2018 – 2021*, o *fundo municipal de desenvolvimento econômico (FND)* tinha por um dos princípios básicos a maximização do retorno econômico e social, sendo possível estabelecer conexão com o desenvolvimento socioeconômico (ANANINDEUA, 2006a).

Aludindo sobre o turismo no *PPA 2014 – 2017*, este foi considerado como um “instrumento de promoção de ações sustentáveis tanto para o desenvolvimento econômico de Ananindeua quanto para a melhoria e ampliação dos negócios no município” (ANANINDEUA, 2013, p. 52), focando novamente no desenvolvimento econômico

Quando os programas temáticos foram desdobrados em iniciativas, no *PPA 2014 – 2017*, ficou ainda mais evidente o foco economicista, mesmo trazendo o desenvolvimento local, este não foi sustentado. Foi apresentado:

fortalecer o desenvolvimento local a partir da definição do perfil socioeconômico do município de forma a atrair novos investimentos e a dinamizar a economia com o fortalecimento da indústria, do comércio e dos serviços (ANANINDEUA, 2013, p. 105).

Os *PPAs*, *2014 – 2017* e *2018 – 2021*, tiveram as mesmas dimensões estratégicas com descritivos quando não iguais, bem semelhantes, sendo inclusão social e desenvolvimento humano; empreendedorismo econômico com trabalho, geração de renda e turismo sustentável;

infraestrutura e meio ambiente sustentável e saudável e gestão estratégica. A única dimensão que sofreu alteração em sua descrição foi “empreendedorismo econômico com trabalho, geração de renda e turismo sustentável”:

Para que se garanta um processo sustentado de desenvolvimento, a estratégia aposta ainda em ações de apoio, indução e promoção dos pequenos e médios negócios, a conformação de uma classe média empreendedora. Para a materialização dessas ações traçaram-se medidas priorizando o turismo e a indústria cultural como elementos fundamentais da economia municipal (ANANINDEUA, 2017, p. 60)

Apesar de manter seu foco desde o *PPA 2014 – 2017* no crescimento econômico, promovendo a instalação de micro e pequenas empresas, pela primeira vez ficou exposta a “indústria cultural”, reconhecendo que a temática como importante alavancadora da economia municipal. Os programas temáticos do *PPA 2018 – 2021* foram exatamente os mesmos do PPA anterior, pelo menos naqueles que envolvem as atividades culturais e empreendedoras, tendo somente aumentado as metas para os indicadores previamente fixados.

Do mesmo modo que os *planos plurianuais*, a *feira de economia popular e solidária (ECOSOL)* objetivava “propiciar espaços para a divulgação dos programas públicos municipais, destinados a geração de emprego, trabalho e renda, desenvolvimento local, fornecimento e microcrédito, incubadoras de cooperativas e pequenos negócios” (ANANINDEUA, 2007, p. 1), explicitando o desenvolvimento local, com enfoque econômico.

A nível estadual foi encontrado apenas um programa nomeado de *economia sustentável* no qual a economia criativa foi apontada como atividade estratégica para a mudança da base produtiva agregando valor aos produtos e a valorização dos atributos locais, sendo capaz de favorecer o crescimento endógeno da economia paraense, reforçando o discurso economicista já encontrado demais documentos (PARÁ, 2015). Desdobrado no subprograma denominado Apoio ao Setor da Economia Criativa, atribuído a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEME), no qual tinha por objetivo gerar indução no desenvolvimento do empreendedorismo industrial, comercial e de serviços para o estado do Pará, podendo explicar a influência do estado sobre o município quanto a atenção dispendida com a atração e manutenção de empresas, empreendedorismo, geração de trabalho e renda, com o foco no desenvolvimento econômico.

Focando no desenvolvimento sustentável, em seu projeto de lei, o *PPA 2014 – 2017* foi definido como um “instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas

públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável” (ANANINDEUA, 2013, p. 20) e como diretriz, o reafirmou como forma de geração de qualidade de vida e cidadania, trazendo o enfoque para a sustentabilidade do desenvolvimento.

Expandindo o desenvolvimento para sócio-sustentável, o *PPA 2018 – 2021* ao tratar sobre a gestão municipal, no contexto atual e complexo, afirmou que é necessário “avançar na manutenção e consolidação do modelo de desenvolvimento sustentável com inclusão [...]” (ANANINDEUA, 2017, p. 47), trazendo a sustentabilidade e a preocupação social ao cerne da “nova gestão” pública. Já em suas dimensões estratégicas declarou que o esforço na elaboração do PPA envolveu a definição das prioridades em investimentos visando o projeto de desenvolvimento local (ANANINDEUA, 2017), expandindo o desenvolvimento desejado.

Diferentemente dos demais, o subprograma estadual *fomento à economia criativa* sob responsabilidade da Fundação Cultural do Pará (FCP), não estabeleceu nenhuma conexão com desenvolvimento em sua justificativa. Outrossim, o *sistema municipal de cultura (SMC)* de Ananindeua é exatamente igual ao de São José dos Campos, suportando a hipótese de uma minuta padrão disponibilizada pelo governo federal aos municípios que quisessem instituí-lo (ANANINDEUA, 2011). Isto posto, toda a análise feita para este município seria repetida, o que faz refletir sobre a não adequação dessa estrutura a realidade local, sendo criada apenas para cumprir alguma exigência federal, inviabilizando sua análise.

4.3.3.2 Endogeneidade

Do mesmo modo que São José dos Campos, não foram encontrados nenhum programa e/ou ação envolvendo economia criativa nos *planos plurianuais 2014 – 2017* e *2018 – 2021*, verificou então se era possível encontrar as subcategorias da endogeneidade nos elementos textuais dos planos. Na mensagem de encaminhamento do *PPA 2014 – 2017* para Câmara Municipal a participação foi tratada como elemento importante da gestão responsável e inovadora que deve ser pautada no diálogo e na participação popular e na parceria com diversos atores políticos (municipais, estaduais e federais) e sociais, deixando clara a necessidade de múltiplos atores no processo decisório. Um único programa, Cidade Inclusiva com Cultura, Esporte e Lazer, trouxe como meta a implantação de incentivo ao acesso e participação da juventude no desenvolvimento de ações culturais e iniciativa de incentivar a participação popular no desenvolvimento das atividades tradicionais buscando criar identidade, valorizando os conhecimentos e expressões da diversidade cultural do município (ANANINDEUA, 2013).

Assim como os *planos plurianuais, 2014 – 2017 e 2018 – 2021*, a lei instituidora da *feira de economia solidária (ECOSOL)* assegurou a participação, em sua comissão organizadora, de representantes do Poder Público Municipal e também de Organizações da Sociedade Civil – OSCs. Corroborando com os *planos plurianuais* e a *feira de economia solidária*, a participação também foi encontrada nas funções da *secretaria municipal de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico*, quais sejam “promover, de forma coordenada e participativa, a formulação e execução de programas de fomento à indústria, ao comércio, à prestação de serviços e a todas as demais atividades produtivas do município” (ANANINDEUA, 2006b, p. 18) e “promover a organização e participação social na formulação e execução de programas referentes ao desenvolvimento econômico, científico e tecnológico no âmbito municipal” (ANANINDEUA, 2006b, p. 18).

O *conselho municipal de desenvolvimento econômico* trouxe a participação e diferentemente dos demais acrescentou normatividade, atribuiu esta participação a promoção de fóruns, seminários ou reuniões especializadas, com o intuito de ouvir a comunidade sobre os temas de sua competência, quando for necessário, a juízo do plenário (ANANINDEUA, 2006c). Como integrantes do plenário do conselho de desenvolvimento constaram dez representantes do Poder Executivo Municipal, dois representantes do Poder Legislativo Municipal, dois representantes da Associação Comercial e Industrial, um representante dos empregados do setor comercial e industrial, um representante da sociedade civil, vinculado a Organização Não Governamentais ou Entidades Comunitárias, dois representantes de instituições bancárias públicas, um representante de entidade de classe, um representante de entidade de ensino superior, totalizando vinte atores de diferentes bases.

A normatividade, estabelecida exclusivamente no *conselho municipal de desenvolvimento econômico*, definiu que este “reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente quando for necessário, por convocação de seu Presidente” (ANANINDEUA, 2006c, p. 4). Quanto a deliberação, foi exigido um quórum mínimo de metade mais um de seus membros, sendo as decisões tomadas por maioria simples, e como metade dos integrantes advinha da administração direta a participação de outros atores ficou enfraquecida, já que a decisão desta sempre prevaleceria. Definiu-se também, que o *conselho de desenvolvimento econômico* elaboraria seu regimento interno no prazo de noventa dias, a contar da publicação da lei, contudo, não foram encontradas informações sobre o regimento, comprometendo a transparência.

Distintivamente do *conselho municipal de desenvolvimento econômico*, a normatividade não foi indicada na *feira de economia solidária, secretaria municipal de*

desenvolvimento econômico, científico e tecnológico e nos *planos plurianuais*. Na primeira, não foi definida nenhuma forma de normatividade, muito menos apresentados os dados sobre participantes e organizadores; na segunda não constaram as formas de garantir poder de decisão a esses diferentes atores e nem demonstrou-se atenção quanto a transparência dos atos proveniente desta organização e, por último, não houve menção a nenhuma forma de normatividade e a transparência foi trazida apenas como um dos valores da gestão, sendo os outros Inovação, Comprometimento e Responsabilidade.

Não foram possíveis de serem analisados, o *fundo municipal de desenvolvimento econômico (FND)*, pois apresentou apenas informações sucintas, não possibilitando estabelecer qualquer relação com as subcategorias da endogeneidade; o *sistema municipal de cultura (SMC)* tratou de uma minuta padrão, descaracterizando qualquer endogeneidade que pudesse evidenciar e também o *programa estadual economia sustentável* visto que somente atribuiu indicadores, metas e ações para o período de 2016 a 2019.

4.3.3.3 Panorama do Município de Ananindeua (PA)

Convergindo com o município de São José dos Campos, Ananindeua apresentou fatores estruturantes em todas as subcategorias, entretanto, a nível municipal nenhum programa ou ação envolveu diretamente a economia criativa, o *PPA 2018 – 2021* citou indústria cultural e a *feira de economia popular e solidária* trouxe a economia solidária. A exceção ocorreu no programa estadual *economia sustentável* que apontou a economia criativa como atividade estratégica, revelando que os esforços para estruturar o setor, em ambos os níveis, foram insuficientes para garantir a eficácia do funcionamento e expansão desse tipo de política pública, o que pode se explicar pelo o resultado no *ranking* do índice de criatividade das cidades, figurando em último lugar entre os cinquenta municípios.

Analisando a efetividade das políticas públicas relacionadas à economia criativa, Ananindeua apesar de ter agregado suas políticas por meio das diversas dimensões do desenvolvimento, trazendo a multidimensionalidade do tema já em seu planejamento de políticas públicas, em consonância com os municípios de Porto Alegre e São José dos Campos, a maior parte das ações contiveram em seu cerne o desenvolvimento econômico, propiciado pela indução de atividades produtivas, fortalecimento das micro e pequenas empresas, potencialização das competências empresariais, tecnológicas, turísticas e atração de novos investimentos.

A participação foi um elemento definidor, cujos fundamentos estiveram presentes em quase todas as políticas. Grande parte dos espaços de concertação manifestou a participação

popular e parcerias entre as diversas esferas políticas, sem citar quais seriam os órgãos e atores componentes, tais como os *planos plurianuais*, a *feira de economia solidária* e a *secretaria municipal de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico*; e, quando o fizeram, foi revelado a prevalência de órgãos vinculados à administração direta, sendo estes pelo menos metade de seus membros com direito a voto, conforme normatividade estabelecida no *conselho municipal de desenvolvimento econômico*.

Apesar de muitas normas versarem sobre a pluralidade de atores como componentes dos mais diversos espaços de concertação, a normatividade foi encontrada unicamente no *conselho municipal de desenvolvimento econômico* e, ainda assim, aut centrada nas organizações, como em Porto Alegre, uma vez que metade dos membros com direito a voto pertenciam a administração direta e a decisão era tomada por maioria simples. Também foi mencionado que o conselho seria responsável pela elaboração, em até noventa dias, do regimento interno, entretanto, nenhuma informação sobre este foi localizada, enfraquecendo ainda mais a normatividade, já escassa.

A transparência apareceu apenas como um dos valores da gestão, todavia, nenhum esforço pôde ser encontrado nas normas que assegurasse a publicização de informações da administração pública municipal, caracterizando esta mais como um *slogan*.

5. CONCLUSÃO

Para definir o objetivo do estudo foi feita uma revisão sistemática sobre de economia criativa e encontrado que a maior parte das pesquisas recomendava como possível fator de sucesso para o funcionamento da política pública de economia criativa a criação de capacidades institucionais para incentivar seu desenvolvimento, além de condições regulatórias e estabelecimento de padrões, sendo este o *gap* nos estudos envolvendo a economia criativa, que nos conectou ao próximo tema. Aqui, capacidades institucionais foram entendidas como capacidades estatais, havendo uma vasta literatura focada na profissionalização da burocracia como forma de explicar a capacidade estatal burocrática/administrativa, entretanto, sem levar em consideração os recursos e instrumentos de que essa burocracia dispunha, sendo este o *gap* que esta pesquisa visou preencher na literatura em capacidade estatal. Com vistas a contribuir para o preenchimento dos gaps tanto em economia criativa criativa, quanto em capacidade estatal, a presente dissertação ofereceu a possibilidade de análise do desenho da política pública de economia criativa nomeado de *fatores estruturantes*.

Por conseguinte, esta dissertação teve por objetivo analisar os fatores estruturantes de políticas públicas nos municípios de Porto Alegre (RS), São José dos Campos (SP) e Ananindeua (PA) e verificar suas potencialidades no que tange a promoção do desenvolvimento, bem como se refletem as características do território, a partir de uma perspectiva do desenvolvimento endógeno. Para tanto, foi proposta uma abordagem analítica que partiu da capacidade estatal, mais especificamente, da capacidade administrativa, modelada na forma dos *fatores estruturantes*, elementos que estariam relacionados à garantia do funcionamento da política e à sua eficácia. Assumimos que a *demand*a por desenvolvimento adentra as agendas governamentais no contexto da globalização e da descentralização institucional e, como reação, os governos passaram a criar capacidades voltadas à elaboração e implementação de tais políticas públicas.

A abordagem proposta auxiliou na compreensão do desenvolvimento enquanto mudança social desejada, permitindo conectá-la às políticas públicas de economia criativa, uma vez que estas conformariam meios para produzir tal mudança, pressupondo que o desenvolvimento é um objetivo que pode ser perseguido por meio de ações deliberadas. Contudo, a escolha e o desenho desses instrumentos e instituições não são processos neutros, sofrendo influência também da cultura local e das ideologias dominantes.

As evidências coletadas, nos permitiram uma aproximação quanto ao objetivo desta dissertação, entretanto, para alcançá-lo restava ainda responder as seguintes questões: o que

os dados nos dizem sobre as capacidades estatais? Sobre a efetividade das políticas de economia criativa nos municípios, elas refletem as características do território? e sobre a economia criativa nos municípios?

A primeira indagação fez refletir sobre o quanto as capacidades estatais, no geral, e a capacidade administrativa, em específico, foram fundamentais para o alcance dos resultados de cada município. Ficou evidente, no caso de Porto Alegre, que todos os esforços que partiram do Estado foram fundamentais para garantir a eficácia do funcionamento e expansão desse tipo de política pública, uma vez que foram assegurados os recursos e instrumentos necessários para regular as atividades de economia criativa, bem como, determinados incentivos ao seu desenvolvimento, definida estrutura organizacional governamental voltada exclusivamente ao tema e também, parcerias foram estabelecidas em diferentes níveis com vistas a sua promoção. Contrariamente, São José dos Campos e Ananindeua não demonstraram criar capacidades que possibilitassem o espraiamento da economia criativa a nível local, apenas manifestaram, em poucas iniciativas, a temática e sua relevância para o crescimento econômico.

Quanto a efetividade, vista em termos de desenvolvimento, esta foi utilizada como uma lente para analisar os fatores estruturantes, tendo sido desdobrada em duas categorias analíticas, perspectiva de desenvolvimento e endogeneidade, esta última ainda subcategorizada em participação, normatividade e transparência. Essas categorias analíticas evidenciaram semelhanças e diferenças entre os municípios estudados.

A perspectiva de desenvolvimento foi a categoria mais convergente entre os três municípios. Apesar dos fatores estruturantes divulgarem discursos sobre a multidimensionalidade do desenvolvimento desejado, citando, dentre outras, as dimensões social, cultural, ambiental, política, urbana e etc., houve a prevalência da prática economicista. Isso ficou explícito nos campos de atuação das políticas, que envolviam em sua maioria a atração de novas empresas e fomento as existentes, geração de emprego e renda, qualificação profissional. Ainda, a inovação foi apresentada por Porto Alegre e São José dos Campos como especificidade local; já Ananindeua focou no fortalecimento de micro e pequenas empresas e no turismo como meio de atração de novos investimentos. Embora as normas tenham expressado o discurso da multidimensionalidade em sua grande parte, esta [multidimensionalidade] não foi sustentada, evidenciando a preocupação preponderante com o crescimento econômico, entendido como viabilizador dos outros tipos de desenvolvimento. Sobre isso, apesar de reconhecer a importância do crescimento econômico para o desenvolvimento, salienta-se que é apenas *uma* das dimensões de tal fenômeno.

No que tange a endogeneidade, a participação foi a dimensão na qual encontrou-se maior divergência, tanto intra como entre os municípios. Em Porto Alegre apenas um espaço de concertação assegurou a presença de múltiplos atores, os demais foram afunilando e expondo seu caráter estatal. São José dos Campos, além de trazer a importância da participação de diferentes agentes, sempre com prevalência da paridade entre governo e sociedade civil, estabeleceu ainda a participação de atores não governamentais como majoritária em algumas normas. Já Ananindeua concebeu a participação predominantemente estatal.

A normatividade teve como ponto de convergência, entre os três municípios, sua escassez. Porto Alegre e Ananindeua, além da exiguidade, ainda pôde-se notar maior centralidade nas organizações estatais, em detrimento da participação de atores variados. Porto Alegre estabeleceu normatividade apenas no programa estadual, RS Incubadoras; já Ananindeua, no Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico; em ambos os casos com componentes majoritariamente governamentais. Por sua vez, São José dos Campos divergiu dos demais garantindo a participação popular em dois órgãos, Sistema Municipal de Cultura e Conselho Municipal de Política Cultural.

Houve também uma grande convergência na subcategoria transparência. Todos os municípios apresentaram o distanciamento entre as normativas das políticas e a ação. Isto é, apesar dos esforços revelados nas políticas analisadas, na prática, a maioria das informações não estavam disponíveis de forma fácil e inteligível. Tal situação dificulta o acesso à informação de tudo o que foi exposto, discutido e decidido sobre economia criativa nos estados e nos municípios, caracterizando o discurso da transparência mais como um *slogan* do que como uma real preocupação dos gestores públicos, uma vez que grande parte das normas não estavam acessíveis, os espaços de concertação não disponibilizaram seus regimentos internos, dados sobre reuniões, votos, atas e etc., levando ao questionamento da indubitabilidade desses espaços, além de prejudicar a endogeneidade como um todo.

Quanto a última indagação, pôde-se notar que apesar dos três municípios estarem alinhados com o conceito de economia criativa utilizado pela Secretaria de Economia Criativa (BRASIL, 2012), com base naquele delineado pela UNCTAD (2008, 2010, 2013), todos estão desenhando políticas públicas e criando capacidades de maneiras distintas. Isto é, foram bem diferentes quanto ao desenho e implementação de políticas públicas de economia criativa, o que já era esperado, devido as suas colocações no *ranking*.

Porto Alegre, município melhor ranqueado dentre os três, apresentou todos os fatores estruturantes, fomentando a economia criativa em diversas normas; ou seja, assegurou

mediante os instrumentos de planejamento, incentivos ao setor, estrutura organizacional governamental e relações intergovernamentais o funcionamento da política, tendo estas sido criadas especificamente objetivando o espraiamento do tema a nível local, somado a vocação municipal obteve notável destaque em nível nacional quanto o tema, demonstrando os esforços advindos do Estado quanto ao assunto. Diferentemente, São José dos Campos e Ananindeua apesar de terem sido localizados todos os fatores estruturantes, quase nenhum deles tratou de forma exclusiva a economia criativa, sendo em sua maioria atividades que poderiam ser associadas a temática. São José dos Campos, ocupante da vigésima quarta colocação, preocupou-se com a economia criativa em nível moderado, foram vistos dois programas a nível estadual envolvendo diretamente a temática, além da estrutura organizacional “Programas Estratégicos” vinculada a Secretaria Municipal de Inovação e Desenvolvimento Econômico. Ananindeua, última colocada no *ranking*, apresentou um programa a nível estadual, Economia Sustentável, que citou diretamente a economia criativa, nos demais fatores foi possível somente estabelecer conexões com o assunto.

Por meio das indagações feitas foi possível o atingir o objetivo proposto. Pôde-se constatar que os fatores estruturantes expressam o desenho das políticas públicas de economia criativa, uma vez que estes estabelecem a estrutura e dinâmica da política na forma da garantia de sua eficácia, conforme pressuposto. Já verificando a eficiência [as políticas refletem as características do território, a partir perspectiva de desenvolvimento endógeno?], ficou confirmado que todos os municípios refletem de forma superficial suas características, havendo na maior parte das categorias, e subcategorias, um descolamento entre o quadro normativo da política e a ação.

Como previamente constatado por Boccella e Salerno (2016) e corroborado nesta dissertação, existe uma carência institucional e regulatória fundamentais quanto a economia criativa no Brasil, além da carência na literatura com relação ao fornecimento de diretrizes, para o estabelecimento de métricas claras, ou mesmo para auxiliar os gestores públicos no processo de desenho e implementação de políticas públicas de economia criativa a nível local. Desta forma, sugerem-se novos estudos contemplando investigações sobre formas de medir capacidade estatal voltadas aos instrumentos e recursos disponíveis a burocracia e suas relações e efeitos sobre a efetividade das políticas públicas a nível local.

Deste modo, com base nos resultados, é possível sugerir alguns pontos como desenvolvimento de pesquisas futuras, entre os quais: investigações acerca de dois municípios de mesmo nível de criatividade; comparativo entre municípios que aparecem no *ranking* e outros que não; entre estados; entre países, como forma de confirmar se a abordagem criada

assegura a indubitabilidade da análise e da interpretação do desenho de políticas públicas de economia criativa.

APÊNDICE A

Artigos selecionados para a revisão sistemática

Artigo	Título	Autor (es)
1	Emerging challenges of an urban creative economy: reflections on the governance of creative clusters in Taipei City	(LIN, 2018)
2	Creative Industries and Regional Productivity Growth in the Developing Economy: Evidence from Indonesia	(FAHMI; KOSTER, 2017)
3	Cultura Viva, a Challenge to the Creative Economy Policy Discourse in Brazil	(SEOANE, 2017)
4	The political economy of "creative industries"	(LEE, 2017)
5	Temporary Clusters and Communities of Practice in the Creative Economy: Festivals as Temporary Knowledge Networks	(COMUNIAN, 2017)
6	Creative economy policy in developing countries: The case of Indonesia	(FAHMI; MCCANN; KOSTER, 2017)
7	Measuring innovation and institution: the creative economy index	(ŽELAZNY; PIETRUCHA, 2017)
8	The creative economy: invention of a global orthodoxy	(SCHLESINGER, 2017)
9	Creativity support policies as a means of development policy for the global South? A critical appraisal of the UNESCO Creative Economy Report 2013	(STERNBERG, 2017)
10	Creative Economy of the Developmental State: A Case Study of South Korea's Creative Economy Initiatives	(KIM, 2017)
11	Creative economy as a social technology approach A case study in Favela da Mangueira, Rio de Janeiro, Brazil	(SCHIRAY; CARVALHO; AFONSO, 2017)
12	Creative Industries And Regional Economic Development: Can A Creative Industries Hub Spark New Ways To Grow A Regional Economy?	(FLEISCHMANN; WELTERS; DANIEL, 2017)
13	Approach to the Link between the Creative Economy and the Crisis of Representative Democracy	(ROCHE CARCEL, 2017)
14	Creative economy assessment: a case study of Kish Island	(GHAZI; GOEDE, 2017)
15	Are Creative Cities Good Places for Creative People? Notes on the Social Conditions for Cultural Production in Contemporary Economy	(ROMAO, 2017)
16	The regional-innovation cluster policy for R&D efficiency and the creative economy With focus on DaedeOK Innopolis	(YOON, 2017)
17	Exploring the intellectual structure of creative economy research and local economic development: a co-citation analysis	(LAZZERETTI; CAPONE; INNOCENTI, 2017)
18	"Boundaryless" in the creative economy: assessing freelancing on Upwork	(POPIEL, 2017)
19	The Improvement of The Creative Economy In Regional Development in Mexico	(DE ARAGÃO et al., 2017)
20	Path of Creativity in Entrepreneur: Basic Concept of Creative Economy Development	(INTRAMA et al., 2017)
21	Is Creative Economy in Croatia a Myth or Reality? Some Evidence on the Impact of Creativity on Regional Economic Growth	(STOJČIĆ; BAČIĆ; ARALICA, 2016)
22	The Creative Economy On The Environmental Of The Technological Parks And Incubators	(INGLEISIS BARCELLOS; BOTURA JUNIOR; SANZ RAMIREZ, 2016)
23	Creative Economy As Value Proposal In Business Models	(CASTRO; FIGUEIREDO, 2016)
24	Guidelines for Sustainable Development of Nanglae Pineapple from Local Wisdom to Creative Economy	(KHAYANKAN, 2016)
25	Creative Economy In The Brazilian Scientific Production On Business: Bibliometrics Study Of The ANPAD, CAPES And Spell Databases	(DE OLIVEIRA et al., 2016)
26	Creative Economy In The State Of Minas Gerais	(BASTOS; CARDOSO; DE OLIVEIRA, 2016)
27	Creative Economy, Cultural Industries and Local Development	(BOCCELLA; SALERNO, 2016)

28	Creative class politics: unions and the creative economy	(COLES, 2016)
29	Beyond the campus: higher education, cultural policy and the creative economy	(GILMORE; COMUNIAN, 2016)
30	Towards the Creative and Knowledge Economies: Analysing Diverse Pathways in Spanish Cities	(PAREJA-EASTAWAY; I MIQUEL, 2015)
31	Specificity of Long-term Unemployment Risk Among Creative Economy Workers	(WOJDYŁO-PREISNER; ZAWADZKI, 2015)
32	Higher Education and the Creative Economy: Creative Graduates, Knowledge Transfer and Regional Impact Debates	(COMUNIAN; GILMORE; JACOBI, 2015)
33	The creative economy in global competition	(SUNG, 2015)
34	The Role of Creative Economies in the Construction of Urban Actions in Cordoba, Argentina	(IGNACIO STANG, 2015)
35	Creative Industries in the Polish Economy	(KASPRZAK, 2015)
36	The creative economy in a context of transition: A review of the mechanisms of micro-resilience	(ANDRES; ROUND, 2015)
37	The role of creative economy in Slovak Republic	(PETRIKOVA; VANOVA; BORSEKOVA, 2015)
38	Negotiating Regional Creative Economies: Academics as Expert Intermediaries Advocating Progressive Alternatives	(GIBSON, 2015)
39	Between Culture, Policy and Industry: Modalities of Intermediation in the Creative Economy	(TAYLOR, 2015)
40	Performing the Creative-Economy Script: Contradicting Urban Rationalities at Work	(DZUDZEK; LINDNER, 2015)
41	Creative industries impact on national economy in regard to sub-sectors	(DAUBARAITE; STARTIENE, 2015)
42	The Creative Class and the Creative Economy in Spain	(MIGUEL BAEZ; ANGEL BERGUA; PAC, 2014)
43	The UNESCO/UNDP 2013 Creative Economy Report: Perks and Perils of an Evolving Agenda	(DE BEUKELAER, 2014)
44	Creative economy and employment quality in large urban areas in Spain	(SÁNCHEZ-MORAL; MÉNDEZ; ARELLANO, 2014)
45	"Novel food for thought" on law and policymaking in the global creative economy	(NEUWIRTH, 2014)
46	Creative Economy in Solidarity Economy: A Guide for New Policies	(RODRIGUES et al., 2014)
47	Managing Urban And Regional Development Through European Capital Of Culture Programme And Creative Industries with Application on The City Of Osijek	(MAVRIN; LAMZAMARONIC; GLAVAS, 2014)
48	Talent and creative economy in French local labour systems	(SANCHEZ-SERRA, 2014)
49	Cultural Economy Planning in Creative Cities: Discourse and Practice	(GRODACH, 2013)
50	Reconceptualising the relationship between the creative economy and the city: Learning from the financial crisis	(PRATT; HUTTON, 2013)
51	Capital System For Creative Economy And Social Innovation: A Brazilian Case	(FACHINELLI; JAVIER CARRILLO; D'ARISBO, 2013)
52	The Spatial Pattern of Creative Industries in a Transformation Economy: The Case of Slovakia	(REHAK; MAIER; BUCEK, 2013)
53	Creative Economy In The Urban Agglomeration Of Seville: Stakeholders, Local Cooperation Networks And Main Actions	(CARAVACA BARROSO et al., 2013)
54	The sub-creative economy of the suburbs in question	(PHELPS, 2012)
55	Ambitions of a global city: arts, culture and creative economy in "Post-Crisis" Singapore	(KONG, 2012)
56	Creative economy and urban development in Spain: an approach to their spatial patterns	(MÉNDEZ et al., 2012)
57	Theoretical And Practical Perspectives On Creative Economy (Selected Cases)	(LEVICKAITÉ, 2012)
58	The creative countryside: Policy and practice in the UK rural cultural economy	(BELL; JAYNE, 2010)
59	Resilient creative economies? Creative industries on the urban fringe	(FELTON et al., 2010)

60	Political pragmatism and the creative economy: Singapore as a City for the Arts	(OOI, 2010)
61	Enabling and Inhibiting the Creative Economy: The Role of the Local and Regional Dimensions in England	(CHAPAIN; COMUNIAN, 2010)
62	Dynamic regional competitiveness in the creative economy: can peripheral communities have a place?	(STRÖM; NELSON, 2010)
63	The Neighbourhood in the Creative Economy: Policy, Practice and Place in Singapore	(HO, 2009)
64	Creative Small Cities: Rethinking the Creative Economy in Place	(WAITT; GIBSON, 2009)
65	The urban creative-food economy: producing food for the urban elite or social inclusion opportunity?	(DONALD; BLAY-PALMER, 2006)
66	Culture in the rise of tiger economies: Scottish expatriates in Dublin and the “creative class” thesis	(BOYLE, 2006)
67	Academic publishing as “creative” industry, and recent discourses of “creative economies”: some critical reflections	(GIBSON; KLOCKER, 2004)

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. **American Economic Review**, [s. l.], v. 91, n. 5, p. 1369–1401, 2001.

ANANINDEUA. SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E FINANÇAS. **Plano plurianual 2014 – 2017 Avanço com Democracia**. 2013. Disponível em: <<http://138.186.17.20:8090/arquivos/jUrA13J.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

ANANINDEUA. SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E FINANÇAS. **Plano Plurianual 2018 - 2021 - Desenvolvimento e Novas Conquistas Desenvolvimento**. 2017. Disponível em: <<http://138.186.17.20:8090/arquivos/RZc66nOcN.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

ANANINDEUA. **Lei nº 2.243/2006, de 28 de Dezembro de 2006. Institui o Fundo Municipal de DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – FND, destinado à capacitação e à aplicação de recursos, com vistas ao desenvolvimento econômico do Município de Ananindeua**. 2006a. Disponível em: <http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI_No._2243.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2018.

ANANINDEUA. **Lei nº 2.231/06, de 24 de Julho de 2006. Dispõe sobre a Reorganização da Estrutura Administrativa do Poder Eexecutivo do Município de Ananindeua, e dá outras providências**. 2006b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pa/a/ananindeua/lei-ordinaria/2006/223/2231/lei-ordinaria-n-2231-2006-dispoe-sobre-a-regorganizacao-da-estrutura-administriva-do-poder-executivo-do-municipio-de-ananindeuaua-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

ANANINDEUA. **Lei nº 2.241/2006, 28 de Dezembro de 2006. Cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico de Ananindeua e dá outras providências**. 2006c. Disponível em: <http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI_No._2241.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2018.

ANANINDEUA. **Lei nº 2.258/07, de 04 de Junho de 2007. Institui a Feira de Economia Popular e Solidária – ECOSOL, no Município de Ananindeua e dá outras providências**. 2007. Disponível em: <http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI_No._2258.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2018.

ANANINDEUA. **Lei nº 9.860, de 1º de julho de 2013. Institui o Sistema Municipal de Cultura de Ananindeua – SMC, seus princípios, objetivos, organização, gestão, componentes, financiamento e dá outras providências**. 2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pa/a/ananindeua/lei-ordinaria/2011/251/2518/lei-ordinaria-n-2518-2011-institui-o-sistema-municipal-de-cultura-de-ananindeua-smc-seus-principios>>

objetivos-organizacao-gestao-componentes-financiamento-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 07 ago. 2018.

ANASTASIA, F.; LAS CASAS, L. Instituições Políticas, Capacidades Estatais e Cooperação Internacional: África do Sul, Brasil e China. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

ANDRES, L.; ROUND, J. The creative economy in a context of transition: A review of the mechanisms of micro-resilience. **Cities**, [s. l.], v. 45, p. 1–6, 2015.

BÄCK, H.; HADENIUS, A. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. **Governance**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 1–24, 2008.

BÁEZ, J. M.; BERGUA, J. A.; PAC, D. The Creative Class and the Creative Economy in Spain. **Creativity Research Journal**, [s. l.], v. 26, n. 4, p. 418–426, 2014.

BASTOS, S. Q. A.; CARDOSO, V. L.; OLIVEIRA, E. N. Economia Criativa No Estado de Minas Gerais. **Revista de Direito da Cidade**, [s. l.], v. 8, n. 4, p. 1778–1798, 2016.

BELL, D.; JAYNE, M. The creative countryside: Policy and practice in the UK rural cultural economy. **Journal of Rural Studies**, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 209–218, 2010.

BENDASSOLLI, P. F. et al. Indústrias criativas: definição, limites e possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, [s. l.], v. 49, n. 1, p. 10–18, 2009.

BESLEY, T.; PERSSON, T. The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. **American Economic Review**, [s. l.], v. 99, n. 4, p. 1218–1244, 2009.

BESLEY, T.; PERSSON, T. **Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.

BESSANT, J. et al. Developing the agile enterprise. **International Journal of Technology Management**, [s. l.], v. 24, n. 5/6, p. 484, 2002.

BICHIR, R. M. A Emergência e a Consolidação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

BOCCELLA, N.; SALERNO, I. Creative Economy, Cultural Industries and Local Development. In: (Calabro, F and DellaSpina, L, Ed.). 2ND International Symposium New Metropolitan Perspectives - Strategic Planning, Spatial Planning, Economic Programs and Decision Support Tools, Through The Implementation Of Horizon/Europe2020, (ISTH2020)

2016, **Anais...** [s.l: s.n.]

BOCKSTETTE, V.; CHANDA, A.; PUTTERMAN, L. States and Markets: The Advantage of an Early Start. **Journal of Economic Growth**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 347–369, 2002.

BOYLE, M. Culture in the rise of tiger economies: Scottish expatriates in Dublin and the "creative class" thesis. **International Journal of Urban And Regional Research**, [s. l.], v. 30, n. 2, p. 403–426, 2006.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano da Secretaria da Economia Criativa: Políticas, Diretrizes e Ações, 2011 - 2014**. Brasília: Ministério da Cultura, 2012.

BRASIL. **O que é PPA?** 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-ppa>>. Acesso em: 05 set. 2018.

CAIADO, A. C. C. **Economia Criativa na Cidade de São Paulo: Diagnóstico e Potencialidade**. São Paulo, SP: FUNDAP, 2011.

CARAVACA BARROSO, I. et al. Creative Economy in the Urban Agglomeration of Seville: Stakeholders, Local Cooperation Networks and Main Actions. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, [s. l.], n. 63, p. 439–443, 2013.

CÁRDENAS, M. State Capacity in Latin America. **Global Economy and Development at Brookings Institution**, [s. l.], p. 1–50, 2010.

CÁRDENAS, M; ESLAVA, M.; RAMÍREZ, S. External Wars, Internal Conflict and State Capacity: Panel Data Evidence. **Latin America Initiative**, [s. l.], 2011.

CASTRO, A. C. Políticas de Inovação e Capacidades Estatais Comparadas: Brasil, China e Argentina. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CASTRO, F. G.; FIGUEIREDO, L. F. Creative Economy as Value Proposal in Business Models. **Navus-Revista De Gestão e Tecnologia**, [s. l.], v. 6, n. 3, p. 111–122, 2016.

CAVES, R. E. **Creative Industries: Contracts between Art and Commerce**. 1. ed. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

CENTENO, M. A. **Blood and Debt: War and The Nation-State in Latin America**. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2002.

CHAPAIN, C.; COMUNIAN, R. Enabling and Inhibiting the Creative Economy: The Role of the Local and Regional Dimensions in England. **Regional Studies**, [s. l.], v. 44, n. 6, p. 717–

734, 2010.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Maastricht Graduate School of Governance**, [s. l.], n. 31, p. 58, 2013.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; DE CROMBRUGGHE, D. Minding weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. **World Development**, [s. l.], v. 72, n. June 2013, p. 191–207, 2015.

COFFEY, W. J.; POLÈSE, M. The Conceptual of Local Development: a stages model of endogenous regional growth. **Papers in Regional Science Association**, [s. l.], v. 55, n. 1, p. 1–12, 1984.

COLES, A. Creative class politics: unions and the creative economy. **International Journal of Cultural Policy**, [s. l.], v. 22, n. 3, p. 456–472, 2016.

COMUNIAN, R. Temporary Clusters and Communities of Practice in the Creative Economy: Festivals as Temporary Knowledge Networks. **Space and Culture**, [s. l.], v. 20, n. 3, p. 329–343, 2017.

COMUNIAN, R.; FAGGIAN, A. Higher education, human capital, and the creative economy. **Environment and Planning C-Government and Policy**, [s. l.], v. 32, n. 3, SI, p. 381–383, 2014.

COMUNIAN, R.; GILMORE, A.; JACOBI, S. Higher Education and the Creative Economy: Creative Graduates, Knowledge Transfer and Regional Impact Debates. **Geography Compass**, [s. l.], v. 9, n. 7, p. 371–383, 2015.

DA GAMA, M. M. Criatividade e Desenvolvimento. In: DE SOUSA, F. L. (Ed.). **BNDES 60 anos: perspectivas setoriais, vol. 2**. 1. ed. Rio de Janeiro: BNDS, 2012. p. 352.

DARCHEN, S.; TREMBLAY, D. The attraction / retention of knowledge workers and the creative city paradigm: can we plan for the talents and at what cost? The case of Montreal. **Research note of the Canada Research Chair on the Socio-organizational Challenges of the Knowledge Economy**. Montreal, Université du Québec, 2011.

DÁRIO, N. F.; DE CARVALHO, J. M. Uma introdução à temática das indústrias criativas: definições, características e panorama brasileiro. In: XVIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste 2013. **Anais...** Bauru: UNESP, 2013.

DAUBARAITE, U.; STARTIENE, G. Creative industries impact on national economy in regard to sub-sectors. In: (M. Gimzauskiene, E and Duoba, K and Pavie, X and Pinnington, A and Vilka, Ed.) 20TH International Scientific Conference - Economics and Management 2015 (ICEM-2015) 2015, **Anais...** [s.l: s.n.]

DE ARAGÃO, A. M. et al. The Improvement of The Creative Economy in Regional Development in Mexico. **Revista Geintec - Gestão Inovação e Tecnologias**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 3634–3645, 2017.

DE BEUKELAER, C. The UNESCO/UNDP 2013 Creative Economy Report: Perks and Perils of an Evolving Agenda. **Journal of Arts Management Law and Society**, [s. l.], v. 44, n. 2, p. 90–100, 2014.

DE OLIVEIRA, P. G. et al. Creative Economy in the Brazilian Scientific Production on Business: Bibliometrics Study of the Anpad, Capes and Spell Databases. **Revista Geintec-Gestão Inovação e Tecnologias**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 2966–2981, 2016.

DELGADO, I. G. Dilemas de Coordenação e Capacidades do Estado para a Política Industrial: Trajetórias e Horizontes da China, da Índia e do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. 5. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

DEPARTMENT OF CULTURE, MEDIA AND SPORT (DCMS). **The creative industries mapping document**. London: HMSO, 2001.

DINCECCO, M. **Political Transformations and Public Finances: Europe, 1650-1913**. New York: Cambridge University Press, 2011.

DOCAMPO, M. G. El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización. In: DOCAMPO, M. G. (Ed.). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. 1. ed. La Coruña, Espanha: Netbiblo, 2007. p. 272.

DONALD, B.; BLAY-PALMER, A. The urban creative-food economy: producing food for the urban elite or social inclusion opportunity? **Environment and Planning A**, [s. l.], v. 38, n. 10, p. 1901–1920, 2006.

DÖRRY, S.; ROSOL, M.; THISSEN, F. The significance of creative industry policy narratives for Zurich's transformation toward a post-industrial city. **Cities**, [s. l.], v. 58, p. 137–142, 2016.

DZUDZEK, I.; LINDNER, P. Performing the Creative-Economy Script: Contradicting Urban Rationalities at Work. **Regional Studies**, [s. l.], v. 49, n. 3, SI, p. 388–403, 2015.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 24, p. 85–116, 1991.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 28–29, p. 107–157, 1993.

EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “ Weberian ” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, [s. l.], v. 64, p. 748–765, 1999.

EVANS, P; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FACHINELLI, A. C.; JAVIER CARRILLO, F.; D’ARISBO, A. Capital System for Creative Economy and Social Innovation: a Brazilian Case. In: (Yigitcanlar, T And Bulu, M, Ed.). Proceedings of the 6th Knowledge Cities World Summit (KCWS 2013). 2013, **Anais...** [s.l: s.n.]

FAGERHOLM, F. et al. The Right Model for Continuous Experimentation. **Journal of Systems and Software**, [s. l.], v. 123, p. 292–305, 2017.

FAHMI, F. Z.; KOSTER, S. Creative Industries and Regional Productivity Growth in the Developing Economy: Evidence from Indonesia. **Growth and Change**, [s. l.], v. 48, n. 4, p. 805–830, 2017.

FAHMI, F. Z.; MCCANN, P.; KOSTER, S. Creative economy policy in developing countries: The case of Indonesia. **Urban Studies**, [s. l.], v. 54, n. 6, p. 1367–1384, 2017.

FEARON, J. D.; LAITIN, D. D. Ethnicity, insurgency, and civil war. **American Political Science Review**, [s. l.], v. 97, n. 1, p. 75–90, 2003.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Maapeamento da Indústria Criativa no Brasil**. Rio de Janeiro: FIRJAN: 2016a.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Indústria Criativa: Análise Especial: Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2016b.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Consulta ao Índice sobre Economia Criativa**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2016c.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Indústria Criativa: Análise Especial: São Paulo**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2016d. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/economiacriativa/download/analise_especial_sp_-_2016.pdf>. Acesso em: 15 de fev. 2018.

FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DE SÃO PAULO (FECOMÉRCIO). **Índice de Criatividade das Cidades, 2012**. Disponível em

<http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/03_04_2012_17.43.59.94e7e758050da332c-cbf8f2329c4dcfb.pdf>. Acesso em: 26 de jul. 2017.

FELTON, E. et al. Resilient creative economies? Creative industries on the urban fringe. **Continuum-Journal of Media & Cultural Studies**, [s. l.], v. 24, n. 4, p. 619–630, 2010.

FERNANDEZ, R. S. **Economia criativa como estratégia de desenvolvimento regional: o caso do grande ABC paulista**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) - Universidade Federal do ABC. Santo André, 2014.

FLEISCHMANN, K.; WELTERS, R.; DANIEL, R. Creative Industries and Regional Economic Development: Can a Creative Industries Hub Spark New Ways to Grow a Regional Economy?. **Australasian Journal Of Regional Studies**, [s. l.], v. 23, n. 2, p. 217–242, 2017.

FLEW, T. **Global Creative Industries**. 1. ed. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2013.

FLORIDA, R. **The Rise of Creative Class**. New York: Basic Books, 2002.

FONSECA, I. F. Capacidades Estatais e Políticas Ambientais: Uma Análise Comparada dos Processos de Coordenação Intragovernamental para o Licenciamento Ambiental de Grandes Barragens (Brasil, China e Índia). In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

FORTIN, J. A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989-2006. **European Journal of Political Research**, [s. l.], v. 49, n. 5, p. 654–686, 2010.

GAITÁN, F.; BOSCHI, R. R. Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em Perspectiva Comparada. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GARCIA, S. R. Profissionais criativos em ciências e artes na cidade de Porto Alegre. **Sociologia & Antropologia**, [s. l.], v. 05.03, p. 857–882, 2015.

GARCIA, S. R. Economia criativa e inovação pequenas empresas em Porto Alegre. **Pol. Cult. Rev.**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 416–436, 2016.

GARCIA, S. R. Sentido das mudanças: economia criativa e implicações sociais em Porto Alegre. **Ciências Sociais Unisinos**, [s. l.], v. 53, n. 1, p. 15–23, 2017.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1994.

GHAZI, E. L.; GOEDE, M. Creative economy assessment: a case study of Kish Island. **International Journal of Social Economics**, [s. l.], v. 44, n. 12, p. 1940–1956, 2017.

GIBSON, C.; KLOCKER, N. Academic publishing as "creative" industry, and recent discourses of "creative economies": some critical reflections. **Area**, [s. l.], v. 36, n. 4, p. 423–434, 2004.

GIBSON, C. Negotiating Regional Creative Economies: Academics as Expert Intermediaries Advocating Progressive Alternatives. **Regional Studies**, [s. l.], v. 49, n. 3, SI, p. 476–479, 2015.

GILMORE, A.; COMUNIAN, R. Beyond the campus: higher education, cultural policy and the creative economy. **International Journal of Cultural Policy**, [s. l.], v. 22, n. 1, SI, p. 1–9, 2016.

GOMES, E. Relações Estado-Sociedade e Novas Capacidades Estatais para o Desenvolvimento entre os Países do BRICS: O Brasil em Perspectiva Comparada com a África do Sul e a Índia. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 15–47.

GRODACH, C. Cultural Economy Planning in Creative Cities: Discourse and Practice. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 37, n. 5, p. 1747–1765, 2013.

HAMM, P.; KING, L. P. Post-Manichean Economics: Foreign Investment, State Capacity and Economic Development in Transition Economies. **Political Economy Research Institute**, [s. l.], n. 227, p. 50, 2010.

HANSON, J.; SIGMAN, R. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. In: American Political Science Association 2011 Annual Meeting Paper 2013. **Anais...** Seattle, Washington: APSA, 2013.

HARTLEY, J. **Creative Industries**. Malden, MA: Blackwell Publishing Ltd, 2005.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, [s. l.], v. 47, n. 3, p. 273–285, 2010.

HO, K. C. The Neighbourhood in the Creative Economy: Policy, Practice and Place in Singapore. **Urban Studies**, [s. l.], v. 46, n. 5–6, p. 1187–1201, 2009.

HOWKINS, J. **Creative Economy: How people make money from ideias**. 1. ed. London: Allen Lane, 2001.

IGNACIO STANG, J. The Role of Creative Economies in the Construction of Urban Actions in Cordoba, Argentina. **DEARQ-Revista de Arquitectura-Journal of Architecture**, [s. l.], n. 16, p. 104–119, 2015.

INGLESIS BARCELLOS, E. E.; BOTURA JUNIOR, G.; SANZ RAMIREZ, C. M. The Creative Economy on the Environmental of the Technological Parks and Incubators. **International Journal of Innovation**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 140–154, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades**, 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

INTRAMA, V. et al. Path of Creativity in Entrepreneur: Basic Concept of Creative Economy Development. In: (Kantola, JI and Barath, T and Nazir, S and Andre, T, Ed.). *Advances in Human Factors, Business Management, Training and Education 2017*, **Anais...** [s.l: s.n.]

JAGUARIBE, A. Capacidades Estatais Comparadas: China e a Reforma do Sistema Nacional de Inovação. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

JESSOP, B. Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections. **International Review of Sociology**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 149–173, 2001.

KASPRZAK, R. Creative Industries in Polish Economy. **Quaestiones Geographicae**, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 35–43, 2015.

KHAYANKAN, W. Guidelines for Sustainable Development of Nanglae Pineapple from Local Wisdom to Creative Economy. **Pertanika Journal of Social Science and Humanities**, [s. l.], v. 24, n. S, p. 15–22, 2016.

KIM, T. Creative Economy of the Developmental State: A Case Study of South Korea's Creative Economy Initiatives. **Journal of Arts Management Law and Society**, [s. l.], v. 47, n. 5, p. 322–332, 2017.

KNUTSEN, C. H. Democracy, State Capacity, and Economic Growth. **World Development**, [s. l.], v. 43, p. 1–18, 2013.

KOCHER, M. State Capacity as a Conceptual Variable. **Yale Journal of International Affairs**, [s. l.], v. 5, n. 2004, p. 137–145, 2010.

KONG, L. Ambitions of a global city: arts, culture and creative economy in 'Post-Crisis' Singapore. **International Journal of Cultural Policy**, [s. l.], v. 18, n. 3, SI, p. 279–294,

2012.

LANZARA, A. P. Capacidades Estatais, Trabalho e Seguridade Social: África do Sul, Argentina e Brasil em Perspectiva Comparada. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

LAUNDRY, C. **The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators**. 1. ed. London, UK: Comedia and Earthscan Publications, 2001.

LAZZERETTI, L.; CAPONE, F.; INNOCENTI, N. Exploring the intellectual structure of creative economy research and local economic development: a co-citation analysis. **European Planning Studies**, [s. l.], v. 25, n. 10, p. 1693–1713, 2017.

LEE, H. The political economy of "creative industries. **Media Culture & Society**, [s. l.], v. 39, n. 7, p. 1078–1088, 2017.

LEOPOLDI, M. A. Políticas de Internacionalização em Face dos Desafios do Século XXI: Instituições e Políticas Voltadas para a Ampliação do Comércio Exterior e o Apoio às Multinacionais Brasileiras. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

LEVICKAITĖ, R. Theoretical and Practical Perspectives on Creative Economy (Selected Cases). In: (J. Ginevicius, R and Rutkauskas, AV and Stankeviciene, Ed.) 7TH International Scientific Conference Business and Management 2012 2012, **Anais...** [s.l: s.n.]

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Políticas públicas de desenvolvimento econômico local nos municípios brasileiros. In: 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política 2017, Montevideo. **Anais...** Montevideo: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 2017.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Desenvolvimento: a mundaça social desejada. In: LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. (Eds.). **Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local**. Porto Alegre: Editora Metamorfose, 2018. p. 183.

LIN, C. Y. Emerging challenges of an urban creative economy: reflections on the governance of creative clusters in Taipei City. **European Planning Studies**, [s. l.], v. 26, n. 2, SI, p. 421–437, 2018.

MACHADO, R. M. Da indústria cultural à economia criativa. **Alceu**, [s. l.], v. 9, n. 18, p. 83–95, 2009.

MANN, M. The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, [s. l.], v. 25, n. 2, p. 185–213, 1984.

MANN, M. **The Sources of Social Power. The rise of classes and nation-states, 1760–1914.** Cambridge University Press, 1993.

MANN, M. **The Sources of Social Power. A history of Power from the Beginning to AD 1760.** Cambridge University Press, 2012.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 25, n. 64, p. 3–21, 2017.

MARIANI, M. A. P.; ARRUDA, D. O. A Economia Solidária como elemento fomentador do desenvolvimento local de Corumbá/Ms face à Inserção dos pescadores artesanais urbanos na atividade do turismo. **Pasos**, [s. l.], v. 09, n. 4, p. 613–622, 2011.

MARKUSEN, A; GADWA, A. **Creative Placemaking.** Washington: National Endowment for the Arts, 2010.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular.** 2. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2010.

MAVRIN, I.; LAMZA-MARONIC, M.; GLAVAS, J. Managing Urban And Regional Development Through European Capital of Culture Programme and Creative Industries with Application on the City of Osijek. In: (Tonkovic, Am, Ed.) 3. Medunarodni Znanstveni Simpozij Gospodarstvo Istocne Hrvatske - Vizija I Razvoj 2014, **Anais...** [s.l: s.n.]

MÉNDEZ, R. et al. Creative economy and urban development in Spain: an approach to their spatial patterns. **EURE-Revista Latinoamericana De Estudios Urbano Regionales**, [s. l.], v. 38, n. 113, p. 5–32, 2012.

MIDGAL, J. S. **Strong Societies and Weak States: State Society Relations and State Capabilities in the-Third-World.** Princeton: Princeton University Press, 1988.

MIGUEL BAEZ, J.; ANGEL BERGUA, J.; PAC, D. The Creative Class and the Creative Economy in Spain. **Creativity Research Journal**, [s. l.], v. 26, n. 4, p. 418–426, 2014.

MIGUEZ, P. **Repertório de Fontes sobre Economia Criativa.** Parte integrante do projeto de pesquisa “Economia criativa – em busca de paradigmas: (re) construções a partir da teoria e da prática”. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. CULT (Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura), Salvador, 2006-2007.

NEUWIRTH, R. J. “Novel food for thought” on law and policymaking in the global creative economy. **European Journal Of Law And Economics**, [s. l.], v. 37, n. 1, SI, p. 13–50, 2014.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE (OBSERVAPOA). **Porto Alegre em Análise.** 2016. Disponível em: <www.portoalegremanalise.procempa.com.br>.

OHLWEILER, L. A construção e implementação de políticas públicas : desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris**, [s. l.], v. 6, n. 6, p. 269–300, 2007.

OLIVEIRA, J. M.; ARAÚJO, B. C.; SILVA, L. V. **Panorama da economia criativa no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão, n. 1880), 2010.

OOI, C. Political pragmatism and the creative economy: Singapore as a City for the Arts. **International Journal of Cultural Policy**, [s. l.], v. 16, n. 4, p. 403–417, 2010.

PARÁ. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO. **Documento de Referência para Elaboração do PPA 2016-2019**. 2015. Disponível em: <http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2016-2019/documento_referencia.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2018.

PAREJA-EASTAWAY, M.; I MIQUEL, M. P. Towards the Creative and Knowledge Economies: Analysing Diverse Pathways in Spanish Cities. **European Planning Studies**, [s. l.], v. 23, n. 12, p. 2404–2422, 2015.

PECK, J. Struggling with the Rise of the Creative Class. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 29, n. 4, p. 740–770, 2005.

PETRIKOVA, K.; VANOVA, A.; BORSEKOVA, K. The role of creative economy in Slovak Republic. **AI & Society**, [s. l.], v. 30, n. 2, p. 271–281, 2015.

PHELPS, N. A. The sub-creative economy of the suburbs in question. **International Journal of Cultural Studies**, [s. l.], v. 15, n. 3, SI, p. 259–271, 2012.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 75–94, 2007.

POPIEL, P. “Boundaryless” in the creative economy: assessing freelancing on Upwork. **Critical Studies In Media Communication**, [s. l.], v. 34, n. 3, p. 220–233, 2017.

PORTO ALEGRE. **Coordenadoria de Inovação**. [s.d.]. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/inovapoa/default.php?p_secao=1358>. Acesso em: 04 jun. 2018.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 17.956, de 31 de Agosto de 2012. Institui o Núcleo de Economia Criativa (NEC), no âmbito da Secretaria Municipal da Cultura (SMC)**. 2012. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000032264.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2014-2017**. 2013a. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/a05_-_ppa_2014-2017_com_capas_1.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2018.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 18.422, de 09 de Outubro de 2013. Institui o Comitê Municipal de Economia Criativa (CMEC), dispondo sobre sua composição e atribuições**. 2013b. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000033664.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

PORTO ALEGRE. **Plano Municipal de Economia Criativa - Diretrizes**. 2014. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/inovapoa/usu_doc/poa_criativa_vweb.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2018.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 11.911, de 15 de Setembro de 2015. Institui o Plano Municipal de Cultural (PMC)**. 2015a. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Lei_11911>. Acesso em: 04 jun. 2018.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 785, de 16 de Dezembro de 2015. Inclui inc. XXVII no caput do art. 21 e inc. XXX no caput e § 14 no art. 70 e altera o inc. II do caput do art. 82 da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973, e alterações posteriores, dispondo s.** 2015b. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Lei_Complementar_785>. Acesso em: 04 jun. 2018.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 19.339, de 15 de Março de 2016. Inclui a al. k no inc. I do § 1º e o § 6º no art. 96 do Decreto nº 15.416, de 20 de dezembro 2006; o inc. XXVI e os §§ 12 a 14 no art. 111 do Decreto 16.500, de 10 de novembro de 2009, e o inc. IX e os §§ 4º e 5º**. 2016a. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Decreto_19339>. Acesso em: 04 jun. 2018.

PORTO ALEGRE. **Emenda à Lei Orgânica nº 41, de 13 de Julho de 2016. Inclui art. 127-A na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, determinando o incentivo à economia criativa**. 2016b. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Emenda_41>. Acesso em: 04 jun. 2018.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 810, de 04 de Janeiro de 2017. Dispõe sobre a Administração Pública Municipal, cria e extingue secretarias municipais, estabelece suas finalidades e competências e revoga legislação sobre o tema**. 2017a. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/ppp/usu_doc/lc_810.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 12.297, de 4 de setembro de 2017. Dispõe sobre o Plano**

Plurianual para o quadriênio 2018 - 2021. 2017b. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ppa_2018-2021.compressed.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

PORTO ALEGRE. Lei nº 12.381, de 9 de Março de 2018. Institui e define como Zona de Inovação Sustentável de Porto Alegre (Zispoa) a área que especifica, compreendida entre os Bairros Bom Fim, Farroupilha, Floresta, Independência, Rio Branco e Santana. 2018. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000037288.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

PRATT, A. C.; HUTTON, T. A. Reconceptualising the relationship between the creative economy and the city: Learning from the financial crisis. *Cities*, [s. l.], v. 33, n. SI, p. 86–95, 2013.

REHÁK, Štefan; MAIER, Gunther; BUČEK, Milan. The Spatial Pattern of Creative Industries in a Transformation Economy: The Case of Slovakia. *Mitteilungen der Osterreichischen Geographischen Gesellschaft*, [s. l.], v. 155, p. 195–219, 2013.

REIS, A. C. F. Introdução. In: **Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento.** REIS, A. C. F (Orgs). São Paulo, SP: Itaú Cultural: 2008. p. 14–49.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 49.354, de 10 de Julho de 2012. Regulamenta o Capítulo VII da Lei nº 13.196, de 13 de julho de 2009, que dispõe sobre os Parques Científicos e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica, institui o Programa RS TECNÓPOLE de Apoio às Incubadoras. 2012. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC_49.354.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 50.975, de 02 de Dezembro de 2013. Institui o Programa de Desenvolvimento da Economia Criativa do Estado do Rio Grande do Sul – RS CRIATIVO. 2013. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC_50.975.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 14.778 de 04 de Dezembro de 2015. Institui o Plano Estadual de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul. 2015. Disponível em: <<https://sedactel.rs.gov.br/upload/arquivos/carga20171102/27120241-lei-14-778-plano-estadual-de-cultura.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

ROCHE C.; Juan A. Approach to the Link between the Creative Economy and the Crisis of Representative Democracy. *Política y Sociedad*, [s. l.], v. 54, n. 3, p. 665–682, 2017.

RODRIGUES, D. D. et al. Creative Economy in Solidarity Economy: A Guide for New Policies. In: (Grabot, B and Vallespir, B and Gomes, S and Bouras, A and Kiritsis, D, Ed.)

Advances in Production Management Systems: Innovative and Knowledge-Based Production Management in a Global-Local World (APMS 2014, PT II). **Anais...** [s.l.: s.n.]

ROMAO, J. Are Creative Cities Good Places for Creative People? Notes on the Social Conditions for Cultural Production in Contemporary Economy. **Quality Innovation Prosperity-Kvalita Inovacia Prosperita**, [s. l.], v. 21, n. 1, SI, p. 49–60, 2017.

SALAMA, P.; VALIER, J. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Novel, 1994.

SÁNCHEZ-MORAL, S.; MÉNDEZ, R.; ARELLANO, A. Creative economy and employment quality in large urban areas in Spain. **Urban Geography**, [s. l.], v. 35, n. 2, p. 264–289, 2014.

SANCHEZ-SERRA, D. Talent and creative economy in French local labour systems. **Environment and Planning C-Government and Policy**, [s. l.], v. 32, n. 3, SI, p. 405–425, 2014.

SANTANA, C. H. V. Política de Infraestrutura Energética e Capacidades Estatais nos BRICS. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHO, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

SANTOS-DUISENBERG, E. S. Economia Criativa: uma opção de desenvolvimento viável? In: REIS, Ana Carla Fonseca (Ed.). **Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento**. São Paulo: Itaú Cultural, 2008.

SANTOS-DUISENBERG, E. Secretaria da Economia Criativa no Brasil. In: **Plano da Secretaria da Economia Criativa: Políticas, Ditrizes e Ações, 2011 - 2014**. Brasília: Ministério da Cultura, 2012.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei Complementar nº 256, de 10 de Julho de 2003. Altera alíquotas do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais a empresas, e dá outras providências**. 2003. Disponível em: <[http://servicos2.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis Complementares/2003/256.pdf](http://servicos2.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis%20Complementares/2003/256.pdf)>. Acesso em 09 jul. 2018.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei nº 9.070, de 16 de Dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2014 a 2017**. 2013a. Disponível em: <<http://servicos2.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis/2013/9070.pdf>>. Acesso em 09 jul. 2018.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei nº 9.069, de 13 de dezembro de 2013. Institui o Fundo Municipal de Cultura de São José dos Campos, vinculado à Fundação Cultural Cassiano Ricardo, e dá outras providências**. 2013b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-dos-campos/lei-ordinaria/2013/907/9069/lei->

ordinaria-n-9069-2013-institui-o-fundo-municipal-de-cultura-de-sao-jose-dos-campos-vinculado-a-fundacao-cultural-cassiano-ricardo-e-da-outras-providencias?q=9069%2F2013>. Acesso em 09 jul. 2018.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei nº 9.343, de 26 de abril de 2016. Institui o Sistema Municipal de Cultura de São José dos Campos, e dá outras providências.** 2016. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-dos-campos/lei-ordinaria/2016/935/9343/lei-ordinaria-n-9343-2016-institui-o-sistema-municipal-de-cultura-de-sao-jose-dos-campos-e-da-outras-providencias?q=9343%2F2016>>. Acesso em 09 jul. 2018.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei nº 9.560, de 13 de Julho de 2017. Altera a Lei nº 9495 , de que modifica a redação da Lei nº 3.939, de 21 de março de 1991, que “Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de São José dos Campos”.** 2017a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-jose-dos-campos/lei-ordinaria/2017/956/9560/lei-ordinaria-n-9560-2017-altera-a-lei-n-9495-de-14-de-fevereiro-de-2017-que-modifica-a-redacao-da-lei-n-3939-de-21-de-marco-de-1991-que-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-sao-jose-dos-campos>>. Acesso em 10 jul. 2018.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei nº 9.632, de 15 de Dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2018 a 2021.** 2017b. Disponível em: <<https://www.sjc.sp.gov.br/media/6155/1-lei-9632-plano-plurianual-2018-2021.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2018.

SÃO PAULO (ESTADO). SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Lei nº 16.092, de 20 de Dezembro de 2015. Plano Plurianual 2016 - 2019.** 2015. Disponível em: <http://www.ppa.sp.gov.br/docs/Plano_Plurianual_VOL_2.pdf>. Acesso em 11 jul. 2018.

SCHIRAY, D. M.; CARVALHO, C. C.; AFONSO, R. Creative economy as a social technology approach: A case study in favela da Mangueira, Rio de Janeiro, Brazil. **Academia Revista Latinoamericana de Administración**, [s. l.], v. 30, n. 4, p. 508–528, 2017.

SCHLESINGER, P. The creative economy: invention of a global orthodoxy. **Innovation-The European Journal of Social Science Research**, [s. l.], v. 30, n. 1, SI, p. 73–90, 2017.

SCHNEIDER, S.; PEYRÉ TARTARUGA, I. G. Território e Abordagem Territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**, [s. l.], v. 23, n. 1 e 2, p. 99–116, 2005.

SEOANE, M. V. Cultura Viva, a Challenge to the Creative Economy Policy Discourse in Brazil. **Bulletin of Latin American Research**, [s. l.], v. 36, n. 4, p. 424–439, 2017.

SERAFIM, M. C. et al. Economia criativa ou industria criativa: delimitação de um conceito em construção. In: VII Encontro de Economia Catarinense 2013, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis, Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina

(UFSC), 2013.

SKOCPOL, T. **States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia and China**. New York: Cambridge University Press, 1979.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, [s. l.], v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

SOUZA, C. **Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença**. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão, n. 2035), 2015.

SOUZA, C. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 51–136.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 51, n. 1, p. 27–45, 2017.

STEFFEN, M. W. **Bancos Multilaterais de Desenvolvimento como Atores de Política Social: O Caso do Banco Mundial na América Latina e Caribe (2008 - 2014)**. 2017. Dissertação (Mestrado em Política Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017.

STERNBERG, R. Creativity support policies as a means of development policy for the global South? A critical appraisal of the UNESCO Creative Economy Report 2013. **Regional Studies**, [s. l.], v. 51, n. 2, SI, p. 336–345, 2017.

STÖHR, W. B. Selective Self-Reliance and Endogenous Regional Development - Preconditions and Constraints. In: NOHLEN & SCHULTZE (Ed.). **Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa**. Bochum: Studienverlag Dr. N. Brockmeyer, 1985.

STOJČIĆ, N.; BAČIĆ, K.; ARALICA, Z. Is Creative Economy in Croatia a Myth or Reality? Some Evidence on the Impact of Creativity on Regional Economic Growth. **Croatian Economic Survey**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 113–138, 2016.

STRÖM, P.; NELSON, R. Dynamic regional competitiveness in the creative economy: can peripheral communities have a place? **The Service Industries Journal**, [s. l.], v. 30, n. 4, p. 497–511, 2010.

SUNG, T. K. The creative economy in global competition. **Technological Forecasting and Social Change**, [s. l.], v. 96, n. November, p. 89–91, 2015.

TAYLOR, C. Between Culture, Policy and Industry: Modalities of Intermediation in the

Creative Economy. **Regional Studies**, [s. l.], v. 49, n. 3, SI, p. 362–373, 2015.

TILLY, C. **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

TRANFIELD, D.; DENYER, D.; SMART, P. Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. **British Journal of Management**, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 207–222, 2003.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Creative Economy Report 2008 - The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards informed policy-making**. Geneva and New York: United Nations, 2008.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Creative Economy Report 2010 Creative Economy: A Feasible Development Option**. New York: United Nations, 2010.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Creative Economy Report 2013 Special Edition Widening Local Development Pathways**. Paris: UNDP/UNESCO, 2013.

VALIATI, L. Economia da Cultura e Indústria Criativas: Modos de Usar e Medir (um exercício taxônomico na lógica da mensuração). **Revista Observatório Itaú Cultural**. São Paulo: Itaú Cultural, 2018.

VÁZQUEZ-BARQUERO, A. Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual. **Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, [s. l.], p. 1–50, 2000.

VÁZQUEZ-BARQUERO, A. Sobre la diversidad de las interpretaciones y la complejidad del concepto de desarrollo endógeno. In: DOCAMPO, M. G. (Ed.). **Perspectivas Teóricas en Desarrollo Local**. 1. ed. La Coruña, Espanha: Netbiblo, 2007. p. 272.

WAITT, G.; GIBSON, C. Creative Small Cities: Rethinking the Creative Economy in Place. **Urban Studies**, [s. l.], v. 46, n. 5–6, p. 1223–1246, 2009.

WEISS, L. **The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era**. 1. ed. [s.l.] : Cornell University Press, 1998.

WOJDYŁO-PREISNER, M.; ZAWADZKI, K. Specificity Of Long-Term Unemployment Risk Among Creative Economy Workers. **Comparative Economic Research**, [s. l.], v. 18, n. 3, p. 1–23, 2015.

YIN, R. K. **Estudos de casos: planejamento e método**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2017.

YOON, D. The regional-innovation cluster policy for R&D efficiency and the creative economy With focus on Daedeok Innopolis. **Journal of Science and Technology Policy Management**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 206–226, 2017.

YUSUF, S.; NABESHIMA, K. Creative industries in East Asia. **Cities**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 109–122, 2005.

ŻELAZNY, R.; PIETRUCHA, J. Measuring innovation and institution: the creative economy index. **Equilibrium**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 43, 2017.

ZHENG, J. “Creative Industry Clusters” and the “Entrepreneurial City” of Shanghai. **Urban Studies**, [s. l.], v. 48, n. 16, p. 3561–3582, 2011.