

políticas **PÚBLICAS**

questões teórico-metodológicas emergentes

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

(Organizadoras)



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Júnior

Enio Passiani

José Rivair Macedo

Lia Levy

Márcia Ivana de Lima e Silva

Naira Maria Balzaretto

Paulo César Ribeiro Gomes

Rafael de Carvalho Matiello Brunhara

Tania Denise Miskinis Salgado

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Marco Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marenco dos Santos, Ario Zimmermann, José Henrique Paim Fernandes, José Jorge Rodrigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro, Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel Demarco, Fabiano Engelman, Hélio Henkin, Leandro Valiati, Jurema Gorski Brites, Ligia Mori Madeira, Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares Pimenta, Vanessa Marx

Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT)

Coordenador Executivo

Leandro Valiati

Coordenador Institucional

André Moreira Cunha

Coordenador de Extensão

Marcelo Milan

Gerência

Gustavo Möller

políticas **PÚBLICAS**

questões teórico-metodológicas emergentes

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

(Organizadoras)

© dos autores

1ª edição: 2020

Direitos reservados desta edição:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção Atlas Econômico da Cultura Brasileira

Revisão

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

Projeto Gráfico e Diagramação

Carolina Nobre

Impressão

Apoio: Reitoria UFRGS, Editora UFRGS, Gráfica UFRGS,

Os materiais publicados no Atlas Econômico da Cultura Brasileira são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



P767 Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes [recurso eletrônico] / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Letícia Schabbach. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.
414 p. : pdf

1. Política. 2. Teoria política. 3. Estado. 4. Democracia. 5. Políticas públicas.
6. Feminismo. 7. Trabalho. 8. Serviços públicos – Brasil. 9. Burocracia. 10. Economia criativa. I. Lima, Letícia Leite. II. Schabbach, Letícia. III. Série.

CDU 32

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-002-0



capítulo
10

Políticas de Economia Criativa e desenvolvimento:

uma abordagem para análise da endogeneização
de um conceito alienígena

Rafael Barbosa de Aguiar¹
Luciana Leite Lima²

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, 2011; REIS, 2008; UNCTAD, 2010). Este conceito, bem como seu estabelecimento como área de estudo, ganhou expressão e relevância a partir da década de 2000.

Na esteira desse movimento, a economia criativa se tornou, também, um campo de intervenção, como forma de gerar e incrementar retornos sociais

¹ Mestre em Políticas Públicas pela UFRGS. Secretário de Planejamento e Gestão na Prefeitura Municipal de São Bento do Sapucaí/SP. E-mail: rafaelba@yahoo.com.br

² Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp. Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: lucianaleitelima@gmail.com

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 2011 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 (2016), o PIB estimado relativo à indústria criativa do Brasil para 2015 foi de R\$ 155,6 bilhões, tendo crescido aproximadamente 80% em 11 anos, passando de 2,04% do PIB em 2004 para 2,64% em 2015.

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. Isso porque se entende que seu fomento pode contribuir, nos países em desenvolvimento, para diversificar as economias e, ao mesmo tempo, promover a criatividade, o conhecimento, a inclusão social e a diversidade cultural (DÖRRY; ROSOL; THISSEN, 2016; UNCTAD, 2010; ZHENG, 2011; YUSUF; NABESHIMA, 2015).

O potencial de crescimento econômico da economia criativa e as ações desenvolvidas pela esfera pública para alavancar esse setor levam nossa atenção para as políticas públicas de fomento e para suas pretensões de contribuir para o desenvolvimento social. Portanto, temos um setor econômico emergente e um direcionamento de políticas públicas que tentam influenciar sua estrutura e dinâmica. Tal conformação, diante da especificidade e relativa novidade, merece um olhar distinto.

Neste capítulo, seguimos por este caminho, pretendemos contribuir com o campo de estudos de análise de políticas públicas, por meio do delineamento de uma abordagem analítica própria às políticas de economia criativa. Almejamos verificar se elas manifestam dimensões promotoras de desenvolvimento, entendido como uma mudança social cuja estrutura e dinâmica é dada contextualmente.

Para isso, nos embrenharemos no desenho dessas políticas por meio da investigação do que denominamos fatores estruturantes, *proxies* das capacidades estatais burocráticas/administrativas, quais sejam: instrumentos

de planejamento, incentivos ao setor, estrutura organizacional governamental e relações intergovernamentais. Tomando os fatores estruturantes como objeto de estudo, extrairemos da literatura em desenvolvimento endógeno as categorias analíticas. Assim, propomos investigar as políticas de economia criativa considerando seu potencial de geração de desenvolvimento, em uma perspectiva multidimensional.

O capítulo está formado por quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, mobilizamos um marco teórico e conceitual em desenvolvimento endógeno. Na segunda, apresentamos alguns conceitos de políticas públicas associando-os à mudança social intencional. Na terceira, expomos o que se entende por economia criativa. Na quarta, abordamos o conceito de capacidade estatal e explanamos sobre os fatores estruturantes e as categorias de análise.

1. Desenvolvimento, a mudança social desejada

Argumentamos, em consonância com outros (KHAYANKAN, 2016; KIM, 2017; STERNBERG, 2017), que a economia criativa tem potencial para incrementar e até melhorar a qualidade do desenvolvimento na *sociedade do conhecimento*. No entanto, em um contexto de globalização e descentralização, que valoriza, amplifica e propicia a expansão das especificidades (SEN, 2010; INGLEHART; WELZEL, 2009; VÁZQUEZ BARQUERO, 2000), a visão de desenvolvimento deve ser ajustada às particularidades das regiões e localidades.

Nesse espírito, dentro do longo e diversificado campo de debate em desenvolvimento, mobilizaremos a literatura em desenvolvimento endógeno. Tal perspectiva foi engendrada ao longo dos anos 1980 e 1990 para lançar luz sobre as novas atribuições das cidades e regiões em um contexto de globalização e descentralização política (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001; BOISIER, 2005; TAPIA, 2005; VITTE, 2006).

Nesse recorte, partiremos da definição de Vázquez Barquero (2000): desenvolvimento endógeno tange ao processo de crescimento e mudança estrutural, através do uso do potencial de desenvolvimento existente no território, bem como da endogeneização de oportunidades externas, com o objetivo de promover o bem-estar da população.

Uma questão central nesta abordagem é o lugar da endogeneidade nos processos de transformação. Ela refere-se ao protagonismo do território e dos atores locais nos esforços para o desenvolvimento. O território é entendido como um recorte definido, abrangendo aglomerados sociais que compartilham dadas características identitárias. Nesse caminho, teríamos um enfoque ascendente de desenvolvimento, no qual as iniciativas locais “aparecem como a forma que toma o desenvolvimento endógeno na prática” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007, p. 41, tradução nossa).

Nesse sentido, o desenvolvimento endógeno seria uma estratégia que busca o progresso social e a sustentabilidade desse processo, percebendo o crescimento econômico e a distribuição de renda como dimensões de um mesmo fenômeno. De forma relacionada, tal visão estratégica também estaria baseada na melhoria contínua dos recursos disponíveis, particularmente recursos naturais e do patrimônio histórico e cultural.

Do caráter endógeno do desenvolvimento, é possível derivar três elementos conceituais inter-relacionados: participação, normatividade e transparência. A participação é um elemento operativo, pois possibilita a construção do processo de mudança de forma interativa, por meio da concertação de diversos atores (heterogeneidade). Esta também envolve questões normativas, vistas aqui como mecanismos de governança responsáveis por garantir que a tomada de decisão seja mais ou menos isonômicas e impessoais (LIMA; D’ASCENZI, 2108c). Para tanto, é necessário que a população tome ciência destas regras, o que seria proporcionado através da publicização das normas, nos conectando com a transparência, alicerces do controle social. A conexão entre os três elementos é um pressuposto primordial para que o caráter endógeno se manifeste nas políticas públicas, assegurando que as decisões relativas às mudanças sociais desejadas sejam tomadas por atores que conviverão com as consequências da ação pública correspondente.

Perceber o desenvolvimento enquanto mudança social desejada permite conectá-lo com as políticas públicas, uma vez que elas conformariam meios para produzir tal mudança. Esse esquema pressupõe que o desenvolvimento é um objetivo que pode ser perseguido por meio de ações deliberadas (LIMA; D'ASCENZI, 2018a). Isso nos leva ao nosso próximo debate.

2. Políticas Públicas: a mudança social intencional

É possível encontrar diversas definições para políticas públicas, cada qual destacando dimensões, processos, atores e instituições distintas. Saravia (2006), por exemplo, sublinha que uma política pública envolve um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Para ele, pode-se considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

O aspecto processual é comumente valorizado nas definições. Nessa linha, Muller e Surel (2002) apresentam a seguinte aceção: processo pelo qual são formulados e implementados programas de ação pública, coordenados em torno de objetivos explícitos. Em outras palavras, refere-se ao processo de construção de intervenções junto à realidade social, por meio de instrumentos considerados adequados.

Uma definição que recebe atenção é a de Souza: “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação” (2006, p. 26). Essa visão, diferentemente das anteriores, foca o protagonismo dos governos nos processos das políticas. Tamanho exclusivismo, entretanto, perdeu muito de seu vigor, dado pela crescente complexão social, especificada pelos problemas sociais e pelas modificações nas relações entre Estado e sociedade. Isso foi acompanhado, processualmente, pela ampliação do campo, cujas análises precisaram incluir o estudo de novas formas organizacionais, incorporando uma diversidade

maior de atores e suas inserções institucionais (LIMA; D'ASCENZI, 2016). Assim, novos agentes sociais não integrados às análises, como as redes de políticas públicas e as organizações internacionais. Eles vêm assumindo papel de destaque na área, ao propor, defender e/ou financiar políticas próprias que, efetivamente, buscam o encaminhamento de problemas sociais.

Secchi (2015, p. 2), por sua vez, apresenta a política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Isto é, pode assumir formas concretas as mais diversas, sendo decidida nas mais diferentes instâncias da sociedade, públicas ou privadas (WU et al., 2014). Aqui, por seu turno, classificar determinada estrutura social como um problema público pressupõe a construção e disseminação de determinada interpretação da realidade social. Apenas a partir desse processo cognitivo pode-se classificar uma dada situação como inadequada, distante da ideal, gerando implicações para os grupos sociais, que teriam direitos e obrigações modificadas.

De forma semelhante, Aguilar Villanueva (1992, p. 8) entende que:

Política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado [...], uma proposta de ação específica [...], uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza).

Como vimos, a formulação de políticas públicas irá se converter em projetos, planos, programas que necessitam de acompanhamento e análise constante, visto que o desenho e execução das políticas públicas sofrem transformações que devem ser adequadas às compreensões científicas e sociais. Para se transformarem em políticas públicas, problemas públicos precisariam encontrar o equilíbrio entre o que é tecnicamente eficiente e o que é politicamente viável (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

Mas afinal, por que fazemos políticas públicas? Para promover mudanças sociais. Toda política pública se legitima a partir do enfrentamento de um dado problema social: algo que é considerado indesejável e que desperta uma ação em contrapartida. Nesta conotação, ganha saliência o caráter deliberado dos processos envolvidos na construção da ação e, também, a pretensão do fim almejado. Sim, estamos num campo que volta o olhar para a sociedade do futuro, tentando moldá-la.

Temos, desse modo, uma ideia geral a respeito dos elementos conceituais das políticas. No que concerne ao nosso objetivo, entendemos que as políticas públicas objetivam promover mudanças sociais (D'ASCENZI; LIMA, 2017). Ou seja, diante de uma situação percebida como indesejável, os atores envolvidos decidem que algo deve ser feito. Assim, se a política for efetiva, a realidade local poderá ser transformada, levando à percepção da resolução do problema público, bem como o direcionamento para a situação desejada.

A partir dessa aceção, seguimos às políticas de economia criativa. E, nesse trajeto, a conceituação do termo “economia criativa” é essencial para a compreensão do grau de especificidade de políticas públicas que almeja este capítulo.

3. Economia Criativa

Para alguns autores, o conceito de economia criativa originou-se do termo indústrias criativas, por sua vez, inspirado no projeto *Creative Nation*, no qual era defendida 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 (DEPARTMENT OF COMMUNICATION AND ARTS, 1994; REIS, 2008). Outros associam o seu aparecimento à matéria publicada na revista inglesa *The Economist* em 2000, que abordava a “nova economia” (ANDRES; ROUND, 2015; BELL; JAYNE, 2010; FELTON et al., 2010; MACHADO, 2009). No entanto, há consenso de que sua popularização como discurs-

so político foi promovida pela *United Nations Conference on Trade and Development* – UNCTAD (2008, 2010, 2013).

A UNCTAD (2008) definiu a indústria criativa como um *cluster* de atividades que tem como componente basilar a criatividade. Essas atividades estão diretamente inseridas no processo industrial e são sujeitas à proteção de direitos autorais. Ulteriormente, o conceito foi expandido e adotou uma terminologia-chave com abordagem holística e multidisciplinar. Desse modo, a UNCTAD (2010) passou a definir economia criativa como: a) ciclos de criação, produção e distribuição de produtos e serviços que utilizam criatividade e capital intelectual como insumos primários; b) conjunto de atividades baseadas em conhecimento, focadas, entre outros, nas artes, que potencialmente geram receitas de vendas e direitos de propriedade intelectual; c) produtos tangíveis e serviços intelectuais ou artísticos intangíveis com conteúdo criativo, valor econômico e objetivos de mercado; d) posicionam-se no cruzamento entre os setores artísticos, de serviços e industriais; e) novo setor dinâmico no comércio mundial.

Em seu esforço para promover a economia criativa a UNCTAD (2008, 2010, 2013), argumenta que esta tem o potencial de gerar renda e empregos, promovendo a inclusão social, a diversidade cultural e o desenvolvimento humano, demonstrando diversos casos de sucesso em “países desenvolvidos” (UNCTAD, 2008, 2010). O relatório especial denominado *Novos caminhos de desenvolvimento que incentivem a criatividade e a inovação na busca de crescimento e desenvolvimento inclusivos, equitativos e sustentáveis*, foi lançado focando nos países em desenvolvimento, afirmando que a economia criativa tem um potencial econômico para a criação de riqueza como fonte de empregos e receitas. Além disso, seria catalisadora do desenvolvimento mais abrangente e equilibrado, criando bem-estar e reforçando o processo de inclusão social nos níveis nacional, regional e local (UNCTAD, 2013).

Baseada no discurso político de crescimento econômico e desenvolvimento, bem como nas políticas públicas desenhadas na Austrália (DEPARTMENT OF COMMUNICATION AND ARTS, 1994), Reino Unido (DEPARTAMENT FOR DIGITAL, CULTURE, MEDIA AND SPORTS,

2001) e nos esforços das Nações Unidas para promover políticas públicas de economia criativa (UNCTAD, 2008, 2010, 2013), houve uma intensa proliferação de políticas públicas pelo mundo, explicitando que a temática se estende por uma ampla gama de áreas de responsabilidade política e administração pública. Com efeito, muitos governos criaram ministérios, departamentos ou unidades especializadas para lidar com as indústrias criativas (OLIVEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2013). Igualmente, o Brasil criou em 2011 a Secretaria de Economia Criativa (SEC), no Ministério da Cultura, responsável pela elaboração do Plano de Economia Criativa (BRASIL, 2011).

Esse movimento marcou a institucionalização da economia criativa na agenda de políticas públicas no país. Uma consequência disso, foi o espraiamento dessa agenda para o âmbito estadual e local, promovendo a criação de estruturas e capacidades correspondentes. Isso se deu, por exemplo, em São Paulo, que instituiu um polo de economia criativa (SÃO PAULO, 2014), e em Porto Alegre, que formulou um plano municipal de economia criativa (PORTO ALEGRE, s.d).

Diante desse contexto de expansão das políticas públicas de economia criativa, propomos uma abordagem analítica que utiliza a capacidade estatal, mais especificamente, a capacidade administrativa para desenvolver o que denominamos *fatores estruturantes*, elementos que estariam relacionados com a garantia do funcionamento da política e com sua efetividade. Seguimos o debate no próximo tópico.

4. 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 *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.

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). Neste trabalho, 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* de seu desenho. 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. Aqui podemos considerar:

as iniciativas de economia criativa no Plano Plurianual (PPA)³, Plano de Economia Criativa, leis, decretos, portarias que regulamentam atividades de economia criativa, dentre outros.

Os **incentivos ao setor** são todos os estímulos instituídos para avançar a economia criativa. Neste caso podem ser analisadas leis, normas, portarias e decretos que estabeleçam diferentes tipos de incentivos ao desenvolvimento da indústria criativa, seja por meio de benefícios fiscais, de arranjos produtivos locais, redes, ecossistemas no geral 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. 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 etc. Deve-se ficar atento às estruturas intersetoriais, dada a natureza e as diversas finalidades que estas políticas podem atender. Por exemplo, podemos encontrar ações de economia criativa voltadas à promoção de artesanato regional, bem como à expansão da indústria 4.0.

As **relações intergovernamentais** são as formas pelas quais ocorrem as interações entre os entes federados, no sentido de cooperação e coordenação. Aqui se observa a existência de diferentes tipos de parcerias entre os governos para promover incentivos ao desenvolvimento da economia criativa, bem como todos os tipos de arranjos institucionais de governança (PIRES; GOMIDE, 2016).

Em nosso modelo, os fatores estruturantes correspondem ao objeto de análise. Cabe agora apresentar como serão analisados, isto é, quais são as dimensões analíticas. Com base na literatura em desenvolvimento endógeno e em Lima e D'Ascenzi (2018b), delineamos duas categorias, conforme segue.

³ 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 conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas (BRASIL, 2018).

A primeira categoria para análise dos fatores estruturantes é a *perspectiva de desenvolvimento*. Sua relevância deriva do fato de 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 entram as categorias analíticas, elas permitirão investigar se as iniciativas estão voltadas ao desenvolvimento da comunidade local. Logo, os *fatores estruturantes* representam “o que” será analisado, enquanto as categorias/dimensões do desenvolvimento, o “como” será analisado (Quadro 1).

Quadro 1 – Quadro sinóptico da abordagem de análise para 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	
	Incentivos ao Setor	Incentivos ao Desenvolvimento da Economia Criativa	Benefícios fiscais	
			Arranjos produtivos locais (APL)	
			Redes/Ecosystemas	
	Estrutura Organizacional Governamental	Estruturas Organizacionais	Secretaria	
			Diretora	
			Espaços de Concertação	
			Órgão gestores (implementação e monitoramento)	
	Relações Inter-governamentais	Parcerias	Parcerias com entre governos para promover incentivos ao desenvolvimento da economia criativa	

Categorias analíticas	Perspectiva do desenvolvimento	Multidimensional	Economia	Como será analisado
			Desempenho social (educação, saúde e etc.)	
			Meio ambiente	
	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, pressuposto fundamental da participação	

Fonte: Elaboração própria

5. Á Guisa de Conclusão

Neste capítulo propusemos uma abordagem analítica para o estudo de políticas de economia criativa. Partimos da constatação de que estas iniciativas são empreendidas sob o argumento de que promoveriam desenvolvimento, ou seja, seriam capazes de promover melhorias sociais. Seguindo tal promessa, governos direcionam recursos públicos, na forma da criação de estruturas organizacionais, contratação de pessoal, incentivos ao setor, enfim, para a criação de políticas públicas.

Diante disso, é pertinente questionar tal potencial. Nosso modelo analítico pretende fazer justamente isto. Nesse sentido, delimitamos um *objeto de estudo*: os fatores estruturantes das políticas de economia criativa. Eles compõem o desenho das políticas e correspondem a capacidades estatais administrativas, estando relacionados à garantia do funcionamento da política e à sua efetividade.

Propomos analisar tais fatores à luz de categorias analíticas derivadas da literatura de desenvolvimento endógeno. Com isso, conectamos as po-

líticas de economia criativa com sua finalidade, com aquilo que as justifica e legitima no debate público. Delineamos duas categorias: perspectiva de desenvolvimento e endogeneidade, esta última decomposta em três dimensões: participação, normatividade e transparência.

Por fim, o modelo analítico proposto se assenta numa definição específica de política pública: esforços voltados à mudança social gerenciada. Assim, entendemos que sua análise deve levar em conta tal questão e ser capaz de responder se ela tem ou não potencial para produzir os efeitos que a justificam.

Referências

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La hechura de las políticas**. México: Porrúa, 1992.
- AGUM, R; RISCADO, P; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, vol.3 – n.2 – julho/dezembro – 2015, pp. 12 - 42.
- ANDRES, L; ROUND, J. The creative economy in a context of transition: A review of the mechanisms of micro-resilience. **Cities**, 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.
- BELL, D; JAYNE, M. The creative countryside: Policy and practice in the UK rural cultural economy. **Journal of Rural Studies**, v. 26, n. 3, p. 209–218, 2010.
- BOISIER, S. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? **Revista da CEPAL**, n.86, p. 47-62, 2005.
- BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano da Secretaria da Economia Criativa: Políticas, Diretrizes e Ações, 2011 – 2014**. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.
- BRASIL. **O que é PPA?** 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-p-pa>>. Acesso em: 05 set. 2018.
- BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Brasília: IICA, 1999. p. 104.
- COELHO, F. D. (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). Desenvolvimento Econômico Local No Brasil: As Experiências Recentes Num Contexto de Descentralização. **Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, 2000.
- 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.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO O DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Creative Economy Report 2008: The challenge of assessing the creative economy towards informed policy-making**. Geneva and New York: United Nations, 2008, p. 357. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/ditc20082cer_en.pdf>. Acesso em: 21 de abril de 2018.

_____. **Creative Economy Report 2013 – Special Edition - Widening Local Development Pathways**. Paris: UNDP/UNESCO, 2013, p. 185. Disponível em: <<http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>>. Acesso em: 21 de abril de 2018.

_____. **Relatório de Economia Criativa 2010 – Economia Criativa: Uma Opção de Desenvolvimento Viável**. São Paulo: Itaú Cultural, 2012, p. 424.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Pós-modernidade e gestão estratégica: implicações para as políticas públicas. **Nau Social**, v. 7, n. 13, p. 131–143, 2017.

DEPARTMENT OF COMMUNICATION AND ARTS (DCA). **Creative Nation: Commonwealth Cultural Policy**. Austrália: Canberra, 1994, p. 102.

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

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

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

EASTON, D. **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**. New York: Knopf, 1953.

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

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

FELTON, E; GIBSON, M. N; FLEW, T; GRAHAM, P; DANIEL, A. Resilient creative economies? Creative industries on the urban fringe. **Continuum-Journal of Media & Cultural Studies**, v. 24, n. 4, p. 619–630, 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. (Org.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Cap. 13, p. 473–506.

GOMES, E. R. 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. (Org.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Cap. 3, p. 105–136.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Org.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. cap. 1, p. 15–47.

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

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.

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.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano**. São Paulo: Francis, 2009.

KHAYANKAN, W. Guidelines for Sustainable Development of Nanglae Pineapple from Local Wisdom to Creative Economy. **Pertanika Journal of Social Science and Humanities**, 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. **The Journal of Arts Management, Law, and Society**, 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.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, [1936]1956.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Análise de Políticas Públicas. In: FERNANDES, R. M.; HELLMANN, A. (Eds.). **Dicionário Crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2016. p. 18–21.

_____. Desenvolvimento: a mudança social desejada. In: LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. (Org.). **Políticas Públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018a. Cap. 4, p. 125-182.

_____. Governando com Políticas Públicas: análise do desenho das políticas de desenvolvimento em Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre. In: MARENCO, André; NOLL, Maria Izabel (Org.). **A política, as políticas e os controles. Como são governadas as cidades brasileiras**. 1. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018b. p 117 -140.

_____. (Orgs.). **Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local**. Porto Alegre: Metamorfose Acadêmica, 2018c.

LINDBLOM, C. E. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.

MACHADO, R. M. Da Indústria Cultural à Economia Criativa. **ALCEU** - v. 9 - n.18 - p. 83 a 95 - jan./jun. 2009.

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

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, J. M; ARAÚJO, B. C; SILVA; V. S. **Panorama da Economia Criativa no Brasil**. IPEA, 2013.

PLATT NETO, O. A; CRUZ, F; ENSSLIN, S. R; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência nas Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1. p. 75-94, jan./mar. 2007.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A.A. Governança, arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas federais. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. p. 101–127.

PORTO ALEGRE. Porto Alegre Criativa: **Plano Municipal de Economia Criativa - Diretrizes**. Porto Alegre, sd. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/inovapoa/usu_doc/poa_criativa_vweb.pdf>. Acesso em: 20 de abril de 2018.

REIS, A. C. F. **Economia Criativa: Como Estratégia de Desenvolvimento: Uma Visão dos Países em Desenvolvimento** / Organização Ana Carla Fonseca Reis. – São Paulo: Itaú Cultural, 2008. 267 p.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 01 p. 21-42.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, São Paulo, SP, 59 (140) – Suplemento – 3, 1 ago. 2014.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEN, A. Temas-chave do século XXI. In: SEN, A.; KLIKSBERG, B. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 15-136.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

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.

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

_____. 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.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n.16, Porto Alegre jul./dez. 2006.

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**, v. 51, n. 2, p. 336–345, 2017.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 132-139, 2005.

THE ECONOMIST. **A survey of the new economy**. 23 September, p. 5 – 52, 2000.

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)**, 2000, p. 1-50.

_____. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. **Investigaciones regionales**, n. 11, p. 183-210, 2007.

_____. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

VITTE, C. C. S. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 8, n. 13, p. 77-87, 2006.

WU, X; RAMESH, M; HOWLETT, M; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.

YUSUF, S; NABESHIMA, K. Creative Industries in East Asia. **Cities**, v. 22, n. 2, p. 109-122, 2015.

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