

**ASPECTOS INSTITUCIONAIS E  
TECNOLÓGICOS DA CULTURA E  
DA CRIATIVIDADE:  
POLÍTICAS, NORMAS LEGAIS,  
DIREITOS DE PROPRIEDADE  
E MUDANÇAS ECONÔMICAS**

MARCELO MILAN  
GUSTAVO MÖLLER  
DÉBORA WOBETO  
(ORGS)

## ITAÚ CULTURAL

**Presidente**  
Alfredo Setubal

**Diretor**  
Eduardo Saron

## NÚCLEO OBSERVATÓRIO

**Gerência**  
Jader Rosa

**Coordenação**  
Luciana Modé

**Produção**  
Ediana Borges  
Rafael Gama Figueiredo

## NÚCLEO DE COMUNICAÇÃO E RELACIONAMENTO

**Gerência**  
Ana de Fátima Sousa

**Coordenação de conteúdo**  
Carlos Costa

**Direção de arte**  
Yoshiharu Ararkaki

**Produção editorial**  
Luciana Araripe

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

**Reitor**  
Carlos André Bulhões Mendes

**Vice-Reitora**  
Patrícia Pranke

## FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**Diretora**  
Maria de Lurdes Furno da Silva

**Vice-Diretor**  
André Moreira Cunha

## NÚCLEO DE ESTUDOS EM ECONOMIA CRIATIVA E DA CULTURA

**Coordenação**  
Marcelo Milan

**Gerência**  
Gustavo Möller

**Coordenação de Ensino e Pesquisa**  
Débora Wobeto

**Projeto gráfico e editoração**  
Carolina Nobre

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A839 Aspectos institucionais e tecnológicos da cultura e da criatividade : políticas, normas legais, direitos de propriedade e mudanças econômicas / Organizadores Marcelo Milan, Gustavo Möller, Débora Wobeto. – Porto Alegre : UFRGS/FCE; Itaú Cultural, 2022.  
recurso digital

Modo de acesso: internet

ISBN: 978-65-5973-097-1 (recurso eletrônico)

1. Tecnologia. 2. Criatividade. 3. Políticas públicas. 4. Direito de propriedade. 5. Indústria cultural. I. Milan, Marcelo, organizador. II. Möller, Gustavo, organizador. III. Wobeto, Débora, organizadora. IV. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura V. Itaú Cultural. Núcleo Observatório. VI. Título.

CDD 606

# ASPECTOS INSTITUCIONAIS E TECNOLÓGICOS DA CULTURA E DA CRIATIVIDADE: POLÍTICAS, NORMAS LEGAIS, DIREITOS DE PROPRIEDADE E MUDANÇAS ECONÔMICAS

MARCELO MILAN  
GUSTAVO MÖLLER  
DÉBORA WOBETO  
(ORGS)

ISBN: 978-65-5973-097-1



# SUMÁRIO

**05** **BIOGRAFIA**

**07** **APRESENTAÇÃO**

**09** capítulo 1  
**POLÍTICAS PÚBLICAS DA CULTURA  
E INDÚSTRIAS CRIATIVAS**

Luciana Leite Lima

**45** capítulo 2  
**CULTURA: DA CONSTITUIÇÃO DE 1824  
ÀS LEIS DE INCENTIVO À CULTURA**

Maria de Lurdes Furno

**133** capítulo 3  
**DIREITOS AUTORAIS**

Cláudio Lins de Vasconcelos

**163** capítulo 4  
**A CENTRALIDADE DA CRIATIVIDADE: TRABALHO,  
TERRITÓRIO, INOVAÇÃO E POLÍTICA CULTURAL**

Marieli Vieira  
Marcelo Milan

**223** capítulo 5  
**NOVAS TENDÊNCIAS DAS INDÚSTRIAS  
CRIATIVAS NO BRASIL E NO MUNDO**

Marieli Vieira  
Marcelo Milan

# BIOGRAFIA

## Cláudio Lins de Vasconcelos

Doutor em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2009), mestre em Direito Internacional pela University of Notre Dame (1999) e bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (1995). É sócio do Lins de Vasconcelos Advogados Associados, escritório especializado em direito da propriedade intelectual, entre outras áreas relacionadas com as indústrias intensivas em conteúdo. Anteriormente, foi Secretário Nacional de Economia da Cultura no Ministério da Cultura (Brasília, DF), dirigiu o departamento jurídico da Fundação Roberto Marinho (Rio de Janeiro, Brasil), foi consultor do Banco Mundial (Washington, EUA), assessor internacional adjunto do Ministério da Justiça (Brasília, Brasil) e advogado em Tozzini, Freire Advogados (São Paulo, SP), entre outras posições. É professor do mestrado profissional em gestão cultural da UFRGS (em cooperação com Universidade de Paris 13/LABEX), da pós-graduação lato sensu em direito da propriedade intelectual da PUC Rio, da pós-graduação em gestão de museus da Universidade Cândido Mendes e da especialização em Direito da Mídia e do Entretenimento da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro - EMERJ, tendo sido professor visitante dos cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu em direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, do mestrado profissional em propriedade intelectual do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI e da graduação em direito do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC/RJ e da Universidade Cândido Mendes, entre outras atividades de ensino e pesquisa. É membro do Conselho de Economia Criativa da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro - FIRJAN e da Comissão de Direitos Autorais da Ordem dos Advogados do Brasil, seção RJ.

## Débora Wobeto

Bacharel e licenciada em Ciências Sociais, mestra e doutoranda em Antropologia Social na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Processos e Produtos Criativos pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Atua como pesquisadora no Núcleo de Antropologia Visual (Navisual) e no Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT), ambos da UFRGS.

## Gustavo Möller

Bacharel em Relações Internacionais, mestre e doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT) e consultor na área de Economia Criativa e Economia da Cultura para instituições e organizações nacionais e internacionais.

## Luciana Leite Lima

Professora do programa de pós-graduação em políticas públicas e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Suas atividades de ensino, pesquisa e extensão se concentram nos campos do policy design, da gestão e da implementação de políticas públicas. Atualmente, suas pesquisas estão direcionadas para duas temáticas: a relação entre o desenho das políticas e sua implementação e as dinâmicas do planejamento governamental nos municípios bra-

sileiros. É doutora em ciências sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), mestra em sociologia pela UFRGS e bacharel em administração pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Pesquisadora colaboradora do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (Nupegem) e coordenadora de pesquisa do Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT), é membro do grupo de pesquisa Sociedade e Políticas Públicas e do GT Avaliação de Políticas Públicas do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (Cegov), ambos da UFRGS.

### **Marcelo Milan**

Possui graduação e mestrado em economia pela Universidade de São Paulo (USP) e doutorado em economia pela Universidade de Massachusetts Amherst, nos Estados Unidos. Atualmente, é professor adjunto II de graduação em economia e de pós-graduação em estudos estratégicos internacionais na UFRGS, além de professor visitante na Universidade de Wisconsin e na Universidade de Rhode Island, ambas nos Estados Unidos. Tem interesse pelas áreas de macroeconomia financeira, economia política radical, economia política internacional e economia cultural e criativa, com ênfase em moeda e bancos; finanças; economia política dos EUA e do Brasil; poder e dinheiro; e economia cultural e criativa.

### **Maria de Lurdes Furno da Silva**

Doutora em economia, com ênfase em controladoria, possui especialização em auditoria e graduação em ciências contábeis, sendo toda a sua formação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atuou profissionalmente nas áreas de contabilidade e auditoria e consultoria tributária. É professora adjunta do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais e vice-diretora da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

### **Marieli Vieira**

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2014), graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade Cidade Verde (2022), especialização em Contabilidade Auditoria e Controladoria pelo Centro Universitário Internacional (2020), mestrado em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (2017) e doutorado (em andamento) em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (bolsista Capes). Pesquisadora no Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT), Faculdade de Ciências Econômicas (vinculada ao Projeto Estudos e Pesquisas e Economia da Cultura e Indústrias Criativas).

# APRESENTAÇÃO

Os organizadores, em nome do Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT), do Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPECO) e do Itaú Cultural (IC), têm a satisfação de apresentar a todo(a)(e)s o(a)(e)s apreciadore(a)s da economia da cultura e das indústrias criativas o segundo volume da série desenvolvida em parceria pela UFRGS e pelo IC. Considerando os elementos introdutórios aportados pelo primeiro capítulo, possibilitando a absorção dos instrumentos analíticos fundamentais, é possível, com este segundo volume, avançar na reflexão sobre as dimensões econômicas da cultura e da criatividade. Em particular, as profundas transformações pelas quais têm passado o mundo e o Brasil se mostram importantes fontes de provocações e desafios para a investigação econômica.

Um dos principais elementos destas mudanças é a tecnologia. A revolução digital vem modificando todas as atividades econômicas, desde a concepção e a criação, passando pelo desenvolvimento de protótipos, a produção, as relações de trabalho, a distribuição de bens e serviços, o acesso e o consumo. Os instrumentos tradicionais de análise e intervenção na realidade precisam assim ser repensados e atualizados, assim como tantas outras dimensões que são transversais à economia, à cultura e às indústrias criativas.

Neste segundo volume, é feito um esforço de proporcionar novos instrumentos analíticos, mas sem perder de vista importantes fundamentos institucionais. As políticas culturais e para as indústrias criativas, para que sejam efetivas nesta nova configuração socioeconômica, precisam ser entendidas primeiramente na sua dimensão de políticas públicas. Da mesma forma, existe um arcabouço legal e normativo construído ao longo de décadas e que se depara com uma nova materialidade nas relações culturais e criativas. E a tecnologia, ao modificar os processos de criação, produção e distribuição, recolocam a necessidade de se repensar o papel dos direitos de propriedade intelectual ou direitos autorais. A tecnologia digital permite a reprodução de criações cultu-

rais e artísticas em grande escala, redefinindo as fronteiras tradicionais entre propriedade, posse e acesso.

No âmbito econômico, o quadro não é distinto, a digitalização modifica as relações de trabalho, o perfil de emprego, a configuração espacial das atividades econômicas e logo as inter-relações entre os diferentes elos das cadeias produtivas das atividades culturais e criativas, a decisão de localização das empresas, os modelos de negócios, entre tantas outras. Finalmente, é preciso começar a refletir sobre as mudanças trazidas pelas condições sanitárias adversas com a COVID-19 aos setores culturais e criativos. Quais transformações serão temporárias? Quais seriam permanentes, modificando de forma definitiva a economia da cultura e das indústrias criativas? Este segundo volume destaca estas e outras reflexões.

Uma boa, criativa (digital?) e saudável leitura!

Marcelo Milan  
Gustavo Möller  
Débora Wobeto



capítulo

# 01

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DA CULTURA  
E INDÚSTRIAS  
CRIATIVAS

Luciana Leite Lima



# INTRODUÇÃO

Neste capítulo estudaremos as políticas públicas<sup>1</sup>:

- a) debateremos seus significados e implicações por meio do exame dos conceitos de políticas públicas;
- b) examinaremos quem se envolve em seus processos por meio do conceito de atores;
- c) conheceremos o contexto no qual elas se desenvolvem através do conceito de instituições;
- d) e, por fim, trataremos da abordagem do ciclo de políticas públicas, uma ferramenta analítica utilizada para observar as políticas enquanto processo.

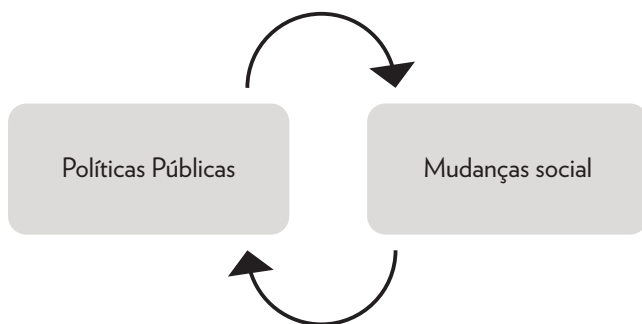
---

<sup>1</sup> Este texto é uma versão modificada de Lima, Steffen e D'Ascenzi (2018).

# 1. O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?

Para responder à pergunta, podemos enfatizar a finalidade. 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 assim como a pretensão do fim almejado. Isso porque este campo que volta o olhar para a sociedade do futuro, tentando moldá-la.

**FIGURA 1 – OBJETIVO DE POLÍTICA PÚBLICA: MUDANÇA SOCIAL**



Fonte: elaboração própria

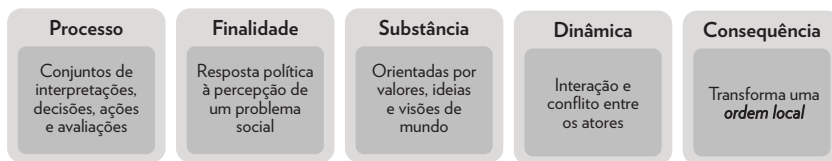
Podemos também encontrar definições menos amplas, que voltam o olhar para o aspecto processual, como sugerem Muller e Surel (2002) com a seguinte acepção: processo pelo qual são formulados e implementados programas de ação pública, coordenados em torno de objetivos explícitos. Em outras palavras, a política pública refere-se ao processo de construção de intervenções junto à realidade social, por meio de instrumentos considerados adequados.

Ainda, 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). Esta visão, diferentemente das duas anteriores, foca o protagonismo dos governos nos processos das políticas. Tamanho exclusivismo, entretanto, perdeu muito de seu vigor, dada a crescente complexificação tanto no que tange aos problemas sociais quanto às 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 param de chegar, 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.

Evidentemente, para acompanhar tal difusão, enquanto construção empírica, a conceituação de política pública precisa ser concomitantemente diversa. Secchi (2015, p. 2), de modo bastante objetivo, apresenta a política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Isto é, pode assumir as mais diversas formas concretas, 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.

Agora que conhecemos os conceitos de políticas públicas podemos explorar alguns de seus elementos formadores com o objetivo de aprofundar o entendimento sobre nosso objeto de estudo. Destacamos cinco elementos, como mostra a Figura 2.

## FIGURA 2 – ELEMENTOS QUE FORMAM O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: Lima e D'Ascenzi (2016a)

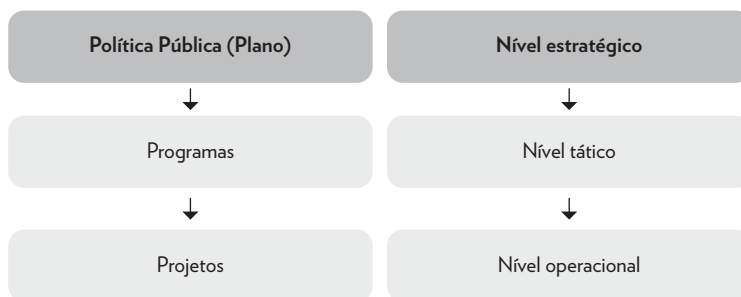
Em primeiro lugar, um elemento referente aos processos das políticas, apreendendo-as como um conjunto de entendimentos, decisões e ações analisadas e implementadas por diferentes atores. Em segundo, um elemento relacionado à finalidade – o objetivo de uma política pública é responder organizacionalmente a um problema interpretado como sendo social. Terceiro, uma questão substantiva, no sentido de que as políticas públicas são orientadas por valores, ideias e visões de mundo. Ou seja, elas não são neutras, mas expressam entendimentos prevalentes na sociedade em dado momento. Em quarto lugar, a dinâmica de interação e conflito entre os atores que as permeiam; isso se deve ao fato de que o processo das políticas públicas promove a (re)alocação de recursos sociais. E, por último, uma decorrência: uma política pública (trans)forma uma ordem local, isto é, um sistema em que os atores (inter)agem e (re)manejam recursos (MULLER; SUREL, 2002).

Em termos de operacionalização, as políticas públicas podem tomar forma em diferentes níveis. No nível mais amplo, temos o *plano* da política pública. Nele é apresentada a estrutura da intervenção, seus princípios, objetivos e os meios para alcançá-los. Dada a amplitude dos planos, sua execução envolve o desdobramento dos objetivos gerais em objetivos mais específicos e setoriais (ou departamentais), o que é feito por meio da elaboração de *programas*. Os programas, por sua vez, são

desdobrados em *projetos*, que constituem a menor unidade de ação (DRAIBE, 2001), a mais operativa e que representa o elo final do processo. Eles são compostos por atividades inter-relacionadas e coordenadas, voltadas para o alcance de objetivos específicos num prazo definido (COHEN; FRANCO, 1993).

A delimitação desses níveis de operação é denominada *estrutura de decomposição*: a partir de um objetivo geral dado, segue-se um processo de desdobramento de iniciativas com vistas a alcançá-lo. É um processo de transformação de uma ideia em ação. E cada um desses níveis pode ser tratado como uma etapa de planejamento.

**FIGURA 3 – ESTRUTURA DE OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



Fonte: Elaboração própria

## 2. QUEM SE ENVOLVE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

*Atores* são indivíduos e/ou grupos, organizados ou não, formalizados ou não, que têm algum interesse na política pública, a ponto de mobilizarem esforços para criá-la, suprimi-la ou modificá-la. Normalmente, os atores tendem a participar dos processos das políticas porque os resultados delas interferirão em suas atividades. Isso significa que a relação entre os atores envolve conflito, uma vez que disputam os recursos que são movimentados nos processos das políticas.

Para identificar quais atores estão envolvidos em uma política específica, a forma mais simples e eficaz consiste em observar quais grupos têm seus interesses atingidos pelas decisões e ações que a compõem. Em outras palavras, quem pode ganhar ou perder com ela (RUA, 1998). Isto posto, percebe-se que há uma diversidade de atores num setor de política pública. Ilustrativamente, os atores envolvidos nos processos de uma política de segurança pública são bastante diferentes daqueles relacionados às políticas de saúde: na segurança encontraríamos os juízes (e suas associações), os advogados (e suas associações), a polícia, os grupos de direitos humanos etc.; na saúde identificaríamos associações de hospitais e de profissionais médicos, grupos de pessoas que compartilham da experiência de conviver com determinada patologia (em toda sua diversidade), ONGs e assim por diante.

No que tange à capacidade para influenciar as políticas, cada ator possui atributos específicos, os quais podem ser compreendidos por meio dos conceitos de recursos de poder e repertórios de ação (MULLER; SUREL, 2002). Os *recursos de poder* corresponderiam às características que conferem aos atores capacidade de agir. Isto é, que lhes garantem algum poder (entendido como capacidade de influenciar outros atores a tomarem decisões que não tomariam de outra forma). Alguns recursos são: capacidade de organização, recursos financeiros, grau de institucionalização, apoio da opinião pública. Por sua vez, os *repertórios de ação* equivalem aos modos de ação dos atores, gerados por meio da mobilização dos recursos de poder de que dispõem. Por exemplo: greves, passeatas, manifestação nas mídias, apoio à pesquisa, pressão política



etc. Essas ações procuram dar visibilidade às demandas dos atores, pressionando os demais e tentando angariar apoiadores.

Em suma, os *recursos de poder* dos atores são utilizados para produzir seus *repertórios de ação*, cujo objetivo é mobilizar apoio e ampliar o *público* interessado num problema ou numa reivindicação específica (MULLER; SUREL, 2002).

**FIGURA 4 – TIPOS DE PÚBLICO SEGUNDO O GRAU DE INTERESSE/PARTICIPAÇÃO**

<b>Grupos de identificação</b>	Interesse direto pelo problema ou reivindicação.
<b>Grupos de atenção</b>	Interesse por alguma questão específica.
<b>Público atento</b>	Interesse por diferentes problemas.
<b>Público geral</b>	Menos interessados nos problemas sociais.

Fonte: Muller e Surel (2002, p. 81-82)

## 2.1 Tipos de atores

Como vimos, numa política pública, encontramos diversos atores. É muito importante mapeá-los, seja para analisar, planejar ou implementar uma política. Para auxiliar nesse intuito, apresentamos, abaixo, algumas categorias de atores relevantes conforme Secchi (2015). Lembrando que cada política possui um conjunto diferenciado, identificável concretamente apenas a partir de análise empírica.

**Políticos eleitos:** podendo atuar individual ou coletivamente, são os representantes legítimos dos interesses da coletividade, com autoridade institucionalizada para tomar decisões enquanto durarem seus mandatos. Formalmente, têm como papel principal a vocalização dos problemas públicos e a indicação de políticas adequadas para combatê-los. Quando eleitos, os políticos alocam pessoas de sua con-

fiança para servir em funções de chefia, direção e assessoramento na administração pública, são os **designados politicamente**, cuja função principal é repassar para o corpo burocrático as orientações políticas do partido que saiu vencedor das eleições e sua agenda. Estes atores ocupam posições intermediárias entre a burocracia concursada e os representantes eleitos, e se dividem em: funções de confiança, exclusivas para servidores públicos; e cargos comissionados, acessíveis tanto para burocratas quanto para pessoas externas à administração pública.

**Burocratas:** formam o corpo de funcionários do Estado, cuja função consiste em administrar a máquina pública, independentemente do processo eleitoral e do partido que dali sair vencedor. As políticas públicas são influenciadas pelas visões da burocracia através de três canais (ROURKE, 1976): provimento de aconselhamento para a tomada de decisão política; poder de implementação, capacidade de executar as decisões tomadas pelos políticos eleitos a partir das suas visões; e discricionariedade, espaço decisório que permite escolher entre alternativas e decidir como as políticas serão de fato implementadas.

**Grupos de interesse:** indivíduos organizados formal ou informalmente que utilizam recursos para influenciar decisões e políticas públicas. Estes atores mobilizam recursos de poder e repertórios de ação para ampliar a adesão às causas que defendem e, assim, lograr influência sobre as definições em diferentes etapas dos processos das políticas públicas.

**Politytakers ou beneficiários:** são os destinatários das políticas públicas. Embora sejam frequentemente rotulados como categoria passiva de atores, a sua articulação permite que sejam capazes de moldar a opinião pública e influenciar a elaboração de políticas. Neste sentido, as tecnologias de informação e comunicação, bem como os espaços de participação social institucionalizados, exercem importante papel na articulação do interesse coletivo, como plataformas para o ativismo. Neste caso, é importante notar que é a própria política pública que tende a criar esse grupo de atores.

## 2.2 FORMAS DE AGREGAÇÃO DE ATORES

Com o intuito de ver seus objetivos atingidos, os atores promovem uma série de interações, criando formas de agregação. Dentre os modelos que procuram explicar estes padrões de relacionamento, destaca-se a ideia de *redes de políticas públicas* (FARIA, 2003).

Numa perspectiva de gestão de políticas públicas, as redes podem ser vistas como formas organizacionais que congregam e mobilizam um conjunto de atores, públicos e/ou privados, com recursos de poder distintos, mas que compartilham um mesmo objetivo. A percepção de que o atingimento de tal objetivo será mais eficaz se realizado a partir da ação conjunta é a força motriz desse tipo de organização.

Em geral, as redes são organizações informais, geradas a partir do reconhecimento da interdependência entre os atores, em seus recursos e repertórios. A informalidade lhes confere uma vantagem em relação às organizações burocráticas: na flexibilidade quanto à produção de iniciativas e na alocação de recursos. Por tudo isso, as redes são marcadas pela horizontalidade e pela estabilidade das relações (o que produz e reforça a confiança), pela pluralidade de atores, pela diversidade de recursos, pela gestão flexível e pela capilaridade.

Dois tipos de redes recebem destaque no processo de construção de políticas públicas: as *redes temáticas (issue networks)* e as *comunidades de políticas públicas*. Como o termo original em inglês sugere, as redes temáticas são formadas em torno de *issues*, isto é, de aspectos específicos em relação a uma determinada política pública, sendo fluída a participação dos atores. Os *issues* são aquelas questões mais debatidas, em torno das quais os atores têm preferências intensas e, por isso, catalisam o conflito (RUA, 1998). Por exemplo, na política de saúde para a mulher, um *issue* é a descriminalização do aborto; no debate sobre a formulação do Código Florestal, a delimitação da reserva legal, parcela das propriedades rurais que deve manter a vegetação nativa. Assim, em torno de cada um desses temas, agregam-se atores que buscam ver sua preferência impressa na conformação da política pública.

Já a noção de *comunidades de políticas públicas* está relacionada a um conjunto limitado e relativamente estável de atores (CORTES, 2015), especialistas em uma determinada área que possuem uma base de conhecimento e linguagem compar-

tilhadas. Esses atores se reconhecem mutuamente e, apesar da diversidade de interesses, produzem consensos, mais ou menos informais, em torno dos quais organizam-se em relação à determinada política pública. Uma das comunidades de políticas mais conhecidas no Brasil é o Movimento pela Reforma Sanitária. Esse grupo atuou fortemente nos anos 1970 e 1980 para criar um sistema público de saúde e exerceu forte influência na conformação do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo responsável pela formulação de sua estrutura institucional.

### 3. ONDE AS POLÍTICAS SE DESENNOLAM?

As instituições correspondem ao *conjunto de regras formais e informais* que formam o contexto de ação dos atores, influenciando suas preferências, objetivos e decisões. Em outras palavras, as instituições são as regras do jogo, elas definem os campos do que seria possível fazer e as punições para quem infringi-las.

As instituições distinguem-se em formais e informais. No campo das políticas públicas, são consideradas instituições formais as regras constitucionais, os estatutos e códigos legais, as políticas públicas passadas e os regimentos internos. Já as instituições informais são os hábitos, as rotinas, as convenções, as crenças, os valores e os esquemas cognitivos. Nas palavras de March e Olsen, as instituições são:

[...] rotinas, procedimentos, convenções, papéis, estratégias, formas organizacionais e tecnologias em torno das quais a atividade política é construída, mas também as crenças, paradigmas, códigos, culturas e saberes que rodeiam, sustentam, elaboram e contradizem esses papéis e essas rotinas (MARCH; OLSEN, 1989 apud MULLER; SUREL, 2002, p. 41).

Nessa acepção, as instituições funcionam como um fator de ordem, organizando a interação entre os atores e reduzindo o caráter caótico da atividade política. Além disso, elas contribuem para a construção do sentido que os atores dão para a ação, assumindo-se que a atividade política e as políticas públicas são simbólicas, isto é, são instrumentos de uma ordem interpretativa, simultaneamente construindo e expressando uma visão de mundo (MULLER; SUREL, 2002).

Podemos, assim, entender que as *instituições afetam a ação dos atores*, pois moldam as suas preferências, definem quem participa do processo de tomada de decisão e condicionam as possibilidades de formação de coalizões (em prol ou contra algum tema) e de grupos de pressão (SECCHI, 2015). Podemos pensar, por exemplo, que o sistema político brasileiro provê regras formais para a aprovação de uma lei que venha a determinar o limite de velocidade em alguma rodovia estadual, e que o frequente desrespeito a tais leis poderia estar sendo influenciado por instituições

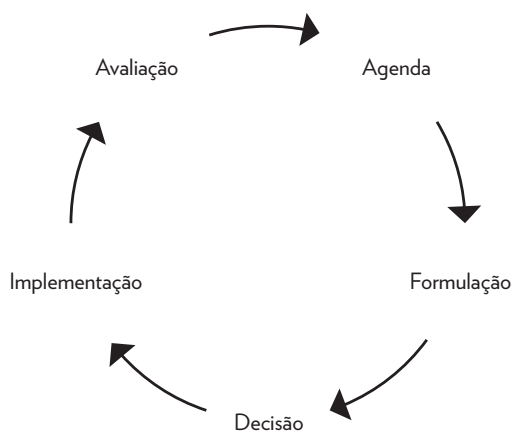
informais, por pressupostos cognitivos que levam os indivíduos a adotarem a desobediência como comportamento. Logo, reconhecer e compreender a existência de instituições formais e informais torna-se fundamental para entender a dinâmica subjacente às atividades de cada política pública e, a partir delas, como o comportamento dos atores tende a ser afetado (WU et al., 2014).

## 4. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Passemos agora ao estudo do que, até então, chamávamos de “processos de políticas públicas”. Faremos isso por meio de uma simplificação analítico-pedagógica denominada *ciclo de políticas públicas*.

O ciclo é uma *ferramenta analítica* que apresenta a política pública como uma sequência de etapas distintas, porém interdependentes, guiadas por lógicas relativamente diferentes (MULLER; SUREL, 2002). Essa ferramenta nos permite compreender o processo de realização da política pública de forma holística. Em cada uma das fases, podem estar presentes diferentes atores, que se relacionam e tomam decisões nas arenas políticas correspondentes. O modelo oferece um esquema para visualização quadro a quadro, permitindo recortar tipos classificatórios mais simples do processo complexo-dialógico real. O ciclo de políticas públicas é formado por cinco fases: formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (HOWLETT, 2011). A descrição e análise das fases será realizada a seguir.

**FIGURA 5 – CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



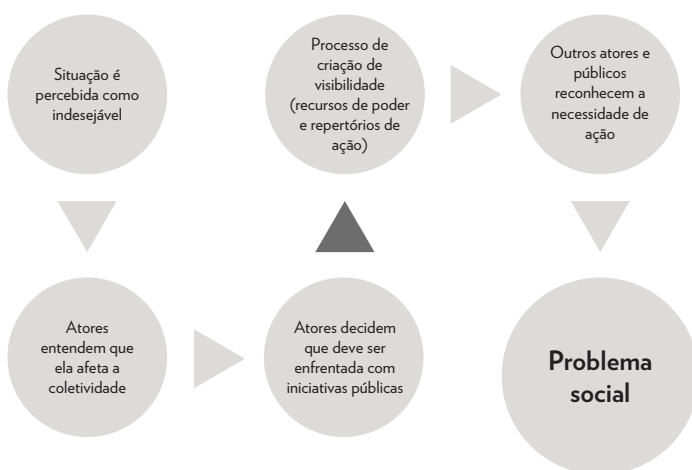
Fonte: Elaboração própria a partir de Howlett (2011)

## 4.1. FORMAÇÃO DA AGENDA

A formação da agenda diz respeito ao processo por meio do qual certos problemas sociais passam a chamar a atenção dos atores como possíveis campos de intervenção por meio de política pública (Elder and Cobb 1993). Desse conceito destacamos dois pontos. Primeiro, a atenção dos atores é um recurso limitado: são muitos problemas diante da capacidade (cognitiva, de tempo...) para considerá-los. Segundo, os problemas sociais são fruto de construção social, ou seja, são interpretações de condições que foram subjetivamente definidas como problemáticas e, como tais, demandam algum tipo de ação (Ingram, Schneider, and deLeon 2007; Peters 2015). Como consequência destes dois fatores, o processo de formação de agenda é altamente dinâmico, competitivo e conflituoso.

A partir desta perceptiva, podemos definir a agenda como o *conjunto de problemas sociais que recebem atenção dos atores em um dado momento*. Este conceito nos mostra que uma primeira condição para que uma situação entre na agenda é que ela seja percebida pelos atores como um *problema social*: algo que é considerado indesejável, que afeta a coletividade e que os atores entendem que deve ser enfrentado por meio de políticas públicas.

**FIGURA 6 – PRESSUPOSTOS DA DEFINIÇÃO DE PROBLEMA SOCIAL**



Fonte: Elaboração própria



Dessa definição, ressaltamos a relevância da decisão de agir. Facilmente notamos, em nosso cotidiano, uma série de situações percebidas como indesejáveis, embora nem todas se tornem foco de ação organizada. Isso porque a transformação de uma situação em problema é uma *construção social* (KINGDON, 2006). Ou seja, depende da ação dos atores. Uma questão se torna problema social quando os atores, por meio de seus repertórios de ação, conseguem obter sucesso no processo de criar visibilidade para suas demandas, e fazer com que sejam apropriadas por outros atores relevantes, que reconheçam a necessidade de se fazer alguma coisa em relação a ela.

Além disso, para entrar na agenda, os problemas devem receber atenção. Três formas mais comuns pelas quais os atores podem tomar conhecimento de situações são (KINGDON, 2006):

- a) Indicadores: os indicadores são usados para mensurar algum fenômeno (mortalidade, emprego etc.); uma alteração num indicador importante chamará a atenção dos atores. Por exemplo, em 2009, ocorreu uma leve alta na taxa de mortalidade infantil do Brasil; este é um indicador que recebe muita atenção porque é uma proxy de bem-estar social (tem-se que, num país onde as crianças morrem, as condições de vida não são boas), logo, tal alteração mobilizou atores públicos e privados que passaram a revisar as ações existentes para identificar a causa do aumento, e agir sobre ela.
- b) Evento-foco: desastres e crises são eventos que recebem atenção imediata. Basta lembrarmos da tragédia da boate Kiss, em Santa Maria/RS, ou, mais recentemente, do rompimento da barragem da Samarco, em Mariana/MG, motivando uma série de medidas, para muito além da área de abrangência dos sinistros.
- c) *Feedback* de ações governamentais: o monitoramento dos gastos, a avaliação de políticas públicas, as denúncias por meio de ouvidorias e outros são mecanismos que podem atrair a atenção para uma dada situação.

Assim, para ter alguma chance de entrar na agenda uma situação tem que ser definida como um problema social e este precisa ganhar a atenção dos diferentes públicos, especialmente dos atores que detém os recursos para formular e imple-

mentar políticas. Estas condições são necessárias para que um problema possa competir no processo da agenda, que, como vimos, é formado por uma diversidade de situações, mas nem todas são transformadas em problemas, e por uma série de problemas, mas nem todos logram receber a atenção dos atores que podem formular e implementar políticas públicas para enfrentá-lo. Contudo, estas condições não são suficientes, elas não garantem que um problema seja incorporado à agenda, o que elas fazem é aumentar as chances de que ele sobreviva à competição. Isso porque a formação da agenda ainda é influenciada pelo contexto.

O elemento contextual pode ser estudado por meio do conceito de *janelas de oportunidade*. Elas são conjunturais e abrem-se: quando ocorre alguma mudança na dinâmica da atividade política, como uma mudança de governo, alteração na distribuição de partidos políticos no parlamento ou na opinião pública; ou quando um novo problema consegue atrair a atenção dos atores (por meio de indicadores, eventos/crises ou *feedback* de ações governamentais) (Capella 2007; Kingdon 1995). Alguns eventos são periódicos, como as mudanças nos governos em virtude das eleições ou dos ciclos econômicos; outros são relativamente imprevisíveis. Tais janelas configuram-se em oportunidades para a mudança na agenda, caracterizando-se por serem transitórias.

## 4.2 FORMULAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

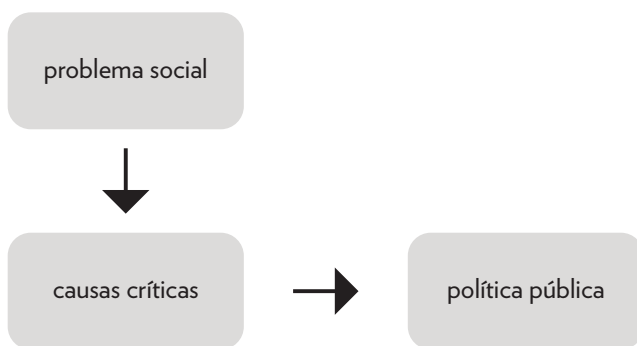
Nesta fase são identificadas as soluções possíveis para os problemas. Assim como a formação da agenda, a formulação das alternativas é uma dinâmica conflituosa. Isso porque, sendo os problemas sociais multicausais, permitem diferentes abordagens. Por exemplo, se definimos que o tráfico de drogas é um problema social, podemos propor ações: de repressão aos infratores, no geral ou só no tráfico? Algum nível de legalização? De políticas preventivas? Onde? Na educação, na saúde, na formação profissional para os jovens mais vulneráveis afetados pelo problema? Etc. Ainda, para cada recorte do problema, pode-se desenhar diferentes alternativas. Por isso, essa fase envolve “a exploração de várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 123).

As alternativas são formuladas por *comunidades de políticas públicas*, formadas por atores especialistas em uma determinada área de política – pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos, acadêmicos, entre outros (CAPELLA, 2007). Elas utilizam seus repertórios de ação para dar visibilidade e ganhar apoio para suas proposições. Com isso, buscam aumentar as chances de ver suas ideias impressas em políticas públicas.

A definição das alternativas é uma arena na qual convivem uma série de propostas que, para alcançarem o *status* de solução mais adequada para um dado problema, passam por um processo de seleção que obedece a alguns critérios. São eles: viabilidade técnica e financeira, conformidade com os valores da sociedade e receptividade da sociedade política (KINGDON, 2006).

Na elaboração das alternativas, um primeiro passo seria delimitar um conjunto de causas consideradas mais importantes para a produção e manutenção do problema. Isso é essencial, pois a política pública deve agir sobre as *causas* dos problemas.

#### FIGURA 7 – REFERÊNCIAS BÁSICAS DE UM PROGRAMA

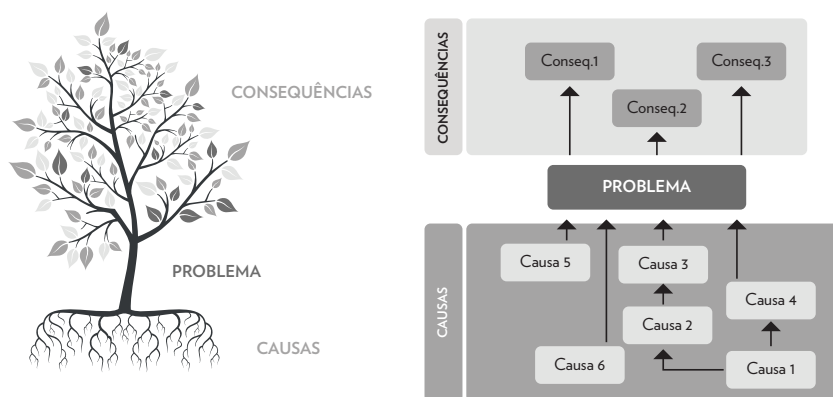


Fonte: elaboração própria

A delimitação rigorosa das causas depende do estudo aprofundado da dinâmica do problema. E a formulação das propostas de ação deriva da investigação exaustiva das causas: sua dinâmica; fatores que a reforçam; grupos que se beneficiam e/ou são prejudicados; interesses envolvidos; aspectos territoriais e demográficos; capacidades institucionais dos atores; políticas públicas existentes, que atuam na área...

Um método bastante conhecido para a delimitação de causas é a árvore de problemas. Sugere-se que esta seja elaborada através de grupos de trabalho que, por meio da discussão sobre o problema em foco, definam suas causas críticas. Esse processo deve ser feito a partir da maior quantidade possível de dados, como: estatísticas públicas, indicadores, entrevistas etc. Quanto mais diversificada for a fonte dos dados, melhor será a compreensão das causas (BRASIL, 2014).

**FIGURA 8 – REPRESENTAÇÕES GRÁFICAS DA ÁRVORE DE PROBLEMAS**



Fonte: Brasil, 2014

O segundo elemento da estrutura da alternativa são os objetivos: resultados esperados de uma política pública. Eles funcionam como orientadores das ações e como parâmetros para a avaliação dos esforços. São sempre iniciados por um verbo no infinitivo, por exemplo, o objetivo geral do Sistema Nacional de Cultura é *fortalecer* as políticas públicas de cultura *por meio* de uma gestão compartilhada entre os entes da federação e a sociedade civil para ampliar a participação social e, principalmente, garantir ao cidadão o pleno exercício de seus direitos culturais.

Observando esta redação, percebemos que ela indica como o objetivo deve ser atingido. Isso nos leva ao terceiro elemento básico de uma alternativa, os instrumentos de implementação. Diante da variedade de instrumentos que são acionados nas políticas públicas, apresentaremos a taxonomia denominada “NATO”, desenvolvida

por Christopher Hood (1983), que classifica os instrumentos com base em quatro tipos de *recursos utilizados para sua operação*:

- (a) nodalidade: referente à capacidade dos governos de movimentar informação, possível devido à sua posição estratégica nas redes sociais; o objetivo é tentar influenciar o comportamento e as decisões das pessoas por meio da transmissão de conhecimento, da comunicação de argumentos e da persuasão (SAGER, 2009).
- (b) tesouro: denotando a posse de estoque de recursos fungíveis (que podem ser trocados, como dinheiro), provendo capacidade de troca; o propósito é estimular ou desincentivar um dado comportamento.
- (c) autoridade: tange à posse de poder legal, que oferece a habilidade de *determinar*, de marcar limites, definir padrões etc.
- (d) organização: remetendo à posse de estoque de pessoas qualificadas, equipamentos e materiais, operando de forma processual, controlada e planejada, propiciando habilidade de ação direta.

Para ilustrar, o Quadro 1 apresenta exemplos de instrumentos agrupados segundo a categoria de recurso de poder que acionam.

#### QUADRO 1- INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGUNDO RECURSOS DE PODER DOS GOVERNOS

NODALIDADE	AUTORIDADE	TESOURO	ORGANIZAÇÃO
------------	------------	---------	-------------

Campanhas públicas de informação, que pretendem influenciar as preferências (como evitar desperdício de água, fazer exercícios, usar máscaras etc.)	Regulamentação	Incentivos fiscais	Provisão direta de serviços
Comissões e inquéritos	Regulação	Empréstimos	Empresas públicas
Grupos de trabalho e órgãos temporários voltados a coleta de informações sobre alguma questão	Comitês consultivos	Financiamento	Parcerias

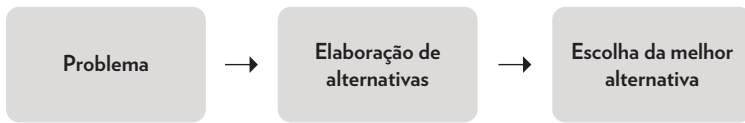
Fonte: elaboração própria

### 4.3. TOMADA DE DECISÃO

A tomada de decisão se refere à escolha da alternativa mais adequada, dados os interesses dos atores, por um lado; e os objetivos e métodos disponíveis para o enfrentamento do problema, de outro. Podemos entender a dinâmica da tomada de decisão a partir de quatro modelos.

– *Modelo de racionalidade*: neste enfoque, as alternativas são criadas para problemas específicos; ou seja, os problemas nascem primeiro, e depois são buscadas soluções. Essas devem combinar as melhores opções em termos de tempo, custo, rapidez, ou quaisquer outros critérios tomados como referência (SECCHI, 2015). Assim, seria escolhida a alternativa que maximizasse os resultados buscados mediante os recursos empregados. Aceita-se que as preferências dos atores são transitivas, isto é, que podem ser ordenadas/ranqueadas; que os atores escolhem com base em uma mesma racionalidade, de tipo instrumental; que as informações disponíveis são completas; e que os produtos podem ser avaliados segundo seus benefícios e custos (PETERS, 2015).

**FIGURA 9 – SEQUÊNCIA DA TOMADA DE DECISÃO  
NO MODELO DA RACIONALIDADE**



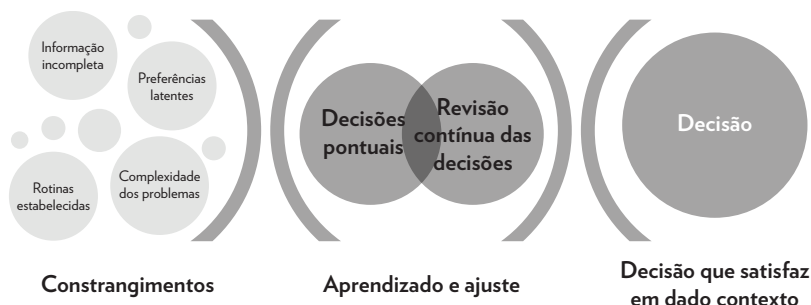
Fonte: Elaboração própria

– *Modelo da racionalidade limitada*<sup>2</sup>: o modelo assume que há limitações à tomada de decisões abrangentes, o que se deve à complexidade dos problemas sociais, à carência de informações completas, às limitações cognitivas dos atores, e à existência de rotinas organizacionais prévias que definem a dinâmica dos processos decisórios, restringindo as opções ao que se encaixa nas capacidades organizacionais e na visão dos atores. Assume-se que as preferências dos atores podem não ser transitivas e que eles só conseguem formar alguma ordenação quando são confrontados com outras opções durante o processo decisório. Além disso, as preferências em relação às políticas públicas estão mais relacionadas com a viabilidade (técnica, financeira, política, cultural...) do que com a eficiência e efetividade. Nesse quadro, a decisão tomada é a menos abrangente e a mais satisfatória em dado momento, e será revisada continuamente, sempre que as condições mudarem, como o surgimento de novas informações e a chegada de novos atores.

---

<sup>2</sup> Com base em Peters (2015).

**FIGURA 10 – DINÂMICA DA TOMADA DE DECISÃO NO  
MODELO DA RACIONALIDADE LIMITADA**



Fonte: Elaboração própria

– *Modelo incremental*<sup>3</sup>: esta abordagem para o processo decisório mobiliza pressupostos da racionalidade limitada. Ela enfatiza que a análise das alternativas será limitada ao que é familiar e que afetará apenas marginalmente o *status quo*. As novas políticas serão desenhadas à luz das anteriores, conformando um processo de mudança incremental; o decisor parte daquilo que já é realizado/conhecido e/ou das capacidades existentes. Deve-se atentar para o papel da consensualidade e da atividade política neste modelo, que ficam explícitas na ideia de que as decisões tomadas representam as preferências politicamente viáveis. Isso é assim em virtude do grau de conflito da arena política, da incerteza que cerca mudanças profundas, do direcionamento promovido pelas rotinas estabelecidas, da informação incompleta que constrange o cálculo sobre o futuro, das restrições de tempo, etc. Nessa dinâmica, as decisões são feitas e refeitas indefinidamente, em um processo cauteloso de tentativa, erro e revisão das tentativas, conformando, então, um processo de aprendizagem.

<sup>3</sup> Com base em Howlett, Ramesh e Perl (2013).



**FIGURA 11 – DINÂMICA DA TOMADA DE DECISÃO NO MODELO INCREMENTAL**

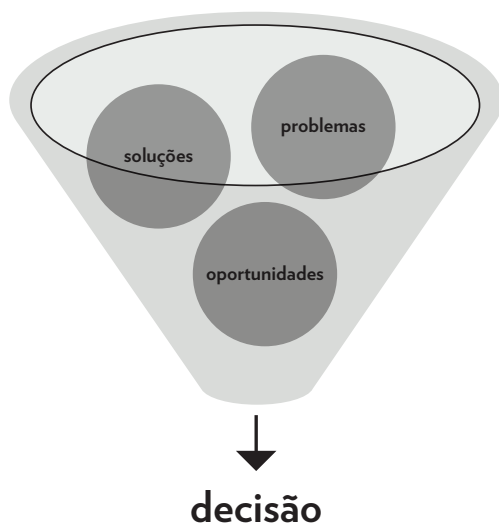


– *Modelo da “lata de lixo”*<sup>4</sup>: esse modelo trabalha com uma representação menos ordenada do processo decisório; aqui, ele é fluído e desestruturado. Problemas e alternativas são construídos em diferentes arenas, por diferentes atores, e não necessariamente surgem aos pares. Isso porque os atores, tentando valorizar suas habilidades e recursos, podem propor soluções para problemas que ainda não foram “construídos”; e problemas podem ser criados para mobilizar soluções que já existem. Nessa visão, as organizações são entendidas como “anarquias organizadas”, pois os processos decisórios seguem fluxos não sequenciais, os problemas e as soluções são jogados em latas de lixo, à espera da oportunidade em que serão casados com soluções e problemas. Isso dependerá dos repertórios de ação das coalizões políticas apoiadores de problemas e soluções específicos, do contexto, da sorte, do acaso... De um lado, há os problemas que os grupos sociais consideram relevantes, e por isso agem para que assim também sejam considerados pelos outros atores; de outro, há os especialistas em uma área, que trabalham para que suas propostas virem políticas públicas. A ideia é que todos trabalham para ter seus interesses realizados. Nesse processo, por exemplo, quando um ator identifica um contexto propício para sua proposta, ele busca por problemas reconhecidos que possa conectar a ela, dando-

<sup>4</sup> Com base em Motta e Vasconcelos (2009).

-lhe justificativa. O mesmo ocorre em relação aos problemas: quando identificam um contexto favorável, os atores que procuram o reconhecimento de um problema tentam acoplá-lo a uma solução, dando-lhe consistência e mostrando a viabilidade de seu enfrentamento. Deste modo, as decisões são, na verdade, encontros casuais entre problemas, soluções e oportunidades.

**FIGURA 12 – TOMADA DE DECISÃO NO MODELO DA LATA DE LIXO**



Fonte: Elaboração própria

#### **4.4. IMPLEMENTAÇÃO**

A implementação corresponde à fase na qual a política pública é executada. Podemos observar esse processo, pelo menos, a partir de três perspectivas.

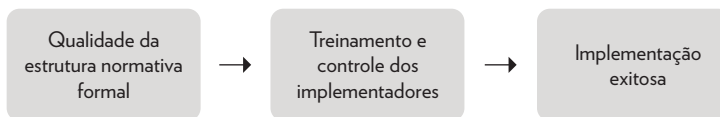
Numa perspectiva *top-down* (de cima para baixo), o ponto de partida é a estrutura normativa formal. Isto é, o conjunto de normas que apresenta a estrutura de funcionamento da política, definindo os objetivos, os atores executores e as suas

respectivas responsabilidades; os recursos que serão utilizados, e como serão disponibilizados; os resultados esperados e os meios para alcançá-los.

O pressuposto desse enfoque é que a implementação é um processo técnico-administrativo, que deve seguir as determinações expressas na estrutura normativa formal dada *a priori*. Essa visão, do ponto de vista gerencial, tem duas implicações inter-relacionadas: a política seria implementada com sucesso se fossem seguidas as determinações expressas na estrutura normativa formal; e, para que isso ocorra, as ações e o desempenho dos atores implementadores devem ser controlados. Disso decorre a relevância de processos de treinamento, os quais devem socializar os implementadores nos marcos da política, explicitando e esclarecendo seus objetivos e as atividades que devem ser empreendidas para atingi-los. Além disso, ganham relevo os mecanismos de monitoramento das ações e os de controle de desempenho.

O processo, portanto, dependeria das características de solidez da estrutura normativa formal: a política deve estar baseada numa relação de causa e efeito válida (de nada adianta agir sobre uma causa que não é crítica para solucionar o problema); os textos norteadores devem ser claros, evitando ambiguidades; os recursos devem estar tempestivamente disponíveis; as atividades a serem executadas devem estar de acordo com as capacidades, habilidades e atitudes da estrutura administrativa que irá implementá-las – se não estiver, deve-se construir tais condições; deve-se elaborar mecanismos de controle e monitoramento da implementação.

**FIGURA 13 – IMPLEMENTAÇÃO NUMA PERSPECTIVA TOP-DOWN**



Fonte: Elaboração própria

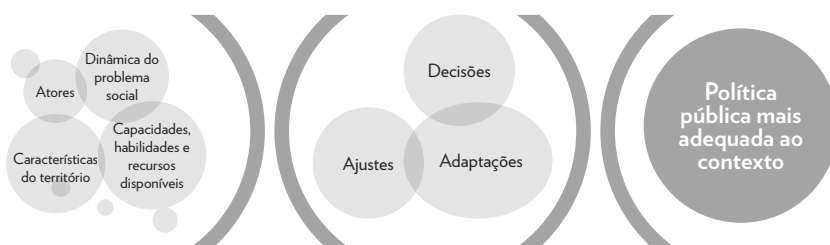
O segundo enfoque é do tipo *bottom-up* (de baixo para cima). Aqui, o processo é observado a partir da ação dos executores das iniciativas. O pressuposto é de que mesmo o melhor dos planejamentos tenderia a ser incapaz de prever a dinâmica do problema social, as limitações das organizações executoras das políticas, os con-

flitos que vão surgindo no decorrer do processo de execução e as outras situações imponderáveis conformadas a partir do momento em que as atividades são colocadas em prática. Aceita-se, ainda, que a habilidade para resolver problemas está na ponta, conseqüentemente, o poder e a autoridade são dispersos; o processo de implementação é descentralizado; e a habilidade para resolver o problema depende da maximização da discricionariedade no ponto onde a estrutura administrativa o encontra (ELMORE, 1980).

Logo, ao longo do processo de implementação, vão surgindo imprevistos, que são, de fato, enfrentados pelos atores. Cada decisão tomada para dar conta dessas situações vai conformando a política pública, não necessariamente como foi previsto. Isso significa que, concretamente, as políticas se tornam eminentemente locais. Um produto sempre em processo, tendo em vista a resultante das escolhas, que toda a diversidade de atores vai fazendo a partir dos recursos de poder de que dispõem.

Do ponto de vista da gestão de políticas públicas, os esforços para garantir a efetividade em um cenário como este envolveriam a construção de capacidades de resolução de problemas e fortalecimento de conhecimentos e habilidades técnicas e relacionais. Entretanto, essa abordagem chama a atenção para o caráter incerto dos resultados das políticas.

**FIGURA 14 – IMPLEMENTAÇÃO NUMA PERSPECTIVA *BOTTOM-UP***



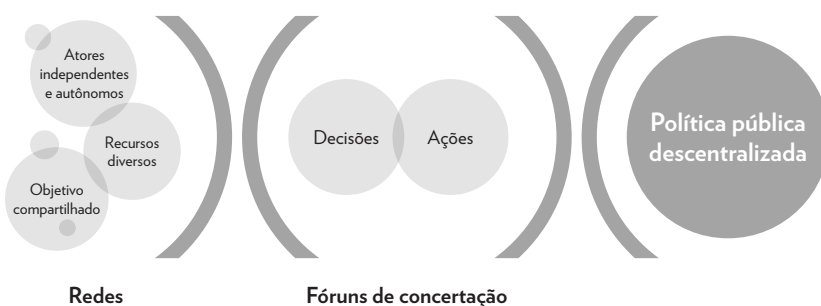
Fonte: Elaboração própria

Por fim, a implementação pode ser observada a partir das relações estabelecidas pelos atores para lidar com dado problema social. A ideia subjacente é a da conformação de *redes de políticas públicas*. Ou seja, a partir da percepção de com-

partilhamento de um objetivo e de interdependência da ação, no que diz respeito à minimização do problema social entre determinados atores sociais, eles podem se agregar para utilizar os recursos de poder e repertórios de ação de forma articulada. Em outras palavras, atores que desenvolvem atividades voltadas a lidar com um dado problema social percebem que sua ação é limitada e que a efetividade depende da integração em um conjunto mais amplo de esforços que visam ao mesmo objetivo. Motivados por isso, formam essas estruturas de interação. Das decisões e ações tomadas nessas redes, nasceria uma política pública caracterizada, no limite, pela descentralização, pela relação de interdependência e autonomia dos atores, pela gestão compartilhada e pela pluralidade de recursos.

Esse enfoque reconhece a importância de múltiplos atores nos processos das políticas públicas, o que se deve à complexidade dos problemas públicos e ao ativismo dos grupos que desejam contribuir para a resolução das mazelas sociais. Além disso, nos lembra que os atores isolados, Estado e Sociedade, podem não deter os recursos e repertórios de ação capazes de lidar com tais problemas; a ideia de que os atores se conectam para minimizar suas limitações tem como pressuposto a dispersão dos recursos sociais (fonte da interdependência), do que resulta a inefetividade da ação solitária.

**FIGURA 15 – IMPLEMENTAÇÃO NUMA PERSPECTIVA DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



Fonte: Elaboração própria

## 4.5. AVALIAÇÃO

Em termos ideais, a avaliação deveria atravessar todas as fases da política pública. Desde os primeiros momentos de aprendizagem quanto ao problema social; subsidiando a formulação, em relação à correlação entre variáveis e às explicações qualitativas; monitorando toda a implementação, em acordo ao modelo escolhido; até o momento de verificar se a política pública cumpriu com seu objetivo, isto é, em que medida ela afetou o problema social que justificara sua criação. Das condições necessárias a uma formulação consciente e devidamente instruída à verificação de se os esforços empreendidos foram eficientes, efetivos e eficazes: se os recursos foram utilizados de forma adequada, como as atividades foram desenvolvidas, qual foi o desempenho dos atores, quais os resultados para os beneficiários e assim por diante.

Para realizar uma avaliação utilizamos parâmetros, que podem ser delineados com base em diversas perspectivas, escolha que depende dos objetivos da avaliação. Por exemplo, podemos utilizar parâmetros partir dos elementos constantes na estrutura normativa formal, perguntando: os objetivos foram atingidos? Os recursos foram suficientes? As atividades foram executadas conforme previsto? De outro ângulo, podemos averiguar a percepção dos beneficiários sobre os serviços recebidos e o desempenho dos implementadores; também, verificar a percepção dos implementadores sobre a estrutura normativa formal e sobre as condições da organização para implementá-la. Por fim, podemos utilizar um parâmetro mais geral, externo à política, avaliando se ela contribui para a equidade racial e de gênero, para o desenvolvimento sustentável ou para a erradicação da pobreza.

Durante a atividade avaliativa são produzidas as principais informações acerca da política pública e, por isso, esta é considerada uma fase de aprendizagem. Tais informações fornecerão *feedbacks* para os tomadores de decisão e gestores envolvidos com a implementação da política. Nesse sentido, a avaliação alimenta o processo de planejamento e reformulação como um todo.

Para o gestor, a avaliação representa um importante instrumento para lidar com as deficiências que diariamente comprometem seus esforços. Durante a atividade avaliativa costuma-se compartilhar a experiência adquirida em meio à atuação na

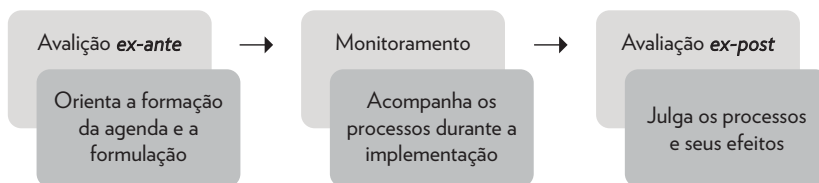
política pública, apontando as falhas e os desvios de acordo com sua percepção. Pode-se (re)direcionar e (re)formular a política.

#### 4.5.1. Avaliação vis-à-vis Monitoramento

Muitas vezes, os termos avaliação e monitoramento são utilizados como sinônimos. Contudo, eles representam práticas diferentes, com distintas utilidades para o gestor.

Ambos os instrumentos buscam a produção de informações sobre uma política pública. Distintamente, enquanto o monitoramento pode ser entendido como uma atividade gerencial interna, que fornece informações localizadas sobre metas, insu- mos e produtos relacionados à *execução* da política em questão, a avaliação, por sua vez, utiliza as informações produzidas pelo monitoramento para julgar a eficiência, a eficácia e a efetividade da política – são, portanto, atividades complementares (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Nesse sentido, a abrangência da avaliação é maior, pois se preocupa também com as transformações, os efeitos e os impactos produzidos pela política na sociedade.

**FIGURA 16 – RELAÇÃO ENTRE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**



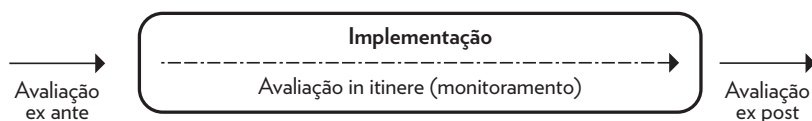
Fonte: Elaboração própria

#### 4.5.2. Tipos de avaliação

As avaliações podem ser classificadas quanto ao *momento* da política e quanto à sua *natureza*. Em relação ao *momento*, as avaliações podem ser:

- **a) ex ante:** realizadas com o objetivo de auxiliar a fase de formulação da política e definir se (e como) ela deve ser implementada (COHEN; FRANCO, 1993). Podem tomar a forma de diagnósticos das condições de vida de dada população, das capacidades organizacionais para implementar as opções etc.
- **b) in itinere:** ocorrem durante a implementação e correspondem ao monitoramento, cujo objetivo é fornecer informações para o acompanhamento dos processos e para a realização dos ajustes necessários (SECCHI, 2015).
- **c) ex post:** realizadas posteriormente à implementação<sup>5</sup>, verificando os graus de eficácia e eficiência das políticas bem como a sua efetividade (DRAIBE, 2001).

**FIGURA 17 – TIPOS DE AVALIAÇÃO SEGUNDO O MOMENTO DA POLÍTICA**



Fonte: Secchi (2015, p. 63)

Quanto à *natureza*, temos:

- a) **Avaliações de processo:** focam nos procedimentos adotados para a concretização dos objetivos da política, analisando a estrutura normativa formal, a qualidade e utilização dos recursos, as características organizacionais, o desenvolvimento das atividades etc. Estas avaliações visam verificar o grau de aderência dos processos aos objetivos, dos meios aos fins; em outras palavras, se e como os processos permitem a consecução dos objetivos. Investigam, desse modo, a lógica da estrutura de decomposição da política pública, auxiliando na

<sup>5</sup> A literatura não é consensual em relação a este ponto: para Draibe (2001), podem ser realizadas concomitantemente à implementação, enquanto Secchi (2015) observa que são realizadas após a implementação.



detecção de dificuldades e fornecendo informações para subsidiar correções e adequações. Tangem, assim, à *eficiência*.

- b) **Avaliações de resultados:** medem o grau de êxito que a política obteve em relação às metas traçadas, analisando em que medida os objetivos foram alcançados e quais efeitos e consequências foram provocados (RAMOS; SCHABBACH, 2012) – estão relacionadas, portanto, à *eficácia* das políticas.
- c) **Avaliações de impacto:** buscam verificar se ocorreu ou não mudança na realidade social a partir da implementação da política; trata-se, então, de uma avaliação de *efetividade*. É uma avaliação complexa, porque demanda que seja mensurada a mudança provocada exclusivamente pelos efeitos da política em questão, isto é, na medida do possível, tornar-se-ia necessário excluir outros fatores que possam influenciar as alterações observadas, não apenas junto à população-alvo (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Neste sentido, busca responder se as mudanças observadas se deveram à realização da política, especificamente; se a solução pode ser aplicada a outras realidades, ou é própria daquele contexto; e, por fim, se as mudanças observadas têm caráter permanente ou temporário (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

A realização de pesquisas avaliativas exerce um importante papel como instrumento democrático, desde que, e na medida em que, forneçam informações sobre a eficiência dos governos, permitindo o controle social sobre as suas ações (ARRETICHE, 2001b). Ainda, possibilita que os governantes sejam responsabilizados por suas decisões e ações (*accountability*) perante o Legislativo (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. Em busca do melhor Estado. Valor Econômico, São Paulo, 22 jul. 2016. Cultura & Estilo.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001b.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.

CAPPELA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

COHEN, E.; FRANCO, R. Avaliação de projetos sociais. 5 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

CORTES, S. V. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. Sociologias, 17 jan./abr., 2015. Disponível em: <[www.redalyc.org/articulo.oa?id=86832918007](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86832918007)>. Acesso em: ago. 2015.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ELMORE, R. Backward mapping: implementation research and policy decisions. Political Science Quarterly, v. 94, n. 4, 1980.38

ELDER, Charles; COBB, Roger. Formação de la agenda. Problemas públicos y agenda de gobierno, v. 3, p. 77-104, 1993.

FARIA, C. A. P. Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, fev. 2003.

HOWLETT, M. Designing public policies: principles and instruments. Abingdon: Routledge, 2011.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L.; DELEON, Peter. Social construction and policy design. In: Theories of the policy process. Routledge, 2019. p. 93-126.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 2nd ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006, v. 2.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Análise de Políticas Públicas. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Orgs). Dicionário Crítico: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

LIMA, L.L.; STEFFEN, M.W.; D'ASCENZI, L. Políticas Públicas. In: LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. (Orgs.). Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local. Porto Alegre: Metamorfose, 2018. pp.35-82.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. Public Administration Review, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago., 1972.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. F. G. Teoria Geral da Administração. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MULLER, P.; SUREL, Y. *Análise de Políticas Públicas*. Pelotas: UFP, 2002.

PETERS, B.Guy. *Advanced introduction to public policy*. Northampton: Edward Elgar, 2015.

PETERS, B. Guy. *Advanced introduction to public policy*. Edward Elgar Publishing, 2015.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceitualização e exemplos de avaliação no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.39

ROURKE, F. E. *Bureaucracy, politics, and public policy*. 2 ed. Boston: Little, Brown and Company, 1976.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. *Para Aprender Políticas Públicas*. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEP, 2013. Disponível em: <[igepp.com.br/uploads/ebook/ebook para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook_para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf)>. Acesso em: ago. 2015.

RUA, M. G. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. In: RUA, M. G.; VALADÃO, M. I. *O Estudo da Política: Temas Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

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

SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. *Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos*. Brasília: ENAP, 2014.

capítulo

# 02

## **CULTURA: DA CONSTITUIÇÃO DE 1824 ÀS LEIS DE INCENTIVO À CULTURA**

Maria de Lurdes Furno<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Doutora em Economia, Mestre em Economia, Especialista em Auditoria e Tributos, Graduada em Ciências Contábeis.



# RESUMO

Este artigo se propõe a analisar os marcos regulatórios da cultura e da indústria criativa no Brasil e como tem ocorrido o fomento desse setor pelo governo federal. Para tanto, foi feita pesquisa bibliográfica que incluiu análise de referências à cultura pelos textos constitucionais e seus principais motivadores internacionais, além da legislação ordinária federal, publicada até o ano de 2021, em relação ao Sistema Nacional da Cultura, à regulação e ao fomento direto e indireto. A pesquisa identificou que o grande avanço nos textos constitucionais ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988, no governo de José Sarney, e as alterações significativas promovidas pelas Emendas Constitucionais 42 (2003), 48 (2005), 71(2012), promovidas pelo Governo Lula, enquanto que os marcos regulatórios de incentivos à cultura concentram-se na Lei nº 8.313/1991, Lei Federal de Incentivos Fiscais (antiga Lei Rouanet), na Lei nº 8685/1993, Lei do Audiovisual e a Medida Provisória nº 2.228-1/2001, Prodecine. A partir do estudo feito, conclui-se que os incentivos fiscais previstos nos marcos regulatórios são os principais responsáveis pelos recursos para a cultura, o que delega para a iniciativa privada a escolha de quais projetos incentivar, os quais normalmente estão atrelados à visibilidade midiática dos atores envolvidos e a valores que dialoguem com aqueles dos doares e/ou patrocinadores. Assim, apesar do gasto efetivo ser público, por conta da redução de tributos, a decisão de investimento é privada, sendo essa a principal crítica aos incentivos fiscais à cultura. Este estudo se limitou a trazer um breve histórico dos governos sobre ações para incentivos à cultura, o que poderá ser ampliado em estudos futuros, com recorte aprofundado em governo específico.

Palavras chaves: Lei Rouanet. Lei do Audiovisual. Incentivos à cultura.

O direito à cultura é dos um direitos fundamentais que deve ser garantido pelo Estado, pois repercute sobre a identidade do indivíduo, a valorização do lugar, do passado e futuro, marcando a sua vida com o imaginário e possibilidades sobre realidades e sonhos que repercutem em sua consciência política e social. Para entender como se dá o papel do Estado Brasileiro sobre o direito à cultura até as políticas atuais, se faz necessário um breve resgate histórico internacional e nacional e os marcos regulatórios que nortearam esse processo, incluindo as constituições federais e sua relação com orientações internacionais, especialmente pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O direito à cultura, embora fortemente expandido no século XX, tem raízes nos séculos XVII e XVIII como identidade ou proteção do patrimônio cultural, como sustenta Cavalcanti (2016):

A origem do direito à identidade cultural ou direito à proteção do patrimônio cultural situa-se historicamente nos mesmos movimentos revolucionários da Inglaterra (1688) e particularmente da França (1789). Foi a partir dessas revoluções que nasceram as primeiras leis de proteção ao patrimônio histórico e artístico, os primeiros museus públicos, as bibliotecas, teatros e arquivos nacionais, além dos conservatórios de artes e ofícios. A função básica dessas instituições era a de materializar os novos valores - Nação, Povo e Estado - deixá-los no imaginário e, assim, obter a coesão social em torno desses símbolos. (CAVALCANTI, 2016. p. 248)

Nesse sentido, Monteiro (2019) destaca que, no imaginário social, a cultura representa um conjunto de possibilidades harmônicas, sob perspectivas econômico, social e ambiental que reverbera em ressignificações simbólicas sobre identidade, valorização do lugar e das coisas do lugar, das concepções de tradicional e moderno e de futuro e passado para uma determinada sociedade.



Segundo Cavalcanti (2016), os conflitos armados cada vez mais destruidores e com verdadeiros saques ao patrimônio cultural dos países ocupados, como a Segunda Guerra Mundial, demandaram por encontros internacionais que estabeleceram princípios relativos à proteção do patrimônio cultural em caso de conflito armado, como a Convenção de Haia (1899) e o Pacto de Washington (1935). Foi justamente logo após o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, que foi criada a ONU, como organização intergovernamental, oficializada pela Carta das Nações Unidas, também conhecida como Carta de São Francisco, em referência à cidade onde reuniram-se representantes dos 50 (cinquenta) países fundadores, entre eles o Brasil. O artigo 1º da carta apresenta os objetivos da ONU:

Os objetivos das Nações Unidas são:

1. Para manter a paz e a segurança internacionais, e para esse fim: tomar medidas coletivas eficazes para a prevenção e remoção de ameaças à paz e para a supressão de atos de agressão ou outras violações da paz, e para realizar por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, ajuste ou solução de controvérsias ou situações internacionais que possam levar à violação da paz;
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas para fortalecer a paz universal;
3. Alcançar a cooperação internacional na solução de problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e na promoção e in-

centivo ao respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e

4. Para ser um centro para harmonizar as ações das nações na consecução desses fins comuns. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, art.1º)

Os objetivos da ONU estabelecem princípios básicos para manutenção da paz, visto que a sua criação decorre da necessidade de estabelecimento da paz mundial após duas guerras mundiais, conforme menciona Lafer (1995):

Em outras palavras, a Carta de São Francisco tem como objetivo civilizar o anárquico estado de natureza da guerra de todos contra todos, que o realismo da visão maquiavélico-hobbesiana identifica como sendo a característica definidora da vida internacional.

A carta da ONU exprime este anseio de paz. Almeja, como diz o seu preâmbulo, “preservar as gerações futuras do flagelo da guerra”. Por isso propõe delimitar através das técnicas da convivência social engendradas pela teoria jurídica, o exercício do poder dos Estados-soberanos desencadeador da violência da guerra. (LAFER, 1995, p.169)

O Brasil, como país fundador, reconhece a criação da ONU através do Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945, no segundo Governo do Presidente Getúlio Vargas. No ano de 1948, a ONU faz a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), documento elaborado por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, é considerado um marco na história dos direitos humanos. Segundo Gelbert (2016), desde sua adoção, em 1948, a DUDH foi traduzida em mais de 500 idio-

mas, inspirando as constituições de muitos Estados e democracias recentes. A figura 1 mostra crianças lendo o DUDH pouco após a sua publicação, em 1948.

**FIGURA 1 - CRIANÇAS LENDO A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (DUDH)**



Fonte: Foto | Arquivo ONU - <https://brasil.un.org/index.php/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

Segundo a ONU [2021], a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é parte da Carta Internacional dos Direitos Humanos que inclui o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966.

A DUDH, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e seus dois Protocolos Opcionais (sobre procedimento de queixa e sobre pena de morte) e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Protocolo Opcional, formam a chamada Carta

## Internacional dos Direitos Humanos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020)

A partir desse histórico normativo internacional, será verificado como o direito à cultura está inserido no contexto internacional e nacional. Na DUDH (1948), o artigo 22 determina que todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) é mais específico, tratando em diversos artigos, o direito à cultura, como segue.

### **ARTIGO 1º**

Todos os povos têm direito a autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e **cultural**.

### **ARTIGO 3º**

Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos econômicos, sociais e **culturais** enumerados no presente Pacto.

### **ARTIGO 6º**

As medidas que cada Estado Parte do presente Pacto tomará a fim de assegurar o pleno exercício desse direito deverão incluir a orientação e a formação técnica e profissional, a elaboração de programas, normas e técnicas apropriadas para assegurar

um desenvolvimento econômico, social e **cultural** constante e o pleno emprego produtivo em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais.

## **ARTIGO 15**

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de:

a) **Participar da vida cultural;**

b) Desfrutar o processo científico e suas aplicações;

c) Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, **literária ou artística de que seja autor.**

2. As Medidas que os Estados Partes do Presente Pacto deverão adotar com a finalidade de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão aquelas necessárias à convenção, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e **da cultura.**

3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora.

4. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem os benefícios que derivam do fomento e do desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no domínio da ciência e **da cultura.**

## ARTIGO 22

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, **dos direitos econômicos, sociais e culturais** indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

## ARTIGO 27

1. Todo ser humano tem o direito de participar livremente da **vida cultural** da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios.

2. Todo ser humano tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer **produção científica, literária ou artística** da qual seja autor. **(grifo nosso)** (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966)

As resoluções emanadas pela ONU não tem força jurídica vinculante, ou seja, os países membros e signatários não têm obrigação jurídica de implantá-los, sendo que várias discussões a esse respeito foram feitas ao longo dos anos. Nesse sentido, Pereira e Freitas (2018) efetuaram estudo com o objetivo de analisar a discussão pertinente à força vinculante da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), apresentando os principais entendimentos que se formaram ao longo dos tempos, desde a sua proclamação, em 1948, até o ano de 2018, sobre a importância dessa discussão para a proteção dos direitos humanos em todo o mundo. Segundo os autores, apesar de não constituir força normativa, houve uma influência notadamente positiva nas legislações dos países em decorrência das resoluções da ONU, como é o caso da DUDH.

Não há dúvida de que todo esse significativo quadro evolutivo no tocante à proteção e promoção internacional dos direitos humanos está direta e indiretamente ligado à existência da DUDH e ao significado global que ela assumiu, o que denota, a toda evidência, o legado que esse virtuoso instrumento tem deixado ao longo das últimas sete décadas ao redor do globo. (PEREIRA E FREITAS, 2018, pg. 197) ).

Nesse sentido, Lafer (1995) ressalta que os Estados assumiram dois tipos de obrigações ao aderirem aos Pactos da ONU de 1966.

No tocante ao Pacto sobre Direitos Civis e Políticos, a obrigação dos governos é basicamente – mas não só – abstencionista. No que respeita ao Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a obrigação é de adotar medidas para obter progressivamente (*achieve progressively*) a realização desses direitos. Poderíamos falar, no primeiro caso, de obrigações de resultado e, no segundo, obrigações de comportamento. (LAFER, 1995, p.177).

Considerando o efeito não normativo das resoluções destacadas por Pereira e Freitas (2018) e as obrigações que os estados assumem ao aderirem aos Pactos de 1966, é compreensível o fato de o Brasil levar mais de 25 anos para adesão, apesar de ser membro fundador da ONU e ter assinado a Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948, que proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi reconhecido pelo Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992, enquanto o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi reconhecido pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

Após o contexto internacional, onde o direito à cultura é considerado direito fundamental na DUDH (1948) e destacado em diversos artigos do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), será analisada a evolução da legislação brasileira acerca da Cultura. Para tanto, faz-se necessário analisar a estrutura hierárquica da legislação brasileira, que pode ser representada pela Pirâmide de Kelsen. Ramiro e Herrera (2015) destacam que Hans Kelsen, jurista austríaco, autor da Teoria Pura do Direito, é considerado o principal representante do positivismo jurídico por inaugurar a vertente denominada de positivismo-normativo, estabelecendo o modelo da pirâmide de hierarquia dos poderes. A Pirâmide de Kelsen, como é denominada, baseia-se no princípio da hierarquia existente entre as normas legais e, no Brasil, pode ser demonstrada da seguinte forma.

### GRÁFICO 1 – ESTRUTURA HIERÁRQUICA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA



Fonte: Preparada pela autora a partir do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Lourenço (2017) destaca que a Escola de Direito Alemã, da qual Kelsen marcou posição, defende que o Direito é um sistema de normas hierarquizadas em que cada uma tira a sua força da conformidade a uma norma superior que se encontra na Constituição. Considerando que o a Pirâmide de Kelsen da legislação



tem no topo a Constituição Federal, será feita uma análise das constituições que o Brasil teve até o ano de 2021, exclusivamente sob a previsão do direito à cultura, com indicação dos artigos que trazem referência ao tema.

# CONSTITUIÇÕES FEDERAIS E O DIREITO À CULTURA

O Brasil teve até o momento sete constituições federais, sendo duas impostas, uma aprovada pelo Congresso e quatro promulgadas. Foram impostas as constituições outorgadas por D. Pedro I (1824) e por Getúlio Vargas (1937), enquanto que a constituição aprovada pelo Congresso (1967) se deu por exigência do Regime Militar (1964-1985). As constituições de 1891, 1934, 1946 e 1988 foram promulgadas por assembleias constituintes

A primeira constituição, denominada Constituição Política do Imperio do Brazil, foi elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. No que refere-se à cultura, faz menção apenas da liberdade da cultura e ao ensino das artes por colégios e universidades no seu Art. 179.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXIV. Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes. (BRASIL, 1824, art.179)

A segunda constituição, denominada Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891 por uma Assembleia (Congresso) Constituinte com o intuito de organizar um regime livre e democrático. Embora não trate, especificamente, dos direitos culturais, incumbe o Congresso Nacional de “animar”, entre outros, o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como da criação de ensino superior e secundário. Em relação à constituição de 1824 foi mantida a liberdade do exercício de atividades, sendo retirado, porém, o termo “cultura”, o qual não é utilizado em nenhuma parte do texto constitucional. Apesar disso, é feita menção, pela primeira vez em texto constitucional, ao direito exclusivo de reprodução dos autores de obras literárias e artísticas. Os artigos que mencionam as referências citadas são os seguintes.

Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;

3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:(Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

§ 24. É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intellectual e industrial. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

. § 26. Aos autores de obras litterarias e artisticas é garantido o direito exclusivo de reproduzil-as pela imprensa ou por qualquer outro processo mecanico. Os herdeiros dos autores gosarão desse direito pelo tempo que a lei determinar. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926) (BRASIL, 1891)

A terceira constituição, denominada Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada em 16 de julho de 1934 por uma Assembleia Nacional Constituinte com o objetivo de organizar um regime democrático assegurando à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. O texto prevê que todos são iguais perante à lei, sendo assegurada a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, inclusive sobre o direito exclusivo de produção dos autores de obras literárias, artísticas e científicas. Pela primeira vez há menção específica à cultura, pois o Capítulo II Da Educação e da Cultura estabelece a responsabilidade da União, Estados e Municípios sobre o tema. Os artigos que tratam dos assuntos citados são os seguintes.

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

1) Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, pro-

fissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas.

3) É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público.

20) Aos autores de obras literárias, artísticas e científicas é assegurado o direito exclusivo de produzi-las. Esse direito transmitir-se-á aos seus herdeiros pelo tempo que a lei determinar.

Art 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual. (BRASIL, 1934)

A quarta constituição, denominada Constituição dos Estados Unidos do Brasil, foi outorgada em 10 de novembro de 1937 pelo então presidente, Getúlio Vargas, no período do Estado Novo, implantado após um golpe de Estado. Essa constituição prevê a liberdade e o estímulo federal a iniciativas individuais e de associações para à arte, à ciência e ao ensino, desde que observados os critérios de censura. Mantém menção específica à cultura, mas agora juntamente com educação, no art. 128 Da Educação e da Cultura, como segue.

Art 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

XX - direito de autor; imprensa; direito de associação, de reunião, de ir e vir; as questões de estado civil, inclusive o registro civil e as mudanças de nome;

## **DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA**

Art 128 - A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares.

É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino. (BRASIL, 1937)

A quinta constituição, denominada Constituição dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada, em 18 de setembro de 1946, por Assembleia Constituinte e faz menção sobre a liberdade do ensino das ciências, letras e artes e ao amparo e proteção que o Estado deve dar à cultura e aos patrimônios culturais. Os artigos que tratam desses temas são os seguintes.

## **TÍTULO VI**

Da Família, da Educação e da Cultura

### **CAPÍTULO II**

Da Educação e da Cultura

Art 173 - As ciências, as letras e as artes são livres.

Art 174 - O amparo à cultura é dever do Estado.

Parágrafo único - A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior.

Art 175 - As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público. (BRASIL, 1946)

A sexta constituição, denominada Constituição da República Federativa do Brasil, foi promulgada pelo Congresso Nacional, em 24 de janeiro de 1967, durante o Regime Militar (1964-1985) e, praticamente, manteve o mesmo texto sobre a liberdade das ciências, letras e artes e sobre a responsabilidade da proteção ao patrimônio cultural e amparo do Estado à cultura, sendo acrescentado parágrafo sobre incentivo à pesquisa científica e tecnológica. Os artigos que tratam dos itens indicados constam nos artigos a seguir.

Art 171 - As ciências, as letras e as artes são livres.

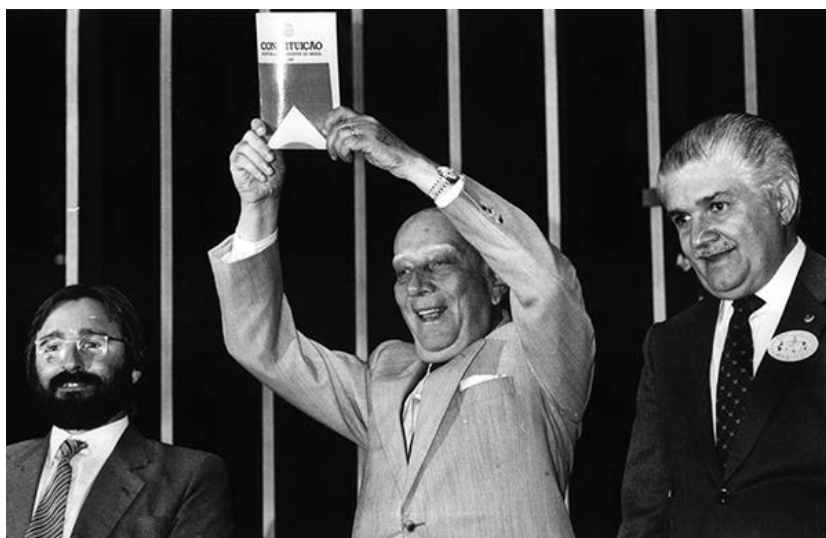
Parágrafo único - O Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica.

Art 172 - O amparo à cultura é dever do Estado.

Parágrafo único - Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.

A sétima e atual constituição é denominada Constituição da República Federativa do Brasil e foi promulgada em 5 de outubro de 1988, por Assembleia Nacional Constituinte, convocada pelo então presidente José Sarney (1985-1990), cujos parlamentares foram eleitos pelo povo especialmente para trabalhar no texto da nova constituição. O preâmbulo do texto constitucional menciona que o objetivo da nova constituição é instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. A Constituição de 1988 é conhecida como a Constituição Cidadã, apelido dado pelo presidente da Assembleia Constituinte, Ulysses Guimarães, em seu discurso de entrega da Constituição à sociedade.

**FIGURA 2 – SENADOR E PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, ULYSSES GUIMARÃES, ACENANDO COM O TEXTO CONSTITUCIONAL PROMULGADO**



Fonte: Câmara dos Deputados - <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/images/ulysses2.jp>



Reconhecida pela ampla incorporação de direitos sociais, em relação às constituições anteriores, no que refere-se ao direito à cultura, a Constituição de 1988 traz, no art. 23, a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de uma seção especial à Cultura, Seção II, que inclui os artigos 215, 216. O texto original sofreu modificações positivas à cultura durante os governos seguintes com as Emendas Constitucionais nº 42 (2003), nº 48 (2005), nº 71 (2012) e 85 (2015), recebendo inclusive o acréscimo do artigo 216-A, como pode ser observado na transcrição a seguir.

## **TÍTULO VI**

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

## **DA CULTURA**

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:  
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

II produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

IV democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

V valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade,

tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

I - diversidade das expressões culturais; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

VII - transversalidade das políticas culturais; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

IX - transparência e compartilhamento das informações; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

I - órgãos gestores da cultura; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

II - conselhos de política cultural; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

III - conferências de cultura; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

IV - comissões intergestores; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

V - planos de cultura; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

VI - sistemas de financiamento à cultura; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

VII - sistemas de informações e indicadores culturais; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

VIII - programas de formação na área da cultura; e Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

IX - sistemas setoriais de cultura. Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

§ 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo. Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias. Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012 (BRASIL, 1988)





Como pode ser verificado, a primeira constituição do Brasil, outorgada em 1824 pelo Imperador D. Pedro I, Constituição Política do Imperio do Brazil, não trata de direitos culturais, apenas da liberdade da expressão cultural. Entretanto, garante a inviolabilidade dos direitos civis e políticos aos cidadãos brasileiros baseados na liberdade, segurança individual e propriedade e prevê que os colégios e universidades ensinarão ciências, belas letras e artes.

A segunda constituição, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1891 ainda não trata, especificamente, dos direitos culturais, porém estabelece ao Congresso a “animação” do desenvolvimento das letras, artes e ciências e prevê o direito exclusivo de reprodução dos autores de obras literárias e artísticas.

A terceira constituição, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1934, menciona o tema pela primeira vez e estabelece que caberá à União, Estados e Municípios “animar” o desenvolvimento e a proteção da cultura e a assistência aos trabalhadores intelectuais do setor.

A quarta constituição, Constituição dos Estados Unidos do Brasil outorgada em 10 de novembro de 1937. Embora tenha sido editada em pleno período do Estado Novo de Getúlio Vargas, essa constituição prevê a liberdade e o estímulo federal a iniciativas individuais e de associações à arte, à ciência e ao ensino e mantém menção específica à cultura, mas agora juntamente com a educação.

A quinta constituição, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, foi promulgada, em 18 de setembro de 1946, por Assembleia Constituinte e trata da liberdade de ensino das ciências, letras e artes e que o Estado deve amparar a cultura e proteger patrimônios culturais.

A sexta constituição, denominada Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967, praticamente manteve o mesmo texto da constituição anterior sobre a liberdade das ciências, letras e artes e sobre a responsabilidade, sobre amparo do Estado à cultura e sobre proteção ao patrimônio cultural, sendo acrescentado parágrafo sobre incentivo à pesquisa científica e tecnológica.

A sétima e atual constituição, denominada Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, também é conhecida

como a Constituição Cidadã, em função da ampla incorporação de direitos sociais, em relação às constituições anteriores. O texto constitucional determina que a cultura é de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dedica uma seção especial ao tema Cultura que inclui a criação do Sistema Nacional da Cultura. Entretanto, como o texto constitucional sofreu modificações significativas por governos posteriores àquele de sua promulgação em 1988, os avanços constitucionais para a cultura serão tratados a partir dos governos em que foram promulgados, seja pelo texto original, seja pelas emendas que o alteraram.

Assim, serão examinados a seguir os movimentos internacionais e nacionais que influenciaram a cultura antes da Constituição de 1988 e também os efeitos de ações que influenciaram o setor, a partir do Governo do presidente José Sarney.

# MOVIMENTOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS QUE INFLUENCIARAM A CULTURA ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Em relação aos movimentos internacionais sobre cultura, a partir da criação da Organização das Nações Unidas em 1945, e da proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, que deu origem ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), é possível verificar que os textos constitucionais brasileiros faziam menção ao tema da cultura desde a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891) que previa a “animação” do desenvolvimento das letras, artes e ciências pelo Congresso. Apesar disso, a evolução nas constituições seguintes teve ênfase à liberdade da cultura e ao amparo que deveria receber do Estado, sem especificar o direito à cultura e sob quais condições se daria, o que foi corrigido com a Constituição de 1988.

Para verificar movimentos e/ou eventos que ocorreram no país para evolução da cultura, será feito um breve retrospecto de ações dos governos brasileiros após a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), de modo a verificar se houve influência desses movimentos sobre a cultura no Brasil.

Durante a presidência de Getúlio Vargas (1930-1945), a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934) passou a atribuição da cultura à União, Estados e Municípios, enquanto a Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937) ainda previu a liberdade e o estímulo federal a iniciativas individuais e de associações para à arte. Em 30 de novembro de 1937 foi publicado o Decreto-Lei n° 25 onde é feita a primeira referência à organização e proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e, segundo Paz (2011), a partir daí

se institucionalizava-se uma visão de cultura que perpassava pelos campos da produção filosófica, científica e literária, áreas ligadas à educação cívica para a exaltação dos símbolos nacionais e bem estar físico.

Após 15 anos de Governo Vargas, é promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946) que trata da cultura junto à família e à educação e menciona o amparo do Estado ao setor e também a liberdade das ciências, das letras e das artes. Além disso, a proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional, previsto inicialmente pelo Decreto 25/1937, foi incorporado ao texto constitucional. Poucos anos depois, em 1953, a cultura ganha espaço junto à educação quando a saúde ganha um ministério próprio e o Ministério da Educação e Saúde, criado em 1930, passa a denominar-se Ministério da Educação e Cultura (MEC).

No período do Governo Militar (1964-1985), a Constituição de 1967 foi promulgada após o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), porém manteve praticamente inalterado o texto da constituição anterior sobre a liberdade das ciências, letras e artes e sobre a responsabilidade da proteção ao patrimônio cultural e amparo do Estado à cultura, sendo acrescentado parágrafo sobre incentivo à pesquisa científica e tecnológica. Apesar disso, foi durante o Governo Militar que as questões da cultura adquiriram um maior significado dentro da área de planejamento público, pois, segundo Calabre (2008), foram incluídas no rol daquelas ligadas à problemática do desenvolvimento em diversas ocasiões. Ainda segunda a autora, em 1966, foi formada uma comissão de estudos para reformulação da política cultural do país que sugeriu a criação de um Conselho Federal de Cultura, nos moldes do Conselho Federal de Educação. Durante o Governo Militar (1964-1984), podem ser destacados os seguintes marcos importantes na cultura:

### **1966 – Decreto- Lei nº 74, de 21 de novembro de 1966**

O Decreto-Lei nº 74/1966 cria o Conselho Federal da Cultura (CFC) com o objetivo geral de formular a política cultural nacional e coordenar a execução de programas culturais

articulado com os órgãos federais, estaduais e municipais, bem como as Universidades e instituições culturais.

### **1967 – Projeto Casas de Cultura**

Segundo Paz (2011), o CFC criou o Projeto das Casas de Cultura, nos moldes do projeto da França, que teve o primeiro ministro da cultura do mundo, cargo criado pelo presidente francês, Charles de Gaulle em 1959. O projeto do ministro francês, André Malraux (1959-1969), consistia na construção de espaços regionais de cultura. O CFC pretendia implantar as Casas de Cultura por meio de convênios com os Conselhos Estaduais de Cultura (CECs) e com as prefeituras municipais, as quais funcionariam como pequenos centros municipais de divulgação da cultura local.

### **1968 - Primeira Reunião Nacional dos Conselhos de Cultura**

A Primeira reunião Nacional de Cultura ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, no período de 22 a 24 de abril de 1968, e, segundo Calabre (2008), teve como principal contribuição o estabelecimento de um primeiro contato real entre o Conselho Federal de Cultura e os Conselhos Estaduais e um diálogo entre os diversos conselhos estaduais, o que permitiu aos membros do CFC compor um mapa mais próximo da realidade da situação cultural do país.

### **1970 - Encontro dos governadores sobre a defesa do patrimônio histórico e artístico nacional**

Realizado em abril de 1970, o encontro dos governadores resultou no Compromisso de Brasília, no qual, segundo Paz (2011), os estados se comprometiam a indicar qual a contri-



buição de cada um na solução dos problemas relacionados à defesa e utilização do patrimônio cultural.

### **1975 – Criação da FUNARTE**

Em 16 de dezembro de 1975, a Lei nº 6.312 cria a Fundação Nacional de Arte, vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), com a finalidade de promover, incentivar e amparar a prática, o desenvolvimento e a difusão das atividades artísticas em todo o território nacional.

### **1975 - Política Nacional de Cultura**

No ano de 1975, na gestão de Ney Braga no Ministério da Educação e Cultura, é lançada a Política Nacional de Cultura (PNC), considerada como o primeiro plano de ação governamental no país que trata de princípios norteadores de uma política cultural. O Conselho Federal da Cultura, segundo Paz (2011) perde força, à medida que o MEC assume a PNC.

### **1976 – Encontro Nacional da Cultura de Salvador**

Em julho de 1976, o Encontro Nacional da Cultura, realizado na cidade de Salvador, contou com a participação de representantes de 24 estados e de diversas instituições ligadas à cultura e teve como tônica, segundo Paz (2011), a criação de sistemas nacionais de arquivos e museus, bem como a implantação de uma sistemática cultural, em que a cultura fosse um elemento disponível a todos e em tempo integral.

### **1983 - I Fórum Nacional de Secretários da Cultura**

Entre 1979 e 1983 foram criadas secretarias estaduais de cultura, sendo pioneiros os Estados de São Paulo e Paraná,

em 1979. Conforme Ferron e Arruda (2019), entre 11 e 12 de novembro de 1983, foi realizado o I Fórum Nacional de Secretários da Cultura, que reuniu representantes de São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Goiás, Maranhão, Amapá, Piauí, Pará, Sergipe, Santa Catarina e Amazonas que aprovaram um regimento para o novo ministério da cultura a ser criado.

### **1984 - I Encontro Nacional de Política Cultural**

No ano seguinte ao I Fórum Nacional de Secretários da Cultura foi promovido na cidade de Em 21 de abril de 1984, o Fórum Nacional de Secretários da Cultura promoveu o I Encontro Nacional de Política Cultural, em Minas Gerais, cuja abertura foi feita pelo então governador, Tancredo Neves.

Ferron (2019) salienta que o encontro contou com a participação de secretários da Cultura de dezesseis estados e de um território, segmentos da sociedade civil, entidades de classe, estudantes, produtores e consumidores de cultura, além de representantes da Unesco e da Secretaria de Cultura do MEC e expoentes da inteligência brasileira. (ARRUDA e FERRON, 2019. Pg. 176). A conclusão do encontro foi a necessidade imperiosa da criação do Ministério da Cultura para solucionar problemas orçamentários e oportunizar autonomia e representatividade ao setor.

### **1984 – Eleições indiretas à presidência da república e a cultura**

Na campanha indireta à presidência da república, conduzida pelo Regime Militar, conforme Ferron e Arruda (2019), os candidatos Tancredo Neves e Paulo Maluf defenderam a criação do Ministério da Cultura.



Encerrado o período do Regime Militar (1964-1985) e realizada a eleição indireta à presidência da república, inicia-se o primeiro mandato civil do Presidente Tancredo Neves e do Vice-Presidente, José Sarney. Às vésperas de assumir a presidência, Tancredo Neves é internado e a presidência é assumida interinamente por José Sarney, em 15 de março de 1985 e, definitivamente, após confirmação da morte do presidente, em 21 de abril de 1985.

# GOVERNO JOSÉ SARNEY (1985-1989) E OS REFLEXOS NA CULTURA

Dois fatos marcantes na área da cultura ocorreram no Governo de José Sarney (1985-1990) antes da Constituição de 1988 e referem-se à criação do Ministério da Cultura e aos benefícios fiscais da Lei Sarney (Lei nº 7.505/1986).

## **1985 – Criação do Ministério da Cultura**

O Ministério da Cultura é criado pelo Decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985, mesmo dia da posse do presidente em exercício, José Sarney (vice-presidente), com os argumentos de que a atenção do Ministério da Educação e Cultura precisava privilegiar a educação e que o Brasil não poderia mais prescindir de uma política nacional de cultura consistente com os novos tempos e com o desenvolvimento já alcançado pelo País. O Ministério da Cultura passa a ter a competência sobre as letras, artes, folclore e outras formas de expressão da cultura nacional e sobre o patrimônio histórico, arqueológico, artístico e cultural.

A criação do MinC não teve apoio unânime entre as classe empresarial, artística e intelectual ligada à área, pois, segundo Ferron e Arruda (2019) enquanto expoentes como o cartunista Henfil, o escritor Austregésilo de Athayde, o empresário José Mindlin e a atriz Fernanda Montenegro apoiavam a criação da pasta autônoma, nomes como a atriz Ítala Nandi, fundadora do Teatro Oficina e militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB), o escritor Antônio Callado, o filólogo comunista Antônio Houaiss e o poeta Carlos Drummond de Andrade, conhecido por seu apartidarismo político, eram contrários à ideia, com argu-

mentos desde o controle da cultura pelo governo até o custo necessário para criar uma superestrutura burocrática da cultura, o que reduziria os recursos já insuficientes do setor.

O principal articular para a criação de ministério próprio para a cultura, no início da década de 1980, foi o deputado José Aparecido de Oliveira, secretário de Cultura de Minas e presidente do Fórum Nacional de Secretários de Estado da Cultura, que enfatizava a necessidade de maior participação do setor no orçamento global do Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Vencidas as barreiras contrárias e criado o ministério autônomo em 1985, os argumentos negativos mostraram-se com fundamento, pois segundo Ferron e Arruda (2019) o MinC não recebeu estrutura administrativa e orçamentária para desenvolver as ações esperadas e mesmo o primeiro Ministro da Cultura, José Aparecido (1985), que participou ativamente no processo de criação do MinC, deixou o ministério pouco tempo após assumir o cargo para concorrer ao governo do Distrito Federal. A fragilidade do MinC, no Governo José Sarney, também pode ser comprovada pela instabilidade dos ministros que ocuparam a pasta no período de cinco anos (1985-1990): José Aparecido de Oliveira (15-03-1985 à 29-05-1985); Aluísio Pimenta (30-05-1985 à 13/02/1986); Celso Furtado (14-02-1986 à 28-07-1988); Hugo Napoleão do Rego Neto (28/07/1988 à 19/09/1988); e José Aparecido de Oliveira (19/09/1988 à 14/03/1990).

### **1986 – Benefícios fiscais concedidos a operações de caráter cultural e artístico**

Para fazer frente aos escassos recursos para a cultura e com o objetivo de permitir financiamento à área, em 2 de julho de 1986, é publicada a Lei nº 7.505 que dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico, permitindo doações, patrocínios e investimentos de pessoas físicas, em até 10% (dez por cento) da sua receita bruta, e de pessoas jurídicas em até 2% (dois por cento) do imposto de renda



devido. A Lei 7.505/1986 passou a ser conhecida como Lei Sarney, por ser de autoria do próprio presidente da república, José Sarney, que já havia tentado aprová-la quando ainda ocupava mandato de senador. A responsabilidade de transformação do projeto de José Sarney em lei é atribuída ao então Ministro da Cultura, Celso Furtado, renomado economista, autor e pensador do século XX sobre economia e desenvolvimento do Brasil e que já ocupara o cargo de Ministro do Planejamento no Governo de João Goulart, entre 1962 e 1963<sup>1</sup>.

Kornis (2013) fez um estudo crítico sobre o pensamento de Celso Furtado no campo da cultura e de suas contribuições decorrentes de esforço ao longo de várias décadas e faz um alerta sobre a pouca reflexão sobre o autor, sobretudo nas universidades brasileiras. Nesse estudo, Kornis (2013, p.169) trata, entre outros, do texto de Celso Furtado “A ação do Ministério da Cultura” (1986), onde o então Ministro da Cultura fez um balanço das quatro diretrizes que nortearam sua gestão: a preservação e o desenvolvimento do patrimônio cultural; o estímulo à produção cultural preservando a criatividade; o apoio à atividade cultural onde ela se apresenta como ruptura com respeito às correntes dominantes; e, finalmente, o estímulo à difusão e ao intercâmbio culturais visando democratizar o acesso ao nosso patrimônio e aos bens culturais no país e no exterior. (KORNIS, 2013, p. 169). No mesmo texto, Celso Furtado expôs as realizações do ministério segundo cada uma dessas diretrizes, as opções feitas por sua gestão e os programas constituídos por setor de atividade, com destaque para Lei Sarney (Lei 7.505, de 2 de julho de 1986), apresentada grandiosamente como “a grande contribuição prestada pelo atual governo ao desenvolvimento cultural do país”.

---

<sup>1</sup> Conforme biografia de Celso Furtado pela Academia Brasileira de Letras [2021].

### FIGURA 3 – PRESIDENTE DA REPÚBLICA E MINISTRO DA CULTURA COM ARTISTAS NO LANÇAMENTO DA LEI SARNEY



Fonte: Amapá no Congresso. <http://amapanocongresso.blogspot.com/2010/05/lei-sarney-pioneira-no-incentivo.html>

Segundo Kornis (2013), Furtado destaca o pioneirismo da criação de uma legislação de incentivos fiscais à cultura e a sua crença de que a partir da Lei Sarney, a sociedade civil e, em particular, os empreendedores brasileiros, assumiriam iniciativas no campo da produção cultural tendo em vista as limitações de recursos do Estado. Caberia ao Estado gerir tanto o cadastro das entidades às quais é conferido o incentivo, quanto o Fundo de Promoção Cultural. (KORNIS, 2013, p. 169)

Segundo Durand, Gouveia e Berman (1997), durante a sua vigência, a captação da Lei Sarney ficou em torno de 450 milhões de dólares, porém não foram divulgadas sua origem ou destino. Os autores destacam que houve fortes críticas à Lei Sarney sobre acolhimento de projetos culturais sem caráter público, além da ausência de aprovação técnica prévia e de distinção entre as iniciativas culturais que efetivamente precisavam de incentivo, podendo os incentivos ser usados inclusive para grandes espetáculos de caráter nitidamente comercial.

Ao contrário do que esperava Celso Furtado, a Lei Sarney não teve o fim desejado, e, em meio a fortes críticas, em pouco mais de um ano, segundo Kor-

nis (2013) “houve um forte declínio na participação dos recursos destinados à cultura nos orçamentos de muitos estados da federação”.

### **1988 – Promulgação da Constituição Federal de 1988 e Cultura**

Um fato extremamente marcante no Governo Sarney foi a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988, o que trouxe, como já dito anteriormente, o direito à cultura para um novo patamar. Considerando que houve modificações constitucionais em governos posteriores, as alterações significativas serão destacadas no respectivo governo, o que não invalida o mérito da constituição de ter dado especial atenção à cultura com relevantes avanços em relação às constituições anteriores, destacando uma seção especial ao tema, como já foi referido.

Apesar dos esforços do Governo Sarney, a cultura não recebeu mais recursos e estrutura e o texto constitucional ainda necessitava de implementação através de leis ordinárias, o que não aconteceu até o final do mandato presidencial em março de 1990. Além disso, o primeiro governo civil, após o Governo Militar (1964-1985), enfrentou gravíssima crise econômica em decorrência da dívida herdada (crescente desde a década de 1970 pela crise do petróleo) e das medidas monetárias e de controle que não puderam ser adotadas ou o foram tardiamente, como o ajuste fiscal e a negociação da dívida externa que levaram à hiperinflação, descontrole das contas públicas com aumento de déficit, elevação de juros internos com endividamento interno crescente e ausência de poupança externa. José Sarney encerra o mandato, em 1989, cuja variação global de preços, segundo Munhoz (2017) estava na ordem de 1.800%.

# GOVERNO COLLOR (1990-1992) E OS REFLEXOS NA CULTURA

O governo do presidente Fernando Collor de Mello inicia em 15 de março de 1990 e, em seu discurso de posse (Collor, 1990) destaca que são diretrizes básicas do seu projeto de reconstrução nacional “democracia e a cidadania; a inflação como inimigo maior; a reforma do Estado e a modernização econômica; a preocupação ecológica; o desafio da dívida social; e, finalmente, a posição do Brasil no mundo contemporâneo”. No dia seguinte, em 16 de março de 1990, Collor entrega para exame e aprovação do Congresso Nacional, o Plano de Reconstrução Nacional - Plano Brasil Novo, que consistia, segundo Carvalho (2006), em reformas drásticas e enxugamento monetário como medidas para conter a hiperinflação, como a substituição da moeda de cruzado novo para cruzeiro, congelamento de preços e salários, criação de Imposto sobre Operações financeiras (IOF), aumento de tarifas públicas, extinção de mais de 20 empresas estatais, demissão de mais de 80 mil funcionários públicos e congelamento de recursos da poupança e de saldos em conta corrente ou de aplicações financeiras de pessoas físicas e jurídicas. O Plano Brasil Novo ficou conhecido como Plano Collor.

Ferron (2017) aponta que a agenda neoliberal proposta por Collor teve influência significativa do Consenso de Washington (1989), um conjunto de medidas formuladas por economistas ligados ao FMI, em encontro realizado em novembro de 1989 na capital dos Estados Unidos, e que foram amplamente recebidas durante a década de 1990 para os países em desenvolvimento, especialmente da América Latina, como forma de superação da crise inflacionária. Entre as mudanças recomendadas, destacavam-se a abertura dos mercados, as privatizações e a redução da participação do Estado nas decisões econômicas. (FERRON, 2017, p.95)

No contexto de medidas neoliberais, logo no início do governo Collor, houve um desmonte geral na área da cultura, sendo marcantes a extinção do MinC e a revogação da Lei Sarney. Segundo Salles (2014), as alterações e o descaso com a



área ficaram marcados por um documento, onde o secretário Ipojuca Pontes, da Secretaria da Cultura da Presidência da República, órgão que sucedeu o MinC, defendia o desmonte da estrutura institucional gigante e burocrática da cultura no Governo Federal. Segundo Ferron (2017), a permanência de Ipojuca Pontes à frente da Secretaria de Cultura durante todo ano de 1990 foi marcada por embates entre o secretário, artistas e intelectuais. Pressionado pela classe artística, Ipojuca pede demissão em março de 1991, sendo substituído pelo diplomata e ensaísta Paulo Sérgio Rouanet, um nome que, segundo Ferron (2017) facilitaria o ensaio do governo de aproximação com artistas e intelectuais. Rouanet foi responsável pela proposição da lei que restabeleceu os incentivos à cultura ao final do ano de 1991. Também foi no governo Collor que ocorreu o reconhecimento legal de dois importantes pactos da ONU, dos quais o Brasil foi signatário.

Assim, destacam-se quatro eventos importantes para a cultura durante o Governo Collor.

### **1990 – Extinção do MinC e criação da Secretaria Especial da Cultura**

A Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, emitida no primeiro dia do Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), é convertida na Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990 que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, extinguindo o Ministério da Cultura que teve suas atribuições transferidas para a nova Secretaria da Cultura da Presidência da República.

Ainda na área da cultura, segundo Salles (2014), foram extintos também a Fundação Nacional de Artes Cênicas, a Fundação do Cinema Brasileiro, a Embrafilme, a Fundação Nacional Pró-Leitura e o Conselho Federal de Cultura. A Fundação Pró-Memória e o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional foram fundidos no Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural e a Funarte se tornou o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura.



### **1990 – Suspensão dos benefícios fiscais concedidos a operações de caráter cultural e artístico**

Como parte do Plano Collor (1990) foram suspensos os benefícios fiscais previstos pela Lei Sarney dados a pessoas jurídicas e pessoas físicas que efetuassem doações, patrocínios ou investimentos à cultura, pelas Leis nº 8.034, de 12 de abril de 1990, e Lei nº 8.134, de 27 de dezembro de 1990, respectivamente.

Conforme Salles (2014) o secretário de Cultura, Ipojuca Pontes, defendeu e contribuiu para o desmonte da área, fez duras críticas à Lei Sarney em defesa da regulação do mercado e não se comprometeu com apoios ou participação social na construção de uma nova política para cultura. No ano de 1991, Ipojuca Pontes foi substituído pelo sociólogo Sérgio Paulo Rouanet, que “deu vida ao Programa Nacional de Apoio à Cultura” que ficou conhecido como Lei Rouanet.

### **1991 – Restabelecimento dos benefícios fiscais concedidos a operações de caráter cultural e artístico**

Em 23 de dezembro de 1991, a Lei nº 8.313 restabelece os princípios da Lei Sarney e institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). A Exposição de Motivos nº 33/90 de 26 de julho de 1991 (Brasil, 1991), assinada pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, Marcílio Marques Moreira, e pelo Secretário da Cultura da Presidência da República, Sérgio Paulo Rouanet, dispõe sobre o Programa Nacional de Financiamento da Cultura para submissão ao Presidente da República com indicação do objetivo, mecanismos e seus funcionamentos. O texto também indica que

o projeto de lei foi concebido de forma a assegurar o máximo possível de descentralização, evitando a concentração excessiva de recursos nas regiões mais desenvolvidas do país, para oportunizar a participação dos estados e para evitar “esquemas de cunho puramente assistencialista, que desestimulem a criatividade e o espírito de iniciativa dos produtores culturais na obtenção dos recursos”.

A Lei 8.313/1991 ficou conhecida como “Lei Rouanet”, em homenagem ao secretário da Cultura que trabalhou para sua criação e instituição, a qual, com algumas modificações nos anos subsequentes, permanece em vigor até os dias atuais, representando o maior investimento já feito na cultura no país, a despeito de todas as críticas recebidas ao longo dos anos.

### **1992 – Reconhecimento interno dos Pactos Internacionais da ONU**

No ano de 1992 o Brasil foi sede da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou conhecida como Rio 92. Conforme Brasil (2012), a presença de chefes de governo poucas vezes vista até então fora da sede da ONU: 178 deles estiveram presentes, impulsionando a pauta ambiental de maneira sem precedentes. Frente à importância do evento, o presidente Fernando Collor transferiu, durante o evento, a capital de Brasília para o Rio de Janeiro, para, ao mesmo tempo, participar das reuniões e despachar os assuntos domésticos. Após o envolvimento com a ONU durante a Conferência, o Brasil reconhece o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pelo Decreto nº

591, de 06 de julho de 1992, e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, dos quais foi signatário em 1948 e 1966, respectivamente. Apesar do reconhecimento tardio, de forma específica, os preceitos dos pactos já haviam sido considerados na Constituição de 1988, inclusive em relação à responsabilidade do Estado em garantir o direito à cultura de seus cidadãos.

De forma irônica, ao mesmo tempo em que recebia chefes de estado do mundo inteiro e reconhecia, na legislação brasileira, pactos internacionais firmados há quase cinco décadas, Fernando Collor iniciava o seu declínio como presidente do país em decorrência de denúncias que levaram à abertura de processo de *impeachment*. Assim, o primeiro presidente civil, eleito democraticamente após o Governo Militar (1964-1985), permaneceu no poder apenas por dezoito meses, entre 15 de março de 1990 e 2 de outubro de 1992, quando foi afastado até que o processo de *impeachment* fosse concluído, o que aconteceu em 29 de dezembro do mesmo ano<sup>2</sup>. Nesse mesmo dia, assume definitivamente a presidência, o até então vice-presidente Itamar Franco, que permaneceu no cargo até o fim do mandato, em 01 de janeiro de 1995.

---

<sup>2</sup> Câmara dos Deputados: 20 anos do impeachment do Collor [Brasil, 2013]



# GOVERNO ITAMAR FRANCO (1992-1993) E OS REFLEXOS NA CULTURA

O impeachment de Collor é considerado um trauma à nova democracia brasileira, conforme Ianoni (2009), e reflete expressão da crise e da ausência de projetos consistentes para um país envolto em perene estagnação. Embora o impedimento de Collor tenha ocorrido sem rupturas institucionais e em contexto de grande participação da sociedade civil, Itamar Franco assumiu o governo de um Estado que navegava à deriva das expectativas da comunidade nacional e do sistema internacional. (IANONI, 2009, p.157)

Itamar enfrentou um período de instabilidade no Ministério da Fazenda, por onde passaram três ministros em pouco mais de seis meses, até assumir o sociólogo e cientista político, Fernando Henrique Cardoso que pôe em prática ações para combater a estagnação econômica e as ainda altas taxas de inflação, que culminaram no Plano Real, iniciado em fevereiro de 1994, que se tornou um marco na história brasileira.

Ianoni (2009) assevera que são duas as explicação para o sucesso do Plano Real:1) a crise de governabilidade foi superada pela clássica interação política entre conjuntura e *liderança legítima*, ou seja, pela ação política circunstanciada e de vocação hegemônica; e 2) o Plano Real envolveu uma profunda interação entre Executivo, Legislativo, Judiciário, partidos políticos, entes federativos subnacionais, diversos agentes econômicos, grande mídia e outros atores da sociedade civil, resultando na emergência sincronizada, nas esferas sociopolítica e político-institucional, de um pacto de dominação liberal que superou a crise de hegemonia e inaugurou um novo padrão de Estado no Brasil. (IANONI,2009, p. 163)

Nesse sentido, Faucher (1998) considera que o governo de transição de Itamar Franco (1992-1994) mostrou-se mais produtivo do que se esperava, pois o programa de estabilização econômica lançado pelo então Ministro da Fazenda,

Fernando Henrique Cardoso, revelou-se eficiente, reduzindo rapidamente a inflação e restaurando a confiança dos consumidores.

Conforme Duque (2017) no governo de Itamar Franco (1992) ocorre a revitalização do Ministério da Cultura, assim como outras instituições ligadas à cultura. Em 1993, seguindo a lei de incentivo, Itamar transfere tal perspectiva para o setor audiovisual, especialmente para o setor cinematográfico, onde se amplia os percentuais de renúncias a serem aplicados. Esse processo conduz cada vez mais as políticas públicas da área para as decisões do mercado, retirando a autonomia do Ministério. (DUQUE, 2017, p.37)

Assim, antes mesmo do plano de estabilidade econômica, o Governo de Itamar Franco (1992-1994) tomou medidas importantes para a área da cultura, como o restabelecimento do Ministério da Cultura e o Fomento à atividade audiovisual.

### **1992 - Restabelecimento do Ministério da Cultura**

Uma das primeiras medidas de Itamar Franco, ainda como presidente interino, durante o processo de afastamento do Presidente Collor, foi a edição da Medida Provisória nº 309, de 16 de outubro de 1992, convertida na Lei nº 8.490 de 19 de novembro de 1992, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, na qual restabelece o Ministério da Cultura.

### **1993 – Benefícios fiscais concedidos à atividade audiovisual**

Em 20 de julho de 1993 é publicada a Lei nº 8.685 que cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual. Conhecida como a “Lei do Audiovisual”, a Lei nº 8.685 prevê benefícios de impostos de renda aos contribuintes que fizerem investimentos, mediante a aquisição de quotas representativas



de direitos de comercialização na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente que podem chegar a 125% do valor investido.

Considerando que a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual estão em vigor até o ano atual (2021) e que sofreram algumas modificações durante os governos seguintes, o texto se concentrará nas referidas leis a partir desse momento, com referências aos governos onde ocorreram alterações significativas nos incentivos ou no modo de operacionalização previstos no texto legal.

No período de quase três décadas, passaram pela presidência da república<sup>3</sup> os presidentes Fernando Henrique Cardoso (01/01/1995 a 01/01/2003); Luis Inácio Lula da Silva (01/01/2003 a 01/01/2011); Dilma Rousseff (01/01/2011 a 31/08/2016); Michel Temer (31/08/2016 a 01/01/2019); e Jair Bolsonaro (01/01/2019 a atual), em relação aos quais serão feitas breves considerações relacionadas aos incentivos culturais da Lei Rouanet e Lei do Audiovisual.

---

<sup>3</sup> Galeria dos ex-presidentes. Brasil [2021].

# INCENTIVOS À CULTURA A PARTIR DA LEI ROUANET E DA LEI DO AUDIOVISUAL

Para colocar em prática políticas públicas são necessárias normas que as regulem, estrutura para planejar e organizar as ações e, por fim, recursos, sem os quais, de nada adiantam normas regulatórias e estrutura administrativa.

Assim, a estrutura governamental, independente da forma, seja como ministério, que tem orçamento próprio, seja como secretaria que dependerá de recursos destinados pelo ministério ao qual está subordinada, não conseguirá colocar em prática as políticas para a cultura sem recursos. Diante do histórico de ausência de recursos para suprir as necessidades do setor cultural, foram criadas instrumentos de incentivos à cultura, na expectativa de estabelecer uma parceria entre a sociedade e o Estado.

## LEI FEDERAL DE INCENTIVOS À CULTURA – LEI 8.313/1991

Conforme visto anteriormente, a Lei 8.313/1991 foi criada no Governo do presidente Fernando Collor, após suspensão dos benefícios culturais previstos na cultura da Lei Sarney, e ficou conhecida como “Lei Rouanet”, sobrenome do então Secretário da Secretaria da Cultura, que teve atuação direta na preparação e transformação do projeto em Lei.

A Lei de Incentivo à Cultura n° 8.313/91 instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) para captar e canalizar recursos para o setor, cujos objetivos estão previstos no art.1º:

I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;

II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;

IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;

V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;

VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;

VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;

IX - priorizar o produto cultural originário do País. (BRASIL, 1991)

O PRONAC pode ser implementado por meio de três mecanismos: Fundo Nacional da Cultura (FNC), Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART) e Incentivo a projetos culturais, os quais somente poderão ser concedidos a projetos culturais cuja exibição, utilização e circulação dos bens culturais deles resultantes sejam abertas, sem distinção, a qualquer pessoa, se gratuitas, e a

público pagante, se cobrado ingresso. Dos três mecanismos previstos, o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICART), idealizado para apoiar projetos de alta viabilidade econômica com previsão de lucratividade para o investidor, não chegou a ser implementado até o momento (jul/2021), segundo dados da própria Secretaria Especial da Cultura (Brasil, 2021).

## **FUNDO NACIONAL DA CULTURA (FNC)**

O Fundo Nacional da Cultura (FNC), previsto no Capítulo II da Lei nº 8.313/91, foi criado para receber recursos diretamente do Estado com o objetivo de estimular a cultura, de forma equilibrada entre as regiões, e de priorizar projetos culturais com dificuldades para captação de recursos. O FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis, conforme estabelecer o regulamento, e constituído a partir de recursos previstos entre os itens I e XII do Art. 5º, entre os quais destacam-se os recursos do Tesouro Nacional, de doações, legados, subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais, e saldos não utilizados na execução de projetos que receberam incentivos.

Os recursos do FNC podem financiar até oitenta por cento do custo total de cada projeto, cabendo ao proponente comprovar que pode arcar com, no mínimo, 20% do custo do projeto, os quais podem ser pagos inclusive com bens e serviços oferecidos durante a sua implementação. Apesar do arcabouço legal, o FNC não recebe recursos para implementar as políticas públicas necessárias para dar conta das desigualdades regionais e atendimento dos pequenos produtores culturais (Rubim, 2007 e 2010; Salles, 2014; Alem, 2017; Barbalho, 2017).

## **INCENTIVOS A PROJETOS CULTURAIS**

O capítulo IV da Lei nº 8.313/91 trata dos incentivos a projetos culturais entre os artigos 18 e 30, estabelecendo incentivos fiscais, critérios para usufruir

dos benefícios, formas de controle e de fiscalização. A versão atualizada da Lei nº 8.313/91, para julho de 2021, prevê que podem usufruir dos benefícios de redução de imposto de renda as pessoas físicas e pessoas jurídicas que efetuarem doações ou patrocínios na produção cultural de projetos previamente aprovados pelo Ministério da Cultura (ou órgão competente, como é o caso atual da Secretaria Especial da Cultura). Após análise, a oficialização da aprovação do projeto se dá pela publicação de portaria no Diário Oficial da União, com indicação do nº de Pronac e do enquadramento no art. 18 ou no art. 26 da Lei 8.313/1991, o que determina a forma de cálculo do incentivo fiscal a ser usufruído pelos doadores ou patrocinadores.

O art.18 estabelece que a União faculta às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC. Inicialmente, o artigo incluía a possibilidade de projetos de caráter privado, o que foi suprimido pela Lei nº 9.874/1999.

No artigo 18 estão previstos os segmentos, em princípio, menos atrativos para investimentos privados: de artes cênicas, livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; exposições de artes visuais; doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; e preservação do patrimônio cultural material e imaterial. Também estão previstos no art. 18, doações e patrocínios destinados à construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes.

No art. 25 estão previstos os demais projetos de natureza cultural com objetivo de desenvolver todas as formas de expressão, os modos de criar e fazer, os processos de preservação e proteção do patrimônio cultural brasileiro, e os estudos e métodos de interpretação da realidade cultural que beneficiem

a população em geral. A lista de projetos enquadrados é exemplificativa e não exaustiva, prevendo teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; produção independente cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres; literatura, inclusive obras de referência; música; artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres; folclore e artesanato; patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos; humanidades; e rádio e televisão, educativas e culturais, de caráter não-comercial. A forma de cálculo dos incentivos fiscais para os projetos, listados no art. 25, está prevista no art. 26, que faz distinção entre doações e patrocínio feitos a pessoas físicas e a pessoas jurídicas:

I - no caso das pessoas físicas, oitenta por cento das doações e sessenta por cento dos patrocínios;

II - no caso das pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, quarenta por cento das doações e trinta por cento dos patrocínios.

§ 1o A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá abater as doações e patrocínios como despesa operacional. (BRASIL, Lei nº 8.313/1991, art. 26)

Assim, os incentivos fiscais de imposto de renda são apurados de forma diferente a depender do enquadramento dado ao projeto, após análise do órgão competente, que poderá enquadrá-lo no art. 18 ou no art. 26. Importante salientar que somente têm direito aos benefícios fiscais os recursos de doação ou patrocínio depositados diretamente em conta especial do proponente, após aprovação oficial do projeto através de portaria publicada no Diário oficial, onde constam os dados do proponente, o número dado ao projeto, acrescido da sigla Pronac, e o enquadramento do projeto no art. 18 ou 26 para fins de fruição dos benefícios fiscais. Assim, o doador ou patrocinador deverá guardar os compro-

vantes dos depósitos ou transferências efetuadas, juntamente com a Portaria de aprovação do Pronac, além do Recibo de Mecenato com os dados do projeto, incluindo o n° do Pronac. A conta corrente do proponente será controlada pelo órgão regulador, que aprovará a movimentação da conta após esta contar, com no mínimo, 20% do valor total do projeto aprovado.

Diferentemente da Lei Sarney, a Lei Rouanet prevê a aprovação prévia dos projetos por comissão com representantes do governo e de entidades culturais, o que, segundo Durant, Gouveia e Berman (1997), somada ao impedimento de remuneração a intermediários, resultou em baixa adesão por pessoas e associações ligadas à classe artística e cultural na busca dos recursos disponibilizados pelo Governo nos dois primeiros anos de vigência da lei.

# INCENTIVOS À CULTURA NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume o governo em 01 de janeiro de 1995, após ser considerado o grande responsável pelo sucesso do Plano Real, o que lhe garantiu vencer as eleições presidenciais. Segundo Ianoni (2009, p.163), ao assumir a Fazenda, FHC tornou-se virtual candidato à Presidência da República, por uma conjunção de interesses, dele, do PSDB, de Itamar Franco, dos meios de comunicação e do empresariado.

Em relação à cultura, logo no início do Governo de FHC, foi publicado o Decreto nº 1.4944, de 17 de maio de 1995, que regulamentou a Lei nº 8.313/1991 e estabeleceu a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e possibilitou a contratação do captador de recurso, agente intermediário entre o artista e o empresário, o que, segundo Barbalho (2017), ampliou sobremaneira a apresentação de projetos com possibilidade de aprovação. Além disso, o governo efetuou ações no sentido de buscar parceria da sociedade, em especial das empresas, para fortalecer o papel dos incentivos fiscais e consequente obtenção de recursos para projetos culturais.

Em 1996, por exemplo, o MinC promoveu Fóruns Empresariais em sete cidades do país: Recife, Porto Alegre, Salvador, Campinas, Campo Grande, Florianópolis e Manaus. Foram realizados cursos de gestão cultural em Brasília, Belém e São Luís e distribuídos 15 mil exemplares da cartilha **Cul-**

---

<sup>4</sup> O Decreto nº 1.494/95 foi revogado e substituído pelo Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006.



**tura é um bom negócio**, com instruções sobre o uso da Lei Rouanet. (BARBALHO, 2017, p.49) **grifo nosso**

Os cursos realizados pelo Minc davam conta da complexidade do processo de utilização dos incentivos fiscais, que demandava profissionalização de artistas e contratação de profissionais especializados para apoiar na produção, captação de recursos, pesquisa de mercado e de marketing, o que faria aumentar a distância entre grandes e pequenos produtores culturais. Além disso, Barbalho (2007) pontua que outra forte crítica do meio artístico, recorrente na época, refere-se ao fato de as empresas doadoras só se interessarem por projetos com visibilidade midiática e/ ou sucesso de público, o que relegava projetos, com pouca ou nenhuma repercussão junto aos meios de comunicação e ao grande público, encontrarem muitas dificuldades para captar recursos pelas leis de incentivo. Tais fatos conduzem à adequação dos produtores ao mercado doador e/ou patrocinador e à lógica de mercado ensinada em manuais de marketing cultural. Nas palavras de Barbalho (2007) “na competição cada vez mais acirrada entre os criadores pelo patrocínio privado, obtêm sucesso aqueles que se identificam ou estão submetidos ao pensamento e ao gosto dominantes”.

## **LEI ROUANET NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

Apesar de todo o esforço, ainda permanecia baixa a adesão à Lei Rouanet, o que fez com que o governo, tendo o MinC sob a gestão do Ministro Francisco Weffort, priorizasse a reforma da lei, que resultou na Lei nº 9.874 de 23 de novembro de 1999. Merecem destaques as seguintes alterações:

- Foram excluídos projetos de caráter particular, quanto ao conteúdo;
- Os projetos devem possibilitar acesso ao público em geral, seja mediante gratuidade, seja com pagamento de ingres-

sos, conforme o modelo adotado, não podendo haver duas modalidades;

- Incentivo à disponibilidade dos produtos culturais em formato acessível à pessoa com deficiência;

- Foram incluídos como produção cultural e artística, para fins de fomento, obras cinematográficas de curta e média metragem, filmes documentais e preservação do acervo cinematográfico, além ações não previstas mas consideradas relevantes pelo Ministro da Cultura, desde que consultada a Comissão Nacional de Apoio à Cultura;

- O Fundo Nacional da Cultura (FNC) passa a ser administração pelo Ministério da Cultura, sendo vedada a utilização de seus recursos manutenção administrativa do Ministério da Cultura;

- Exigência de aprovação técnica prévia à liberação de recursos do FNC;

- A viabilidade para constituição dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) passa a ser feita pela Comissão técnica para o Ministério da Cultura;

- Foram incluídas outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pelo Ministério da Cultura, para formação de Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart);

- Isenção de operações de crédito e de imposto de renda sobre rendimentos e ganhos de capital provenientes dos

investimentos em Fundos de Investimento Cultural e Artístico;

- Foi retirada a possibilidade de fruição de benefícios “de caráter privado” do caput do art. 18 e foram incluídos os parágrafos 1º, 2º e 3º que preveem o benefício de imposto de renda para doações e patrocínios. Também foi especificado que os valores doados ou patrocinados não podem ser considerados como despesa pelas pessoas jurídicas e quais são as atividades culturais beneficiadas por esse artigo, cujo benefício fiscal pode chegar a 100% dos valores despendidos;

- Foram incluídos o enquadramento analítico e os objetivos do projeto junto ao Pronac, incluindo a possibilidade de pedido de reconsideração pelo proponente, além da exigência de que a aprovação dos projetos deverá observar o princípio da não-concentração por beneficiário;

- Foram aprovadas doações e patrocínios a instituições culturais sem lucrativos criadas e mantidas pelo doador ou patrocinador;

- Incorporação do texto sobre a possibilidade de pagamento de serviços de elaboração, captação de recursos e apoio na execução do projeto, que constava no decreto de regulamentação; e

- Não aprovação de projetos para proponentes com pendências de prestação de contas de projetos anteriores.

Sobre as medidas adotadas, Belém e Donadone (2013) pontuam que a possibilidade de abatimento das doações até de 100% no imposto de renda permitiu efetivamente o aumento de dinheiro investido anualmente em cultura, por intermédio da Lei Rouanet, entretanto, a dita “parceria pública-privado” promovida pelas leis de incentivo fiscal, passou a ser desigual, e principalmente mais onerosa para o Estado.

## **LEI DO AUDIOVISUAL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

Em relação aos incentivos a Lei nº 8.685, Lei do Audiovisual, houve modificações durante o governo FHC, das quais merecem destaque:

- Inclusão dos investimentos no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente e a co-produção de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente para abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto de renda devido aos contribuintes investidores.
- Estabelecimento de regras para controle de movimentação de recursos; contrapartida de recursos próprios ou de terceiros correspondente a 5% (cinco por cento) do orçamento global aprovado, comprovados ao final de sua realização; e limite do aporte de recursos objeto dos incentivos de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) para cada incentivo.
- Definição de 50% (cinquenta por cento) de integralização dos recursos aprovados para realização do projeto como limite mínimo para liberação dos recursos.

- Permissão para que projetos beneficiados com a Lei Audiovisual também se beneficiem de recursos da Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991, desde que enquadrados em seus objetivos, limitado o total destes incentivos a 95% (noventa e cinco por cento) do total do orçamento aprovado pela ANCINE.

No ano de 2001 foi publicada a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro 2001, que estabeleceu os princípios gerais da Política Nacional do Cinema, criou o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, instituiu o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRO-DECINE, autorizou a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES e alterou a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional. A MP 2.228/2001 também estabeleceu a possibilidade de redução de imposto de renda para investimentos para pessoas físicas e jurídicas que investirem em cotas de Funcines.

Conforme Rubim (2009) e Barbalho (2017), durante os mandatos de Fernando Henrique (1994-2002), houve forte orientação do governo para as empresas estatais investirem no campo cultural, o que teve papel preponderante na efetiva ampliação do funcionamento das leis de incentivo, fazendo com que grandes empresas como Petrobrás e Banco Nacional de Desenvolvimento Social passassem a investir em projetos culturais. Segundo Barbalho (2017), o ministério também desenvolveu projetos como o Monumenta e o programa de expansão do número de bibliotecas no Brasil, o que também contribuiu para fortalecimento de ações na área cultural.

Ainda sobre incentivos à cultura no Governo de Fernando Henrique, Arruda (2003) efetuou análise comparativa dos investimentos globais em cultura, considerando os dados da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual, para o período de 1996 a 2001, sobre o que concluiu que o orçamento efetivamente realizado não deixa margem à dúvida sobre a tendência de crescimento dos investimentos na área da cultura. O número de projetos apresentados pela Lei Rouanet cresceram de 2.316, em 1996, para 3.972 em 2001, enquanto que pela Lei de

Audiovisual, passaram de 35, em 1996, para 461 em 2001. Em relação aos valores efetivamente aplicados, pela Lei Rouanet foram R\$ 111,5 milhões em 1996, e R\$ 338 milhões em 2001, enquanto que pela Lei de Audiovisual foram R\$ 57,8 milhões em 1996 e R\$ 46,2 milhões em 2001. Do orçamento direto da União foram aplicados, R\$ 97 milhões em 1996 e 173,6 milhões em 2001, o que indica um predomínio de recursos da cultura sob a decisão das empresas, embora a conta seja paga com recursos públicos decorrentes da redução da carga tributária de imposto de renda.

Nesse mesmo sentido, Barbalho (2017) salienta que a política de priorização dos incentivos fiscais às empresas reduziu a participação do Estado na deliberação sobre as políticas públicas culturais e sobre os projetos culturais, delegando às empresas a decisão efetiva sobre quais projetos estimular, o que, segundo autor, “se mostrava sintonizada com a conjuntura nacional e internacional de fortalecimento do papel do mercado e inibição da atuação do estado”, privilegiando apenas parte do mercado cultural brasileiro com maior visibilidade e ao gosto do mercado investidor.

Para Rubim (2012), nesse período, a lógica das leis de incentivo torna-se componente vital do financiamento à cultura no Brasil, se expandindo para estados e municípios que criaram suas próprias leis de renúncia fiscal, tornando os recursos utilizados quase integralmente públicos. Para o autor, esta lógica de financiamento limita e corrói o poder de intervenção do Estado nas políticas culturais e potencializa a intervenção do mercado, sem que esse mercado efetivamente contribua com recursos próprios.

Vale lembrar que a participação reduzida do Estado nas decisões sobre a cultura não reduzem os gastos públicos, pois a lei de incentivos fiscais prevê o abatimento, dos recursos doados e/ou entregues como em patrocínio, no imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas, ou seja, embora os recursos sejam entregues pelas pessoas e pelas empresas, quem efetivamente paga a conta é o Estado, mediante redução de sua receita tributária. As críticas à política dos incentivos fiscais com fortalecimento do papel do mercado fez com que o Governo Fernando Henrique ficasse conhecido pelo slogan “Cultura

é um bom negócio”, título da cartilha preparada e distribuída pelo Minc, em 1996, em Fóruns Empresariais e em cursos de gestão cultural.

No mesmo sentido, Salles (2014) ressalta que a cultura, como previsto na cartilha do Minc (1996), passou a ser um excelente negócio, sendo herança desse período a cultura de aplicação da lei, uma vez que foi completamente esquecida a intenção, prevista na Exposição de Motivos da Lei Rouanet, de que a renúncia fiscal deveria ser uma parceria e não um produto para atender aos interesses do doador/patrocinador e que os projetos competitivos, com expectativa de retorno, seriam atendidos pelos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficarts), os quais nunca saíram do papel, não sendo implementados até o momento.

# INCENTIVOS À CULTURA NO GOVERNO LULA (2003-2011)

O Governo Lula (2003-2011) traz uma nova abordagem para o direito à cultura com participação da sociedade, inclusão de segmentos até então não contemplados e mais recursos disponibilizados ao setor cultural. Segundo Rubim (2010) houve uma preocupação com o discurso de campanha sobre a discussão com a sociedade para priorizar políticas públicas, o que aconteceu também com a cultura. Sob a gestão do ministro do MinC, Gilberto Gil, ocorreram encontros, seminários, câmaras setoriais, consultas públicas e conferências que culminaram com as conferências nacionais de cultura de 2005 e 2010, com ampla participação da sociedade que teve sua voz ouvida nas deliberações dos projetos e programas e que construíram, em conjunto com o Estado, políticas públicas de cultura. O próprio conceito de cultura foi ampliado em relação a governos anteriores, com destaque para culturas populares e ações de inclusão de atividades que, até então, estavam à margem das políticas culturais no país.

Nesse sentido, Rubim (2010) destaca que as políticas para a diversidade cultural assumiram lugar relevante no governo Lula que criou a Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural (SID) no MinC para dar mais atenção à cultura popular, em consonância com o debate internacional sobre a diversidade cultural promovido pela UNESCO entre 2001 e 2005. Com atuação conjunta, o MinC e o Ministério das Relações Exteriores, trabalharam em prol das normas internacionais de defesa da diversidade cultural, enquanto no plano interno a SID desenvolvia a primeira política cultural para os povos originários do Brasil. Para facilitar o acesso a projetos culturais de proponentes com dificuldades de organização formal foram simplificados processos através de editais com recursos diretos do Estado e promovidos seminários de políticas públicas para as culturas populares, além de encontros estaduais para promoção de culturas locais. Rubim (2010) destaca ainda que, no ano de 2008, durante o II Encontro Sul - Americano de Culturas Populares (ESACP) foi elaborada a “Carta das Culturas Populares”, contendo propostas de ação e valorização das culturas populares,



em um novo momento histórico da América Latina. Segundo o autor, nesse período, o Brasil vivia um momento importante para a cultura popular, com cinco edições ininterruptas do edital de Fomento às Expressões das Culturas Populares Brasileiras.

Para entender o contexto das modificações nas políticas culturais ocorridas no período do Governo Lula, é necessário lembrar que até Constituição Federal de 1988 não havia referências robustas ao tema. Entretanto, coube às emendas a essa constituição significativas e positivas mudanças para a cultura, como as Emendas Constitucionais (EC) nº 42 (2003) e nº 48 (2005) que foram promulgadas no governo Lula.

A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003 altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências, sendo que, em relação à cultura, altera o art. 216, com inclusão do § 6º, o qual permite que os estados vinculem até 5% de suas receitas tributárias para financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida ou qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

A Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005 acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público para defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura e valorização da diversidade étnica e regional.

Ainda tramitaram no governo Lula, duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC), a PEC 310/04 e a PEC 416/05. A PEC 150/03 propõe emenda ao art. 216 para construção de Sistema Público de Financiamento à cultura com vinculação de recursos da União (2%), estados e DF (1,5%) e municípios (1%) referentes à receita resultante de impostos, sendo aprovada pela Comissão Especial de Tramitação somente em setembro de 2018, mas, até o momento (jul/2021) não foi levada à votação na Câmara dos Deputados. A PEC 416/05 propõe emenda ao

art. 216 para Integração de instituições culturais públicas e privadas em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa. Participam do SNC: Minc, Conselho Nacional de Cultura, sistemas de cultura dos entes federativos, as instituições públicas e privadas culturais, os subsistemas complementares ao SNC (museus, bibliotecas, arquivos, informações culturais, fomento e incentivo à cultura), sendo que deverão ser articulados com outras políticas setoriais como educação, esporte, turismo, meio ambiente, comunicação, direitos humanos, etc. com o objetivo de estabelecimento de mecanismos efetivos de articulação da gestão política e administrativa dos diversos sistemas e entre eles. A PEC 416/05 foi aprovada como Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012, após o término do mandato do presidente Lula, mas foi no seu governo a gestação do projeto que deu origem ao art. 216-A da Constituição Federal para instituiu o Sistema Nacional de Cultura.

## **ALTERAÇÕES NAS LEIS DE INCENTIVO À CULTURA NO GOVERNO LULA**

A Lei Rouanet sofreu modificações durante o governo Lula, em consonância às modificações da Constituição Federal e também decorrente das discussões feitas com a sociedade nos diversos fóruns realizados, em especial no início do primeiro mandato presidencial, sendo elas:

- Foi vedada a concessão de incentivo a obras, produtos, eventos ou outros decorrentes, destinados ou circunscritos a coleções particulares ou circuitos privados que estabeleçam limitações de acesso. (Incluído pela Lei nº 11.646, de 2008)
- Foram incluídos no art. 18, que possibilita a compensação de até 100% das doações ou patrocínios de pessoas físicas e jurídicas, as atividades de construção e manutenção de

salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes.

A Lei do Audiovisual também sofreu modificações durante o governo Lula. Em 28 de dezembro de 2006 foi publicada a Lei nº 11.437 que alterou a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional -CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual. As modificações representam significativa modernização das formas de financiamento para o audiovisual e incluíram:

- Inclusão do fundo setorial do audiovisual como novo mecanismo de aporte de recursos;
- Inclusão do artigo 1ºA que substituiu a Lei Rouanet para o investimento em obras audiovisuais e simplifica a lógica do mecenato para conteúdo independente de cinema e tv, que permite ao patrocinador reduzir o valor investido no limite de até 4% do imposto de renda devido e deduzir integralmente esse valor do imposto a pagar.
- Inclusão do artigo 3A que permite a dedução do imposto de renda sobre a remessa de royalties de distribuidoras estrangeiras que investirem em produções nacionais, no caso das empresas radiodifusoras e programadoras essa dedução é feita sobre o imposto que incide sobre a compra de direitos de exibição de eventos, sobre o licenciamento

de obras e também sobre a remessa de royalties para o exterior.

- Criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) como categoria específica do Fundo Nacional da Cultura (FNC) destinada exclusivamente ao desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual no país.

- Dedução do imposto de renda devido as quantias referentes ao patrocínio à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente, cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine, do imposto de renda devido apurado, limitados à 4% (quatro por cento) do imposto devido pelas pessoas jurídicas, e à 6% (seis por cento) do imposto devido pelas pessoas físicas, calculados conjuntamente com as demais deduções permitidas.

- Dedução do imposto de renda devido as quantias aplicadas na aquisição de cotas dos Funcines par as pessoas jurídicas tributadas pelo Lucro Real e para as pessoas físicas. No caso das pessoas jurídicas, a dedução está limitada a 3% (três por cento), enquanto que para as pessoas físicas, o icas, a dedução prevista no caput deste artigo fica sujeita ao limite de 6% (seis por cento) § 2o A dedução prevista neste artigo está limitada a 3% (três por cento).

Apesar do caráter democrático e da importância de uma política cultural com ações diretas pelo Estado que viabilizam e dão visibilidade a tradições locais, a restrição de recursos é um grande entrave para manutenção de programas como o de estímulo a culturas populares. Conforme Rubim (2010), nas últimas edições do prêmio para as culturas populares, o número de projetos beneficiados e o valor investido pelo MinC diminuiriam gradativamente, apesar

do aumento no número de propostas inscritas nos últimos anos. Segundo relatórios da SID (2005 a 2009), em 2007 foram apresentadas 809 iniciativas, sendo premiadas 260. Já em 2008, foram 826 inscrições e 239 premiações; em 2009, foram quase três mil inscritos, sendo que apenas 195 iniciativas premiadas. Em 2007, foram gastos 2,6 milhões, já em 2008 o valor foi de 2,39 milhões e em 2009 o aporte financeiro contabiliza 2 milhões. (RUBIM, 2010, p.278).

O governo Lula conseguiu estruturar o sistema nacional da cultura e ampliar o financiamento para o audiovisual, mas não conseguiu ampliar o financiamento direto da cultura, cuja principal fonte viria da aprovação da PEC 150/03 com vinculação de percentual da receita de impostos. Assim, ainda no Governo Lula, com todos os avanços conseguidos, a atividade privada continua sendo responsável pela maior contribuição à cultura e, por consequência, pelas escolhas de projetos que dialoguem com os seus valores, em detrimento de projetos que refletem a cultura da sociedade marginal.

## **GOVERNOS DILMA (2011-2016) E TEMER (2016-2018)**

Nos governos da presidente Dilma e Temer não houve alterações relevantes nas leis de incentivo à cultura, por esse motivo não será feito destaque, exceto para o fato de permanecer o setor privado responsável pela maior parte dos recursos para a cultura.

## **GOVERNO BOLSONARO (2019 – ATUAL)**

No governo do presidente Bolsonaro o MinC é extinto, passando suas atribuições à Secretaria Especial da Cultura. Em relação às leis de incentivos à cultura não correram alterações significativas, entretanto o trâmite processual poderá atrasar ou inviabilizar projetos que dependem de aprovação. Diante da Pandemia do coronavírus, declarada em março de 2020 e consequente isolamento da sociedade, com muitas atividades funcionando virtualmente e outras com

restrições, as atividades de análise, aprovação e prorrogação dos projetos de Incentivos à Cultura ficaram prejudicadas, com atrasos que podem comprometer a captação e realização de projetos já aprovados, assim como a inviabilidade de projetos pendentes de aprovação.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse estudo foi efetuado um resgate dos textos constitucionais brasileiros sobre a cultura e os direitos culturais, sendo possível verificar que o direito à cultura foi efetivamente considerado a partir da Constituição Federal de 1988, promulgada no governo do presidente José Sarney, e as modificações das Emendas Constitucionais nº 42(2003), nº 48(2005) e nº 71(2012) promulgadas ou criadas no Governo Lula. Com relação aos incentivos à cultura, foi verificado que a maior parte dos recursos provêm da iniciativa privada que se beneficia, em até 100% dos valores investidos, com redução de imposto de renda devido.

As principais críticas aos incentivos à cultura referem-se ao histórico de baixos investimentos em cultura pelo governo federal. Apesar dos avanços na institucionalização de um Sistema Nacional da Cultura, os avanços do setor são seguidos de retrocessos estruturais de governos alternados que não permitem ao Estado manter ações coordenadas em evolução ao longo do tempo para a cultura no país. Aliado a isso, os principais recursos da cultura, desde a edição da Lei Rouanet, em 1991, são provenientes do setor privado, que faz escolhas dos projetos a serem aprovados a partir de seus próprios valores e também da visibilidade que estes possam trazer a sua marca e atividade econômica, o que representa censura a projetos que não se enquadram no perfil desejado.

O estudo de Mega (2015) traz o poder dessas escolhas do setor privado, de forma bem contundente, ao apresentar entrevistas com representantes de empresas privadas, diretores de projetos patrocinados e inviabilizados pela Lei Rouanet que consideram censura o fato de as empresas não aceitarem efetuar doações ou patrocínios a temas polêmicos como violência, armas, drogas, cenas sensuais, prostituição, estupro, entre outros, que fogem a comportamentos de um conjunto preceitos de “bom gosto moral”, pois inviabilizam projetos que discutem temas que fazem parte do contexto social, econômico e cultural. Assim, a elite política, econômica e cultural brasileira monopoliza a produção cultural de acordo com os seus valores e sua linguagem, excluindo contexto a

realidade social das populações mais pobres com limitado poder de consumo ou que não dialogam com o público dos doadores e patrocinadores.

Para Mega (2015), o grupo estabelecido (elite política, econômica e cultural) possui poder e considera a sua cultura, modos de vida e linguagem como humanamente superior aos modos de discurso e estilos de vida da periferia urbana, dos outsiders que possuem uma visão de mundo e estilo diferentes daqueles que ocupam posições e cargos sociais elevados. (MEGA, 2015, p. 69).

Mais do que trazer os marcos regulatórios dos incentivos à cultura, esse estudo nos faz refletir sobre os efeitos de políticas públicas sem poder decisório por parte do Estado, o que pode deixar à margem grupos culturais que não se enquadram nos padrões desejáveis dos investidores. Vale a reflexão sobre alternativas para corrigir as distorções causadas pelos incentivos fiscais à cultura, ficando aqui a nossa sugestão de que sejam direcionados para o Fundo Nacional da Cultura (FNC) um percentual de cada projeto aprovado, como por exemplo, 10% (dez por cento). Assim, o proponente, ao efetuar os cálculos do seu projeto já acrescentaria o valor a ser direcionado ao FNC, o que ampliaria sobremaneira os recursos para investir em projetos culturais não atrativos para o setor privado.



# REFERÊNCIAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. Biografia de Celso Furtado, 2021. Disponível em: <https://www.academia.org.br/academicos/celso-furtado/biografia> Acesso em 21 jun.2021

ALEM, Nichollas de Miranda; ANDRADE, José Maria Arruda de. O direito econômico da cultura: uma análise dos gastos públicos indiretos com cultura. 2017.Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ARANTES, Silvana. Rouanet defende a Lei que leva o seu nome. Folha de São Paulo, 18 dez.2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1812200212.htm> Acesso em 02 de julho de 2021.

ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. A política cultural: regulação estatal e mecenato privado. Tempo Social. vol.15, nº2- São Paulo, Novembro de 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200007>. Acesso em 21 de jun. de 2021.

BARBALHO, Alexandre. Políticas Culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: Rubim, Antonio Albino Canelas; Barbalho, Alexandre. (Orgs.). Políticas culturais no Brasil. Salvador: Edufba, 2007. p. 37–60

BELÉM, Marcela Purini; DONADONE, Julio César. A Lei Rouanet e a construção do “mercado de patrocínios culturais”.Novos Rumos Sociológicos (NORUS) do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas. Vol. 01 nº 01 janeiro-junho/2013. Pelotas, 2013.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. São Paulo em Perspectiva [online]. 2001, v. 15, n. 2 [Acessado 28 Junho 2021], pp. 73-83. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000200011>>. Epub 30 Abr 2002. ISSN 1806-9452. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000200011>.

BRASIL, Fabíola Bezerra de Castro Alves. A importância do Fundo Nacional da Cultura para a efetivação do acesso à cultura. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza, Ceará, p. 170. 2010.

BRASIL, Secretaria Especial da Cultura. O que é a lei de incentivo? Lei de Incentivo à Cultura, [2021]. Disponível em: <http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/>. Acesso em: 01 jul.2021.

BRASIL. Ministério da Cultura. (2002), Sistema de apoio às leis de incentivo à cultura. Brasília, Ministério da Cultura.

BRASIL, Constituição Política do Imperio do Brazil: outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em 15 mai.2021.

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm) Acesso em 15 mai.2021.

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm) Acesso em 15 mai.2021.

BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil: outorgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm) Acesso em 15 mai.2021.

BRASIL, Decreto-Lei nº 25. De 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm) Acesso em 15.jun.2021.

BRASIL, Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm) Acesso em 18 mai.2021.

BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm) Acesso em 15 mai.2021.

BRASIL, Decreto-Lei nº 74, de 21 de novembro de 1966. Cria o Conselho Federal de Cultura e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0074.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0074.htm) Acesso em 28 mai.2021.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm) Acesso em 28 mai.2021.

BRASIL, Lei nº 6.312, de 16 de dezembro de 1975. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Nacional de Arte e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6312.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6312.htm) Acesso em 8 jun.2021.

BRASIL, Decreto nº 91.144, de 14 de março de 1985. Cria o Ministério da Cultura e dispõe sobre a estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D91144.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D91144.htm) Acesso em 8 jun.2021.

BRASIL, Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7505.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7505.htm) Acesso em 21 jun.2021

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 15 mai.2021.

BRASIL, Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8028.htm). Acesso em 18 mai.2021.

BRASIL, Lei nº 8.034, de 12 de abril de 1990. Altera a legislação do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8034.htm) Acesso em 18 mai.2021.

BRASIL, Lei nº 8.134, de 27 de dezembro de 1990. Altera a legislação do Imposto de Renda e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8134.htm) Acesso em 20 jun.2021.

BRASIL, Exposição de Motivos Interministerial nº 2 33/90 Em 26 de julho de 1991. [Sobre Projeto da Lei 8.313/91]

BRASIL, Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm). Acesso em 10 jun.2021.

BRASIL, Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm) Acesso em 18 mai.2021.

BRASIL, Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em 18 mai.2021.

BRASIL, Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8685.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm) Acesso em 20 mai.2021.

BRASIL, Decreto nº 1.494, de 17 de maio de 1995. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1494.htm) Acesso em: 10 jul.2021.

BRASIL, Lei nº 9.874, de 23 de novembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9874.htm)

BRASIL, Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm) Acesso em 18 mai.2021.

BRASIL, Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc48.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc48.htm) Acesso em 18 mai.2021.

BRASIL, Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5761.htm#art55](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5761.htm#art55). Acesso em: 10 jul.2021.

BRASIL, Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional -CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de

setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11437.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11437.htm#art9) Acesso em 28 de jun.2021.

BRASIL, Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc71.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc71.htm) Acesso em 18 mai.2021.

BRASIL. Senado Federal. Rio-92 lançou as bases para nova relação com o planeta in Em Discussão Revista de audiências públicas do Senado Federal Ano 3 – Nº 11 – junho de 2012. Pg. 12-16.

BRASIL, Câmara dos Deputados. 20 anos do impeachment do Collor. Brasília, [2013]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-do-impeachment> Acesso em 10 jul.2021

BRASIL, Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm) Acesso em 18 mai.2021.

BRASIL, Ministério da Cultura. 2018. Plano Nacional da Cultura. <http://leideincetivoacultura.cultura.gov.br/>

BRASIL, Galeria dos Ex-presidentes. Biblioteca da Presidência da República [2021] <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes> Acesso em 11 jun.2021

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (<i>path dependence</i>): definições e controvérsias teóricas. Perspectivas, São Paulo, v. 41, p. 137-

167, jan./jun. 2012 Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978/4434> Acesso em 01 jul.2021.

CALABRE, Lia. Políticas e Conselhos de Cultura no Brasil: 1967-1970. Políticas Culturais em Revista, 1(1), p. 19-35, 2008.

CALABRE, Lia. Políticas Culturais e Participação Social: visadas históricas e futuros possíveis. In: XIII ENCONTRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES EM CULTURA. Anais... Salvador, 2017.

CAVALCANTI, José Estênio Raulino. Direitos Culturais e Direitos Humanos: Uma leitura à luz dos tratados internacionais e da constituição federal. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará. Ceará, 2016. Pg. 243-267

COLLOR, Fernando. O Brasil aberto ao mundo. Discurso de posse na Presidência da República 1990 / Fernando Collor. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 19. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243041/O%20Brasil%20aberto%20ao%20mundo.pdf?sequence=7&isAllowed=y> Acesso em 03 jul.2021.

CARVALHO, Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor. Nova Economia, Belo Horizonte 16 (1). pg. 101-134. janeiro-abril de 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/ssvBSZh5JWNWtxbNFpWHKHR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 03 jul.2021.

DURAND, José Carlos Garcia. Profissionalizar a Administração da Cultura. RAE - Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 36, n. 2, p. 6-11 Abr./Maio/Jun. 1996

DURAND, José Carlos Garcia; GOUVEIA, Maria Alice; BERMAN, Graça. Patrocínio Empresarial e Incentivos Fiscais à Cultura no Brasil: Análise de uma experiência recente. ERA – Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.37, n.4, p.38-44. Out/Dez.1997.

DUQUE, Felipe da Silva. Políticas públicas culturais e democracia: o ministério da cultura no centro do debate. ENFIL Revista Encontros com a Filosofia. NuFiPE – UFF . Ano V, n.8, pgs. 33-50 Rio de Janeiro, 2017.

FAUCHER, Philippe. Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se Acertou? Dados 41 (1), 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581998000100001> Acesso em 10 Jul.2021

FERREIRA, Gustavo Assed; MANGO, Andrei Rossi. Cultura como direito fundamental: regras e princípios culturais. Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais. e-ISSN: 2526-0111 | Brasília | v. 3 | n. 1 | p. 80 - 98 | Jan/Jun. 2017.

FERRON, Fabio Maleronka. O primeiro fim do MinC. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Ciências e Humanidades Programa de Pós-Graduação em Estudos Culturais, Universidade de São Paulo Escola de Artes. São Paulo, p. 179. 2017

FERRON, Fabio Maleronka; ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. Cultura e política: a criação do Ministério da Cultura na redemocratização do Brasil. Tempo Social [online]. 2019, v. 31, n. 1 [Acessado 30 Junho 2021] , pp. 173-193. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2019.144335>>. Epub 25 Abr 2019. ISSN 1809-4554. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2019.144335>.

GELBERT, Laura. Recorde: Declaração Universal de Direitos Humanos traduzida em 500 línguas. ONU News - Perspectiva Global Reportagens Humanas. 02 Nov. 2016. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2016/11/1567801-recorde-declaracao-universal-de-direitos-humanos-traduzida-em-500-linguas> Acesso em 05 jul.2021.

IANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: O Plano Real. Lua Nova, São Paulo, 78: 143-183, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000300009> Acesso em 05 jul.2021.



KORNIS, George. A cultura no pensamento (e na ação) de Celso Furtado: desenvolvimento, criatividade, tradição e inovação. Novos estudos CEBRAP [online]. 2013, n. 96 [Acessado 1 Julho 2021], pp. 165-171. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000200012>>. Epub 17 Set 2013. ISSN 1980-5403. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000200012>.

LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos CELSO LAFER. Revista Estudos Avançados do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. v. 9 n. 25(1995). São Paulo, 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/issue/view/687>. Acesso em 30 jun.2021.

LOURENÇO, Lúcio Augusto Pimentel. Teoria Pura do Direito (segundo o pensamento de Hans Kelsen) / Lúcio Augusto Pimentel Lourenço. JURISMAT, nº 10, 2010, p.49-70. Disponível em: <https://recil.grupolusofona.pt/bitstream/10437/8139/1/Teoria%20Pura%20do%20Direito.pdf> Acesso em 30 jun.2021.

MEGA, Vinícius Mizumoto. Lei Rouanet: a visibilidade do produto cultural como critério de patrocínio à produção artística. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 216. 2015.

MONTEIRO, Solange Aparecida de Souza (Org). Cultura: Conceito Sempre em Desenvolvimento – Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019. 217 p. : il.

MUNHOZ, Dercio Garcia. Inflação Brasileira os Ensinos desde a Crise dos Anos 30 - Economia Contemporânea nº 1 jan. – jun. 1997. p. 59-87. Instituto de Economia da UFRJ – Rio de Janeiro, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Carta das Nações Unidas. São Francisco, 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text> Acesso em 25 de maio de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por> Acesso em 25 de maio de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nova Iorque, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr.pdf> Acesso em 25 de maio de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Pacto Internacional Nova Iorque, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr.pdf> Acesso em 25 de maio de 2021.

PAZ, Vanessa Carneiro da. Encontros em defesa da cultura nacional: O Conselho Federal de Cultura e a regionalização da cultura na ditadura civil-militar (1966-1976). Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense. Niterói, p. 141. 2011.

PEREIRA, Liciano Meneguetti; FREITAS, Renato Alexandre da Silva. Reflexões sobre a natureza jurídica e a força vinculante da Declaração Universal dos Direitos Humanos aos 70 (1948-2018). Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.7. n.14, ago./dez., 2018. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes> Acesso em 21 mai. 2021.

RAMIRO, Caio Henrique Lopes; HERRERA, Luiz Henrique Martim. Hans Kelsen Filosofia jurídica e democracia. Revista de Informação Legislativa. Ano 52 Número 205 jan./mar. 2015. Brasília, 2015. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril\\_v52\\_n205\\_p235.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p235.pdf) Acesso em 15 mai. 2021.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais e novos desafios. Matrizes, vol. 2, núm. 2, pp. 93-115 Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=143012791005> Acesso em 15 jun.2021.

RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.) Políticas culturais no Governo Lula. Salvador, EDUFBA, 2010.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: passado e presente in RUBIM, Antonio Albino Canelas. Pg. 29 - 46. ROCHA, Renata (Orgs.) Políticas culturais. Salvador: EDUFBA, 2012.

SALLES, Maria Beatriz Correa. A Lei da Cultura e a Cultura da Lei. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 112. 2014.



capítulo

# 03

## **DIREITOS AUTORAIS**

Cláudio Lins de Vasconcelos



# 1. INTRODUÇÃO

O conceito de “propriedade intelectual” engloba dois grandes grupos de direitos: os direitos de propriedade industrial (marcas; patentes; modelos de utilidade; desenhos industriais; denominações geográficas; segredos industriais) e os direitos autorais. Ambos têm por objetivo remunerar o esforço criativo e ao mesmo tempo incentivar novas criações.

No caso dos direitos de propriedade industrial, a proteção se dá em função da aplicação industrial da criação e depende de registro e avaliação de mérito pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI. A proteção autoral, por sua vez, se dá pela mera expressão, independe de qualquer juízo de mérito e mesmo de registro (que, no entanto, é possível e, na maioria dos casos, recomendável).<sup>1</sup>

Os direitos de propriedade industrial são regulados pela Lei 9.279/96 (“Lei de Propriedade Industrial” – LPI). Os direitos autorais são regulados pela Lei 9.610/98 (“Lei de Direitos Autorais” – LDA). Importante mencionar, ainda, a “Lei do Software” (Lei 9.609/98), que cuida especificamente da proteção autoral dos programas de computador.

Dentre os direitos de propriedade industrial, o mais relevante para o mercado cultural são as “marcas”, que são signos distintivos e indicam a origem industrial ou comercial de um bem ou serviço. Como sua função primordial é de natureza utilitária, as marcas não são, em princípio, consideradas obras artísticas ou literárias, mesmo que contenham elementos estéticos. Não podem ser utilizadas por terceiros com finalidade comercial, mas podem ser livremente citadas no contexto de obras artísticas, científicas e literárias, nos termos do art. 132 da LPI.

Já os direitos autorais constituem um elemento central do marco normativo de interesse das indústrias intensivas em conteúdo. A expressão “direitos autorais” se refere ao conjunto de direitos exclusivos, morais e patrimoniais, garantidos por lei aos criadores e intérpretes de obras literárias ou artísticas. Trata-se de um direito

---

<sup>1</sup> Para maiores informações sobre registro de obras, cf. BRASIL. Presidência da República. Registro de Obras Intelectuais - Dicas importantes. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2017/dezembro/registro-de-obras-intelectuais-dicas-importante>. Acesso em 6/7/2021.

fundamental, expressamente previsto no art. 5º, incisos XXVII e XXVIII da Constituição Federal, e em alguns dos principais acordos internacionais de direitos humanos, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.



## 2. DIREITOS AUTORAIS

Os direitos autorais subdividem-se em duas categorias analíticas:

- i. (i) direitos de autor, que pertencem, a título originário, à pessoa física do criador da obra e, a título derivado, a quem este os transferir; e
- ii. (ii) direitos conexos, atribuídos aos artistas intérpretes e executantes, ou ainda aos produtores fonográficos e organismos de radiodifusão.

Qualquer criação artística ou literária original, seja com o propósito de entreter, informar, educar ou qualquer outro, ainda que a pura e simples expressão criativa, é, em princípio, passível de proteção autoral, mesmo que a criação seja baseada em uma obra preexistente.

Note-se que o objeto da proteção não é a ideia em si, mas sua expressão, externalizada em meio sensível – a “obra”, que pode ou não estar fixada em um suporte físico. Uma música que foi escrita ou executada uma única vez é uma obra protegida, mesmo que nunca venha a ser gravada.

### 2.1. OBRA, AUTOR, TITULAR, DIREITOS MORAIS E DIREITOS PATRIMONIAIS

A Lei 9.610/98 (“Lei de Direitos Autorais” ou “LDA”) traz em seu artigo 7º uma lista exemplificativa das obras passíveis de proteção autoral. Ali estão, entre outras, os textos literários ou científicos, as conferências (portanto, por analogia, também as aulas), além de obras musicais, audiovisuais, fotográficas e coletâneas ou compilações, antologias, enciclopédias, dicionários, bases de dados e outras obras, que, por sua seleção, organização ou disposição de seu conteúdo, constituam uma criação intelectual.

Não há, como já dissemos, um juízo de valor artístico ou literário envolvido na proteção autoral. Basta que seja uma criação original, o que pode ocorrer mesmo quando a obra é baseada em outra obra preexistente. Obras que não se baseiam em

obras preexistentes são chamadas de “obras originárias”; obras que se baseiam em outras que as antecederam são chamadas de “obras derivadas”.

Para se produzir uma obra derivada, é preciso autorização do titular da obra originária. Note-se que, contudo, que uma obra pode ter (e, normalmente, tem) muitas fontes de inspiração, e ainda assim ser considerada uma obra originária. A mera inspiração em obras preexistentes não retira o caráter originário da obra nova. Para ser uma obra derivada, é preciso que a obra nova seja uma versão da anterior, tão semelhante em seus aspectos distintivos que, se não constituísse obra derivada, constituiria *plágio* (nome dado a ato de se fazer passar por autor de um trabalho que sabe ter sido criado por outra pessoa).

“Autor”, para fins legais, é a *pessoa física* que cria uma obra artístico-literária. A ele cabe, em princípio, a titularidade originária sobre a obra. Isso vale não apenas para obras preexistentes, adquiridas no mercado, como para as obras feitas sob encomenda, por prestadores de serviços ou funcionários, ainda que a realização da obra seja inerente ao objeto do contrato. Mesmo obras realizadas com recursos públicos pertencem, na ausência de previsão contratual diversa, exclusivamente ao autor e de sua autorização prévia e expressa depende qualquer forma de exploração.

Nos países de tradição jurídica continental-europeia, como Brasil, a maior parte da América Latina, além de França, Itália, Portugal, Espanha, entre outros, o direito de autor possui dois componentes:

iii. (i) os direitos patrimoniais, que dizem respeito à prerrogativa de exploração exclusiva dos frutos econômicos de uma obra por determinado período, equiparados pelo art. 3º da LDA aos direitos reais de propriedade sobre coisa móvel; e

iv. (ii) os direitos morais, que protegem a “personalidade” do criador, garantindo, por exemplo, seu direito de ser citado como autor da obra (ou seja, “creditado”) e de não a ter modificada sem sua autorização, nos termos do art. 8º da LDA, que são direitos personalíssimos.

Os direitos morais de autor, por serem personalíssimos, são intransferíveis e irrenunciáveis. Qualquer cláusula contratual prevendo sua cessão ou renúncia seria,

em princípio, nula. Como não podem ser cedidos ou de outra forma transferidos a terceiros, direitos morais não possuem valor econômico.

Já os direitos patrimoniais são, como todo direito real, plenamente disponíveis, podendo ser total ou parcialmente transferidos a terceiros, a título oneroso ou gratuito, em caráter definitivo ou temporário, entre outras condições que possam ser negociadas entre as partes. Este componente patrimonial concentra o valor econômico da obra e a partir dele se constrói toda a cadeia produtiva da cultura e da mídia. Quem adquire, por cessão, os direitos patrimoniais de autor torna-se titular derivado da obra.

## 2.2. MODALIDADES DE UTILIZAÇÃO

Embora haja exceções, a regra geral é que a utilização de qualquer obra artística ou literária, mesmo para fins educacionais, exige, nos termos do art. 29 da LDA, alguma forma de autorização prévia e expressa do titular dos direitos patrimoniais de autor. A livre citação de passagens e trechos de obras preexistentes é perfeitamente possível, nas hipóteses previstas em lei, mas mesmo usos parciais podem demandar autorização prévia, a depender de fatores como extensão, duração, centralidade e natureza do uso, como detalhado mais adiante.

O art. 31 da LDA determina que as diversas modalidades de utilização da obra são independentes entre si, ou seja, a autorização concedida para um uso não se estende a quaisquer outros. Entre as principais modalidades de utilização da obra, destacamos:

v. (i) reprodução: a cópia de um ou vários exemplares de uma obra literária, artística ou científica ou de um fonograma, de qualquer forma tangível, incluindo qualquer armazenamento permanente ou temporário por meios eletrônicos ou qualquer outro meio de fixação que venha a ser desenvolvido;

vi. (ii) distribuição: colocação à disposição do público do original ou cópia de obras literárias, artísticas ou científicas, interpretações ou execuções fixadas e fonogramas, mediante a venda, locação ou qualquer outra forma

de transferência de propriedade ou posse;

vii. (iii) sincronização: fixação de obras musicais e/ou fonogramas em obras audiovisuais;

viii. (iv) comunicação ao público: ato mediante o qual a obra é colocada ao alcance do público, por qualquer meio ou procedimento e que não consista na distribuição de exemplares;

ix. (v) transmissão ou emissão: a difusão de sons ou de sons e imagens, por meio de ondas radioelétricas; sinais de satélite; fio, cabo ou outro condutor; meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético. É uma espécie de comunicação ao público, especialmente voltada para emissões de rádio e televisão, à qual foi equiparada a transmissão por streaming de internet, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ; e

x. (vi) execução pública: a utilização de composições musicais ou lítero-musicais, mediante a participação de artistas, remunerados ou não, ou a utilização de fonogramas e obras audiovisuais, em locais de frequência coletiva, por quaisquer processos, inclusive a radiodifusão ou transmissão por qualquer modalidade, e a exibição cinematográfica. Além de ser uma forma de transmissão, o *streaming* de internet (como também as transmissões radiofônicas e televisivas) são formas de execução pública musical, conforme jurisprudência do STJ. Quando se trata de obra audiovisual, essa modalidade é chamada de exibição pública; e quando se trata de peça de teatro, representação pública.

## O ECAD:

Apesar de qualquer obra literária ou artística poder ser objeto de comunicação ao público em locais de frequência coletiva, e para isso depende de autorização de seu titular, no Brasil apenas titulares de obras musicais e de fonogramas (em nome próprio e dos artistas intérpretes e executantes) estabeleceram um mecanismo de arrecadação e distribuição dos pagamentos devidos pela execução pública musical.

O papel do **Escritório Central de Arrecadação e Distribuição – ECAD** é precisamente este: arrecadar e distribuir, em regime de monopólio legal, os direitos de execução pública musical pagos por canais de TV, emissoras de rádio, casas de festa, teatros, bares, restaurantes e todos que utilizam música em locais de frequência coletiva.

A internet, para esses fins, é considerada um local de frequência coletiva e, portanto, a operação de uma plataforma de streaming, por exemplo, desde que utilize música, em princípio demanda um acordo com o ECAD.

## 2.3. TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS AUTORAIS

Os direitos patrimoniais de autor, que são direitos de exploração econômica da obra, podem ser transferidos a terceiros por quaisquer meios em direito admitidos. Na grande maioria das vezes, contudo, essa transferência se dá por uma de duas formas: cessão ou licença (ou licenciamento).

A LDA não diferencia claramente uma da outra, mas a doutrina e a jurisprudência são pacíficas no sentido de que, na cessão, *transfere-se a titularidade da obra em si*, ou de parte dela, ainda que temporariamente. O cessionário, pessoa física ou jurídica, adquire, assim, titularidade derivada sobre a obra. O art. 49 da LDA impõe certos limites a essas transferências, quando definitivas. São elas:

I - a transmissão total compreende todos os direitos de autor, salvo os de natureza moral e os expressamente excluídos por lei;

**xi.** II - somente se admitirá transmissão total e definitiva dos direitos mediante estipulação contratual escrita;

**xii.** III - na hipótese de não haver estipulação contratual escrita, o prazo máximo será de cinco anos;

**xiii.** IV - a cessão será válida unicamente para o país em que se firmou o contrato, salvo estipulação em contrário;

**xiv.** V - a cessão só se operará para modalidades de utilização já existentes à data do contrato;

**xv.** VI - não havendo especificações quanto à modalidade de utilização, o contrato será interpretado restritivamente, entendendo-se como limitada apenas a uma que seja aquela indispensável ao cumprimento da finalidade do contrato.

Na licença, por outro lado, *transferem-se determinados direitos de uso* ou exploração da obra, normalmente por prazo determinado e sem exclusividade, mas não a titularidade sobre a obra em si. Trata-se, fundamentalmente, de uma autorização de uso, mais ou menos limitada, sem impacto na estrutura proprietária da obra.

Além dos atos *inter vivos*, os direitos patrimoniais de autor também se transferem por sucessão legítima ou testamentária, em benefício dos herdeiros. No caso dos direitos morais, transmitem-se aos sucessores, nos termos do art. 24 da LDA, os seguintes direitos:

**xvi.** I - o de reivindicar, a qualquer tempo, a autoria da obra;

II - o de ter seu nome, pseudônimo ou sinal convencional indicado ou anunciado, como sendo o do autor, na utilização de sua obra;

**xvii.** III - o de conservar a obra inédita;

IV - o de assegurar a integridade da obra, opondo-se a quaisquer modificações ou à prática de atos que, de qualquer forma, possam prejudicá-la ou atingi-lo, como autor, em sua reputação ou honra;

## **2.4. PRAZO DE PROTEÇÃO, DOMÍNIO PÚBLICO E REPERCUSSÕES INTERNACIONAIS**

No Brasil, os direitos patrimoniais em geral expiram em 70 anos, contados de 1º de janeiro do ano subsequente à morte do autor. Em caso de coautoria, conta-se o prazo a partir da morte do último dos coautores sobreviventes. Para obras audiovisuais e fotográficas, este prazo é contado a partir de 1º de janeiro do ano subsequente à primeira publicação. O mesmo ocorre com as obras coletivas, que são aquelas realizadas por diferentes autores, sob a responsabilidade de um organizador a quem cabe sua titularidade, como é o caso dos dicionários e enciclopédias. Direitos conexos seguem o mesmo prazo e forma de contagem das obras audiovisuais, fotográficas e coletivas. Direitos morais jamais expiram.

Em geral, uma obra cai em domínio público quando seu prazo de proteção termina. Também caem em domínio público as obras de autor falecido que não tenha deixado herdeiros e as de autor desconhecido, ressalvada a proteção legal aos conhecimentos étnicos e tradicionais, relacionados com manifestações culturais típicas de um determinado grupo humano (pinturas e cânticos indígenas, por exemplo). Quando uma obra cai em domínio público, pode ser utilizada livremente por qualquer pessoa, mesmo com fins lucrativos. O nome do autor, no entanto, quando conhecido, deverá continuar atrelado à obra. Cabe ao Estado proteger a integridade da obra em domínio público.

Todas essas regras valem tanto para obras brasileiras, quanto para obras estrangeiras. O Brasil é signatário dos principais acordos internacionais na matéria, a Convenção de Berna sobre Proteção de Obras Literárias e Artísticas, adotada em 1886 e administrada atualmente pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual – OMPI, e o Acordo TRIPS, em vigor desde 1995, administrado pela Organização Mundial do Comércio. Ambos obrigam o país a oferecer a obras e autores

estrangeiros a mesma proteção que oferecem aos nacionais (o chamado “Princípio do Tratamento Nacional”).

Se chamado a decidir sobre um contrato internacional na matéria (firmado, por exemplo, com um titular estrangeiro do conteúdo que se queira adquirir), o Judiciário brasileiro provavelmente aplicará a lei brasileira, que é a lei do local onde a proteção é buscada (*lex loci protectionis*). Ou seja, todos os prazos, limites de utilização e proteção, diretrizes contratuais etc. seguirão a LDA. No entanto, é comum que contratos internacionais prevejam foro no exterior. Nesse caso, o juiz estrangeiro aplicará as regras de seu país (que podem inclusive indicar a legislação brasileira como lei de regência do contrato, mas não necessariamente o farão).

Embora litígios internacionais em direito autoral sejam relativamente raros, eles podem ocorrer. Litigar em outros países, em especial nos Estados Unidos, é muitas vezes mais caro do que no Brasil. Em contratos padrão, como os firmados com bancos de imagem estrangeiros ou aceitos segundo termos de uso padrão de sites estrangeiros, é praticamente impossível escolher o foro, então este risco não pode ser evitado. Nos contratos em que houver espaço negocial, contudo, o mais seguro insistir em um foro no Brasil. É possível, ainda, eleger um foro arbitral no Brasil, o que é mais viável em contratos envolvendo valores muito substanciais.

Ainda sobre contratos internacionais, vale registrar que instrumentos jurídicos firmados em idioma estrangeiro são perfeitamente válidos e exequíveis no Brasil, mas sempre que possível é preferível firmar uma versão bilíngue, bicolunada, para evitar dúvidas. Outra vantagem da versão bilíngue é que, caso seja necessário acionar a Justiça, o contrato feito apenas em língua estrangeira deve passar por tradução juramentada, o que o contrato bilíngue pode evitar. Além de mais cara, a tradução juramentada retira das partes o controle sobre o texto exato do contrato, abrindo margem para interpretações dúbias e eventualmente desfavoráveis.

## 2.5. EXCEÇÕES E LIMITAÇÕES AOS DIREITOS AUTORAIS

Além do domínio público, as hipóteses de uso livre das obras protegidas são cobertas pelos conceitos de “exceção” e “limitação” aos direitos autorais. As “exceções” dizem



respeito a itens de conteúdo ou informações que sequer são considerados obras intelectuais (não sendo, portanto, objeto de proteção autoral). O art. 8º da LDA lista essas informações, cuja utilização, repita-se, é livre:

- “Art. 8º - Não são objeto de proteção como direitos autorais de que trata esta Lei:

- I - as ideias, procedimentos normativos, sistemas, métodos, projetos ou conceitos matemáticos como tais;

- II - os esquemas, planos ou regras para realizar atos mentais, jogos<sup>2</sup> ou negócios;

- III - os formulários em branco para serem preenchidos por qualquer tipo de informação, científica ou não, e suas instruções;

- IV - os textos de tratados ou convenções, leis, decretos, regulamentos, decisões judiciais e demais atos oficiais;

- V - as informações de uso comum tais como calendários, agendas, cadastros ou legendas;

- VI - os nomes e títulos isolados;

- VII - o aproveitamento industrial ou comercial das ideias contidas nas obras”.

---

<sup>2</sup> A redação é um pouco dúbia, mas a expressão “jogos”, aqui, se refere a “regras de jogos”, como “negócios” se refere a “regras de negócios”. Ainda assim, precisa ser interpretada com cuidado. O que está fora do escopo de proteção são regras de jogos que não constituem, em si, criações intelectuais originais. Se aplicam a jogos de origem imemorial, como “palavras cruzadas”, “forca” ou “damas”, ou ainda a regras de modalidades esportivas. Jogos “proprietários”, como Monopoly, War, ou videogames são obras protegidas e sua reprodução, em regra, demanda prévia autorização do titular.

Já chamadas de “limitações” ao direito de autor se aplicam sobre obras que são passíveis de proteção autoral, mas que nas circunstâncias específicas ali listadas podem ser livremente utilizadas, sem necessidade de autorização do titular. Essas hipóteses são reguladas pelo artigo 46 da LDA, abaixo reproduzido: “Art. 46 – Não constitui ofensa aos direitos autorais:

I. A reprodução:

(a) na imprensa diária ou periódica, de notícia ou de artigo informativo, publicado em diários ou periódicos, com a menção do nome do autor, se assinados, e da publicação de onde foram transcritos;

(b) em diários ou periódicos, de discursos pronunciados em reuniões públicas de qualquer natureza;

(c) de retratos, ou de outra forma de representação da imagem, feitos sob encomenda, quando realizada pelo proprietário do objeto encomendado, não havendo a oposição da pessoa neles representada ou de seus herdeiros;

(d) de obras literárias, artísticas ou científicas, para uso exclusivo de deficientes visuais, sempre que a reprodução, sem fins comerciais, seja feita mediante o sistema Braille ou outro procedimento em qualquer suporte para esses destinatários;

II. A reprodução, em um só exemplar de pequenos trechos, para uso privado do copista, desde que feita por este, sem intuito de lucro;

III. A citação em livros, jornais, revistas ou qualquer outro meio de comunicação, de passagens de qualquer obra, para fins de estudo, crítica ou polêmica, na medida justificada para o fim a atingir, indicando-se o nome do autor e a origem da obra;

IV. O apanhado de lições em estabelecimentos de ensino por aqueles a quem elas se dirigem, vedada sua publicação, integral ou parcial, sem autorização prévia e expressa de quem as ministrou;

V. A utilização de obras literárias, artísticas ou científicas, fonogramas e transmissão de rádio e televisão em estabelecimentos comerciais, exclusivamente para demonstração à clientela, desde que esses estabelecimentos comercializem os suportes ou equipamentos que permitam a sua utilização;

VI. A representação teatral e a execução musical, quando realizadas no recesso familiar ou, para fins exclusivamente didáticos, nos estabelecimentos de ensino, não havendo em qualquer caso intuito de lucro;

VII. A utilização de obras literárias, artísticas ou científicas para produzir prova judiciária ou administrativa;

VIII. A reprodução, em quaisquer obras, de pequenos trechos de obras preexistentes, de qualquer natureza, ou de obra integral, quando de artes plásticas, sempre que a reprodução em si não seja o objetivo principal da obra nova e que não prejudique a exploração normal da obra reproduzida nem cause um prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores”.

Dos incisos do art. 46, os mais relevantes para a gestão dos empreendimentos culturais são o III e o VIII:

**xviii. (a) O inciso III trata do direito de livre citação, de que autores de livros científicos, jornalistas e documentaristas, por exemplo, se valem para embasar seus argumentos, oferecer contrapontos, exemplificar. É impossível produzir uma tese, por exemplo, sem citar muitos trechos de muitas obras preexistentes. Por vezes, até mais que um pequeno trecho, pois o permissivo cobre “a medida justificada” para o fim a ser atingido – o estudo, a crítica, a polêmica. Essa medida é subjetiva, mas certas abordagens poderão deman-**

dar a reprodução de passagens substanciais. Aulas, assim como palestras, são espaços de estudo, crítica e polêmica e se enquadram entre as formas de comunicação que precisam recorrer a passagens de obras preexistentes, para que sirvam aos seus propósitos essenciais. Livros didáticos também, embora o fato de se perpetuarem no tempo inspire mais cuidados. O permissivo não cobre a reprodução integral de obras preexistentes e certamente não permite sua disponibilização ao público, mesmo em meio eletrônico.

**xix.** (b) O inciso VIII permite a reprodução, em quaisquer obras, de pequenos trechos de obras preexistentes, de qualquer natureza, ou de obra integral, quando de artes plásticas, sempre que (i) a reprodução em si não seja o objetivo principal da obra nova, e desde que (ii) não prejudique a exploração normal da obra reproduzida e (iii) nem cause um prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores. Este inciso se vale, explicitamente, da chamada “Regra dos Três Passos”, prevista na Convenção de Berna e no Acordo TRIPS, pela qual um país pode estabelecer hipóteses de uso livre da obra desde que tais hipóteses constituam “casos especiais” (passo 1), que “não prejudiquem a exploração normal da obra” (passo 2) e “não prejudiquem os legítimos interesses do autor” (passo 3).

## A QUESTÃO DOS “PEQUENOS TRECHOS”:

Não há, na lei, na doutrina ou na jurisprudência, um parâmetro objetivo de aplicabilidade geral para precisar o que viriam a ser “pequenos trechos” de uma obra, nos termos do art. 46, VIII, da LDA. De forma coerente com o entendimento recente dos tribunais, a Associação Brasileira de Direitos Reprográficos – ABDR, entidade que representa editores de livros, assim se posiciona:

“É importante frisar que pequeno trecho é um fragmento da obra que não contempla sua substância. ‘Pequeno trecho’ não se refere à extensão da reprodução, mas sim ao conteúdo reproduzido. Assim, qualquer intenção de se associar o ‘pequeno trecho’ a 10 ou 15% da totalidade de uma obra não tem fundamento. Isto porque é possível que em 10 ou 15% de uma reprodução esteja contemplada parte substancial da obra protegida”.

Joni Amorim e Dilermando Júnior, valendo-se dos parâmetros que definem o conceito de “fair use” na legislação autoral norte-americana (Copyright Act, *section* 107) identificam quatro elementos que devem ser ponderados quando da utilização de um pequeno trecho nesse contexto:

“(1) o propósito da utilização, o que inclui diferenciar o uso comercial do uso educacional em contextos específicos; (2) a natureza do trabalho original; (3) a proporção, ou porcentagem, do trabalho original que se utilizará; e (4) o efeito da utilização de um trabalho original relativamente ao mercado potencial para tal trabalho, o qual seria copiado total ou parcialmente.”

Por desejável que fosse, portanto, a adoção de um percentual (ou mesmo de uma banda percentual) como parâmetro geral de aplicação do conceito de “pequenos trechos”, na acepção que lhe dá o art. 46, VIII, da LDA, seria temerária. Com base no próprio texto do dispositivo, contudo, pode-se extrair indicadores, senão vejamos:

(i) Que o uso não seja o objetivo principal da obra nova: para se certificar disso, um caminho é ponderar se a retirada do trecho citado comprometeria a inteligibilidade da obra. Se, sem o trecho citado, a obra permanece íntegra (embora mais pobre em referências), então pode-se concluir que o trecho não era o objetivo principal da obra nova.

(i) Que não prejudique a exploração normal da obra reproduzida: a citação em si não pode ser um substituto perfeito ou quase perfeito para o consumo da obra original. Espera-se, na verdade, o efeito contrário, de despertar no leitor/espectador/ouvinte/usuário o interesse pela obra original, o que pode ajudar, em vez de prejudicar, sua exploração normal.

(ii) Que não cause um prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores: intimamente ligado ao anterior, esse critério é mais centrado no autor, em sua capacidade de se remunerar com o fruto de seu trabalho intelectual e os incentivos para continuar criando. Assim, é preciso ponderar se o tipo de utilização pretendida prejudicaria o autor a ponto de, levado ao limite, desincentivá-lo a criar outras obras.

Em outras palavras, ao tomar a decisão de se valer dos permissivos do art. 46, em especial incisos III e VIII, e preciso ponderar a extensão do trecho ou passagem utilizados com outros fatores, como centralidade do uso em relação à obra nova, o eventual caráter lucrativo do uso, entre outros fatores. É preciso, ainda, avaliar o grau de exposição a esses riscos no caso concreto. Por isso, é altamente recomendável que o produtor recorra a uma assessoria jurídica especializada, que poderá avaliar em que circunstâncias o uso de um trecho ou passagem de uma obra, sem licença, pode ser considerando legítimo.

Além das hipóteses do art. 46, são livres, nos termos do art. 47 da LDA, as paráfrases e paródias que não forem verdadeiras reproduções da obra originária nem lhe implicarem descrédito. E, nos termos do art. 48, as obras situadas permanentemente em logradouro público também podem ser representadas livremente, por meio de pinturas, desenhos, fotografias e procedimentos audiovisuais.

A jurisprudência a respeito de paráfrases e paródias torna-se titubeante quando se adiciona caráter lucrativo ou comercial ao uso. O Superior Tribunal de Justiça – STJ já reconheceu a legitimidade das paródias não autorizadas, mesmo no contexto de um uso publicitário, mas não o fez no caso das obras localizadas em logradouro público, cujo uso comercial depende, segundo o mesmo STJ, de autorização prévia e expressa. De qualquer forma, o uso de paródias ou imagens de obras localizadas em logradouro público para fins de ilustração de aulas ou materiais didáticos é, no mais das vezes, perfeitamente tolerável.

Mas, atenção: uma coisa é a obra localizada em logradouro público, como uma estátua, e outra é a fotografia da estátua, que é uma obra em si. Assim, apesar de o risco de utilizar a imagem da estátua em si ser baixo, em face do permissivo legal do art. 48 da LDA, o risco de utilizar aquela fotografia específica pode não ser. É importante, portanto, atentar para a origem da fotografia (ou vídeo, desenho, etc.). Como regra geral, as imagens devem ter procedência conhecida e licença de uso (se for uma imagem produzida sob encomenda, deve ser licenciada ou cedida pelo artista contratado).

## O ENUNCIADO 115 DA III JDC/CJF:

Em junho de 2019, a III Jornada de Direito Comercial do Conselho da Justiça Federal (CJF), coordenada pelos ministros Ruy Rosado de Aguiar Júnior e Paulo de Tarso Sanseverino, do STJ, aprovou o Enunciado 115, que tratou especificamente das limitações aos direitos autorais. Diz o Enunciado:

“As limitações de direitos autorais estabelecidas nos arts. 46, 47 e 48 da Lei de Direitos Autorais devem ser interpretadas extensivamente, em conformidade com os direitos fundamentais e a função social da propriedade estabelecida no art. 5º, XXIII, da CF/88”.

De sua Justificativa, constam os seguintes argumentos:

“Em 2011 o Superior Tribunal de Justiça, ao decidir o Recurso Especial 964.404, estabeleceu, por unanimidade, como paradigma que a proteção autoral sobre os bens literários, artísticos ou científicos deve ser coadunada com a função social da propriedade e destacou que as limitações opostas aos direitos autorais têm por objetivo a harmonização entre direitos fundamentais, tais como o direito à cultura, educação, privacidade. Casos seguintes foram decididos pelo STJ, seguindo este mesmo entendimento. Seu principal efeito é a conformação da interpretação das limitações estabelecidas na Lei n. 9.610/1998 como extensiva, exemplificativa.



Esta posição já havia sido acatada pelo Supremo Tribunal Federal (RE 115.505) ao discutir a legislação especial anterior, sem, contudo, enfrentar a questão a partir dos direitos fundamentais.

A posição consolidada do STJ é também sustentada por pesquisas e doutrina contemporânea, na qual, no plano nacional se destacam, em especial, as seguintes obras: SOUZA, Allan Rocha. *Função Social dos Direitos Autorais: uma interpretação civil constitucional*. Campos: Editora da Faculdade de Direito de Campos, 2006; POLI, Leonardo Macedo. *Direito Autoral: parte geral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

Justifica-se este enunciado pela necessidade de consolidação deste postulado jurisprudencial paradigmático e consequente redução de demandas judiciais e sociais em torno do tema”.

## 2.6. SOFTWARE

Além das obras artístico-literárias, compilações e bases de dados, os programas de computador (*softwares*) são também objeto de proteção por direitos autorais, embora essa proteção, como aqui já mencionado, seja regulada não pela LDA, mas pela Lei 9.609/1998, a chamada “Lei do Software”. Há, no entanto, diferenças importantes no nível de autoral. Destacamos as seguintes:

**xx. (a)** o prazo de proteção dos *softwares* “é de 50 anos contados a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da sua publicação ou, na ausência desta, da sua criação”, nos termos do art. 2º, §2º da Lei 9.609/1998; e

**xxi. (b)** diferentemente do que ocorre com as criações protegidas pela LDA, o *software* produzido mediante contrato de trabalho ou prestação de serviços pertence, salvo estipulação contratual em contrário, ao empregador ou contratante, inclusive órgãos públicos (Lei 9.609/1998, art. 4º, §2º).

### 3. DIREITOS DE PERSONALIDADE

A expressão “direitos da personalidade” diz respeito àqueles direitos que são inerentes à pessoa humana, como o nome, a imagem, a honra e a privacidade. Trata-se de um direito fundamental. A mesma Declaração Universal dos Direitos Humanos que garante a livre expressão no art. 19 diz, no seu artigo 13, que “ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação”, acrescentando que “contra tais intromissões ou ataques toda a pessoa tem direito a proteção da lei”.

É este o conceito na base do chamado “direito de imagem” (ou “direito à imagem”), que protege não as obras literárias ou artísticas, mas as pessoas ali retratadas, seja fisicamente (imagem-retrato), o que inclui sua voz, seja psicologicamente (imagem-atributo). No nível constitucional, a proteção à imagem humana deriva diretamente do artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal, que diz serem invioláveis “a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

A Constituição, como se vê, não fala em “autorização prévia” para o uso da imagem das pessoas, mas apenas em indenização *a posteriori*, na medida dos danos materiais e morais decorrentes da eventual violação. A autorização prévia tem, naturalmente, a vantagem de reduzir em muito as hipóteses em que uma pessoa ou seus herdeiros podem de boa-fé alegar danos morais ou materiais pelo uso da imagem, desde que a utilização se dê nos limites da autorização. Vista apenas sob o prisma constitucional, portanto, a autorização prévia para uso da imagem humana seria no máximo recomendável, jamais obrigatória.

No Brasil, por muito tempo, com base na jurisprudência então dominante em nossos tribunais, foi comum atribuir-se caráter quase absoluto à necessidade de autorização prévia para uso regular da imagem humana. Essa visão era derivada de uma interpretação conservadora do art. 20 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (“Código Civil”), que diz:

**Art. 20.** Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais.

**Parágrafo único.** Em se tratando de morto ou de ausente, são partes legítimas para requerer essa proteção o cônjuge, os ascendentes ou os descendentes.

Em junho de 2015, contudo, no contexto da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4815, o STF decidiu, por unanimidade, ser inexigível a autorização prévia para a publicação de obras de caráter biográfico. Nem do biografado e nem das pessoas de seu entorno que sejam relevantes para sua história. Deu, assim, “interpretação conforme à Constituição” ao art. 20 do Código Civil, conciliando-o com o direito fundamental à liberdade de expressão (CF, art. 5º, IX). Abusos e eventuais violações ao direito à imagem, à honra e à intimidade devem ser reparados *a posteriori*, como ocorre no jornalismo (vide ADPF 130).

Se, em nome do direito fundamental à liberdade de expressão e preservação da memória histórica, é inconstitucional exigir de documentaristas que busquem autorização prévia dos personagens biografados, ou seus herdeiros, ainda menos seria exigi-lo do professor ou historiador. É possível concluir, portanto, que a utilização da imagem de pessoas, inclusive imagem física, nome, voz e dados biográficos, em sala de aula e nos materiais didáticos, nos limites necessários à construção da narrativa histórica, sem necessidade de autorização prévia.

Mais recentemente, vinha ganhando força nos tribunais a tese do “direito ao esquecimento”, altamente polêmica na doutrina. Em sua acepção mais ampla, a tese se refere ao direito de uma pessoa requerer que determinadas informações a respeito de seu passado, ainda que verdadeiras, sejam apagadas ou de outra forma “escondidas” do público pelo responsável pelo tratamento dos dados, desde que lhes sejam constrangedoras e que não haja interesse público envolvido.

Nascido no direito penal, o conceito geral de que determinados fatos, embora verdadeiros, deveriam ser “esquecidos” se baseava, originalmente, no direito de ressocialização do preso. Nas últimas décadas, o conceito foi sendo apropriado por parte da doutrina na esfera cível e ganhou força como meio de afirmação dos direitos de personalidade no contexto das mídias digitais.

Embora compreensível quando associada à coleta e guarda de dados pessoais fornecidos sob condição expressa ou legítima expectativa de confidencialidade – normalmente, como pré-requisito para o acesso a um serviço de internet, mas também no contexto de serviços offline (médicos, psicólogos, advogados) e do comércio em geral – a construção teórica de um direito ao esquecimento se torna problemática quando aplicada a atividades jornalísticas, historiográficas ou educacionais. No limite, a aplicação rígida do “direito ao esquecimento” teria, na sociedade, efeitos análogos à censura.

Em fevereiro deste ano, o Supremo Tribunal Federal declarou ser incompatível com a Constituição Federal a ideia de um direito ao esquecimento, que possibilite a qualquer pessoa impedir, em razão da passagem do tempo, a divulgação de fatos ou dados verídicos em meios de comunicação. Eventuais abusos no exercício da liberdade de expressão e de informação devem ser analisados caso a caso, com base em parâmetros constitucionais e na legislação penal e civil.

De qualquer forma, é importante reforçar dois pontos:

**xxii.** (a) a utilização da imagem de pessoas, na medida de sua relevância para a narrativa histórica, não exige autorização prévia, mas nada impede que alguém que tenha se sentido violado em sua intimidade ou honra por essa utilização busque reparação *a posteriori*. Em outras palavras, não é preciso autorização prévia para publicar algo sobre alguém, mas se o que se publicou comprovar-se uma mentira grosseira ou uma falsa acusação de crime, por exemplo, o autor da publicação ainda pode ser responsabilizado por difamação ou calúnia; e

**xxiii.** (b) o risco da utilização de imagens de pessoas sem autorização prévia cresce à medida que o uso se afasta dos objetivos estritamente didáticos

e ganha extensão (uso muito frequente) ou centralidade (ilustrando a capa de um livro, por exemplo). A permanência no tempo e a existência de alguma operação lucrativa diretamente atrelada ao conteúdo também aumentam o risco podem recomendar a busca de uma autorização prévia ou medidas de mitigação, como provisão contábil ou seguro específico.

## 5. BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

### (A) BÁSICA:

ASCENSÃO, José de Oliveira. Direito Autoral. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

\_\_\_\_\_. Direito da Internet e da sociedade da informação. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BITTAR, Carlos Alberto. Direito de Autor. 5. ed. revista, ampliada e atualizada conforme a Lei 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (com as alterações da Lei 12.853/2013), por Eduardo Carlos Bianca Bittar. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013.

COSTA NETTO, José Carlos. Direito Autoral no Brasil. São Paulo: FTD, 2008.

DRAHOS, Peter. The Universality of Intellectual Property Rights: Origins and Developments. IN: Anais do seminário "Intellectual Property and Human Rights." Genebra: WIPO/OHCHR, 1999. Disponível em: <http://www.wipo.int/tk/en/hr/paneldiscussion/papers/pdf/drahos.pdf>.

FISHER, William W. Theories of Intellectual Property. IN: New Essays in the Legal and Political Theory of Property. Cambridge: University Press, 2001. Disponível em: <http://cyber.law.harvard.edu/people/tfisher/iptheory.pdf>.

VASCONCELOS, Claudio Lins de. Mídia e Propriedade Intelectual: a crônica de um modelo em transformação. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

### (B) COMPLEMENTAR:

BARBOSA, Denis B. Propriedade Intelectual – A Aplicação do Acordo TRIPs. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

BARRET, Margreth. Intellectual Property Cases and Materials. St. Paul, MN: West, 2007.

BASSO, Maristela. O Direito Internacional da Propriedade Intelectual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000

BRAGA, Carlos A. P. The Economics of Intellectual Property Rights and the GATT: A View from the South. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Vol. 22 (1989), pp. 243-264.

CARBONI, Guilherme. *Função Social do Direito de Autor*. Curitiba: Juruá, 2006.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura*. v. 1. 8ª ed. . tradução Roneide Venâncio Majer com a colaboração de Klaus Brandini Gerhardt; atualização para a 6ª edição – Jussara Simões. São Paulo : Paz e Terra, 1999.

CHANG, Ha-Joon. *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. Londres: Zed Books, 2003

ECO, Humberto. *Apocalípticos e Integrados*. São Paulo: Difel, 1991.

FINGER, J. Michael e NOGUÉS, Julio J. The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations. *The World Econ.*, v. 25, n. 3 (2002), pp. 321-340

FRANCOIS, J., VAN MEIJL, H., VAN TONGEREN, F. (2003), *Economic Implications of Trade Liberalization under the Doha Round*. Rotterdam: Erasmus, 2003. Disponível em <<http://cepii.fr/anglaisgraph/workpap/pdf/2003/wp03-20.pdf>>.

FURTADO, Celso. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento – Enfoque Interdisciplinar*. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

GERVAIS, Daniel. *The TRIPS Agreement: Drafting History and Analysis*. Londres: Sweet & Maxwell, 1998.

GOLDSTEIN, Paul. *International Copyright: Principles, Law, and Practice*. Nova York: Oxford University Press, 2001

GOWERS, Andrew. *Gowers Review of Intellectual Property*. Londres: The Stationery Office, 2006. Disponível em <[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr06\\_gowers\\_report\\_755.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr06_gowers_report_755.pdf)>.

HARTRIDGE, David e SUBRAMANIAN, Arvind. Intellectual Property Rights: The Issues in GATT (1989) 22 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 897

HESSE, Carla. The Rise of Intellectual Property, 700 B.C.-A.D. 2000: An Idea in the Balance. *Daedalus* (Primavera de 2002), pp. 26-45. Disponível em <<http://www.forumonpublicdomain.ca/?q=system/files&file=The Rise of IP - Carla Hesse.pdf>>.

HUGHES, Justin. The Philosophy of Intellectual Property. 77 Georgetown Law Journal 287 (1988).

NUNES, Simone L. Direito Autoral e Direito Antitruste. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LANDES, William M. e POSNER, Richard A. An Economic Analysis of Copyright. Law. Journal of Legal Studies, v. 18 (1989).

\_\_\_\_\_. The Economic Structure of Intellectual Property Law. Boston, MA: Harvard University Press, 2003.

LEMOS, Ronaldo. Direito, Tecnologia e Cultura. Rio de Janeiro: FGV, 2005

LESSIG, Lawrence. The Future of Ideas: The Fate of the Commons in a Connected World. Nova York: Random House, 2001, p. 200. Disponível: [http://thefutureofideas.s3.amazonaws.com/lessig\\_FOI.pdf](http://thefutureofideas.s3.amazonaws.com/lessig_FOI.pdf).

LUCCHI, Nicola. Intellectual Property Rights in Digital Media: A Comparative Analysis of Legal Protection, Technological Measures, and New Business Models under EU and U.S. Law. Buffalo Law Review, Vol. 53, No. 4, Fall 2005

LUCHESI, Thiago. A Propriedade Intelectual e o Direito Internacional Privado. In RODRIGUES Jr., Edson B. e POLIDO (orgs.), Propriedade Intelectual: Novos Paradigmas Internacionais, Conflitos e Desafios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MATTHEWS, Duncan. Globalising intellectual property rights: the TRIPs Agreement. Londres: Routledge, 2002.

MENTHE, Darrel. Jurisdiction In Cyberspace: A Theory of International Spaces. Mich. Telecomm. Tech. L. Rev., vol 4, no. 69 (1998). Disponível em: <<http://www.mttl.org/volfour/menthe.html>>

MOORE, Adam D. Intellectual Property and Information Control – Philosophical Foundations and Contemporary Issues. New Brunswick, NJ: Transactions Publishers, 2006.

MORAES, Rodrigo. Os direitos morais do autor: repersonalizando o Direito Autoral. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

MORATO, Antonio Carlos. Direito de autor em obra coletiva. Coleção Prof. Agostinho Alvim. São Paulo: Saraiva, 2007.



NETANAEL, Neil W. *Copyright's Paradox*. Nova York: Oxford University Press, 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL. Proposal by Argentina and Brazil for the Establishment of a Development Agenda for Wipo. WO/GA/31/11 (27 de agosto de 2004). Disponível em <[http://www.wipo.int/meetings/en/doc\\_details.jsp?doc\\_id=31737](http://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=31737)>

\_\_\_\_\_. Supplementary Information on the Wipo Studies on Limitations and Exceptions. Genebra: OMPI, 2009. Disponível em [http://www.kipo.ke.wipo.net/edocs/mdocs/copyright/en/sccr\\_18/sccr\\_18\\_2.pdf](http://www.kipo.ke.wipo.net/edocs/mdocs/copyright/en/sccr_18/sccr_18_2.pdf).

\_\_\_\_\_. The 45 Adopted Recommendations under the WIPO Development Agenda. Disponível em <<http://www.wipo.int/export/sites/www/ip-development/en/agenda/recommendations.pdf>>

OSTRY, Sylvia. The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations. In: KENNEDY, Daniel L. M. & SOUTHWICK, James D. *The Political Economy of International Trade Law – Essays in Honor of Robert E. Hudec*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002

POLIDO, Fabrício B. P. *Direito Internacional da Propriedade Intelectual: fundamentos, princípios e desafios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

RICKETSON, S. Wipo Study on Limitations and Exceptions of Copyright and Related Rights in the Digital Environment. Estudo preparado para a 9a Sessão do Comitê Permanente de Direitos Autorais e Conexos da OMPI – SCCR/9/7 (Genebra, 23 a 27 de junho de 2003). Disponível em <[www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/sccr\\_9/sccr\\_9\\_7.doc](http://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/sccr_9/sccr_9_7.doc)>

SELL, Susan K. *Power and Ideas: North-South Politics of Intellectual Property and Antitrust*. Nova York: NYU Press, 1998.

SHAVELL, Steven and VAN YPERSELE, Tanguy. Rewards versus Intellectual Property Rights. NBER Working Paper No. W6956 (fevereiro de 1999). Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=226404>>

SIEBECK (ed.), EVENSON, LESSER e PRIMO BRAGA. *Strengthening Intellectual Property Rights in Developing Countries: A Survey of the Literature*. 112 World Bank Discussion Paper. Washington, DC: The World Bank, 1990, p. 70.

STEWART, Terence P. *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992)*. Londres: Kluwer Law International, 1993

STIGLER, George J. The Economics of Information. Journal of Political Economy. Vol. 69 (1961), pp. 213-225.

## **APÊNDICE: CONTEÚDO PROGRAMÁTICO**

Ponto 1: PI e inovação. Inovação utilitária e inovação expressiva. As correntes de pensamento deontológicas e consequencialistas. O DPI continental-europeu e o droit d'auteur. O DPI anglo-saxão e o copyright. O Sistema Internacional de Proteção à PI. PI como direito real. Função social da propriedade intelectual.

Ponto 2: Autor e obra; direitos patrimoniais de autor; direitos morais de autor; direitos conexos ao de autor; titularidade originária e titularidade derivada. Transferência de Direitos Autorais; cessão; licença; Causa mortis; outros meios; condicionantes contratuais; condicionantes legais.

Ponto 3: Limitações e Exceções aos Direitos de Autor: obras não protegidas; obras em domínio público; obras órfãs; a Regra dos Três Passos de Berna; o rol de limitações do art. 46 da LDA; paródias e paráfrases; obras permanentemente situadas em logradouro público; licenças compulsórias.

Ponto 4: Software. Conhecimentos tradicionais. Novas formas de autoria, meta-autoria, criação colaborativa.

Ponto 5: Direitos de personalidade.

capítulo

# 04

## **A CENTRALIDADE DA CRIATIVIDADE: TRABALHO, TERRITÓRIO, INOVAÇÃO E POLÍTICA CULTURAL**

Marieli Vieira  
Marcelo Mila



# 1. INTRODUÇÃO

O capítulo discute alguns dos principais conceitos para o entendimento da economia criativa e da cultura, abordando a organização das ocupações criativas, a importância do setor e das políticas públicas para o seu desenvolvimento. A primeira seção discute as abordagens acerca da criatividade no ambiente urbano, com base na discussão acerca da noção de Cidades Criativas. A segunda seção transpõe tal marco teórico para a análise de estratégias como as redes de trabalho e os aglomerados territoriais criativos, tomando como parâmetro os *clusters* criativos. A terceira seção apresenta como a criatividade se relaciona com as noções de inovação e tecnologia, com destaque ao impacto da transformação das formas de produção e consumo culturais. Por fim, a quarta seção introduz o modelo de Círculos Concêntricos para caracterizar as ações de mensuração das políticas culturais e as dificuldades para identificar e medir determinadas subjetividades no campo cultural.

## 2. A ECONOMIA DA CRIATIVIDADE: TRABALHO, INDÚSTRIA E CIDADES CRIATIVAS

A primeira referência às indústrias criativas ficou reconhecida como a expressão “Creative Nation” (Nação Criativa), usada na Austrália em 1994, em meio à discussão a respeito da importância da diversidade cultural e do impacto das novas tecnologias da informação e comunicação na inserção da economia australiana no cenário mundial, pois se defendia que estas tecnologias colocariam em risco a identidade cultural das nações (REIS, 2011).

O Partido Trabalhista britânico, em 1997, ao elaborar um programa estratégico para o país, selecionou treze setores potenciais aos quais denominou, após as eleições, ‘indústria criativa’. E o que determinou essa escolha foram os direitos de propriedade (REIS, 2011). Howkins (2001) denominou os direitos de propriedade como a ‘moeda da economia criativa’, correspondente à parte intangível dos produtos e serviços criativos, criado pela mente humana e que deixaria esses produtos e serviços menos vulneráveis a cópias.

O Reino Unido ganhou destaque por ter contextualizado a razão de existência das indústrias criativas, com a diferenciação dos produtos e serviços, e também caracterizados por seus ciclos de vida menores; por ter identificado e concedido privilégios aos setores mais competitivos e buscado priorizá-los por meio de parcerias público-privada; a abordagem também mostrou o impacto econômico das indústrias criativas e sua contribuição para a renda e o emprego, atribuindo-lhes prioridade na formulação de políticas; e por reposicionar o país como um local atraente para os talentos criativos espalhados pelo mundo (REIS, 2008). A extensa contextualização por parte dos formuladores de políticas do país também permitiu que se ampliasse o escopo das indústrias culturais e se introduzem mudanças na abordagem de atividades comerciais potenciais que até então eram consideradas predominantemente em termos não econômicos (UNCTAD, 2008).

Vários países passaram então a utilizar o termo ‘indústrias criativas’, adotando-o inclusive sem uma compreensão ou adaptação à realidade local, e importando também a geração de direitos de propriedade intelectual, o que muitas vezes pode ser um empecilho a depender da realidade do país (REIS, 2011). A realidade econômica a respeito das indústrias criativas para vários países pôde ser conhecida a partir do lançamento, pela UNCTAD, em 2008, do primeiro relatório mundial com indicadores e estatísticas sobre as indústrias criativas.

O termo ‘indústrias criativas’ tem sido ajustado continuamente desde o modelo proposto pelo Reino Unido. Atualizado pela UNCTAD (2004), o conceito de indústrias criativas passou a ser usado para representar um conjunto de atividades cujo componente principal era a criatividade. Essas atividades eram diretamente inseridas no processo industrial e protegidas por direitos autorais.

Desde então, outros modelos surgiram para abordar as características estruturais das indústrias criativas. Quatro deles são destacados pelo relatório da UNCTAD (2008): Modelo UK DCMS; Modelo de Textos Simbólicos; Modelo de Círculos Concêntricos, e; Modelo de Copyright WIPO.

O Modelo UK DCMS é o projeto pioneiro do Reino Unido da década de 1990, que define indústrias criativas como “aquelas que requerem criatividade, habilidade e talento, com potencial de riqueza e criação de empregos através da exploração de sua propriedade intelectual” (UNCTAD, 2008, pg. 12, *tradução livre*), conforme definição feita pelo Departamento de Cultura, Mídia e Esporte do Reino Unido (DCMS). As treze indústrias selecionadas neste modelo podem ser vistas como culturais, mas o governo optou pelo uso de ‘indústrias criativas’. O Modelo de Textos Simbólicos aborda as indústrias culturais que surgem da tradição dos estudos culturais críticos na Europa, tratando dos processos pelos quais a cultura de uma sociedade é adquirida e transmitida como uma indústria de produção, difusão e consumo dos textos simbólicos (UNCTAD, 2008).

O Modelo dos Círculos Concêntricos<sup>1</sup> tem o valor cultural como característica central das indústrias criativas, e afirma que as ideias baseadas na criatividade emanadas do centro se difundem para fora através dos círculos concêntricos (UNCTAD,

---

<sup>1</sup> O Modelo de Círculos Concêntricos é tratado detalhadamente na terceira seção.

2008). Também chamado “*Hub Criativo*”, a criatividade humana fica assim no centro, que é capaz de gerar os direitos autorais, e na sequência as indústrias culturais, criativas, em articulação com o restante da economia (REIS, 2011).

Quanto ao Modelo de Copyright WIPO, o foco está na propriedade intelectual, que é incorporada como criatividade na produção de bens e serviços que levam essa classificação. A diferença está no fato de as indústrias produzirem ou apenas transmitirem a propriedade intelectual (UNCTAD, 2008). O relatório posterior da UNESCO (2013) ainda identifica outros dois modelos: Modelo Americano pelas Artes e o Modelo Estatístico do Instituto UNESCO, que divide as indústrias entre domínios culturais essenciais e domínios culturais expandidos.

Do ponto de vista da abordagem, já a partir do estudo de 2008 a UNCTAD adotou a multidisciplinaridade, trabalhando com a conexão da economia, cultura e tecnologia (REIS, 2011). Ressaltando que não existe um único modelo correto para indústrias criativas, a UNCTAD (2008) adota sua própria classificação, que compreende a divisão das indústrias criativas em quatro grupos: O Patrimônio, que envolve a origem de todas as artes, é subdividido em Expressões Culturais Tradicionais e Sítios Culturais; O círculo da Arte trata das indústrias baseadas puramente na arte e na cultura, e compõe-se de Artes Visuais e Artes Cênicas; O círculo Mídia, cujo conteúdo visa a comunicação com grandes públicos, se divide em Publicação e Mídia Impressa, e o círculo das Criações Funcionais, com propósito funcional, são classificadas em Design, Novas Mídias e Serviços Criativos.

Segundo a UNCTAD (2008), as indústrias criativas são definidas por quatro atributos: (i) ciclos de produtos que contenham criatividade e capital intelectual como elementos primários; (ii) atividades que sejam baseadas em conhecimento, mas não limitadas às artes, e que gerem receitas e direitos de propriedade intelectual; (iii) produtos ou serviços intelectuais ou artísticos tangíveis ou intangíveis, que tenham conteúdo criativo, valor econômico e objetivos de mercado; (iv) que estejam entre artes, serviços e setores industriais e que sejam um setor dinâmico novo no comércio mundial.

Independentemente da definição que se adote para o termo ‘indústrias criativas’, é consenso que elas estão no centro da assim chamada ‘economia criativa’ (UNCTAD, 2008), termo que, para Howkins (2001), envolve indústrias que vão desde



as artes até campos amplos da ciência e tecnologia. À Howkins é atribuída a definição do conceito de economia criativa, vista por ele como um conceito complementar ao da indústria criativa. Aquela é definida para inclusão de quinze setores da última, como software, cinema, música, pesquisa e desenvolvimento (P & D), design e indústrias de conteúdo criativo. Já para Florida, a economia criativa é definida em termos das ocupações baseadas na criatividade (FLORIDA, 2011).

Por fim, a UNCTAD (2010) defende que, por ser um termo recente, não há uma única definição para 'economia criativa'. É um termo que ainda está sendo desenvolvido, mas que segue uma convergência e se baseia em ativos criativos que possam gerar crescimento e desenvolvimento econômicos. A economia criativa é definida pela UNCTAD (2010, p. 10, tradução e adaptação próprias) como o conjunto das atividades que apresentam as seguintes características:

- Pode promover geração de renda, criação de empregos e receitas de exportação, enquanto promove inclusão social, diversidade cultural e desenvolvimento humano;
- Envolve aspectos econômicos, culturais e sociais, interagindo com objetivos de tecnologia, propriedade intelectual e turismo;
- São atividades econômicas baseadas em conhecimento e com uma ligação de desenvolvimento e ligações transversais nos níveis macro e microeconômico com a economia em geral;
- É uma opção de desenvolvimento viável que exige respostas políticas inovadoras e multidisciplinares e ações interministeriais;
- As indústrias criativas estão no coração da economia criativa.

O '*ethos* criativo', de acordo com Florida (2012), está presente desde a cultura de trabalho até os valores da comunidade, e a criatividade requer instituições de apoio, estando associada a novos ambientes ocupacionais e estilo de vida que conduzem o trabalho criativo. O'Connor (2011) analisa a relação do trabalho criativo com o desenvolvimento urbano e busca conciliar a relevância das indústrias criativas e economia criativa como um novo modelo de desenvolvimento, assim como Throsby

(2010). A economia criativa surgiu desta forma como meio de focar no papel da criatividade, como uma força da vida econômica, e de propor que o desenvolvimento econômico e cultural sejam fenômenos relacionados. Neste contexto mais geral, a indústria criativa adquire a capacidade de possibilitar o crescimento econômico, criação de empregos e também aumento da participação na economia global para os países (UNCTAD, 2008).

Esta abordagem do crescimento e desenvolvimento econômico é feita por diversas linhas de pesquisa nas ciências sociais e humanas. No caso da teoria econômica convencional, por exemplo, há estudos focam no capital humano e buscam mensurá-lo em termos de realização educacional e outros estudos que medem as habilidades por meio de análises das ocupações. O interesse pelas habilidades e capital humano vem desde Smith, que, na *Riqueza das Nações*, identificou como um fator de produção as habilidades alcançadas pelos membros da sociedade.

Do ponto de vista do território, essas abordagens representam duas linhas de pesquisa que constituem a revolução das habilidades nas áreas urbanas e da pesquisa regional (MELLANDER; FLORIDA, 2021).

O foco da pesquisa regional, inicialmente, era a localização das empresas. O modelo de localização de Vernon (1966), baseado no ciclo do produto, se concentrou no fato de que os processos de produção se tornaram padronizados e por isso a produção seria descentralizada em filiais localizadas em outros países. Depois de Vernon ainda houve outros autores que se basearam nas decisões de localização e alcance das empresas.

As teorias clássicas de localização, como a de Weber, Von Thunen e Christaller, davam atenção aos custos de transporte e compensações feitas por grandes empresas industriais. Marshall também ressaltou fatores que fazem com que as empresas se aglomerem, como a proximidade de recursos naturais e transportes.

Em 1969, articulando os dois elementos mencionados acima, Jane Jacobs distinguiu o que se chamou, na década de 1980, de papel das ocupações no desenvolvimento regional. O que se argumenta é que, na verdade, o que guiou o crescimento e desenvolvimento das cidades foi o agrupamento de pessoas e talentos nestes territórios, e não as empresas (JACOBS, 2016). Com base em Jacobs, Lucas (1988) defende que o conhecimento está incorporado nos seres humanos e não

nas indústrias e que a motivação do crescimento e desenvolvimento econômico é a concentração de indivíduos educados.

Com a economia do conhecimento, surgiram novos sistemas de produção industrial, baseados na competição por meio da exploração do conhecimento e da inteligência dos trabalhadores das fábricas. O capital humano se tornou distribuído de forma mais desigual e concentrada ao longo do tempo, e isso aconteceu num processo de autorreforço endógeno, de forma que os territórios que tiveram destaque inicialmente permaneceram aumentando seus níveis de capital humano ao longo do tempo (MELLANDER; FLORIDA, 2021).

Desta forma, a teoria do capital humano assume que são as pessoas criativas que movem o crescimento econômico regional. Em trabalho anterior, Florida (2005) abordava as motivações das pessoas criativas a se aglomerar, que estariam sendo atraídas para lugares onde fossem incluídas, ao invés de decisões baseadas exclusivamente em carreiras. E as empresas buscam se localizar em locais de alta concentração de capital humano para que assim possam usufruir de vantagens competitivas, por meio de aumentos de produtividade (MELLANDER; FLORIDA, 2021).

Isto, contudo, fez com que a teoria do capital criativo fosse proposta como sendo diferente da teoria do capital humano, por identificar as pessoas criativas como um tipo de capital, gerando crescimento econômico, e por identificar outros fatores considerados pelas pessoas nas suas escolhas de localização (FLORIDA, 2005). O capital criativo começa com as pessoas, o que Florida (2005) chama de 'classe criativa'. A classe criativa é caracterizada por pessoas que se envolvem em trabalhos em que criam novas formas significativas, sendo composta por um grande número de ocupações e perfis profissionais, como cientistas, engenheiros, poetas, romancistas, atores, professores universitários, artistas, animadores, designers e arquitetos e também de escritores de não ficção, pesquisadores de *think-thank*, analistas, editores e figuras culturais. Esses profissionais produzem novos designs que são passíveis de transferência, podendo ser amplamente fabricados e aplicados a muitos casos.

A classe criativa também é composta de profissionais das indústrias intensivas em conhecimento, como setores de alta tecnologia, saúde, serviços financeiros, gestão de negócios ou assistência jurídica. São pessoas que resolvem problemas de

formas criativas, que nem sempre estão incluídas nas suas descrições de emprego - se adequando de forma única à situação, inovando por conta própria (FLORIDA, 2005). Basicamente, a classe criativa é composta pelas pessoas que agregam valor econômico por meio da criatividade (UNCTAD, 2008).

A criatividade pode então ser definida como a geração de novas ideias que são potencialmente úteis, podendo ser separada da inteligência e da educação. A criatividade também pode ser vista como uma condição necessária para reagir às constantes mudanças do ambiente social (MELLANDER; FLORIDA, 2021). Florida (2005) reconhece a criatividade como característica humana intrínseca, considerando que todos os seres humanos são criativos e compõem a classe criativa, mas apenas uma pequena parte deles são pagos por usar a criatividade no seu trabalho. Mais importante, o autor descreve indicativos de que a classe criativa faz parte de uma nova geografia:

- Essa classe está se afastando das tradicionais comunidades corporativas para os chamados centros criativos;
- Os centros criativos tendem a serem destaques no âmbito econômico, pois possuem alta concentração de pessoas criativas e possuem altas concentrações de resultados econômicos criativos (inovações e crescimento da indústria de alta tecnologia) e alta vitalidade regional;
- Os centros criativos não prosperam apenas por razões econômicas ou incentivos fiscais, mas porque as pessoas criativas querem morar/viver lá. Empresas seguem pessoas e muitas vezes são criadas por elas. São os ambientes perfeitos para que a criatividade possa criar raízes e florescer;
- As pessoas se mudam para os centros criativos porque procuram experiências de alta qualidade e abertura à diversidade e, acima de tudo, serem reconhecidas como pessoas criativas.

Territórios que concentram um maior percentual da classe criativa tendem a ser importantes para a inovação e para a indústria de alta tecnologia. De acordo com o estudo de Florida (2005), nos EUA, três das cinco regiões que se destacam na

concentração de classe criativa também são as mais inovadoras. As mesmas cinco igualmente se destacam no índice de talento (que mede a concentração territorial de pessoas com grau de bacharel ou mais) e concentração da classe criativa, são elas: Washington DC, Boston, Austin, Research Triangle (Raleigh-Durham-Chapel Hill) e San Francisco.

Florida (2012) cita três habilidades fundamentais que são subjacentes à classe criativa e outros tipos de trabalho criativo: a primeira é a habilidade com a qual já se possui familiaridade, a física, associada ao trabalho profissional tradicional (envolve boa coordenação, destreza e força); a segunda é a habilidade cognitiva, que envolve a potência analítica (capacidade de aprender, processar informações e resolver problemas); o terceiro tipo de habilidade é chamado de habilidade social, ou inteligência social, e envolve capacidades utilizadas para trabalhar com pessoas e atingir objetivos (as principais características são o discernimento, boa comunicação e liderança).

Com relação a esta última, as pessoas que têm habilidade social não são apenas habilidosas, mas capazes de encontrar as pessoas certas, de ajudar a desenvolver outras pessoas e são dotadas de um senso de empatia. As habilidades social e analítica são complementares e são muito bem remuneradas (não apenas para a classe criativa). Empregos que exigem capacidade analítica e social estão, na maioria das vezes, concentrados nas maiores áreas metropolitanas e parecem se tornar cada vez mais essenciais ao crescimento, visto que são habilidades que impulsionam a inovação e o crescimento econômico das cidades (FLORIDA, 2011).

A personalidade e as características cognitivas fazem com que alguns indivíduos sejam mais criativos que outros. Florida (2002) traz a diferenciação de três tipos de criatividade: criatividade tecnológica ou inovação; criatividade econômica ou empreendedorismo; e criatividade artística ou cultural. Esses três tipos são mutuamente dependentes e se reforçam.

A criatividade tem custos, que por vezes são negativos, pois desafiam normas estabelecidas e trazem desordem, o que faz com que possa encontrar resistência e ceticismo. A ortodoxia pode se tornar uma restrição sobre a novidade - as ideias não só devem ser inseridas como devem ser aceitas, o que na prática só pode ser feito por meio da interação estreita (Florida, 2002).

Jacobs (2016) via as cidades como um lugar para criação de novas ideias e para o surgimento de indústrias criativas. A autora argumenta que a chave para o crescimento econômico é a inovação, que não vem principalmente das empresas, mas de cidades que permitem a combinação e a recombinação constantes de insumos, incluindo pessoas. Enquanto as empresas se especializam na divisão do trabalho, as cidades combinam e recombina indivíduos qualificados, dando origem a novas inovações e desenvolvimento econômico. Assim, a ideia da economia criativa pode ser aplicada às cidades, criando o conceito de cidades criativas. Este termo descreve um complexo urbano que tenha boa infraestrutura cultural, emprego criativo altamente concentrado e que sejam atraentes a investimentos internos graças a suas instalações culturais bem estabelecidas (UNCTAD, 2008).

Lucas (1988) igualmente mostrou como a junção de profissionais talentosos, qualificados, ambiciosos e pessoas empreendedoras levaram às chamadas externalidades de capital humano. A interação e as atividades espontâneas de pessoas motivadas as levam a aprender umas com as outras, sem nenhum custo específico para isto. Portanto, as áreas urbanas criam transbordamentos de conhecimento e tornam-se motores de crescimento econômico. As cidades reduzem o custo de transferência do conhecimento, fazendo com que este se espalhe mais rapidamente.

Da mesma forma, as indústrias criativas muitas vezes exigem uma interação mais próxima entre consumidores e produtores, assim como novas combinações de habilidades para uma gestação mais rápida de novas ideias, beneficiando-se de cidades criativas. Pessoas inteligentes e talentosas serão atraídas para lugares abertos e tolerantes às novas ideias, que são também uma possibilidade de transformar essas novas ideias em valores econômicos (MELLANDER; FLORIDA, 2021).

Mas esses desenvolvimentos não são homogêneos. Enquanto um grupo de pesquisas tem se concentrado no aumento da desigualdade dentro das e entre as nações, argumentando que esta é uma função de uma lei básica do capitalismo, outro grupo sugere que a desigualdade é função de uma mudança técnica que é afetada pelas habilidades, globalização, desindustrialização de empregos que anteriormente eram bem remunerados. As clivagens econômicas estão crescendo entre os territórios e percebe-se que há uma concentração de indivíduos qualificados em locais mais produtivos (FLORIDA; MELLANDER, 2017).

A desigualdade entre as cidades pode estar relacionada com o tipo de desigualdade, seja ela de salários mais especificamente, em função da globalização e das habilidades, ou de renda de forma mais geral, ou mesmo relacionada à pobreza e desvantagem racial (FLORIDA; MELLANDER, 2014), ou ainda relacionada a taxas mais baixas ou desiguais de crescimento (FLORIDA; MELLANDER, 2017).

Mais importante do que entender porque as empresas se aglomeram é saber por que elas o fazem. Alguns especialistas acreditam na busca pela eficiência, outros nos benefícios da co-localização em termos de transbordamentos (*spillovers*), outros ainda defendem que é em razão de algumas atividades exigirem contato próximo. Para completar essas respostas parciais está o fato de que essas empresas buscam impulsionar inovações e crescimento econômico por meio da mobilização de talentos concentrados no mesmo espaço (FLORIDA, 2005).

A perspectiva de Robert Putnam sobre o capital social associa o crescimento econômico regional às comunidades coesas onde pessoas e empresas compartilham laços. Putnam argumenta que as pessoas estão cada vez menos propensas a estarem ligadas a outras pessoas ou às suas comunidades. Ele interpreta este fenômeno como um declínio do capital social, o que significa que a sociedade se torna menos cívica e menos confiável, acreditando que uma comunidade consciente é essencial para a prosperidade (FLORIDA, 2005). Florida (2005), por outro lado, percebe que as pessoas que participaram de sua pesquisa buscam o “quase anonimato”, preferindo laços fracos a laços fortes. Ele observa que as comunidades que geram prosperidade econômica são diferentes das que existiam no passado - as estruturas sociais anteriores agora trabalham contra a prosperidade. Onde laços fortes já foram importantes, agora os laços fracos são eficazes. O autor observa que, na verdade, o capital social pode, embora reforce o pertencimento à comunidade, excluir os recém-chegados, levantando barreiras. Lugares com laços mais fortes promovem maior estabilidade, mas lugares com laços mais fracos são mais abertos aos recém-chegados.

Isso remete à questão das características apropriadas para as cidades atraírem pessoas criativas. Constituída por pessoas e suas relações físicas, econômicas, culturais e sociais, a cidade é um ser vivo que se encontra em constante mutação (REIS, 2008). Segundo Florida (2012), o progresso humano está relacionado às cidades. Artistas, empresários e grandes pensadores dificilmente aparecem do nada, eles se

aglomeram em territórios que atraem pessoas criativas e que apoiam o esforço criativo. E esse ambiente é fornecido pelas cidades. Enquanto ambientes mobilizadores de criatividade, as cidades fornecem estruturas que garantem o esforço criativo.

Cohendet, Grandadam e Simon (2010) defendem que, em vez de uma anatomia da classe criativa, é preciso se atentar à anatomia da cidade criativa. Esses autores sugerem três camadas como componentes básicos dos processos criativos nos ambientes de inovação local: plano superior, intermediário e subterrâneo. O plano superior é a camada superior das cidades criativas, onde se encontram as instituições formais, como empresas criativas ou culturais ou instituições, que tem o papel de trazer as ideias criativas para o mercado, integrando diversos tipos de conhecimento. O subterrâneo é constituído pelos indivíduos criativos (artistas e outros trabalhadores do conhecimento), que não são imediatamente ligados ao mundo comercial e industrial (fora da lógica de padronização corporativa). Como por definição o plano subterrâneo é invisível, a proximidade e a interação entre seus membros são condições necessárias para que se expanda e se torne viável.

Ligando o plano superior ao subterrâneo está o plano intermediário, cujo papel fundamental é desempenhado na cidade criativa. Esse é o nível onde o trabalho das comunidades é decisivo na concepção das plataformas de conhecimento, de transmissão do conhecimento e aprendizagem, que precede a inovação nesses ambientes inovadores delimitados geograficamente. O plano intermediário é o componente principal para a compreensão da interação das indústrias criativas, artísticas e culturais com os indivíduos que trabalham em ocupações relacionadas, nos processos criativos. Para Cohendet, Grandadam e Simon (2010), o principal fator para a compreensão dos processos inovadores na cidade criativa é ir além da superfície de empresas e instituições formais, explicando o processo de formação das ideias criativas no meio urbano por meio das conexões entre os indivíduos criativos e as empresas.

A conexão na relação entre indivíduos criativos e empresas é realizada pelas comunidades, que passam por um processo progressivo de conhecimento. Parte-se do ponto em que os indivíduos não conhecem a novidade, não se conhecem e não possuem capacidade de comunicação, buscando chegar no ponto em que a novidade seja dotada de compreensão e de códigos para se tornar economicamente viável. Ou



seja, é necessário um processo progressivo de construção da base de conhecimento comum para facilitar a compreensão de testes, experiências e contexto de uso. O funcionamento das comunidades fornece, portanto, às cidades criativas, os mecanismos necessários para explicar, validar e divulgar as ideias criativas, auxiliando as empresas e outras instituições na compreensão e divulgação destas ao mercado (COHENDET; GRANDADAM; SIMON, 2010).

Ao longo da história, várias cidades atuaram como focos de grande criatividade. Além de atraírem talentos criativos, também facilitaram o crescimento da criatividade nos ativos e pessoas que já se encontravam naquele espaço. Dean Simonton explica duas maneiras pelas quais as cidades incentivam a criatividade: por meio do papel crítico no desenvolvimento criativo, pois os criadores devem ser expostos a modelos e mentores durante a sua vida, o que é mais provável de ser encontrado nas áreas com grandes aglomerações urbanas e faz com que tenham que se mover para as mesmas; e, por meio da heterogeneidade, pois a criatividade requer diversidade e conflito, o que também é mais provável de ser verificado nas grandes áreas urbanas, que têm instituições educacionais e/ou culturais que contribuem para este ecossistema (FLORIDA, 2011).

Apesar da conhecida imagem do criador solitário, na verdade as criações, na maioria das vezes, vêm de grupos, cujos membros são integrantes das mesmas cidades. Quanto mais urbano for o ambiente ao qual esses indivíduos pertencem, espera-se que mais criativos sejam os grupos que lá residem (FLORIDA, 2011).

Para compreender a nova geografia da criatividade, a qual remete à concentração da classe criativa nas cidades criativas, Florida (2005) define os Três T's do desenvolvimento econômico, que são os três subíndices que compõem o seu Índice de Criatividade: Tecnologia, Talento e Tolerância. A classe criativa busca se enraizar em lugares que tenham esses três fatores críticos, isto é, apenas um ou outro não é suficiente. Estas características são definidas da seguinte forma (FLORIDA, 2011):

## **Tecnologia**

O primeiro T é o menos polêmico, pois os economistas concordam que a tecnologia é chave para o crescimento e é o que permite que o capitalismo se revolucione

constantemente. O autor ressalta que, de acordo com seus estudos, as classes criativas são correlacionadas positivamente com todas as medidas de indústrias de alta tecnologia e inovação.

## **Talento**

O segundo T corresponde ao talento. Os economistas reconheceram que a diversidade é importante para o desempenho econômico, mas que isso, em geral, significava a diversidade de empresas ou indústrias (produtos). Jane Jacobs destacou a importância da diversidade das empresas e das pessoas no impulsionamento da inovação e crescimento das cidades.

## **Tolerância**

Quanto ao terceiro T, lugares com níveis elevados de tolerância e abertura à diversidade são locais atraentes para novas ideias. Isso fornece uma fonte de vantagem competitiva que trabalha ao lado da tecnologia e do talento. Lugares abertos a novas ideias e que atraem novos talentos e pessoas criativas de todo o mundo são lugares que ampliam a tecnologia e a capacidade do talento.

A tolerância diz respeito à abertura, inclusão e diversidade para diferentes pessoas (FLORIDA, 2005). Pessoas talentosas são fatores móveis, que podem se mover e se movem. Quanto mais abertos e tolerantes são os lugares, maior a capacidade de atração, geração e retenção de talentos. É importante que os lugares tenham poucas barreiras para a entrada de pessoas, e que as pessoas que chegam sejam aceitas rapidamente - isso leva à vantagem da criatividade (FLORIDA, 2011).

Cada um destes subíndices, por sua vez, é composto por um grupo de indicadores e podem ser decompostos (REIS, 2011):

## QUADRO 1 - SUBÍNDICES QUE COMPÕEM O ÍNDICE DE CRIATIVIDADE DE FLÓRIDA

SUBÍNDICE	INDICADORES
Talento	Índice da Classe Criativa
	Índice de Capital Humano
	Índice de Talento Científico
Tecnologia	Índice de Pesquisa e Desenvolvimento
	Índice de Inovação
	Índice de Inovação High-Tech
Tolerância	Índice de Atitude
	Índice de Valor
	Índice de Autoexpressão

Fonte: adaptado de Reis (2011).

Os Três T's explicam que cidades que se destacam por seus reservatórios tecnológicos não conseguem necessariamente crescer de forma acelerada, justamente por não serem suficientemente abertas e tolerantes. Ao realizar diversos testes sobre a atuação dos Três T's sobre o crescimento econômico, Florida (2005) encontrou que o talento ou capital criativo é atraído para os lugares com alta pontuação nos indicadores de diversidade. Com a medida de classe criativa e o Índice de Talento, os resultados encontrados mostraram que a inovação e as indústrias de alta tecnologia estão associadas a locais de concentração da classe criativa e talentos em geral. Os resultados da pesquisa indicam que os Três T's levam ao crescimento regional, e que todos os três devem ter relevância nas estratégias de desenvolvimento econômico.

A concentração da classe criativa no contexto urbano, remetendo a uma nova geografia da criatividade, exige uma reflexão sobre a capacidade desses lugares de terem a criatividade como fonte competitiva e de como isso afeta o seu desenvolvimento. Esse tema é abordado na próxima seção.

### 3. ATUAÇÃO EM REDES, PROXIMIDADE E AGLOMERAÇÕES TERRITORIAIS CRIATIVAS

O aumento da produção criativa no contexto urbano gera externalidades de aglomeração, isto é, vantagens não pecuniárias da localização no mesmo território ou distrito, fazendo com que as empresas tenham benefícios em se localizarem próximas umas às outras. Isso acontece não só nas cidades criativas, mas em qualquer território em que existam condições apropriadas para o desenvolvimento de um *cluster* criativo (UNCTAD, 2008).

Esta abordagem começou com o trabalho de Michael Porter nos anos de 1990. Porter (1998) descreveu os *clusters* como uma forma de obtenção de vantagens competitivas por meio da aglomeração das empresas em torno de uma localidade. De acordo com o autor, os *clusters* estão localizados em um lugar de sucesso competitivo incomum, em alguns casos particulares. Os *clusters* possuem características marcantes especialmente de economias avançadas e não são únicos, mas são altamente atípicos, pois as vantagens competitivas duradouras estão situadas cada vez mais em características locais que os concorrentes não podem imitar (conhecimento, relacionamento, motivação).

Os *clusters* são concentrações geográficas que interconectam empresas e instituições em um determinado campo, podendo incluir também o governo e outras instituições, como universidades, associações comerciais, provedores de treinamento vocacional, entre outros. Essas concentrações geográficas incentivam a cooperação e a competição, e os concorrentes competem intensamente pelos clientes. Sem forte competição, um *cluster* fracassará. A competição pode existir com a cooperação por que ocorre entre diferentes atores e em diferentes dimensões (PORTER, 1998).

Pelo fato de a proximidade entre as empresas em um local promover mais confiança entre os agentes, os *clusters* diminuem os problemas associados à distância, sem a falta de flexibilidade da integração vertical ou mesmo da gestão das ligações

formais, como redes, alianças e parcerias. Um grupo independente e informal de empresas e instituições representa uma forma organizacional robusta que oferece vantagens de eficiência, eficácia e flexibilidade (PORTER, 1998).

Para Porter (1998), a competição moderna depende da produtividade, que depende de como as empresas competem, não dos campos em que competem. As empresas podem ser eficientes em qualquer setor se utilizarem métodos sofisticados, tecnologia avançada e ofertarem produtos exclusivos, e todas as indústrias podem utilizar métodos sofisticados. A sofisticação é influenciada pela qualidade do ambiente local de negócios, que é composta pela infraestrutura de transporte, funcionários bem treinados e regulamentação favorável.

Dessa forma, aspectos específicos do *cluster* afetam a competição no ambiente de negócios sob três formas: aumentando a produtividade das empresas sediadas na área; direcionando-as à inovação, que sustenta o futuro crescimento da produtividade, e instigando a criação de novos negócios que podem vir a fortalecer o *cluster* (PORTER, 1998).

O autor explica que um *cluster* oferece oportunidades, pois reduz o risco de realocização para os funcionários, favorece a atração de pessoas talentosas de outros lugares, fornece meios eficientes de obter outros insumos, possibilitando fornecedores especializados, e facilita o fluxo de informações específicas. Esses fatores podem ser decisivos em algumas indústrias.

A rivalidade local, por levar pressão competitiva às empresas que não são diretamente concorrentes, é motivadora e impacta na capacidade de uma empresa inovar - as empresas dentro de um *cluster* têm uma visão de mercado melhor do que se fossem competidoras isoladas. Mais do que criar oportunidades para inovação, os *clusters* possibilitam que as empresas atuando dentro deles tenham condições de inovar mais rapidamente. Os *clusters* são propícios a novos negócios por vários motivos: pelo conhecimento das lacunas em produtos e serviços, novos negócios podem surgir; as barreiras à entrada são menores; o custo do capital pode ser menor, visto que as instituições financeiras já estão familiarizadas com o *cluster*; ativos necessários e equipe com habilidades normalmente estão disponíveis; o mercado local já estabelecido pode beneficiar o empreendedor, devido aos relacionamentos

existentes. Todas essas vantagens diminuem os riscos para criação de novos negócios ou para saída destes, caso a empresa não obtenha sucesso (PORTER, 1998).

Eventos casuais, fatos históricos ou a demanda local podem favorecer a formação de novos *clusters*, que, depois de criados, passam por um processo de autorreforço, tendo seu crescimento promovido e intensificado. O desenvolvimento de *clusters* se dá onde as habilidades e tecnologias de várias áreas se fundem, levando a inovações e novos negócios. Eles podem permanecer competitivos por vários anos - a maioria dos *clusters* dura décadas, pelo menos (PORTER, 1998).

Para Porter (1998), a compreensão aprofundada dos *clusters* depende da inclusão de quatro questões na agenda estratégica das empresas: escolha de localização; envolvimento local, por meio de relacionamentos contínuos com outras entidades locais significativas; atualização do *cluster*, construindo uma base sólida de funções e instituições de apoio, e; trabalho coletivo, que vai trazer benefícios aos membros do *cluster* e melhorar a competitividade.

Diferentemente da economia convencional, para a qual o espaço é irrelevante para as conclusões dos modelos, Boschma (2005) enfatiza o fato de que outras dimensões de proximidade devem ser consideradas nos processos de aprendizagem e inovação, além da proximidade geográfica. As diferentes dimensões de proximidade possibilitam a redução da incerteza e facilitam a aprendizagem interativa e a inovação. Assim, a proximidade geográfica por si só não é suficiente para que ocorra o processo de aprendizagem. Boschma (2005) apresenta cinco dimensões de proximidade: cognitiva, organizacional, social, institucional e geográfica, explicando porque muita ou pouca proximidade pode prejudicar no processo de aprendizagem interativa e inovação.

Desta forma, pode-se afirmar que a Escola Francesa da Dinâmica de Proximidade, na década de 1990, inovava ao propor que a proximidade fosse muito mais que apenas baseada na geografia. A proximidade geográfica se refere à distância espacial, enquanto que a proximidade organizacional envolve o compartilhamento do mesmo espaço de relações e a extensão com que compartilham a mesma referência e espaço de conhecimento. A proximidade cognitiva trata da busca do conhecimento, que é um processo incerto e faz com que as empresas mantenham condutas robotizadas. Portanto, o conhecimento criado e as inovações que podem

surgir são fruto de conhecimentos acumulados e localizados em processos de pesquisa dentro das empresas. Isso faz com que as diferenças cognitivas persistam, pois na maioria das vezes as competências específicas das empresas são difíceis de serem imitadas pelos concorrentes (BOSCHMA, 2005).

Com essa dificuldade em mente, Boschma (2005) entende que o conhecimento está disperso entre diferentes organizações e é preciso juntar esses conhecimentos, o que não é fácil de conseguir, devido à dificuldade de absorção de novos conhecimentos. Os agentes que compartilham da mesma base de conhecimento cognitiva podem aprender uns com os outros, e, portanto são capazes de absorver novos conhecimentos (facilidade na comunicação). Mas existem também externalidades negativas na proximidade cognitiva: construir novos conhecimentos por vezes requer corpos de conhecimento diferentes e complementares, e a distância cognitiva pode aumentar o potencial de aprendizado, embora limite a capacidade de absorção; a proximidade cognitiva pode dificultar a visão a respeito de novas tecnologias e novos mercados e também dificultar o abandono de hábitos que foram bem sucedidos no passado; quando a distância cognitiva entre os agentes é muito pequena, pode ocorrer transbordamento mesmo quando os concorrentes são relutantes em compartilhar conhecimento - quando as empresas operam no mesmo campo, poucos recursos podem ser compartilhados entre eles. De forma resumida, a aprendizagem eficaz pode ser obtida mantendo-se alguma distância cognitiva (havendo busca por conhecimento em direções semelhantes nas diferentes organizações, sem sobreposição, mas também sem grande distância entre as bases de conhecimento).

A proximidade organizacional (como a atuação em redes), aspecto importante para o problema da aprendizagem interativa, coordena transações e também permite a troca de conhecimentos nesse ambiente de incertezas. Refere-se às interdependências entre as e dentro das organizações, e até que ponto as relações são compartilhadas em um arranjo organizacional, envolvendo a taxa de autonomia e o grau de controle exercido nos arranjos organizacionais. Esse tipo de proximidade pode ter suas desvantagens, pois existe o risco das organizações ficarem presas, dependentes e com novas fontes de informações limitadas; a hierarquia pode dificultar a recompensa por novas ideias e a aprendizagem interativa; a hierarquia pode

não oferecer a flexibilidade exigida para implementação de inovações e dificultar a aprendizagem inter-organizacional (BOSCHMA, 2005).

Boschma (2005) também se refere à proximidade social, que trata das relações sociais que afetam os resultados econômicos. Quanto mais os representantes da empresa estiverem inseridos socialmente, maior o aprendizado interativo e melhor o seu desempenho. Porém, muita proximidade social pode reduzir a capacidade de aprendizagem da empresa, levando à subestimação de oportunidades por prezar a lealdade, ou se fechar para novas ideias. Pouca ou muita distância social pode enfraquecer a capacidade inovadora, devido ao excesso de confiança ou à falta dela. Isso leva à conclusão de que a dimensão social tem impacto positivo até certo limite. Por fim, a proximidade institucional é considerada por Boschma (2005) como associada ao quadro institucional ao nível macroeconômico. As instituições podem ser informais (hábitos e normas culturais) ou formais (regulamentações), e funcionam habilitando ou restringindo o nível de transferência de conhecimento, a aprendizagem interativa e, dessa forma, a inovação.

Outra abordagem a esse respeito é proposta por Torre e Rallet (2005). Para os autores, a proximidade não significa necessariamente estar perto fisicamente, mas ter uma relação forte com alguém geograficamente distante, seja para um círculo de amigos ou família, ou ainda para uma rede de empresas ou profissionais. A ambiguidade do termo 'proximidade' deve ser explorada sob suas diferentes formas, para clarear questões de localização e concentração geográfica.

A abordagem proposta por Torre e Rallet (2005) se baseia na separação dos dois tipos de proximidade: proximidade geográfica e proximidade organizada. A primeira se refere a uma noção geográfica, enquanto a última não é de natureza espacial. A proximidade geográfica expressa a distância entre duas unidades no espaço geográfico e suas gradações são infinitas, mas o objetivo é determinar se é 'distante de' ou 'próximo de' (determinação essa que é relativa ao meio de transporte a ser considerado e à percepção das pessoas). A proximidade organizada é relacional e se trata da capacidade de uma organização fazer com que seus membros interajam dentro dela e com membros de unidades fora da organização - o que é mais difícil de acontecer devido a lógica de pertencimento, em que a cooperação ocorre mais facilmente entre trabalhadores pertencentes à mesma empresa, e, pela lógica da



semelhança, na qual os indivíduos de uma mesma organização têm facilidade de interagir se estiverem no mesmo sistema de representações (TORRE; RALLET, 2005).

A intersecção entre a proximidade geográfica e a proximidade organizada permite uma análise de diferentes modelos de organizações geográficas (distritos industriais, meios de inovação ou sistemas produtivos locais - SPL). Dentro destes modelos, a proximidade organizada se dá na troca de *know-how* pela localização dos atores dentro de um determinado ambiente. Porém, a proximidade organizada muitas vezes existe sem nenhuma proximidade física, pois a organização não é geográfica na essência, ela leva os territórios em consideração mas não é limitada ou definida por eles (TORRE; RALLET, 2005).

Para Boschma (2005), a proximidade espacial não é necessária no sentido de colocalização permanente. A distância física pode ser resolvida por meio da coordenação dos outros tipos de proximidade, uma vez que redes podem ser definidas e demarcadas de forma não territorial. Já Torre e Rallet (2005) afirmam que há a necessidade dos agentes econômicos se firmarem em bases de apoio para enfrentar a concorrência internacional, pois quanto mais globalizadas são as relações, mais anônimas elas ficam e mais incertezas criam.

Dada a necessidade dos agentes criativos de buscarem o crescimento do setor em que atuam, enfrentando as dificuldades da globalização e a dominância das grandes corporações, esta obrigação, de acordo com a UNCTAD (2008), faz com que as empresas produtoras de produtos culturais busquem aproveitar as repercussões benéficas de se localizarem próximas umas das outras e interagirem.

Dessa forma, vem à tona a ideia dos distritos culturais industriais. As raízes dos distritos industriais de forma geral, conforme explica Santagata (2002), estão nas décadas de 1960 e 1970, quando se destacou a região da “Terceira Itália”, por meio de modelos baseados no crescimento endógeno, e foram reconhecidas como caso de sucesso as pequenas e médias empresas (PMEs) da região. Os distritos culturais industriais se destacam especialmente por custos mais baixos, mas essas aglomerações também trazem outras vantagens, como a busca pela eficiência coletiva.

De uma denominação mais restrita de distrito industrial, passou-se a utilizar uma denominação mais ampla, o conceito de *cluster*. A economia criativa é frequentemente composta por complexos ou *clusters* de atividade. O conceito de *cluster*

criativo é derivado do conceito de *cluster* formulado por Porter na década de 1990, cuja aglomeração geográfica busca a obtenção de vantagens competitivas. Esse conceito foi retomado e adaptado para o uso na economia criativa, e passou a se referir a empresas semelhantes que são próximas umas das outras, complementado com a dinâmica dos fluxos urbanos. Portanto, de acordo com a UNCTAD (2008), as empresas criativas podem crescer em qualquer lugar em que existam condições para o desenvolvimento de um *cluster* criativo.

Os *clusters* criativos são locais para trabalhar e viver, onde os produtos criativos são tanto produzidos como consumidos e prosperam em ambientes urbanos multiculturais, que tenham diversidade, assim como suas próprias características, e ao mesmo tempo estejam conectados ao restante do mundo. Normalmente um *cluster* criativo inclui quatro tipos de entidades espaciais distintas: espaços de trabalho criativos sob um único teto, como um centro de mídia local; distritos criativos em vilas ou cidades, quando é possível caminhar do seu local de trabalho até o encontro de alguém; *clusters* criativos regionais, como o definido por Porter, com possibilidade de ida e volta em um dia útil, e; *clusters* virtuais online ou redes virtuais online, pois comunidades online são diferentes das físicas e a ideia de *cluster* leva a crer que há colocalização espacial (CREATIVE CLUSTERS, 2021).

Nas indústrias culturais e criativas, os *clusters* são verticalmente separados das suas redes de produção e podem ser flexíveis quando confrontados com altos níveis de instabilidade e risco. Essas redes promovem a ascensão do mercado de trabalho local, podendo empregar trabalhadores altamente qualificados, que tendem a estar envolvidos temporariamente em projetos (UNESCO, 2013).

Outros aglomerados territoriais criativos são os *hubs*, descritos como pequenas localidades que concentram as PMEs, onde estas são incentivadas a desenvolverem seus negócios por meio da criação de atividades de formação e fomento aos negócios. Esses locais podem surgir pela mobilização das PMEs, buscando se localizar em um espaço e criar condições para a incubação de novas ideias, e elas buscam tornar possível a criação de novos mercados e a ativação de redes de trabalho. Chamadas de comunidades de prática, esses ambientes buscam fornecer possibilidades, principalmente para as PMEs, e ocupam espaços dentro da comunidade,

de baixo valor comercial, ou prédios históricos (o que permite a ressignificação de velhos espaços) (POLI, 2016).

O termo *hub* criativo passou a ser usado recentemente pelos círculos políticos que buscam promover a economia criativa local. Embora esteja sendo amplamente utilizado, não exista uma definição consensual, pelo fato de ser muito abrangente. A primeira referência ao termo dentro da economia criativa foi em 2003, no documento encomendado pela *London Development Agency*, desde a qual duas articulações de *hub* criativo são seguidas: uma que os vê como sinônimo de *clusters* criativos, com foco nas características geográficas, organizacionais e espaciais; outra que os vê como diferentes dos *clusters* geográficos, focando no que fazem e nos serviços que fornecem (VIRANI, 2015).

Boa parte da literatura não faz distinção entre *clusters* e *hub* criativos, mas essa é uma importante distinção a ser feita. Os *hubs* são interpretados como outros tipos de aglomerações industriais, mas que estão ligados aos *clusters* criativos, como bairros, distritos e zonas. O *hub* pode ser entendido como sinônimo de bairros culturais, *clusters* de atividade econômica, distritos amontoados dentro das cidades ou como zonas criativas e edifícios que agrupam várias indústrias criativas e culturais. A forma de associá-los se concentra em suas características espaciais e como elas afetam as funções organizacionais e operacionais da economia criativa nas regiões urbanas (VIRANI, 2015).

É o *hub* operacional espacial que deve receber o foco de direcionamento das políticas públicas, geralmente sob a rubrica de regeneração. Um exemplo disso é a área de *Brick Lane* em East London. A região, que fora até a década de 1990 dominada pela criminalidade, começou a atrair pessoas criativas de todo o mundo. A área oferecia um lugar onde se poderia facilmente interagir com artistas locais, trocar conhecimento e potencializar a vida artística por meio de oportunidades de evolução, além de oferecer um modo de vida alternativo. A região de *Brick Lane*, assim como outras de Londres, foi transformada nas últimas décadas, devido à sua própria dinâmica combinada à governança específica e fatores socioeconômicos e culturais. *Brick Lane* atrai artistas e criadores de todo o mundo (COSTA; LOPES, 2013).

Quanto à literatura que diferencia entre *clusters* e *hubs*, a organização espacial é tratada como secundária em relação à sua contribuição infraestrutural e opera-

cional. A *Creative London*, por exemplo, definiu os *hubs* como um termo geral para locais que proporcionam um espaço de trabalho, participação e consumo. Esses espaços não seriam apenas incubadores de ideias, mas formariam uma rede para impulsionar o crescimento das indústrias criativas. Dada a abrangência tomada pela discussão do conceito, recentemente as definições têm se preocupado mais com as atividades e processos que compõem os *hubs* que com a infraestrutura física, principalmente referindo-se à capacidade de geração e compartilhamento de conhecimento (VIRANI, 2015).

Bas Van Heur (2009) afirma que os *hubs* criativos podem ser administrados por bairros e agências de desenvolvimento econômico, que contam com financiamento público e buscam proporcionar instalações e serviços para atividades culturais, aos quais eles não conseguiriam acesso caso fossem apenas parte de um *cluster* ou atuassem por conta própria. Essas instalações e serviços são definidas pelo *European Creative Hubs Forum* (2015) como sendo compreendidas por pesquisa, comunicação, *networking*, suporte de negócios e apoio aos talentos.

As articulações mais recentes dos *hubs* criativos os descrevem como processos físicos e virtuais que auxiliam atividades importantes, os ‘serviços criativos’, que apoiam especialmente micro, pequenas e médias empresas do setor criativo. Os *hubs* criativos são importantes para as PMEs, pois eles fornecem serviços que buscam auxiliar no crescimento e desenvolvimento dessas empresas, e também fornecem lugares para que esses serviços existam (VIRANI, 2015). Virani (2015) explica que os *hubs* criativos podem se manifestar sob diversas formas, entre elas os espaços de *coworking*, incubadoras de empresas, instituições formadoras, fóruns online e centros de serviços para empresas. Quanto à localização, eles podem estar dentro dos *clusters* criativos, em bairros ou distritos criativos, ou mesmo ter localização remota.

Após analisar os tipos de serviços ofertados pelos *hubs* criativos, Virani (2015) divide-os entre os que ofertam serviços ‘difíceis’ e serviços ‘simples’. Os primeiros se relacionam à infraestrutura dentro dos *hubs* e envolvem os serviços físicos disponibilizados dentro deles, como aluguel de móveis de escritório e máquinas, estúdios, salas de reuniões e unidades incubadoras. Os serviços ‘simples’ são aqueles, formais e/ou informais e intangíveis, que esses espaços oferecem, como *networking*, troca de conhecimento, oportunidade de colaboração e suporte aos negócios, relações

transacionais e participação em comunidades de interesse. Uma breve relação de alguns desses serviços está disposta na Figura 1.

**FIGURA 1: HUBS E SERVIÇOS CRIATIVOS PARA PMES DO SETOR CRIATIVO**

HUB CRIATIVO	SERVIÇOS DIFÍCEIS	SERVIÇOS SIMPLES
Espaço de coworking	Espaço para alugar Sala de reuniões Serviços virtuais / online Estúdios	Rede informal Curadoria Troca de conhecimento Suporte de negócios Comunidade de interesse
Instituição de treinamento	Espaço de estúdio Laboratórios Serviços virtuais / online	Networking Troca de conhecimento Oportunidade de colaboração Suporte de negócios
Incubadora	Espaço de estúdio Serviços virtuais / online Unidades incubadoras	Suporte de negócios Networking Mentoria Consultoria Oportunidades de colaboração Troca de conhecimento
Centro de serviços para empresas	Laboratórios Serviços virtuais / online	Consulta Troca de conhecimento Suporte de negócios
Informação online/ Fórum de compartilhamento/ Plataforma virtual	Suporte online Serviços virtuais / online	Networking Oportunidades de colaboração Consulta Suporte de negócios

Fonte: traduzido e adaptado de Virani (2015).

Os *hubs* possibilitam que as relações de trabalho criativo estejam envolvidas nos processos produtivos dentro da economia criativa. Muitas vezes composto por trabalhadores autônomos, o trabalho criativo se organiza por projetos temporários, por organizações com ou sem fins lucrativos, na maioria das vezes subsidiado pelo setor público. Os agentes se organizam em redes ou aglomerados digitais ou territoriais para a realização desses projetos (POLI, 2016). Para Oakley (2009), essa condição do setor criativo gera muita incerteza e os trabalhadores buscam diminuí-las por meio da formação de redes de trabalho artístico e criativo (que tem se tornado um novo modelo para as relações de trabalho). O empreendedorismo cultural e o ‘faça você mesmo’ são práticas comuns quando há escassez de capital econômico, que faz com que esses profissionais iniciem as relações entrando em contatos com suas redes e se agrupando para conseguir os recursos necessários (SCOTT, 2012).

Em seu livro *Capitalism, Socialism and Democracy*, publicado em 1942, Joseph Schumpeter reconhecia a função dos empresários em revolucionar, entre outros, os padrões de produção. Reconheceu também que o progresso tecnológico faria com que os especialistas fossem treinados para fazer o que é necessário, de maneiras previsíveis. As grandes unidades industriais, além de expulsarem as PMEs, expulsariam também seus empresários (FLORIDA, 2011).

Os indivíduos “institucionalizados” foram socializados em sua maioria para se encaixar em visões existentes, isto é, condicionados a desempenhar papéis pré-definidos pela sociedade, e não para construir as suas próprias. Mas o aumento da importância da criatividade mudou o rumo das coisas, levando a uma ascensão do empreendedorismo de *start-ups* e ao afrouxamento das culturas tradicionais. Porém, a burocracia ainda ocupa lugar importante e isso faz com que as grandes organizações continuem a desempenhar papéis importantes na sociedade (FLORIDA, 2011).

De acordo com a UNCTAD (2008), as PMEs fazem parte das cadeias de abastecimento de produtos criativos em muitos países, especialmente na fase da criação. A presença destas empresas é esperada, devido à dependência que as indústrias criativas têm da criatividade. Todos os países têm à disposição uma elevada oferta bruta de talentos, ou seja, um alto potencial de crescimento de indústrias criativas. O fato de o talento ser único ou exclusivo resulta em concorrência monopolística (talento como produto diferenciado). Isso ameniza a concorrência e reduz as barreiras à entrada. De qualquer modo, em alguns países, as PMEs competem de forma assimétrica com as grandes empresas, o que sugere que, quando da formação de redes flexíveis de produção e sistemas de serviço, as primeiras tenham vantagens com a presença das grandes (por estas serem fontes de comissões e capital) (UNCTAD, 2008).

Para UNCTAD (2008), as indústrias criativas de sucesso parecem ter como característica principal a associação com o Investimento Estrangeiro Direto (IED) e com a atividade de exportação, além de se concentrarem no mercado local, objetivo para o qual acaba sendo importante que tenham uma reputação estabelecida. A existência de PMEs na indústria criativa exige uma preocupação por parte dos formuladores de políticas, pois estas sofrem as mesmas restrições que as PMEs do restante da economia. O principal obstáculo para que essas empresas consigam realizar suas

ideias criativas é o acesso ao financiamento, o que faz com que elas normalmente se desenvolvam melhor em economias com um sistema financeiro desenvolvido e onde as indústrias criativas são reconhecidas. Logo, costumam ter mais dificuldade nos países em desenvolvimento (cujo sistema financeiro é avesso ao risco e o conceito de indústria criativa é novo).

As PMEs também podem enfrentar dificuldades, como a falta de habilidades relacionadas aos negócios de marketing, gestão financeira, tratamento das assimetrias de informação e restrições que dificultem o acesso a tecnologias atualizadas. Países em desenvolvimento podem não ter uma rede de apoio à indústria local, o que implica no comprometimento da competitividade e da capacidade de desenvolvimento das indústrias do setor criativo. As cadeias de suprimentos das indústrias criativas podem ter lacunas, e em geral há intermediários que atuam como *gatekeepers* (agentes que fazem uma espécie de seleção de ideias criativas, dada a incerteza sobre elas serem bem-sucedidas comercialmente - basicamente separando os vencedores dos perdedores, uma espécie de 'caçadores de talentos') (UNCTAD 2008).

Os *gatekeepers*, ou agentes culturais com poder de filtro, desempenham um papel positivo nas indústrias criativas, mas o excesso de oferta de talentos para uma quantidade pequena de agentes concede a estes um poder de barganha assimétrico entre criadores e os produtores desses talentos, podendo criar gargalos ao longo da cadeia de suprimento das indústrias criativas. Possivelmente o impacto disto sejam retornos baixos nos contratos, especialmente para os criadores (UNCTAD, 2008).

De acordo com Poli (2016), a economia criativa pode ser vista como um novo modelo de desenvolvimento econômico se estiver relacionada às políticas públicas direcionadas às aglomerações - normalmente formadas por pequenos empreendedores, atuando na informalidade e com poucos recursos, que constituem uma nova forma de organização social. Os *hubs* criativos, gerenciados para fomento aos negócios, são um modelo de organização social do trabalho (dos agentes culturais e criativos e das relações que eles constroem) e se constituem pela ação de um grupo de PMEs que buscam melhores condições econômicas. Políticas que amparem os agentes para melhorar o seu desempenho econômico e comercial, devem, portanto

buscar apoiar a formação dos *hubs*, na tentativa de criar melhores condições para esse novo tipo de organização social (POLI, 2016).

Entender os impactos dessas aglomerações requer que se pense em modelos de mensuração dos processos econômicos das PMEs criativas e culturais, para fins de políticas culturais, abordadas na quarta seção. A próxima seção apresenta o papel da inovação



## 4. CRIATIVIDADE, INOVAÇÃO E MUDANÇAS ECONÔMICAS

Alguns autores que estudam a economia criativa argumentam que as indústrias criativas e culturais não impulsionam o crescimento somente pela criação de valor, conforme discutido na abordagem de Klamer na próxima seção, mas que se tornam elementos principais do sistema de inovação de toda a economia. A contribuição dessas indústrias não é resumida apenas pelo seu valor econômico setorial, mas pela maneira como estimula o crescimento de novas ideias, tecnologias ou processos em toda a economia. Esta visão considera as indústrias culturais e criativas pioneiras, por estimularem a criatividade e a inovação, o que faz com que a UNESCO reconheça a economia criativa como as atividades que envolvem criatividade e/ou inovação cultural (UNESCO, 2013).

O fato de a criatividade ser o combustível para a inovação e estimular agentes econômicos e sociais enfatiza a importância das diferentes esferas relacionadas à abordagem baseada no valor (discutida na próxima seção): a economia criativa não se traduz apenas na produção e venda de produtos, com ou sem apoio governamental (esfera comercial e governamental), mas sobre a atuação das comunidades criativas, que são inerentemente sociais, pois é onde as pessoas interagem, trabalhando juntas, dividindo expressões e atividades criativas. A atividade de apreciar esses bens é igualmente social e cultural. Portanto, bens criativos necessitam de lugares sociais em que as pessoas sejam capazes de apreciá-los, compartilhá-los e aplaudi-los (VALIATTI, 2016).

Bens criativos precisam de inovações sociais para prosperar antes de serem distribuídos no mercado. O florescimento da criatividade ocorre nas esferas culturais e sociais, dada a aglomeração física de pessoas e organizações criativas, conforme abordado na segunda seção. Esses lugares de encontro estimulam as interações que geram as inovações sociais - o termo 'social' vem do fato de sua geração acontecer a partir do trabalho conjunto das pessoas criativas, que socializam de diversas formas e se relacionam por meio de redes (VALIATTI, 2016).

As inovações tecnológicas em geral direcionam a evolução dos mercados e das indústrias. Por exemplo, Bourreau, Gensollen e Moreau (2012) verificam o impacto de uma inovação tecnológica radical nos modelos de negócios, observando se os ajustes por parte das empresas são feitos de maneira progressiva, de forma incremental, ou se os modelos de negócios se tornam radicalmente diferentes, havendo uma ruptura dos modelos tradicionais. Os resultados encontrados pelos autores sugerem que a digitalização leva a uma explosão de novos modelos de negócios, conforme análise aplicada à indústria da música, e não à ajustes incrementais dos modelos até então praticados.

Assim, a combinação da revolução digital com o ambiente econômico causaram transformações tecnológicas nas comunicações e criaram condições para o crescimento da indústria criativa. A junção das tecnologias de multimídia e das telecomunicações aproximaram os meios pelos quais o conteúdo criativo é produzido, distribuído e consumido, incentivando novas formas de arte e expressão criativa, além de novos modelos de negócios (Borreau *et al.*, 2012). A desregulamentação e privatização de indústrias de telecomunicações facilitaram o crescimento do investimento no setor privado, o qual vários países aproveitaram para se posicionarem estrategicamente no novo contexto (UNCTAD, 2008).

De acordo com a UNCTAD (2008), a tecnologia digital proporcionou um grande crescimento das mídias pelas quais os conteúdos criativos são conhecidos pelos consumidores, como *podcasts*, *streamings*, jogos de computador, prestação de serviços por TV a cabo, satélite e internet. Com o número de canais de distribuição e plataformas em crescimento contínuo, permaneceu crescendo também a demanda por conteúdo criativo, que por sua vez funciona como incentivadora da economia criativa. Pode haver vários fatores por trás desse crescimento, como o aumento da renda real em países industrializados e a queda do preço dos produtos criativos (devido à tecnologia digital).

A mudança nos padrões de consumo cultural também afeta o crescimento da economia criativa - como a difusão de novas tecnologias de comunicação, que expandem a gama de experiências culturais e aumentam o número de criadores de conteúdo cultural. Quanto maior o número de criadores e cocriadores de conteúdo criativo, maior a interação e intercâmbio cultural. Isso é, em parte, aproveitado

pelas empresas de indústrias criativas que devem fornecer esse conteúdo de forma culturalmente expressiva e economicamente vantajosa (UNCTAD, 2008).

Segundo Reis (2008), as novas tecnologias participam da economia criativa de diversas formas: como parte das indústrias criativas; impactando na produção, distribuição e consumo (novos veículos e possibilidade de novos produtos); na abertura de canais alternativos que expandem o acesso global; possibilitando acesso direto pelo consumidor; na transformação dos processos de negócios e da cultura do mercado, de forma que se formem redes e modelos colaborativos. Dessa forma, a economia criativa envolve um novo contexto socioeconômico, pois adicionou às novas tecnologias uma identidade cultural e de entretenimento.

Há uma tendência de que as políticas econômicas sejam formuladas para uma ampliação no conceito de inovação, sendo direcionada para atribuir um papel mais abrangente à criatividade na economia, fazendo com que a indústria criativa se posicione no centro das atenções como fonte de trabalho qualificado para produção de ideias criativas, gerando inovações em muitas atividades, desde empreendedorismo a novos programas sociais imaginativos (UNCTAD, 2008). Os governos podem ser ativos no estímulo e no apoio dos espaços criativos, sendo importante a sua colaboração com o setor privado na geração de ambientes inovadores. Mas, a chave é a colaboração, pois dificilmente os esforços governamentais são suficientes sozinhos (VALIATTI, 2016).

Outro fator que contribuiu para o crescimento das indústrias criativas nos últimos anos, de acordo com a UNCTAD (2008), foi o turismo. O setor cultural contribui para o turismo por meio de visitas a locais que são patrimônios culturais, festivais, museus, galerias e por meio do interesse dos consumidores em apresentações culturais. Isto é, de forma geral, o ambiente cultural e as tradições podem ser atrativos para os turistas, especialmente para os turistas culturais, que experimentou recentemente um rápido crescimento em alguns países. Nos últimos anos, entretanto, a UNESCO tem solicitado aos governos reformulação nas políticas de incentivo ao turismo, para que busquem o turismo cultural e amigável, na intenção de evitar que importantes locais naturais e culturais sofram a degradação de multidões de visitantes.

A UNCTAD (2008) destaca que um importante impacto social das indústrias criativas é a geração de empregos, visto que é um setor intensivo em conhecimento, que exige mão de obra qualificada e com alta concentração de insumos criativos. A contribuição econômica das indústrias criativas pode ser muito significativa a depender do setor, e dessa forma ser importante em termos de políticas - muitas vezes buscando a reconstrução de regiões industriais, focando nas indústrias criativas para aumento do emprego. Outros aspectos sociais envolvem: a inclusão, abrangendo atividades culturais ou iniciativas que aumentam a disposição das pessoas a se engajarem na vida comunitária; importância para a saúde individual e bem-estar coletivo; promoção do equilíbrio de gênero na força de trabalho; facilitar a absorção de trabalhadores talentosos e normalmente marginalizados; papel na formação de atitudes e comportamentos sociais de crianças, e; relação de mão dupla com o sistema educacional (a educação forma indivíduos com habilidades e a indústria criativa fornece insumos para facilitar a educação).

As atividades culturais geram valor econômico e cultural, o que é relevante porque atende aos objetivos culturais da sociedade e econômicos do governo e das empresas, se refletindo no alcance da política cultural. As indústrias criativas têm sido relevantes na promoção da identidade cultural das nações, e as indústrias culturais são essenciais para que países desenvolvidos e em desenvolvimento alcancem os benefícios da diversidade cultural. O capital cultural, assim como os recursos naturais, precisa ser preservado para a continuidade significativa da vida humana no planeta. A sustentabilidade cultural implica o desenvolvimento com a preservação de todos os tipos de bens culturais, desde línguas e rituais até edifícios e locais históricos (UNCTAD, 2008).

Do ponto de vista econômico internacional, a contribuição da economia criativa está na sua representação dentro do comércio mundial, no qual as exportações de produtos e serviços das indústrias criativas têm crescido bastante nos últimos anos (UNCTAD, 2008). Além disso, a globalização teve um importante papel como catalisadora e dinamizadora da economia criativa, e isso pode ser descrito, de acordo com Reis (2011), por duas perspectivas:

a primeira trata da fragmentação das cadeias produtivas dos bens e serviços em escala global e ampliação de mercado. Apesar desta fragmentação das cadeias e do

acesso a um mercado global, os benefícios gerados pela criatividade não têm sido bem distribuídos graças a uma dominação comercial e cultural por parte de alguns países. Boa parte dos rendimentos criativos é coletada fora do país de origem, o que ao mesmo tempo é uma oportunidade aproveitada pelos mercados pequenos para competir no mercado mundial. Porém, a possibilidade desses pequenos mercados se tornarem representantes da sua própria criatividade dificilmente se concretiza, visto que estão ausentes algumas condições básicas para que isso aconteça: o acesso a informações diversificadas; acesso e conhecimento das tecnologias digitais; estarem atualizados das leis de mercado global; terem capacitação e encontrarem poucas barreiras à entrada em outros mercados. Por esses motivos, os países enfrentam dificuldades de atingir algum controle destes canais de distribuição - o que indica que a globalização não nivela essas diferenças.

A falta de nivelamento das oportunidades econômicas e culturais impacta no contexto urbano, assim como na atração de pessoas e nos fluxos migratórios entre os países e entre cidades, o que justifica a segunda perspectiva. Esta trata da mobilidade, disputa e recompensa dos recursos criativos no panorama mundial. Se a globalização aumenta a possibilidade de criação e distribuição de bens e serviços criativos, a localização do capital humano não é importante. Porém, se há limitação dessas possibilidades, os locais em que se concentram os talentos criativos e as empresas baseadas nesses talentos serão cada vez mais atrativos e competitivos.

Além das possibilidades serem desiguais, a situação tende a permanecer assim, pois os países que têm dificuldade de acesso a tecnologias e algum grau de ‘analfabetismo’ nesta questão dificilmente terão uma “classe criativa” desenvolvida. Para que a capacidade criativa seja recompensada é que existe a defesa dos direitos de propriedade intelectual, quando alguns países defenderam que os bens e serviços culturais não são itens genéricos e que há uma diversidade cultural. Essa valorização dos bens e serviços diferenciados faz com que seja retomado o predomínio da criatividade sobre os recursos tecnológicos.

Uma discussão sobre os direitos de propriedade é apresentada por Danaher, Smith e Telang (2014). Os autores analisam a literatura acadêmica e concluem que a grande maioria revela um impacto negativo da pirataria sobre as vendas, especialmente nos canais digitais emergentes. Além disso, a pirataria reduz a receita dos criadores

de conteúdo e com o enfraquecimento dos direitos de propriedade intelectual, faz com que ocorra desincentivo à produção de novos produtos com conteúdo de alta qualidade nas indústrias criativas, podendo reduzir a disponibilidade de conteúdo criativo e impactando o bem-estar da sociedade.

Segundo Reis (2008), independente da linha conceitual seguida para definição das indústrias criativas, a essência da economia criativa está nas transformações geradas pela convergência entre novas tecnologias e globalização. As novas tecnologias promoveram o encontro entre as artes e a ciência e geram alternativas diante de outras barreiras convencionais (mercados oligopolizados, por exemplo), e a globalização tem o papel de expandir potencialmente os mercados, gerar o reconhecimento entre a tensão dos valores sociais e econômicos da cultura e aumentar a vontade de dominação da produção cultural de alguns países, como os Estados Unidos, em escala mundial.

Um terceiro elemento nesta combinação é a falta de capacidade dos atuais paradigmas econômicos em lidar com os problemas distributivos, promover a inclusão econômica e resolver problemas de violência urbana, problemas ambientais e sociais que afligem a sociedade, e assim permitir que uma nova classe de agentes econômicos se coloque no circuito econômico, mesmo que de maneira informal (REIS, 2008).

A economia criativa não atua como uma mera reorganização dos setores para inclusão da 'indústria criativa'. A novidade da mesma, porém, está no fato de que, neste novo contexto formado pela convergência de tecnologias, globalização e a busca pela mudança da atual situação socioeconômica mundial, é atribuída à criatividade a função de motivar novos modelos de negócios, processos organizacionais e estrutura institucional que estimule setores e agentes econômicos e sociais (REIS, 2008). Como já mencionado, inovações radicais, como a digitalização, dão origem a uma explosão de modelos de negócios em potencial (BOURREAU; GENSOLLEN; e MOREAU, 2012).

Nos países desenvolvidos, a indústria criativa se destaca na representatividade do crescimento econômico, emprego e comércio, mas nos países em desenvolvimento o potencial das indústrias criativas ainda não tem sido plenamente utilizado. Os países em desenvolvimento enfrentam muitas dificuldades, em nível nacional (como mecanismos institucionais, dificuldade de financiamento e atração de investimentos,

acesso a tecnologias e uso do *e-business* e tecnologias de informação e comunicação) e internacional (como acesso a mercados, enfrentamento de estruturas oligopolistas mundiais, enfrentamento dos grandes conglomerados e tecnologias obsoletas). A junção dos problemas domésticos e globais inibe a competitividade dos produtos e serviços criativos dos países em desenvolvimento. Mesmo assim, alguns países estão aproveitando o dinamismo da economia criativa global para direcionar suas indústrias criativas ao crescimento (DUISENBERG, 2008).

Ao final da década de 1980 e início da de 1990, o aumento do acesso às novas tecnologias e a globalização fez com que alguns estudiosos acreditassem que a massificação da cultura iria se acelerar e ocorreria o empobrecimento das culturas locais. Outros também acreditaram que a chegada do binômio globalização-tecnologias digitais seria uma panaceia para os problemas de exclusão cultural, ou seja, além de possibilitar novas formas de criação, resolveria os problemas da produção, distribuição e consumo. E ainda seria facilitado o acesso às culturas de todo o mundo (REIS, 2015).

Florida (2012), por outro lado, sustenta que a economia criativa não vai eliminar a pobreza, erradicar o desemprego ou superar o ciclo de negócios, nem mesmo direcionará a sociedade a uma maior harmonia e felicidade. Em alguns casos o sistema baseado na criatividade pode, inclusive, piorar alguns dos nossos problemas. Para o autor, o sistema econômico criativo não está formado e não significará uma panaceia para os inúmeros problemas sociais e econômicos que confrontam a sociedade moderna. Para Reis (2015), haveria ainda outro problema, pois o acesso às tecnologias digitais e ao conhecimento global continuaria sendo acessível somente a regiões e pessoas possuidoras de recursos financeiros e infraestrutura de comunicação.

Como a criatividade é a força motriz da economia criativa, e não o capital, esta parece ser uma forma viável e uma estratégia de desenvolvimento mais orientada a resultados para os países em desenvolvimento. E no longo prazo, considerando os impactos da conectividade e os recentes avanços da tecnologia da informação no funcionamento dos mercados, espera-se que o comércio de produtos e serviços criativos possa ser democratizado (DUISENBERG, 2008).

Possivelmente a economia criativa não seja uma resolução para todos os problemas, mas tem grande potencial para promover o desenvolvimento sustentável

e melhorar a qualidade de vida das pessoas. Segundo Duisenberg (2008), os criadores e artistas podem conseguir isso, com o apoio de políticas públicas, tema da próxima seção.



## 5. MODELOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CULTURA

Inicialmente a política cultural se preocupava apenas com as artes, e seus bens e serviços eram identificados facilmente. Mas, segundo Throsby (2010), o alcance da política cultural conheceu uma ampliação e os bens e serviços que compreendem a produção cultural não são mais restritos às artes. São necessárias novas definições de bens e serviços culturais ou criativos e das indústrias que os produzem, dada esta ampliação do alcance da política cultural.

Se os bens e serviços culturais têm características distintas do restante dos produtos, eles merecem, assim, atenção especial por parte da política. É preciso iniciar esclarecendo a confusão na terminologia, fornecendo definições para os adjetivos 'criativo' e 'cultural', começando por seus substantivos correspondentes - criatividade e cultura (THROSBY, 2010).

Para a criatividade não há uma definição simples como visto na primeira seção, mas pode-se sugerir que a criatividade artística envolve imaginação e capacidade de gerar novas ideias e novas formas de interação com o mundo por meio de texto, som e imagem. Essa definição pode ser comparada com a criatividade científica, a qual é a experimentação e resolução de problemas em outras esferas da atividade humana (THROSBY, 2010).

Com relação à cultura, a definição pode ser simplificada se interpretada em um senso antropológico (valores compartilhados, modo de vida, costumes etc.) e em sentido funcional (atividades como a prática de artes). Existe um consenso que define que os bens e serviços culturais compartilham três características distintas, segundo Throsby (2010):

- Necessitam da contribuição da atividade humana na produção;

- São portadores de mensagens simbólicas para quem os consome, servindo, além da sua utilidade, para um propósito comunicativo mais amplo;
- Contêm, teoricamente, propriedade intelectual correspondente ao indivíduo ou grupo que o produziu.

O autor ainda define os bens culturais como bens de experiência e sujeitos ao vício racional, pois, dado que sejam consumidos no momento atual, isso levará a um consumo no futuro. Outra definição envolve o fato destes bens gerarem um valor cultural que, além do valor comercial que possuem, não é possível de se valorar completamente em termos monetários. Os bens culturais são valorizados para fins sociais e razões culturais que complementarão ou transcenderão a avaliação econômica. Se este valor cultural puder ser identificado, servirá para diferenciar a mercadoria cultural de outras mercadorias.

Bens e serviços culturais podem ser vistos como um conjunto dentro de uma classe mais ampla, de bens e serviços criativos. Estes requerem algum nível de criatividade na sua produção, como exposto na primeira seção. Portanto, a categoria de bens criativos vai muito além dos bens culturais, para incluir bens como publicidade e software, que podem ser vistos essencialmente como comerciais, mas que envolvem um grau de criatividade na produção (THROSBY, 2010).

O consumo dos indivíduos é motivado pelo valor que atribuem aos bens e serviços que consomem, e Throsby (2010) explica que é a produção de valor para a sociedade que orienta as ações do governo. A classificação de valor, de acordo com determinados critérios, se dá em um processo de avaliação, no qual é determinado, atribuído ou até negado algum valor. O uso da palavra valorização se refere ao processo de transmitir valor a algum objeto por meio de uma ação ou evento, por exemplo, o aumento de valor que é atribuído a locais de patrimônio cultural quando eles são adicionados à lista de Patrimônio Mundial.

A ampliação do escopo da política cultural mencionada acima se refere desta forma ao fato de que o valor econômico deve ser considerado, e as consequências econômicas de qualquer política desempenham papel importante nas decisões de formulação e implementação. A distinção de valor econômico e valor cultural gerado pelos bens e serviços culturais (dualidade de valor) se aplica aos fatos que ocorrem

no campo da política cultural. O valor, na esfera econômica, pode ser expresso em termos monetários. Enquanto o conceito de valor econômico é um conceito bem definido, não ocorre o mesmo com o valor cultural. A interpretação do valor cultural cristalizado em mercadorias artísticas e outros fenômenos culturais não é bem definida, pois se trata de um valor complexo, multifacetado, instável e não tem uma unidade de conta acordada (THROSBY, 2010).

Essa divergência entre os valores cultural e o econômico representa um dilema no processo de avaliação, pois o valor econômico dos bens e serviços culturais é evidente, enquanto o valor cultural resiste aos meios de avaliação precisos e objetivos. Mas essa dualidade não deve desviar o formulador da política cultural da tarefa de avaliar o valor de forma mais precisa possível (THROSBY, 2010), e deve ser reconhecida a importância da verificação de como essas políticas afetam o desenvolvimento das atividades culturais ou criativas (MILAN, 2016).

Para Throsby (2010), a valoração econômica de bens e serviços culturais deve ser feita reconhecendo que são bens mistos, ou seja, possuem características de bens públicos e de bens privados. Os bens privados têm os benefícios revertidos completamente por agentes privados (podem se apropriar dos benefícios adquirindo direitos de propriedade sobre o bem ou serviço envolvido, como na compra de um livro, por exemplo). No caso dos bens públicos, os benefícios são para todos em uma determinada comunidade (são não exclusivos e não rivais).

Os bens e serviços culturais têm a propriedade de bens públicos pela valorização simultânea e não exaustiva das artes por parte das pessoas em geral, que ocorre por conta de três fontes de benefícios não mercantis: valor de existência, sob o qual as pessoas valorizam as artes simplesmente por que elas existem; valor de opção, por que as pessoas querem ter a opção de consumir as artes em algum momento futuro; e o valor herança, pois as pessoas pretendem transmitir as artes para as gerações futuras. Esses benefícios devem ser levados em consideração na valoração econômica dos bens e serviços culturais (THROSBY, 2010).

As fontes de valor podem ser medidas levando em consideração o que as pessoas estão dispostas a pagar para terem esses benefícios, e existem metodologias desenvolvidas para estimar essa propensão de pagamento. Mas também existem benefícios que se refletem na sociedade e não podem ser mensurados de forma

sensível em termos monetários (a expressão cultural de uma nação, por exemplo, expressa a identidade de um povo), mas ainda assim devem ser consideradas na tomada de decisão e políticas são desenvolvidas para preservá-la (MILAN, 2016; THROSBY, 2010). Para Throsby (2010), é necessário algo mais prático como, por exemplo, julgamentos de um grupo de especialistas em determinado contexto cultural, sob o qual tenham conhecimento específico, para chegar a um consenso sobre o valor cultural do objeto da estratégia política.

- Assim como a preocupação da política cultural se ampliou, o conjunto de organizações e indivíduos interessados nela também se expandiu. Podem ser vistos em Throsby (2010) vários grupos de partes interessadas:
- Trabalhadores culturais: produtores primários de material cultural (artistas e outros profissionais criadores) e trabalhadores não criativos empregados na esfera da produção cultural (como o pessoal de apoio), incluindo-se também os professores de teatro, dança e música e outros educadores e treinadores artísticos e culturais;
- Empresas comerciais: com fins lucrativos, que produzem bens e serviços culturais de vários tipos, em geral PMEs, pois estão aptas a terem uma ênfase cultural significativa;
- Empresas sem fins lucrativos: firmas do setor privado sem fins lucrativos estão no teatro, dança, ópera, música e outras áreas. Provavelmente essas empresas tenham objetivos artísticos em vez de pecuniários, e incluem-se também organizações do setor cultural, como sindicatos, sociedades profissionais, organizações da indústria e outros prestadores de serviços sem fins lucrativos;
- Instituições culturais públicas: todos os níveis de governos que podem possuir e operar instituições culturais, como museus, bibliotecas, locais históricos, entre outros;
- Instituições de educação e treinamento: escolas, faculdades ou outras instituições que ofereçam educação, treinamento e desenvolvimento de habilidades nas artes e no campo cultural, podendo ser públicas ou privadas;

- Agências e ministérios governamentais: instrumentos do setor público que tenham responsabilidade direta ou indireta na área cultural;
- Organizações internacionais: em nível internacional, a formulação de políticas cabe às agências da ONU e relacionadas, com responsabilidade primária da UNESCO, mas também de órgãos como UNCTAD, PNUD, FAO, OCDE, Banco Mundial e outras ONGs no campo da cultura;
- Consumidores e organizações de consumidores: esta categoria trata de um grupo muito grande, visto que praticamente toda a população é consumidora cultural.
- O surgimento das localidades criativas também merece atenção por parte dos formuladores de políticas, pois aí se forma um conjunto de relações locais que estimulam a criatividade, se aglutinam as redes de empresas e onde ocorrem suas interações.

Uma das abordagens utilizada para descrever as relações entre as partes interessadas do setor da produção cultural é a cadeia de valor da mesma, na qual as ideias criativas são combinadas com outros insumos para produzir um bem ou serviço criativo. Esse processo pode ser simples (uma cadeia de valor com um único elo) ou complexo - com vários elos, estando aqui o processo no qual a ideia criativa é transformada em estágios sucessivos (THROSBY, 2010).

Apesar da dificuldade de identificação do valor adicionado pelos vários participantes da cadeia, Throsby (2010) explica que retratar a produção cultural como uma cadeia de valor permite que os efeitos da política sejam analisados em vários pontos - é possível avaliar os impactos de políticas existentes ou identificar onde devem ser aplicadas medidas prospectivas, esclarecer se os efeitos das políticas foram ou não sentidos e quem são as partes interessadas afetadas antes ou depois do ponto de intervenção.

## O modelo de Círculos Concêntricos do Setor Cultural

Throsby, que vê a economia criativa como um vetor de desenvolvimento, contribuiu com um modelo que permite que se formulem sistemas de classificação da produção cultural e criativa e outros índices que podem ser utilizados para a mensuração de valor da cultura. Assim, seu Modelo dos Círculos Concêntricos é um dos mais usados na identificação dos objetos das políticas culturais dentro da economia cultural e criativa.

O objetivo das políticas culturais está no crescimento das indústrias culturais, o que torna necessário entender como essas indústrias se relacionam entre si e como se relacionam com os consumidores. Para isso é necessário conhecer como o valor econômico e o valor cultural se diferenciam, e como esta distinção pode ser usada para informar uma abordagem para influenciar o desempenho das indústrias culturais. Segundo o Modelo de Círculos Concêntricos, é o valor cultural dos bens e serviços produzidos que fornece às indústrias culturais a sua característica mais singular. Bens diferentes têm diferentes conteúdos culturais, e esse modelo ressalta que, quanto maior for o conteúdo cultural de um bem ou serviço, maior é o crédito da indústria produtora como indústria cultural (THROSBY, 2010).

Os círculos concêntricos são delimitados no centro ou núcleo e no seu entorno. O centro ou núcleo inclui as indústrias essenciais, nas quais a proporção de conteúdo cultural é considerada alto em relação ao conteúdo comercial (como cinema, museus e galerias), e os próximos círculos correspondem à queda do conteúdo cultural em relação ao valor comercial, distanciando-se do centro (mídia, publicação, moda, publicidade e design) (THROSBY, 2010).

O modelo de Throsby (2010) pretende que as ideias criativas e as influências originadas no centro se espalhem para fora por meio dos próximos círculos concêntricos. Isso pode acontecer por meio da comunicação, pois o conhecimento e a informação circulam de diferentes formas na economia e na sociedade em geral. A difusão de ideias pode ocorrer por meio das pessoas que as criam, que trabalham em diferentes indústrias e fornecem insumos diretos para a produção cultural de indústrias mais distantes ou fora das indústrias culturais (por exemplo, um ator que apareça no teatro ao vivo e em comerciais de televisão na indústria da publicidade).

No modelo dos círculos concêntricos, as funções *downstream* (como distribuição) são representadas como indústrias diferentes em seu próprio direito, que incorporam ideias originais produzidas no núcleo. O modelo é dotado de uma base de formulação de sistemas de classificação estatística para a produção cultural. Isso permite a coleta ordenada de dados (produção, valor adicionado, emprego, etc.) que são importantes para fins de política cultural. Ele pode também ser usado para analisar relações interindustriais no setor cultural ou entre as indústrias culturais e outras partes da economia. Por fim, ele interpreta as indústrias culturais como um sistema com artes criativas puras no centro, como fonte de criatividade, fornecendo uma forma direta de representar o papel central das artes na motivação e encadeamento de todo o setor cultural, estimulando a inovação (THROSBY, 2010).

A característica dual cultura/indústria do modelo de Throsby (2010) deriva da distinção entre valor cultural ou simbólico e valor econômico gerado pelos bens e serviços culturais. O autor entende que o conteúdo cultural vem da inserção de ideias criativas na produção e/ou apresentação de texto, imagem e som, e que essas formulações são criadas nas arenas primárias da criatividade artística. Por isso os processos de criatividade artística têm preferência analítica e ficam no centro do modelo, com as camadas contínuas dos círculos concêntricos servindo como canais pelos quais as ideias e influências dessas formulações criativas se difundem para outras atividades.

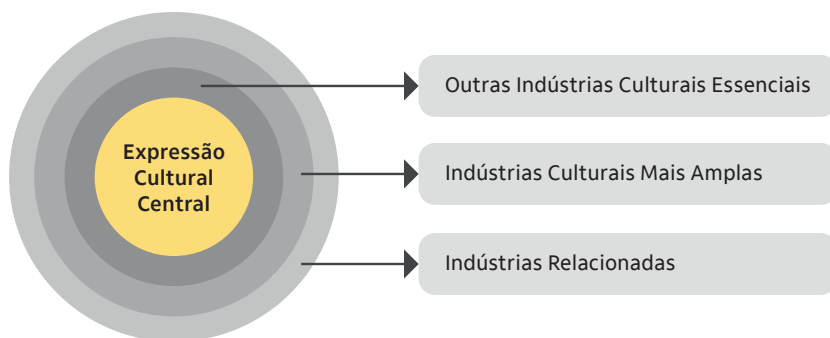
Throsby (2010) atribui ao artista criativo um papel central no contexto amplo das indústrias criativas, articulando as artes com as indústrias que têm seu conteúdo cultural derivado do núcleo criativo. Os sucessivos círculos se estendem até os que têm foco substancial no comércio, como publicidade e propaganda, e podem se estender também até atividades como esportes, gastronomia, turismo, parques temáticos, entre outros.

Os componentes básicos do modelo de Throsby (2010) estão dispostos em quatro círculos, descritos abaixo e ilustrados na Figura 2:

- Artes criativas essenciais: literatura, música, artes performáticas, artes visuais;
- Outras indústrias culturais essenciais: filmes, museus, galerias, bibliotecas, fotografia;

- Indústrias culturais mais amplas: serviços patrimoniais, publicação e mídia impressa, gravação de som, televisão e rádio, videogames e jogos de computador;
- Indústrias relacionadas: propaganda, arquitetura, projeto e moda.
- Essa disposição de grupos de atividades artísticas e criativas por Throsby (2010) é derivada das suposições do próprio modelo, mas a decisão sobre o agrupamento dos setores não se baseia em referências objetivas para avaliar o conteúdo comercial ou cultural dos bens e serviços produzidos, o que significa que a designação de um setor em um determinado círculo pode ser contestada.

**FIGURA 2: MODELO DOS CÍRCULOS CONCÊNTRICOS DE THROSBY**



Fonte: traduzido e adaptado de UNESCO (2013, pg. 23).

É importante ressaltar que a divisão entre os círculos é tênue e os círculos sucessivos são, cada vez mais, díspares em sua comparação por atributos estéticos e simbólicos. Da mesma forma, o círculo central, composto pelas artes criativas essenciais, ou principais campos criativos, não implica que os artistas individuais estão sozinhos no alto de uma hierarquia de criatividade, pois eles são muitas vezes parte de um agrupamento maior. Pelo contrário, a expressão cultural surge como um processo cultural, em que a própria criatividade é social e elaborada em contextos comunitários - o que justifica a reformulação do núcleo central para 'expressão cultural central', conforme o modelo de círculos concêntricos mais recente pro-



posto pelo *Work Foundation in the United Kingdom*, ilustrado pela figura seguinte (UNESCO, 2013).

Este novo modelo faz distinção entre as indústrias criativas e culturais, colocando ambas dentro da economia como um todo, e captura a conexão entre a expressão criativa e a propriedade intelectual.

**FIGURA 3: MODELO DE CÍRCULOS CONCÊNTRICOS DO WORK FOUNDATION IN THE UK**



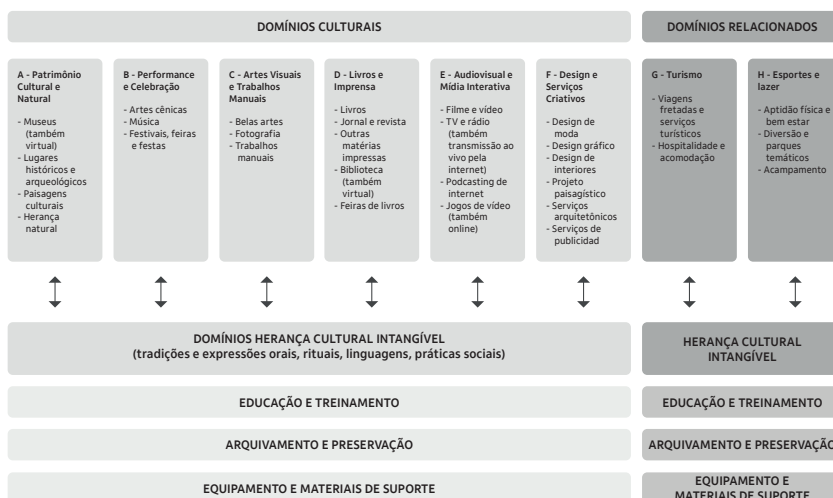
Fonte: traduzido e adaptado de UNESCO (2013, pg. 24).

O relatório da UNESCO (2013) define a expressão cultural central em termos dos produtos de alto grau de valor expressivo ou simbólico e que invocam a proteção por direitos autorais. No círculo correspondente às indústrias culturais ficam as atividades que envolvem a reprodução em massa destes resultados expressivos, e sua produção é baseada em direitos de propriedade intelectual. As indústrias e atividades criativas correspondem ao setor cuja atuação necessita da utilização do valor expressivo como insumo. Ou seja, elas adicionam funcionalidade à estética comercializável das indústrias culturais (REIS, 2011). Finalmente, no restante da

economia estão os setores de manufaturas e serviços que exploram os resultados expressivos gerados pela indústria criativa (UNESCO, 2013).

Dentre os vários entendimentos do termo ‘economia cultural’ na literatura, um deles se assemelha ao conceito de indústria cultural e compreende os setores que atendem aos consumidores por demandas de diversão, ornamentação, autoafirmação, exibição social, entre outros. As economias regionais e urbanas têm uma grande componente cultural que é aparente em setores específicos. O relatório da UNESCO (2013) busca uma ressignificação do conceito das indústrias criativas e culturais e demonstra a amplitude e a diversidade da economia cultural por meio do novo arcabouço da UNESCO para estatísticas culturais (Figura 4).

**FIGURA 4 - A ECONOMIA CULTURAL: BASEADA NO NOVO ARCABOUÇO DA UNESCO PARA ESTATÍSTICAS CULTURAIS**

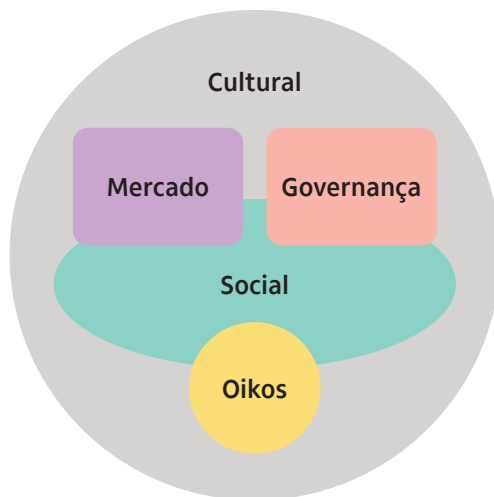


Fonte: traduzido e adaptado de UNESCO (2013, pg. 25).

O que determina a distância do conteúdo criativo do centro ou núcleo do círculo é a forma como ocorrem as relações comerciais entre os agentes - artista ou agente cultural, obra ou o conteúdo criativo, quem consome ou quem é afetado por ele. Cada fase do agente cultural na cadeia produtiva e na condução dos seus negócios terá diferentes discursos, necessidades e expectativas, que se darão pelos diálogos entre produtos ou empreendimentos culturais e as esferas das audiências (POLI, 2016).

As audiências são definidas por Klamer (2017) em sua abordagem baseada no valor, identificando cinco esferas: *oikos*, social, cultural, comercial, e governamental. As cinco esferas representam tipos ideais de interação com os outros - porque as interações reais normalmente envolvem aspectos de mais de uma esfera.

**FIGURA 5 - AS CINCO ESFERAS DE AUDIÊNCIA DE KLAMER**



Fonte: adaptado de Klamer (2017).

As principais características a serem procuradas em cada esfera são: o tipo de relacionamento, pois o design das atividades se refere à maneira de envolver outras pessoas; a lógica da relação, ou seja, a maneira de fazer algo, os tipos de interações e as normas para os tipos de relacionamento; a retórica, que são particularidades

representadas pelas estratégias persuasivas; e os valores, positivos ou negativos. As esferas definidas por Klamer (2017) são as seguintes:

### *Oikos*

Esta esfera parte da avaliação de que tudo começa em casa, onde se percebem valores de todos os tipos por meio de bens que são particulares. O *oikos* pode ser um propósito em si mesmo, um bem precioso que as pessoas estão dispostas a proteger, e pode ser útil para a realização de outros ideais. Pode mesmo ser uma unidade de produção.

Para construir um *oikos* apropriado, é preciso criar relacionamentos sólidos, que sejam difíceis de serem rompidos. E respeitando a lógica adequada, pois dentro do *oikos* um tipo especial de lógica funciona, que é a do compartilhamento, da contribuição e da interdependência. Também é necessária a aderência aos valores, como lealdade, confiança e cuidado. Porém, essas características do *oikos* têm consequências para a realização de valores e mercadorias. Elas funcionam bem para valores como cuidado, intimidade, reconhecimento, mas não apresentam os mesmos resultados quando alguém quer se tornar um artista, contribuir para a ciência ou abrir um negócio. É improvável que o *oikos* satisfaça o desejo de emoção, aventura, diversão ou grande riqueza. Para perceber isso, as pessoas muitas vezes precisam se aventurar em outras esferas, fora dos *oikos* originais.

### **Social**

Quando se aventuram fora do *oikos*, as pessoas se envolvem com outras com as quais não se sentem conectadas como as pertencentes ao seu *oikos*. Essa é a esfera das relações sociais informais, onde se encontram todos os tipos de bens e há relacionamentos de todos os tipos. Nesta esfera social se localiza a coprodução e a cocriação. É, portanto onde são cocriados bens sociais, culturais e simbólicos. Aqui as ciências e as artes surgem, a religião e a política acontecem e onde os bens comuns criativos surgem. É um lugar variado e composto por diversos ambientes sociais, dentro da sociedade em geral, como organizações sociais, partidos políticos com

uma grande variedade de bens e práticas compartilhadas. Esta esfera é adequada para relacionamentos mais amplos e conversações de todos os tipos, sendo assim crucial para a realização de valores.

Dadas as relações sociais formadas socialmente, o objetivo desta esfera é formar laços de amizade com pessoas de outras *oikos*, para desenvolver redes. A lógica dessa esfera é social, das relações informais, colaboração, participação e doação. A lógica também é informal, visto que não usa dinheiro como unidade de conta e não abrange regras. É uma lógica qualitativa. Há também a lógica de doar (dar presentes) e a de contribuir, que é relacionada a ela: é necessário contribuir de alguma forma. A contribuição origina os chamados bens comuns ou conversas criativas - base da cocriação e coprodução. Estas últimas são necessárias para criar um bem compartilhado e uma reivindicação de propriedade compartilhada. Trata-se, portanto, do diálogo com todos os envolvidos na produção cultural: voluntários, apoiadores, imprensa, fãs, patrocinadores, consumidores e a sociedade em geral.

## Cultural

A esfera cultural é abrangente, sendo aquela na qual todas as outras estão inseridas. É a esfera que dá sentido a todas as outras e é onde todos os agentes podem se sentir seres culturais. Quando se envolvem com a arte, religião ou ciência, é preciso adquirir consciência da esfera da cultura. É o *locus* onde os ideais são realizados, onde se distinguem valores como a bondade, beleza e verdade, sendo, portanto o reino das práticas científicas, religiosas, espirituais e artísticas.

Na esfera cultural as pessoas se relacionam com entidades abstratas (divino, natureza ou arte). A lógica da esfera cultural pode ser diferente para cada prática, de modo que o que é lógico para uma (artes) pode não ser para outra (ciência ou religião). É apropriada assim para a realização dos valores culturais. A esfera cultural fornece conteúdo, ou pelo menos os recursos que permitem aos agentes perceber o conteúdo em tudo o que é feito. Por isso a noção de civilização é importante para a sociedade, representando a grande variedade de recursos que capacitam os agentes culturalmente, ou para realizar valores culturais.

## **Mercado**

Na esfera de mercado ocorrem as transações entre fornecedores e compradores. Ela é importante na geração de bem-estar nas pessoas - que podem se especializar em uma atividade ou função e se tornarem altamente produtivas, estimulando a inovação e o empreendedorismo. O mercado é apropriado para aquisições instrumentais - além da contratação de uma grande variedade de bens, permite a geração dos meios para comprar esses bens (venda das habilidades em troca de uma quantia monetária). Normalmente não é adequada para a realização de bens coletivos.

Quando se quer valorizar monetariamente uma peça de teatro, uma obra de arte ou uma ideia, por exemplo, o mercado é uma opção. Os mercados são instituições intrincadas e complexas, onde um grande número de produtos, produzidos por tantos indivíduos e organizações, encontra seus caminhos até os consumidores.

Na esfera do mercado formal não há relacionamentos. Não há necessidade deles, pois tudo que é necessário são produtos, preços, partes ofertantes de produtos e partes que desejam pagar o preço solicitado. Dessa forma, inicialmente, o preço é a única coisa que importa. A lógica do mercado é a lógica da troca, para a qual deve haver um produto, deve haver direito de propriedade do produto, deve haver um preço e deve haver uma transação.

## **Governo**

Nesta esfera, os relacionamentos nas organizações são formais e abstratos, determinados por regras e contratos e expressos em estruturas hierárquicas. Essa esfera refere-se especificamente à relação entre os agentes com o governo, com políticas públicas e regulamentações ao setor. Promove-se o diálogo que facilita o acesso aos mecanismos de financiamento e incentivos fiscais, por exemplo. Trata-se da esfera na qual os agentes mais têm relações - trabalham para organizações, dirigem organizações, são membros de organizações e partidos políticos, pagam impostos, e recebem subsídios e benefícios e são muitas vezes empregados. A maioria das interações é com organizações de todos os tipos, não somente as governamentais, porque as organizações obedecem a diversos propósitos:

- Governamentais: com propósito público ou social, buscam melhorar a qualidade de vida da esfera social e do *oikos*;
- Comerciais: concentradas no mercado, essas organizações fornecem bens privados para aqueles que estiverem dispostos a pagar por eles, buscando o máximo de ganhos econômicos;
- Sociais: são as organizações sem fins lucrativos e ONGs (Organizações Não Governamentais) que buscam realizar bens sociais, contando com a disposição de contribuir das partes interessadas;
- Culturais: visam realizar bens culturais ou artísticos para as partes interessadas, e estas também precisam estar dispostas a contribuir.
- Organizações sociais e culturais são adequadas para a circulação de bens sociais e culturais. Governos são indicados para o fornecimento de bens coletivos. A maioria das organizações também é apropriada para a geração de empregos. Basicamente, as organizações são imprescindíveis para a geração de meios e fins econômicos e, possivelmente, trabalhos significativos.

O modelo das cinco esferas de Klamer é importante na abordagem baseada em valor para a economia cultural, tornando-a mais articulada com a dimensão econômica. As caracterizações das esferas são idealizações e destacam as principais características delas, mas há sobreposições e uma esfera aparece inevitavelmente nas demais. Ao final não se trata de uma esfera ou outra. É necessário, para valorizar de outra forma os valores, ideias ou habilidades, encontrar o equilíbrio entre as cinco esferas sobrepostas.

Klamer (2016) ressalta que a motivação da abordagem baseada em valor para as audiências surgiu no estudo do mundo das artes, onde as pessoas não aceitam facilmente a abordagem econômica padrão, e a abordagem começa, normalmente, com as qualidades de natureza artística. Valores sociais são frequentemente mencio-

nados, mas deve-se começar a pensar na concretização de tais valores. A abordagem baseada em valor inclui a valorização cultural ou artística. Uma obra é essencial no processo de valorização e é um bem compartilhado (tem que ser compartilhado para se qualificar como arte, deve ser reconhecida por outros, além do criador). Nesse sentido, a valorização não é apenas cultural ou artística, mas também social, por ser compartilhada por um grupo de pessoas. Parte da valorização, também, não é reconhecida na abordagem econômica padrão.

O que os economistas entendem é que a valorização gera meios e fins econômicos (valorização econômica ou valorização financeira). Para analisar a valorização econômica, as duas esferas em vigor são a esfera de mercado e a governança. No mercado, o trabalho artístico se torna uma mercadoria, e na esfera do governo há outra opção: os planos podem ser avaliados por uma comissão, que pode conceder subsídios ou subvenções. A abordagem baseada em valor permite presumir um impacto que é inconcebível na abordagem padrão, que ignora as organizações culturais, enquanto a abordagem baseada em valor visa as organizações ainda mais que os formuladores de política. Isso faz com que se concentrem nos seus valores e qualidades a realizar, e os ajude a pensar as melhores estratégias para valorizá-los (KLAMER, 2016).

Dessa forma, para valorizar os bens culturais, sociais e outros, é necessário ir além das práticas de mercado e governança (que são as esferas que envolvem valores monetários), é necessário abordar as cinco esferas conjuntamente.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo abordar os principais conceitos para o entendimento da economia da criatividade, partindo do contexto histórico em que o termo indústrias criativas foi utilizado pela primeira vez. Viu-se também como essas atividades se organizam nos centros urbanos e suas ocupações, assim como a importância dos setores na geração de inovações e mudanças econômicas. Finalmente, foram discutidos modelos de desenvolvimento local e formas de mensuração para facilitar o direcionamento de políticas públicas para a economia criativa e cultural.

## 7. REFERÊNCIAS

BOSCHMA, R. Proximity and innovation: a critical assessment. *Regional studies*, v. 39, n. 1, p. 61-74, 2005. DOI: 10.1080/0034340052000320887.

BOURREAU, M.; GENSOLLEN, M.; MOREAU, F. The impact of a radical innovation on business models: Incremental adjustments or big bang?. *Industry and Innovation*, v. 19, n. 5, p. 415-435, 2012.

COHENDET, P.; GRANDADAM, D.; SIMON, L. The anatomy of the creative city. *Industry and innovation*, v. 17, n. 1, p. 91-111, 2010.

COSTA, P.; LOPES, R. Urban design, public space and creative milieus: an international comparative approach to informal dynamics in cultural districts. *Cidades, Comunidades e Territórios*, n. 26, 2013.

CREATIVE CLUSTERS. Key Concepts: Creative Clusters. Disponível em: [http://creativeclusters.com/clusters.dreamhosters.com/?page\\_id=1599](http://creativeclusters.com/clusters.dreamhosters.com/?page_id=1599). Acesso em: julho de 2021.

DANAHER, B.; SMITH, M. D.; TELANG, R. Piracy and copyright enforcement mechanisms. *Innovation Policy and the Economy*, v. 14, n. 1, p. 25-61, 2014.

DUISENBERG, E. S. Economia criativa: uma opção para o desenvolvimento viável. In: REIS, Ana Carla Fonseca. (Org). *Economia Criativa com Estratégia de Desenvolvimento: Uma visão dos países em desenvolvimento*. São Paulo: Itaú Cultural, 2008. p.52-73.

DURRER, V.; MILLER, T.; O'BRIEN, D. (Ed.). *The Routledge handbook of global cultural policy*. Routledge, 2017.

EUROPEAN CREATIVE HUBS FORUM. Disponível em: <https://creativeeconomy.britishcouncil.org/projects/eur/>. Acesso em: julho de 2021.

FLORIDA, R. The Rise of the Creative Class ...and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life. New York: Basic Books, 2002.

FLORIDA, R. Cities and the Creative Class. New York: Routledge, 2005.

FLORIDA, R. The rise of the creative class: revisited. New York: Basic Books, 2012.

FLORIDA, R.; MELLANDER, C. The psychogeography of creativity. 2014.

FLORIDA, R.; MELLANDER, C. Innovation, Skill, and Economic Segregation. Royal Institute of Technology, CESIS, 2017.

HOWKINS, J. The Creative Economy - how People make money from ideas. Londres: Penguin Books, 2001.

JACOBS, J. The economy of cities. Vintage, 2016.

KLAMER, A. The value-based approach to cultural economics. Journal of Cultural Economics, v. 40, n. 4, p. 365-373, 2016.

KLAMER, A. Doing the right thing: A value based economy. Ubiquity Press, 2017.

LUCAS, R. On the mechanics of economic development. J Monet Econ 22, p. 3-42, 1988.

MELLANDER, C.; FLORIDA, R. The rise of skills: Human capital, the creative class, and regional development. Handbook of regional science, p. 707-719, 2021.

MILAN, M. Indicadores para Avaliação de Atividades Econômicas Culturais: Uma Síntese. *In*: VALIATI, L.; MOLLER, G. (Orgs.) Economia criativa, cultura e políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS / CEGOV, p. 24-42, 2016.

OAKLEY, K. 'Art Works' – cultural labour markets: a literature review. London: Creativity, Culture and Educate, 2009.

O'CONNOR, J. The Cultural and Creative Industries: a critical history. *Economiaz*, n. 78, p. 25-45, 2011.

POLI, K. Economia Criativa, *Hubs* Criativos e a Emergência de uma Nova Forma de Organização do Trabalho. *In*: VALIATI, L.; MOLLER, G. (Orgs.) Economia criativa, cultura e políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS / CEGOV, p. 234-251, 2016.

PORTER, M. E. *et al.* Clusters and the new economics of competition. Boston: Harvard Business Review, 1998.

REIS, A. C. F. (Org.) Economia Criativa com Estratégia de Desenvolvimento: Uma visão dos países em desenvolvimento. São Paulo: Itaú Cultural, 2008.

REIS, A. C. F. Cidades criativas: análise de um conceito em formação e da pertinência de sua aplicação à cidade de São Paulo. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2011.

REIS, A. C. F. Cidades criativas. Editora SESI-Serviço Social da Indústria, 2015.

SANTAGATA, W. Cultural districts, property rights and sustainable economic growth. *International journal of urban and regional research*, v. 26, n. 1, p. 9-23, 2002.

SCOTT, M. Cultural entrepreneurs, cultural entrepreneurship: music producers mobilising and converting Bourdieu's alternative capitals. *Poetics*, v. 40, p. 237-255, 2012.

THROSBY, D. The economics of cultural policy. Cambridge University Press, 2010.

TORRE, A.; RALLET, A. Proximity and localization. *Regional studies*, v. 39, n. 1, p. 47-59, 2005.

UNCTAD. Creative Industries and Development. Geneva: United Nations, 2004. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/tdxibpd13\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdxibpd13_en.pdf). Acesso em: junho de 2021.

UNCTAD. Creative Economy Report 2008 - The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards Informed Policy-making. Geneva and New York: United Nations, 2008. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/ditc20082cer\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditc20082cer_en.pdf). Acesso em: junho de 2021.

UNCTAD. Creative Economy Report 2010 - Creative Economy: A Feasible Development Option. Geneva and New York: United Nations, 2010. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20103\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20103_en.pdf). Acesso em: junho de 2021.

UNESCO. Creative Economy Report 2013 - Special Edition: Widening Local Development Pathways. New York, 2013. Disponível em: <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>. Acesso em: junho de 2021.

VALIATI, L.; MOLLER, G. (Orgs.) Economia criativa, cultura e políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS / CEGOV, 2016.

VAN HEUR, B. The clustering of creative networks: between myth and reality. *Urban Studies*, 46(8), 1531-1552, 2009.

VERNON, R. International investment and international trade in the product cycle. *In: International economic policies and their theoretical foundations*. Academic Press, 1992. p. 415-435.

VIRANI, T. E. Investigating London's creative economy: a word on research methods. *Creativeworks London Working Paper*, n. 27, London, 2016.

VIRANI, T. E.; MALEM, W. Re-articulating the creative hub concept as a model for business support in the local creative economy: The case of Mare Street in Hackney. *Creativeworks London Working Paper Series*, 2015.



capítulo

# 05

## **NOVAS TENDÊNCIAS DAS INDÚSTRIAS CRIATIVAS NO BRASIL E NO MUNDO**

Marieli Vieira  
Marcelo Milan





# INTRODUÇÃO

O capítulo apresenta um panorama de algumas novas tendências que se apresentam no horizonte das indústrias criativas no Brasil e no mundo, bem como a evolução conjuntural mais recente. A primeira seção trata do futuro do mundo do trabalho, sublinhando o papel transversal das chamadas ocupações criativas. A segunda se concentra no tema da digitalização e nos seus impactos nos diferentes setores culturais e criativos. A terceira seção discute a emergência de novos modelos de negócios no interior das indústrias criativas. Por fim, a quarta e última parte explora a conjuntura recente e consequências da atual pandemia sobre as indústrias e ocupações criativas.

# 1. CRIATIVIDADE E O FUTURO DO MUNDO DO TRABALHO

As transformações no mundo do trabalho permitem observar que os recursos humanos demandados envolvem características cada vez mais subjetivas. Com a substituição do trabalho humano pelo executado por máquinas, a área de recursos humanos, mais seletiva e voltada para um perfil especializado, seleciona menos trabalhadores com as qualificações da revolução industrial anterior e busca neste seleto grupo habilidades complexas que vão além do que os treinamentos tradicionais conseguem transmitir: envolvem características como a capacidade de decisão, de resolução de problemas, de antecipação de situações e de proposição de soluções criativas para os mesmos, assim como a capacidade de liderança. As mudanças em curso incorporam assim a busca por novas potencialidades humanas para serem exploradas em busca de lucro — potencialidades essas que caracterizam em grande medida o profissional criativo e também o trabalhador contemporâneo que não é necessariamente superespecializado, mas capaz de exercer múltiplas funções diferenciadas a partir de sua experiência de vida e que desta forma busca se superar individualmente e se manter no mercado (CARVALHO, 2017).

Florida (2005), ao estudar a classe criativa, a distingue como uma classe capaz de solucionar problemas e experimentar novas ideias de forma autônoma ou independente, tendo essa função como fonte de remuneração, mas não estando esta função restrita unicamente a essa classe. Conforme explica em outro trabalho (Florida, 2012), três habilidades que se exigem da classe criativa são: i) a habilidade de desenvolver o trabalho tradicional; ii) a habilidade cognitiva, que envolve a capacidade de aprender, processar informações e a resolução de problemas, e; iii) a habilidade social, que envolve a capacidade de trabalhar com pessoas e atingir objetivos, exigindo boa comunicação e liderança. As funções que exigem habilidades cognitivas e sociais estão em alta demanda nas grandes regiões metropolitanas e são cada vez mais essenciais ao crescimento das cidades.

A tecnologia da informação e a globalização fizeram surgir a economia baseada no conhecimento, em que há necessidade crescente de habilidades criativas dos

indivíduos. Cauzzi (2016) explica que essas habilidades devem ser interpretadas não como ligadas à sensibilidade artística, talento e genialidade, mas como a capacidade de formular novos problemas, transferir conhecimento, focar em um objetivo. Isto é, a capacidade de se produzir algo novo e adaptável às circunstâncias.

O processo de mudança no trabalho criativo é complexo, dado que a tecnologia não é o único fator causador da mudança. A tecnologia é testada em padrões sociais, institucionais e culturais, sobre os quais vai ocasionar adaptações radicais ou incrementais, ou sofrerá resistência (HEARN, 2020). Por exemplo, Bourreau, Gensollen e Moreau (2012) analisam o impacto da digitalização nos modelos de negócios para o mercado da música e concluem que há maior potencial para ocorrer um *big bang* nos modelos de negócios, em que as empresas experimentam todos os modelos de negócios potenciais, sem se concentrar em um modelo específico. Em alguns casos as inovações radicais podem levar a adaptações suaves ou incrementais nos modelos de negócios. Porém, esse espaço para experimentação nem sempre existe. Assim, as organizações em que o trabalho criativo será encontrado no futuro também estão em evolução (HEARN, 2020).

Ao mesmo tempo, surgem novas configurações e arranjos produtivos, na forma de espaços em que se compartilha o conhecimento, a experimentação e os processos coletivos de inovação. Esses espaços colaborativos são analisados e classificados por Capdevila (2017) como as fábricas-laboratório (*Fab Labs*), espaços comuns de trabalho (*co-working*), espaços de experimentação (*makerspace/hackerspace*) e os laboratórios vivos (*Living Lab*).

As fábricas-laboratório visam explorar ideias novas e experimentar ferramentas de prototipagem e disseminar o conhecimento, não sendo, portanto, o espaço destinado ao desenvolvimento de projetos comerciais (o que deve ser feito fora do *Fab Lab*). Os espaços de *co-working* são espaços, geralmente de escritórios, onde trabalhadores independentes, empreendedores ou pequenas empresas compartilham recursos e estão dispostos a compartilhar os conhecimentos com a comunidade, cobrando uma pequena taxa mensal de acesso às suas dependências. Há também os *hackerspaces* e *makerspaces*, que têm princípios de compartilhamento e *design* aberto, onde se promove o desenvolvimento de laços sociais. Enquanto os *makerspaces* se baseiam no movimento ‘faça você mesmo’, os *hackerspaces* são

baseados no ativismo pela busca de melhorias na comunidade. Finalmente, os *Living Labs* são laboratórios de inovação com foco no usuário, que abordam a perspectiva de influência do cotidiano na criação de valor (CAPDEVILA, 2017).

Outro aspecto importante da economia contemporânea é a fugacidade e as transformações rápidas nas experiências. Os consumidores apresentam versatilidade crescente e ocorre uma inversão das perspectivas, na qual o consumo se torna fugaz de tanto mudarem os desejos dos consumidores. Eles passam a valorizar mais as experiências por meio de uma disponibilização temporária, do que a posse do objeto em si. Portanto, as marcas se tornaram uma promessa de experiência e os objetos de consumo se tornaram portadores de sentidos. Isso leva à marca do progresso técnico e da globalização: um capitalismo baseado na autenticidade e que busca manter a atenção do consumidor e encurtar a duração dos produtos, trazendo uma relação evoluída entre a arte, a cultura e a criatividade (GREFFE, 2015).

Os setores da economia criativa têm organizações de tamanhos diferentes e, segundo Hearn (2020), cada setor determinará muitas das características do trabalho envolvido. As mudanças organizacionais afetarão a extensão em que o trabalho é formal ou informal e baseado em *portfólio*. A digitalização envolve tendências de precarização e de mais trabalho baseado em contratos fora dos cargos permanentes, embora algumas organizações criativas sigam a estratégia de manter esses cargos permanentes para atrair e reter profissionais criativos de alto valor estratégico.

No caso do Brasil, o mapeamento da Firjan (2019) ilustra uma mudança nas relações trabalhistas das indústrias criativas, nas quais estão surgindo novas formas de trabalho juntamente a novos modelos de negócios. Essas formas de trabalho, muitas vezes relacionadas ao processo de digitalização, dão preferência para a flexibilidade e a liberdade, e foram acentuadas por reformas legislativas realizadas recentemente e pelo cenário adverso dos últimos anos. As empresas buscam estabelecer relações mais flexíveis para redução de custos e aumento da competitividade de seus produtos e serviços.

A “pejotização” é uma das formas de trabalho menos tradicionais que tem ganhado espaço, pela qual se contratam profissionais autônomos detentores de microempresas, sem vínculos empregatícios. Esse processo permite que as empresas tenham redução de custos e que os trabalhadores tenham maior liberdade

e flexibilidade (nesse formato de contratação, os trabalhadores podem trabalhar para outras empresas e tentar obter maior remuneração). Em contrapartida, os trabalhadores têm maior instabilidade, pois trabalham sem vínculo e sem os direitos a ele vinculados (FIRJAN, 2019).

Com o mundo se tornando mais conectado, as relações de trabalho estão se alterando e as indústrias criativas já apresentam o aprofundamento da “pejotização”. Conforme dados apresentados pela Firjan (2019), a figura da pessoa jurídica na indústria criativa é mais difundida e usual, o que acontece devido às características do setor, que trabalha com projetos que não tem necessariamente um fluxo contínuo e suas diferentes etapas são executadas por profissionais diferentes. A consolidação da “pejotização” na economia criativa se dá especialmente no setor audiovisual, no qual a Lei do Audiovisual<sup>1</sup> incentiva essa nova forma de prestação de serviço.

As profissões criativas têm sido bastante demandadas, principalmente aquelas que refletem o contexto da transformação digital e valorização da experiência do consumidor. Profissionais que possam auxiliar as empresas a compreender os seus consumidores são demandados crescentemente, como os analistas de pesquisa de mercado, analistas de negócios e relações-públicas. Essas profissões auxiliam na promoção e preservação da imagem das empresas e na sua capacidade de comunicação com nichos específicos do mercado. Na busca pela diferenciação e qualidade na experiência do consumo, aumentou a busca pelos *visual merchandisers*, diretores de criação, chefes de cozinha e *designers*. As empresas também passaram a focar nas novas formas de mídias, com os editores de mídia, e na qualidade da informação, com os programadores e gerentes de tecnologia da informação (FIRJAN, 2019).

Os movimentos de transformação digital são acompanhados de perto pela indústria criativa brasileira. Profissões baseadas em tecnologia e modificação de padrões de consumo têm sido promovidas pela digitalização, e a era digital está mudando o padrão ocupacional das áreas criativas. Assim, se reduz a busca por ocupações tradicionais e aumenta a procura por ocupações voltadas a melhor experiência dos consumidores, como a inclusão no mundo digital (FIRJAN, 2019).

---

<sup>1</sup> Lei 8.685/1993.

Conforme aumenta a conectividade, aumenta a demanda por conteúdo de qualidade, bens e serviços mais criativos, que tendem a ser mais eficientes e rentáveis se oferecidos em grande escala. Dessa forma, são favorecidas as estruturas produtivas mais flexíveis e aumenta a criação de empregos, que não são necessariamente estáveis ou formais, dadas as características dos projetos criativos. Como apresentado pela Firjan (2019), a cultura é a área com o menor número de trabalhadores formais no Brasil. Ou seja, as ocupações criativas têm relação próxima com o aumento das tecnologias e novas formas de organização da produção. A seção seguinte se concentra na digitalização e seu impacto nas indústrias criativas.

## 2. O IMPACTO DA DIGITALIZAÇÃO SOBRE AS INDÚSTRIAS CRIATIVAS

O advento da tecnologia digital abriu muitas possibilidades de *marketing* e distribuição, aumentando o potencial econômico das indústrias criativas. Com o crescente acesso a celulares e dispositivos móveis em geral nos países em desenvolvimento, o papel das tecnologias da informação e comunicação (TICs) na promoção da economia criativa se relaciona cada vez mais com o acesso à informação e compartilhamento de dados, assim como criações multimídia (UNCTAD, 2010).

Empreendedores criativos podem usar as TICs para se comunicarem com fornecedores e clientes, gerenciar finanças, recursos humanos e materiais, assim como comprar e vender bens e serviços criativos *on-line*. Segundo a UNCTAD (2010), as TICs proporcionam elevado potencial sobre as indústrias criativas, pois elas podem alavancar o desenvolvimento de novos elos das cadeias de valor. Isso pode ocorrer por meio da convergência digital, por três formas: i) convergência tecnológica, que se trata da mudança nos padrões de propriedade de mídia, como televisão, jogos, músicas e filmes; ii) convergência de mídia, permitindo o consumo de diferentes mídias, e; iii) convergência de acesso, em que toda a produção e distribuição está se tornando disponível e acessível na Internet.

O aumento do acesso às produções, por banda larga, impulsiona as compras *on-line*, a educação, *downloads* de músicas e outras formas de conteúdo digital. Por isso, a banda larga é essencial para apoiar novas indústrias criativas e ajudar a estimular a indústria e o emprego doméstico. A inclusão digital cada vez mais se mede pela fluência tecnológica e pela criação de conteúdo multimídia, e não somente por computadores ou acesso à Internet. O mais importante é a capacidade de as pessoas fazerem uso dessas tecnologias para a produção de conteúdos criativos (UNCTAD, 2010).

Os efeitos das TICs nas indústrias criativas dependem de como elas incorporam e usam as TICs na produção e na distribuição. Elas podem significar a oportunidade

de desenvolvimento de inovação na produção, distribuição gratuita, reprodução de cópias perfeitas e auxiliar na redução dos custos, propiciando o aumento da diversidade nas produções culturais, criando novos modelos de negócios e oportunidades econômicas. Há também a possibilidade de que alguns autores chamam “morte da distância”, podendo ser eliminada a necessidade de interações face a face. Mas a produção da propriedade intelectual ainda envolve trabalho e transformação, podendo haver efeitos específicos de co-localização pela habilidade e experiência incorporados fisicamente. Com as evidências apontando, na verdade, para uma renovada importância do lugar ou do espaço, por meio por exemplo dos *clusters* (UNCTAD, 2010).

Com a digitalização da produção, se torna possível uma interação mais próxima entre linhas de produtos diferentes. As empresas buscam reaproveitar ou reutilizar os direitos de um produto para a produção, reprodução ou ressignificação de outro, o que multiplica as possibilidades de exploração da propriedade intelectual. Os formatos digitais reduzem ainda o custo de armazenamento e transporte, assim como a possibilidade de degradação. No longo prazo, a possibilidade de lucros de monopólio é reduzida, mas também se abrem novas portas para pequenos produtores (UNCTAD, 2010).

Towse e Hernández (2020) explicam no verbete correspondente que a digitalização tornou possível a transformação de muitos bens em serviços intangíveis, com formatos que possam ser comercializados pela Internet (ou seja, os produtos que antes eram chamados de bens, agora são chamados de serviços). Nos formatos eletrônicos, esses itens podem ser personalizados, reutilizados e transmitidos de uma forma que não era possível anteriormente, quando eram bens tangíveis. Com isso, as políticas de preços mudaram. Agora, em vez de comprar um bem por um preço fixo, os serviços são comprados por uma taxa de licença que permite o acesso por um período específico de tempo (não mais por tempo indeterminado).

O processo de digitalização fez com que esses bens, que anteriormente eram rivais, fossem comparados aos bens públicos, não exclusivos e não rivais, pois é fácil compartilhar arquivos digitais entre usuários sem qualquer pagamento, o que gerou reação por parte das indústrias criativas produtoras de materiais digitais. Apesar da existência da lei de direitos autorais, a digitalização abriu questionamento so-



bre a capacidade dos criadores de apropriarem receitas nesses mercados. A lei de direitos autorais tem medidas de proteção tecnológica sendo usadas para prevenir a distribuição não autorizada, mas a escala de cópias faz com que seja uma tarefa inalcançável aplicá-la totalmente (TOWSE; HERNÁNDEZ, 2020; TOLILA, 2007), visto que se desenvolveram muitas novas formas de divulgação de novos produtos na Internet e uma vasta gama de produtos culturais pode ser reproduzida sem custos (BAUER; LATZER (2016). Muitos produtos da economia criativa são potencialmente digitalizados e isso cria vulnerabilidades e a possibilidade de os produtores não receberem a recompensa adequada pelo investimento intelectual e laboral realizado nos bens e serviços (UNCTAD, 2010).

Antes mesmo da digitalização, as indústrias criativas já eram caracterizadas por altos custos irrecuperáveis de criação dos produtos (protótipos), que dificultava a competição com os *free-riders*, que geram cópias sem financiar os custos de desenvolvimento do produto. De acordo com Bauer e Latzer (2016), um sistema efetivo de direitos autorais poderia mitigar esse problema e dar aos autores o poder de controlar suas obras e proteger o seu investimento inicial na criação de novas obras. Temporalmente a lei de direitos autorais se adaptou às novas tecnologias de produção e distribuição da produção criativa, funcionando bem, desde que os produtos criativos fossem disseminados com suportes tangíveis (livros impressos ou discos). Mas desde que a disseminação dos produtos criativos passou a ser puramente digital, com a crescente desmaterialização do suporte (*downloads* e *streamings*), os direitos autorais têm sido infringidos e contornados.

Com o avanço das tecnologias da informação, avançam também os desafios e oportunidades para as quais as empresas precisam se capacitar, e isso afeta a sua competitividade como consequência da era digital (PILEGE; PLOTA; PILEGIS, 2020). A digitalização muda a sociedade e o comportamento do consumidor, o que faz com que as empresas tenham de dar atenção crescente para a experiência do consumidor. Esse fato ocorre em toda a economia, não somente em setores específicos. Adaptar-se a esse processo exige das empresas novas competências e habilidades, isto é, elas precisam de mais do que aumentos na produtividade. A facilidade da conexão com a Internet dá aos consumidores a possibilidade de consulta à referência em qualquer lugar que estejam, mesmo nas lojas físicas. Portanto, não é mais suficiente

que as empresas afirmem que seus produtos são de qualidade, devem se comunicar e atender seus consumidores, nos canais em que estes estão presentes. No mercado criativo brasileiro as empresas já se preparam para atuar dessa forma (FIRJAN, 2019).

Por sua vez, as tecnologias permitem que as empresas possam explorar novos desafios, tendo acesso a qualquer ambiente geográfico de forma rápida, se tornando mais visíveis no mercado global e podendo explorar retornos crescentes de escala. Essa facilidade reduz os custos e as barreiras à entrada nestes mercados. As tecnologias da informação permitiram o acesso a diferentes plataformas, programas e tecnologias que melhoraram o funcionamento dessas organizações (UNCTAD, 2010; PILEGE; PLOTA; PILEGIS, 2020). Formas que antes eram separadas (som, imagens, texto), agora são integradas por novas técnicas de edição e *softwares*, que abrem possibilidades para novas formas de arte e transformação das já existentes (UNCTAD, 2010).

A possibilidade de prestação de serviços *on-line* pode ser uma boa forma de as empresas dos países em desenvolvimento aproveitarem sua vantagem comparativa em alguns serviços intensivos em mão de obra. Aqui entra o papel do governo em promover o uso das TICs, especialmente nas pequenas e médias empresas, que representam o âmago da indústria criativa e empregam a grande maioria dos trabalhadores criativos nos países desenvolvidos e em desenvolvimento (UNCTAD, 2010).

Conforme explica a UNCTAD (2010), a digitalização parece favorecer a diversidade, com ferramentas de produção digital que permitem aos artistas se diferenciarem de seus colegas, enquanto aos consumidores ela permite a descoberta de novas músicas que combinem com seus gostos específicos. Por outro lado, argumenta-se que a digitalização conduz à homogeneização, tornando menos custoso para os artistas a imitação de outras músicas, e para os consumidores as recomendações feitas com base na popularidade podem reduzir a diversidade.

Outro estudo da UNCTAD (2018) acrescenta que a interação entre a economia criativa e o mundo digital não deveria ser surpresa, pois o ambiente digital é um terreno fértil para operação da economia criativa, puxando alavancas como a escrita, vídeo, música, *software*, fotografia, jogos, pesquisa e desenvolvimento, entre outros. Também avançam as análises de *big data*, realidade aumentada, inteligência artificial, realidade virtual, *blockchain*, *marketing* digital e publicidade *on-line*. Como

defendido por alguns autores, a combinação da esfera digital com as informações, mídia e conteúdo criativo permite a rápida globalização de ideias e informações, e possibilitando um rápido crescimento da economia criativa.

As fronteiras entre mídia, entretenimento, tecnologia e telecomunicações se confundem e a economia criativa se fortalece por impulsos como a conectividade onipresente, o consumidor móvel, a personalização, mudança de plataformas e a necessidade de novas fontes de receitas. Porém, o conteúdo continua tendo a maior importância, com os trabalhadores criativos por trás da geração de conteúdo (conteúdo criativo), sendo a base da indústria criativa (transforma ideias e trabalho criativo em lucros). E a Internet é como as pessoas acessam o conteúdo, seja para informação ou entretenimento (UNCTAD, 2018).

Segundo Bauer e Latzer (2016), a digitalização e a Internet afetaram muitos produtos e serviços: os casos óbvios dos produtos colocados em formatos digitais (músicas, filmes, livros, jogos); a criação de obras culturais (inovação de produto); videogames conectados aos consumidores pela Internet; e o acesso, modificação e disseminação das variações dos produtos culturais. Até mesmo as apresentações ao vivo sofreram impacto da digitalização, pois passaram a ser transmitidas simultaneamente, de forma que o público pudesse acessar eventos distantes dos quais não conseguiria participar — com isso é possível que o público pagante seja muito maior que o local original pudesse comportar, com sua capacidade limitada (dessa forma, podem ser adquiridas fontes adicionais de receita da ‘bilheteria’). Nesse caso, o público é restrito aos pagantes, mas alguns serviços passaram a ser distribuídos gratuitamente (obras literárias, por exemplo). A digitalização afeta também os custos de distribuição para os produtos culturais reproduzíveis — uma versão híbrida era a venda de cópias físicas por lojas *on-line*, agora, com a versão digital do *e-commerce*, se vendem acessos a *streaming* e assinaturas, em que se pode ter acesso a uma ampla variedade de obras.

Neste ambiente de mudanças, as vendas nos mercados digitais em comparação com os mercados tradicionais podem auxiliar na compreensão da escala das transformações. No mercado da música, por exemplo, as vendas pela Internet, em plataformas digitais, passaram a ter grande representatividade no total, e o mercado *on-line* continua a ser impulsionado. Os ambientes virtuais se tornaram

importantes centros de atividades (UNCTAD, 2010). O *streaming* oferece acesso ilimitado a um vasto catálogo de músicas por um preço fixo (o valor da assinatura) ou gratuitamente dentro de um serviço. Com isso, o potencial para descoberta de músicas é ampliado, aumentando o consumo total e sua diversidade (DATTA; KNOX; BRONNENBERG, 2018; ALY-TOVAR *et al.*, 2020; BOURREAU; MOREAU; WIKSTROM, 2022). Os resultados de Nguyen, Dejean e Moreau (2014), de que o *streaming* tem efeito positivo no comparecimento das pessoas em *shows* nacionais e internacionais, sugerem que o *streaming on-line* é um meio que promove a indústria da música e a reforça em vez de prejudicá-la.

O modo de consumo da produção televisiva também mudou. O público está se fragmentando e novos competidores estão surgindo. Os jovens passam cada vez menos tempo em frente à televisão e boa parte deles assistem em formato *catch-up*<sup>2</sup> ou em outra tela. O ato de 'ver televisão' perde, dessa forma, grande parte do seu significado, pois se torna plural. Além de assistir conforme a programação, o usuário pode ver TV em *catch-up*, TV baseada em interatividade, pode comprar programas de vídeo ou assinar serviços, gravar programas ou ainda ficar longe por meio do consumo de programas disponíveis em plataformas acessíveis diretamente na Internet. A cultura de menor risco e as regulamentações acentuam a dificuldade de competir com as produções do YouTube, Netflix, Amazon, HBO, entre outras plataformas (BENHAMOU, 2015).

Com a digitalização dos cinemas, de acordo com André (2017), os estúdios tendem a se concentrar menos em obras com grandes orçamentos e que tenham potencial para atingir o mercado internacional. As melhorias trazidas pela digitalização não têm um aspecto claro junto aos espectadores cinematográficos, pois boa parte delas foram motivadas por interesses econômicos e pressões concorrenciais. Com mudanças nos processos e equipamentos, por outro lado, a digitalização das cópias barateia os custos de fabricação e transporte, aumentando os lançamentos simultâneos e reduzindo a abertura à pirataria.

---

<sup>2</sup> Modalidade de TV por assinatura em que o usuário pode assistir aos conteúdos em qualquer momento posterior à exibição.

Com as artes cênicas não seria diferente. Apesar do caráter tradicional, sempre há espaço para incorporar inovações e mudanças na forma de operação e na forma como suas expressões são ofertadas ao público. As artes cênicas, assim como outros setores culturais e criativos, fazem parte do fenômeno da formação de valor por bens intangíveis. Com a digitalização, as peças de teatro e apresentações de dança desse setor passaram a envolver simultaneamente projeções, interações e fragmentações vindas de diferentes localidades. As tecnologias digitais e suas ferramentas trouxeram muitas possibilidades de criação para a produção de conteúdo artístico. O acesso às apresentações tem sido ampliado por meio da Internet, por exemplo, com o uso do serviço de *streaming* de peças teatrais e musicais nacionais e internacionais<sup>3</sup>. Essa plataforma em particular consegue alcançar maior número de espectadores com baixo custo de difusão e tem o objetivo de difundir essa expressão artística (PERUFFO; CAUZZI; COUTO, 2020).

Os museus, importantes no contexto cultural e econômico por serem instituições que preservam e valorizam o passado, também sentem a necessidade de inovar na forma como apresentam os seus acervos e exposições. A digitalização possibilita que os acervos dos museus sejam registrados em bancos de dados, a automação dos processos de conservação (e muitas instituições fazem a digitalização de acervos), a disponibilização das obras digitalizadas *on-line*, e mesmo a realização de visitas virtuais. A digitalização é uma aliada para a conservação física dos acervos e também para aumentar a amplitude da comunicação com os públicos dos museus (MARTINS; CARMO; MARTINS, 2018).

A leitura foi outro hábito repaginado pela digitalização. Livros, jornais e revistas podem ser lidos ou ouvidos por meio das mídias digitais. O mundo digital permitiu que os materiais na totalidade, previamente impressos, pudessem ser digitalizados, assim como permitiu a produção de textos inéditos que já nascem no formato digital (como os *e-books* de obras inéditas) e podem ser acessados pelos celulares, *tablets* e computadores. De acordo com Waldfoegel (2018), a autopublicação é um fato novo que merece destaque no mundo dos livros, porque após a digitalização os autores

---

<sup>3</sup> Via plataforma Cennarium, por exemplo ([www.cennarium.com.br](http://www.cennarium.com.br))

podem publicar seus próprios livros sem o auxílio de uma editora tradicional, levando seu trabalho direto para os leitores eletronicamente ou através de impressão.

Waldfoegel (2018) ainda relata que, na fotografia, a digitalização transformou o processo de criação e distribuição de imagens, trazendo redução de custos e uma grande quantidade de novos trabalhos. Inicialmente havia a necessidade de um filme exposto, que era levado para um laboratório e necessitava de algum tempo para a impressão da foto. Em seguida, passaram a existir, nas cidades, pequenos laboratórios que produziam impressões em uma hora. Com as mudanças tecnológicas vieram as câmeras de alta qualidade e posteriormente as câmeras digitais, que permitiam inclusive o compartilhamento instantâneo. Outro marco da fotografia digital foi a inclusão da câmera em *smartphones*, paralelo ao aparecimento de fotos em plataformas de compartilhamento. Sem qualquer esforço, qualquer pessoa poderia produzir imagens, aumentando a oferta e levando à queda dos preços.

Para Benhamou (2015), a digitalização contribui para o ofuscamento das categorias, pois se passa de ligações entre conteúdos para uma dupla convergência: a primeira é a dos materiais, com a possibilidade de ler um livro, assistir a filme, ler um jornal, assistir televisão ou jogar um videogame, tudo no mesmo telefone ou *tablet*; a segunda é a convergência do conteúdo, em que o rádio pode ser assistido em vídeo, jornais oferecem vídeos, os livros em formatos digitais podem direcionar a *links* de músicas ou outros conteúdos (há uma aproximação ou convergência das mídias).

As tecnologias e os meios digitais têm forte impacto sobre as atividades criativas, afetando os ambientes externo e interno de operação das organizações. Boa parte das empresas dos setores criativos tem a tecnologia integrada nas suas atividades e o ambiente digital propicia o desenvolvimento de vantagens. O ambiente mais competitivo levou ao desenvolvimento de novos modelos de negócios (PILEGE; PLOTA; PILEGIS, 2020) ou mesmo a adaptações de modelos que já se encontravam disponíveis (LI, 2020), que permitem a exploração de novas possibilidades, permitindo, por exemplo, que se rentabilizem diferentes aspectos do negócio (UNCTAD, 2010). Na próxima seção alguns desses modelos de negócios são apresentados.

### 3. NOVOS MODELOS DE NEGÓCIOS NAS INDÚSTRIAS CRIATIVAS

A revolução digital trouxe novos desafios às indústrias criativas, gerando a necessidade do desenvolvimento de novos modelos de negócios apropriados para a comercialização dos produtos e serviços inovadores produzidos. Com a chegada da Internet e da digitalização, houve uma grande mudança no acesso às plataformas de comunicação e conteúdos. Apesar da destruição de algumas profissões, outras têm sido criadas. A digitalização possibilitou o aumento da capacidade de reprodução e redução dos custos dos produtos culturais. Com isso se verifica também o lado negativo, pelo aumento da pirataria digital, ou seja, a reprodução e divulgação de obras sem a devida autorização do seu autor ou detentor do direito intelectual. A proteção da propriedade intelectual promove a inovação e a criatividade. Porém, alguns autores defendem que a cópia privada, não a pirataria em escala empresarial, pode trazer alguns benefícios ao bem-estar social (Tolila, 2007). Por esse motivo, não deveria haver restrição da distribuição de conteúdos na Internet, pois isso afetaria a globalização da informação. Porém, no longo prazo, os efeitos provavelmente são negativos (OLIVEIRA, 2013).

A convergência digital, que se trata da união de diversas funções em um único dispositivo, altera os modelos de negócios, as estruturas e as formas de abordagem das indústrias criativas. O principal desafio da convergência digital é atingir uma relação mais interativa com os consumidores, que estão mudando os seus comportamentos. Dessa forma, o estímulo para as indústrias criativas é que sejam deixados para trás os modelos de negócios que não acompanham a era digital. Os modelos de negócios tradicionalmente adotados pelas indústrias criativas caracterizavam-se por uma plataforma de dois lados (*two-sided markets*), de um lado os anunciantes colocavam os seus *spots* publicitários e de outro ficavam as audiências. A rentabilidade e dinamismo dessas plataformas se davam pelo efeito rede, pelo qual o

aumento dos consumidores levava ao aumento da publicidade pelos anunciantes (OLIVEIRA, 2013).

Com a chegada da era digital, os setores criativo e cultural se tornaram mais complexos. Segundo a OCDE (2007), por meio do aparecimento do *user-generated content* (conteúdo gerado pelo usuário), a substância da produção é criativa e cada vez mais produzida pelo público, não por profissionais pagos, e isso acontece devido à facilidade de explorar novas ferramentas e maior participação da Internet na vida das pessoas (OLIVEIRA, 2013). Com o *user-generated content*, a quantidade de conteúdo disponibilizado na Internet aumentou bastante e os consumidores passaram a dividir seu tempo em diferentes canais de distribuição. Isso levou o mercado da informação *on-line* a pensar principalmente no usuário, afastando-se dos modelos convencionais (centrados nos editores).

As redes sociais passaram a suportar a criação e distribuição de conteúdo do tipo *user-generated content* e, além da oferta de conteúdos, mudou também o *marketing*, que passa a ser personalizado, capaz de gerar efeitos mais localizados. A publicidade de massa foi sendo deixada para trás e sendo mais usada a publicidade *on-line*, menos jornalística e televisiva (OLIVEIRA, 2013).

O *user-generated content* veio, portanto, exigir maior esforço na escolha do modelo de negócios mais adequado para venda dos produtos e serviços. Por isso, segundo Oliveira (2013), é importante que as indústrias criativas se adaptem às mudanças e suas consequências, encontrando novas formas de melhorar a qualidade e conveniência dos produtos ou serviços. Dada a participação crescente do consumidor, passou a ser necessário entender o que impulsiona a criação e consumo de conteúdo.

A facilidade de acesso fez com que os consumidores pudessem acessar conteúdos mais convenientes na indústria de mídia digital, adaptados às suas necessidades e desejos. As principais atividades *user-generated content* são os *blogs*, fotos, vídeos e as páginas da *web*. Com essa facilidade gerada pela Internet, os modelos de negócios até então existentes foram prejudicados, pois, fica reduzida a capacidade de controlar como os conteúdos chegam aos consumidores finais. A mudança do modelo de negócios é uma das estratégias que os detentores de direitos autorais podem usar para enfrentarem as ameaças de pirataria (OLIVEIRA, 2013).



A inovação em modelos de negócios busca assim deixar para trás os modelos desatualizados pela evolução tecnológica e não é uma realidade nova. Porém, segundo Oliveira (2013), não existe definição única para modelo de negócios. Para Rappa (2004, p. 34, *tradução própria*), os modelos de negócios “especificam o que as empresas fazem para criar valor, como se situam a montante e a jusante dos seus parceiros na cadeia de valor, e o plano de ação que tem com seus consumidores para gerar receitas”. Laudon e Traver (2014, p. 58, *tradução própria*) definem os modelos de negócios como “o conjunto de atividades planejadas, desenhadas para resultar em lucro em um mercado”.

Segundo Osterwalder e Pigneur (2010, p. 14, *tradução própria*), um modelo de negócio “descreve a lógica como uma organização cria, proporciona e obtém valor”. Os autores descrevem um modelo através de nove blocos que cobrem quatro áreas de um negócio: clientes, oferta, estrutura e viabilidade financeira. O modelo de negócios é visto como um projeto cuja estratégia será implementada pelas estruturas, processos e sistemas organizacionais. Os blocos nove blocos são:

- segmento de clientes: uma empresa atende um ou vários segmentos de clientes (os clientes são o centro de qualquer modelo de negócios);
- proposta de valor: usada para resolver os problemas e satisfazer as necessidades dos clientes — descrita como conjunto de produtos ou serviços, inovadores ou similares aos já existentes, mas com características diferenciadas;
- canais: comunicação, distribuição e vendas por meio dos quais os clientes conhecem a empresa, recebem as propostas de valor e podem adquirir produtos e serviços e obter o apoio pós-aquisição;
- relacionamento com o cliente: é estabelecido e mantido com cada segmento de clientes, de relações pessoais às automatizadas, auxiliam na aquisição de clientes, manutenção destes ou aumento das vendas;
- fluxos de receita: resultam de propostas de valor oferecidas com sucesso aos clientes (fluxo financeiro), podendo ser gerado pela venda de ativos, pelo licenciamento ou pela comissão de publicidade de produtos;

- recursos-chave: são os ativos necessários para oferecer e entregar os elementos descritos anteriormente, para serem gerados lucros — para que o modelo de negócios funcione, esses são os ativos mais importantes (recursos físicos, intelectuais, humanos e financeiros);
- atividades-chave: ações mais importantes realizadas pela empresa para que seu trabalho seja exitoso — diferem umas das outras e dependem do modelo de negócios;
- parcerias-chave: atividades terceirizadas e recursos adquiridos fora da empresa — redes de fornecedores e parceiros, que podem ser alianças estratégicas entre não concorrentes, alianças estratégicas entre concorrentes (coopetição ou cooperação + competição), *joint ventures* para desenvolver novos negócios ou relações entre comprador e fornecedor para garantir o fornecimento confiável;
- estrutura de custos: os elementos do modelo de negócios resultam na estrutura de custos (diferentes modelos de negócios têm diferentes estruturas de custos, reduzidos ou mais elevados).

Osterwalder e Pigneur (2010) descrevem alguns padrões de modelos de negócios que têm recebido ênfase nos últimos anos: *unbundling* (desmembramento), *long tail* (calda longa), plataformas *multi-sided* (com múltiplos lados), *free* (livre) e *open business* (aberta). O *unbundling* traz o conceito de corporação “desmembrada” e indica haver basicamente três tipos diferentes de negócios: relacionamento com o cliente, inovação de produtos e infraestrutura. Cada um desses tipos têm diferentes características econômicas, competitivas e culturais, e podem existir em uma única corporação, mas são idealmente desagregados em entidades separadas para evitar conflitos ou compensações (*trade-offs*) indesejáveis. Como exemplos é possível citar o setor de telecomunicações móveis e a indústria de bancos privados (HAGEL; SINGER, 1999; OSTERWALDER; PIGNEUR, 2010).

Em seu trabalho, Osterwalder e Pigneur (2010) argumentam que os modelos de negócios *long tail* são sobre vender menos ou mais, ou seja, oferecem um grande número de produtos de nicho e cada um deles é vendido com menos frequência. A

ideia é de que o conjunto total das vendas permita a empresa ser tão lucrativa quanto as empresas tradicionais seriam com poucos *best-sellers*. Esses modelos necessitam de custos baixos de estoque e plataformas que disponibilizam o conteúdo para os compradores interessados.

O conceito de *long tail* foi criado por Anderson (2006) para descrever a mudança no mercado da mídia, da venda de poucos itens de sucesso em grandes volumes para a venda de muitos itens em quantidade relativamente pequena. Para o autor, esse fenômeno teria sido desencadeado por três gatilhos: a democratização das ferramentas de produção (queda dos custos e aumento do acesso às tecnologias), democratização da distribuição (distribuição digital de conteúdo) e queda dos custos de pesquisa de mercado (ficou mais fácil conhecer o interesse dos potenciais compradores). Esses modelos de negócios têm como exemplos o Netflix, YouTube e Facebook.

As plataformas *multi-sided* representam o terceiro padrão apresentado por Osterwalder e Pigneur (2010) e reúnem dois ou mais grupos de clientes interdependentes entre si. Essas plataformas são importantes para um grupo de clientes somente se outro grupo de clientes também estiver presente, pois ela cria valor ao facilitar as interações entre os grupos. O valor dela cresce enquanto atrai mais usuários, o que é conhecido como efeito de externalidade de rede. Como exemplos há o Google, Visa e Microsoft Windows.

Essas plataformas são também chamadas mercados *multi-sided*, e são um fenômeno empresarial importante que existe há muito tempo, mas ganharam espaço com o surgimento das TICs. A plataforma atrai e serve a todos os grupos simultaneamente para gerar valor, e o valor da plataforma para um determinado grupo depende da quantidade de clientes que estão do outro lado da plataforma. Muitas vezes as plataformas *multi-sided* enfrentam o dilema do ovo e da galinha, o que para Osterwalder e Pigneur (2010), pode ser resolvido por meio do subsídio a um segmento de clientes — embora haja custos para atrair todos os grupos de clientes, por vezes para atrair um segmento (os clientes do “outro lado”) para a plataforma é preciso fazer uma proposta de valor barata ou gratuita (free). Para exemplificar com uma empresa que oferece um jornal gratuito, ela precisa de muitos leitores para atrair publicidade e precisa também de anunciantes para poder financiar a produção e distribuição do jornal.

O quarto modelo de negócios mencionado por Osterwalder e Pigneur (2010) é o modelo de negócio aberto, que pode ser utilizado pelas empresas para criar valor em colaboração com parceiros externos. Isso pode ser feito pela exploração de ideias externas na empresa ou pelo fornecimento dos ativos, ou ideias da empresa às partes externas — remetendo à ideia de inovação aberta. Chesbrough (2006), responsável pela discussão original do modelo, defende que com o conhecimento distribuído, as empresas podem criar mais valor e explorar melhor sua própria pesquisa, caso integrem conhecimento externo. Para ele, produtos, tecnologias e conhecimento que estiverem ociosos na empresa podem ser monetizados com a disponibilização a outras organizações por licenciamento. Exemplos são a Procter & Gamble e InnoCentive<sup>4</sup>.

Os modelos de negócios abertos são formas de negócios que rompem com os paradigmas de ilegalidade e informalidade, contribuindo para a livre circulação da produção cultural e criativa e fazendo com que a receita dos criadores não seja proveniente apenas de direitos autorais. Esses modelos têm várias motivações, sejam elas financeiras, de compromisso social ou artístico, ou ainda ideológicas. Há alguns aspectos que são comuns: eles estão ligados a redes de profissionais que trabalham de forma parecida, são incentivados pela produção e criação de arte, usam novas tecnologias e encontram novos espaços no mercado, são diferenciados e criam seus próprios espaços de distribuição e vínculo com o público (CASTRO, 2008).

Outro modelo de negócios é o *free*, ou gratuito, em que pelo menos um segmento de clientes é beneficiado por uma oferta gratuita. Padrões diferentes tornam essa oferta possível e os clientes não pagantes são financiados por outra parte do modelo de negócios, por outro segmento de clientes pagantes ou pelo próprio consumidor por outra compra. Nos anos recentes, as ofertas gratuitas explodiram, especialmente na Internet. As empresas conseguem oferecer produtos de graça e ainda obter receitas substanciais porque determinados custos de produção caíram drasticamente, como a capacidade de armazenamento de dados *on-line*. Porém, as receitas ainda devem ser geradas de alguma forma (OSTERWALDER; PIGNEUR, 2010).

---

<sup>4</sup> Empresa de inovação aberta, cujo foco está na solução de desafios complexos não resolvidos pelas organizações.

O 'grátis' não é um conceito novo, apenas teve uma ressignificação, provando sua possibilidade de ser compatível com rentabilidade (SEVILLA, 2011).

A integração de produtos e serviços gratuitos em um modelo de negócios pode ser viabilizada por meio de diferentes padrões, explicados por Osterwalder e Pigneur (2010): i) plataformas *multi-sided*; ii) modelo *freemium*; e iii) modelo *bait & hook*. A oferta gratuita com base em plataformas *multi-sided* (baseada em publicidade), de um lado atrai usuários com conteúdo, produtos ou serviços gratuitos, e de outro gera receita pelo espaço vendido aos anunciantes (OSTERWALDER; PIGNEUR, 2010). Quanto maior a audiência da plataforma, maior o interesse pelos anunciantes em pagar por anúncios, em busca de aproveitar as externalidades de rede cruzada entre anunciantes e consumidores (OLIVEIRA, 2013).

Buscando enfrentar os desafios das mídias digitais, um dos modelos de negócios emergentes é o *freemium*, que se trata basicamente do consumo *free* e *premium* dos produtos ou serviços. Mescla de assinatura e publicidade (OLIVEIRA, 2013), o *freemium* se refere a modelos baseados principalmente na *web*, sendo caracterizado por uma grande base de consumidores que se beneficiam de forma gratuita e sem compromisso (boa parte dos quais nunca se tornam pagantes, e cerca de 10 por cento se tornam clientes *premium*). É esta pequena base de clientes que permite a utilização pelos usuários não pagantes, o que é permitido graças a uma redução do custo de servir aos usuários adicionais (OSTERWALDER; PIGNEUR, 2010).

O *Spotify* é um exemplo de modelos de negócios *freemium*, em que os usuários podem se inscrever e utilizar uma conta básica gratuitamente para usufruir de álbuns de músicas, audiolivros e *podcasts*. O serviço gratuito, claro, tem algumas restrições, como a possibilidade limitada de pular para a próxima faixa e não ser possível fazer *download* do conteúdo. Por uma taxa mensal, os usuários se tornam clientes *premium* e podem realizar *downloads* para usufruir do serviço *offline* e sem limites de mudanças de faixa.

A publicidade em algumas variações do modelo *freemium* representa apenas uma pequena parte da receita, e muitas vezes é uma estratégia para valorizar o serviço *premium*. Para que os negócios baseados no *freemium* sejam viáveis, devem ser oferecidos produtos diferenciados, que permitam ao consumidor a percepção de que houve acréscimo de valor em relação ao conteúdo gratuito, e, deve ser criado

no consumidor um sentimento de posse e satisfação pelo consumo dos produtos oferecidos (SEVILLA, 2011).

*Bait & hook* (isca e anzol), referido por Osterwalder e Pigneur (2010), é um modelo de negócios que faz uma oferta inicial atraente, barata ou gratuita, incentivando que os clientes façam compras futuras de produtos e serviços relacionados. Esse padrão de modelos de negócios também é chamado de ‘líder pela perda’ ou *razor & blades* (navalha e lâminas). Líder pela perda indica que uma oferta inicial ocorre, por vezes, com prejuízo, com o objetivo de gerar lucros com as compras que virão. *Razor & blade* é um modelo de negócios popularizado pelo americano inventor da lâmina de barbear descartável, King C. Gillette — no começo do século XX, quando o primeiro aparelho de barbear foi comercializado. Os cabos das navalhas foram vendidos com grandes descontos ou até mesmo distribuídos com outros produtos, no intuito de criar demanda para as lâminas descartáveis. Com o registro das patentes, a Gillette garantiu que os concorrentes não pudessem oferecer lâminas mais baratas para os cabos de barbear.

A condição econômica global e as novas tecnologias abrem espaço para o surgimento de novos modelos de negócios e novas organizações. A formação de redes colaborativas e iniciativas até então pouco utilizadas, com modelos que passam a ser baseados na produção de muitos para muitos e não mais de poucos para muitos, permite a exploração de novos nichos de mercado, criando diversidade cultural e novos públicos (CASTRO, 2008).

Novos modelos de negócios têm sido criados pensando também no avanço da degradação ambiental, por exemplo. Para impulsionar comportamentos mais conscientes e sustentáveis na indústria e nos consumidores, com o aumento da velocidade com que os produtos se tornam obsoletos, a sociedade passa a se preocupar com iniciativas que utilizem o mecanismo da economia compartilhada. Na área da moda, a partir do ano de 2016, surgiram as ‘roupatecas’, cujo objetivo é compartilhar peças permitindo, por uma assinatura mensal, o empréstimo. O assinante pode retirar várias peças por vez e permanecer com elas por alguns dias, e com a devolução faz a retirada de novas peças. Esse modelo de negócio pode ser considerado inovador na significação dos produtos, pois não considera apenas os usuários — atraídos também pela ideia de sustentabilidade ambiental (NICOLETTI; FREIRE, 2018).

No mercado audiovisual, um novo modelo que se consolidou surgiu com a *Nollywood*, ou o mercado de cinema da Nigéria, que se tornou o segundo maior gerador de empregos no país. A indústria cinematográfica nigeriana começou com produção artesanal e foi aprimorando-a, passando a produzir apenas filmes digitais cujas narrativas olham para o continente africano (CASTRO, 2008).

Considerando a discussão anterior, é perceptível que a inovação em modelos de negócios requer a habilidade em imaginar aquilo que não existe, isto é, criatividade. Segundo Osterwalder e Pigneur (2010), isso pode ser feito explorando seis técnicas diferentes:

i) percepções do cliente: a abordagem de um modelo de negócios por meio de uma compreensão sólida dos clientes pode levar à descoberta de novas oportunidades e é um princípio orientador para a criação do modelo de negócios;

ii) ideação: na fase da ideação, é gerado grande número de ideias de modelos de negócios (tipo *brainstorm*) e posteriormente as melhores (mais viáveis) são selecionadas. Isso requer a participação de pessoas de toda a organização, um grupo diversificado. Não se trata de olhar para trás, pois o passado indica pouco sobre as possibilidades futuras dos modelos de negócios. Também não é sobre olhar para os concorrentes, pois inovação do modelo de negócios não é cópia, mas criação. Projetar modelos de negócios digitais deve desafiar o que já existe para atender necessidades insatisfeitas, novas ou ocultas dos clientes;

iii) pensamento visual: se refere às ferramentas visuais, como imagens, esboços, diagramas e notas, pois é difícil entender de verdade um modelo sem esboçá-lo. Isso provavelmente vai gerar uma discussão construtiva em que novas ideias de modelos de negócios surgirão;

iv) prototipagem: ferramenta poderosa para a inovação em modelos de negócios, a prototipagem pode dar uma força importante para o projeto do modelo de negócios. Essa técnica permite a visualização de um futuro potencial do modelo de negócios e nos ajuda a explorar diferentes direções que o modelo

de negócios pode tomar. É preciso construir vários protótipos para averiguar com profundidade as vantagens e as desvantagens;

v) narrativa de histórias: auxilia em descrever os novos modelos de negócios de uma forma que facilite a comunicação, abra as cabeças pensantes para novas possibilidades e se discuta de forma aprofundada o modelo de negócios e sua lógica subjacente;

vi) narrativa de cenários: a orientação por cenários pode ser útil para o projeto de novos modelos de negócios ou na inovação em torno dos modelos já existentes, tornando tangível o que antes era abstrato, descrevendo situações específicas ou ambientes futuros — forçando a reflexão e tornando mais nítida a compreensão do modelo e das adaptações necessárias.

De acordo com Li (2020), a escolha de um modelo de negócios define objetivos, motiva o esforço, coordena atividades e distribui os recursos, assim como define as fontes das receitas e estrutura de custos. O projeto de um modelo de negócios define a lógica de valor daquela empresa e a escolha do modelo de negócios estabelece os limites disponíveis para as estratégias operacionais. Portanto, o modelo de negócios é fundamental para o desenvolvimento e sobrevivência de uma organização.



## 4 CRIATIVIDADE EM TEMPOS DE PANDEMIA

Com a chegada da pandemia da Covid-19 veio o fechamento das fronteiras, instituições e proibição de eventos ao vivo ou envolvendo grandes contingentes populacionais em espaços reduzidos ou fechados. As indústrias culturais e criativas precisaram se adaptar rapidamente a estas condições inesperadas, e logo sem muita preparação, ficando fortemente dependentes da infraestrutura digital à qual tinham acesso.

O setor de indústrias criativas é muito amplo e possui inúmeros aspectos favoráveis e outros desfavoráveis para acomodar situações de surpresa. Boa parte desse setor é dependente do público em espaços, lugares e experiências que envolvem proximidade física, mas outra parte não tem essa necessidade. Assim como os outros setores econômicos, as indústrias criativas estão sendo impactadas pela pandemia de muitas maneiras e não há como prever que a capacidade criativa tornará essa indústria mais resiliente que as outras (HARPER, 2020).

À medida que surgem expectativas de transição para o pós-pandemia, as características favoráveis do setor criativo podem vir à tona. De acordo com Harper (2020), deve-se considerar que: i) há alto investimento em tecnologia, o que permite que o conteúdo do setor seja entregue de maneira remota; ii) a força de trabalho é diversificada, desde o trabalhador artesanal (único criador) até as grandes empresas cuja força de trabalho é incentivada a inovar constantemente; iii) há integração com opções de estilo de vida, que tornem o setor da indústria cultural popular entre os consumidores, aliviando situações da vida cotidiana ou mesmo se conectando com a vida emocional do consumidor; e; iv) é um notável centro de mudança, de tal forma que as indústrias culturais representam mudanças e evoluem com aspectos culturais, sociais e políticos.

Momentos de crise e desafios, como os que foram trazidos pela pandemia, podem levar as pessoas a novos contextos e ocasionar a alteração dos seus hábitos de consumo. A digitalização da cultura e o acesso à cultura *on-line* se aceleraram, e ao redor do mundo foram criadas diversas soluções para compartilhamento do patrimônio cultural de forma digital, devido à necessidade de distanciamento social,

como gestão da cultura, visitas virtuais a museus, transmissão de *tours* guiados às exposições, entre outras. Mediante a exploração das possibilidades de uso das novas tecnologias, foram criadas soluções de consumo, que apesar de não substituir os sentimentos da realização presencial e por vezes não fornecer a renda necessária ao setor, fez com que se mantivesse viva a esperança de um futuro para essa indústria, que depende da promoção de condições favoráveis a esses novos modelos de negócios e a disponibilização de infraestrutura digital (PILEGE; PLOTA; PILEGIS, 2020).

Entre os impactos que a pandemia proporcionou ao setor cultural, estão as vulnerabilidades do setor que já existiam antes, como a incerta subsistência dos artistas e trabalhadores culturais e o reduzido orçamento das instituições culturais. As indústrias culturais e criativas foram gravemente afetadas, sejam elas grandes ou pequenas indústrias (UNESCO, 2020).

Os empreendedores criativos se depararam com grandes desafios devido ao isolamento social pela pandemia da Covid-19. Por exemplo, Serra e Carvalho (2020) buscaram compreender os desafios e impactos da pandemia aos músicos e professores de música da cidade de Bauru-SP. O trabalho dos artistas do setor de música é, muitas vezes, enquadrado como autônomo. A pesquisa destacou que a pandemia trouxe a necessidade de adaptação das rotinas de trabalho por parte dos profissionais e dos alunos, exigindo ainda mais criatividade e ocasionando a queda da renda, com o fechamento dos estabelecimentos e perda de alunos.

Para o Brasil em geral, o setor cultural apresenta uma grande diversidade e heterogeneidade, característica que se justifica dados o tamanho do país e a variedade étnica que o forma. Apesar de essa heterogeneidade dificultar a mensuração das atividades artístico-culturais, o estudo de Machado *et al.* (2020) salienta que parte do setor terá parte do impacto da pandemia sobre a demanda absorvido pelo aumento do consumo dos serviços digitais, como os segmentos fonográfico, audiovisual e editorial. Os segmentos de serviços culturais fora do domicílio, como as atividades artísticas, criativas e espetáculos seriam negativamente afetados e proporcionariam um impacto significativo no setor e na economia, pela paralisação das atividades em função do isolamento social e pelas consequências que dessa interrupção causaria ao longo da cadeia produtiva desse setor.

A pandemia ocasionou o fechamento de 90% dos museus do mundo e 13% deles não reabrirão. Perdendo boa parte das suas receitas e tendo que recorrer às demissões, os museus ao redor do mundo passaram a enfrentar maiores desafios de viabilidade financeira além da dificuldade de adaptação ao mundo digital trazido pela pandemia da Covid-19. Os museus tiveram que adaptar também seus processos internos para reabertura e atendimento ao público em uma nova realidade. A necessidade de adaptação foi tão rápida, para sobreviver, que não se pode evitar pensar no convite à reinvenção (LETELIER, 2021).

Florida e Seman (2020) estimam que, de todas as ocupações criativas, os fotógrafos sejam os que vão sofrer as maiores perdas de empregos, pois o distanciamento social afeta a fotografia de retratos e causa o adiamento dos eventos maiores. Fotógrafos comerciais poderão perder os seus empregos enquanto as indústrias lutam contra os efeitos da Covid-19 e as publicações impressas e *on-line* também verão a necessidade de dispensar empregados, o que afeta também os fotógrafos. Já os setores mais afetados devem ser os de belas-artes e artes cênicas, o que inclui as artes visuais como teatro, dança e música, que dependem de apresentações ao vivo.

A pandemia, porém, está produzindo forças que podem transformar as cidades e o modo como as pessoas vivem ou trabalham, conforme o que enumeram Florida, Rodríguez-Pose, Storper (2021):

- Cicatriz social: o medo introduzido pela pandemia pode fazer com que as pessoas evitem locais com aglomerações por um período após a pandemia, o que pode influenciar as escolhas de residência, viagem e deslocamento, assim como a viabilidade de negócios e espaços de convivência;
- O experimento forçado do bloqueio: longos confinamentos deixarão um legado sobre a forma como se trabalha, se compra, se interage e se vive. Os bloqueios mostraram haver diferentes maneiras de viver e trabalhar, que podem ser substitutos ou complementares;
- A necessidade de proteger o ambiente urbano contra estes e futuros riscos para a saúde e o clima: são necessárias mudanças para facilitar o distanciamento social e padrões de higiene adequados. No longo prazo, é necessário planejamento para responder às ameaças futuras de pandemias e eventos climáticos;

- Mudanças na forma de construção urbana, imóveis, *design* e paisagens urbanas: algumas mudanças nos espaços (internos e externos), ocorridas devido ao distanciamento físico e social serão mantidas mesmo após a ameaça ter passado, o que pode levar a mudanças permanentes no modo como as pessoas vivem ou trabalham.

Florida, Rodríguez-Pose e Storper (2021) argumentam sobre como as mudanças podem afetar os trabalhadores. O trabalho remoto pode aumentar o bem-estar, visto que é reduzido o tempo com deslocamento e os trabalhadores podem dedicar mais tempo à família. Porém, também podem encontrar dificuldade em se manterem focados e produtivos se permanecerem longos períodos longe do local anterior de trabalho, sem os superiores para monitorar a sua produtividade. O teletrabalho não parece ser uma boa opção para grupos grandes e de alto contato, nem quando ocorre a incorporação de novos colegas, mas certamente terá seu uso acelerado com o experimento forçado. Outra possibilidade é a mudança da interação para o modo de trabalho híbrido, que combina interações presenciais e interações à distância.

Quanto às empresas, podem usufruir de vantagens com a economia de aluguel de espaços físicos, necessidade de menos espaço, e com a eficiência dos funcionários (menos tempo gasto em reuniões e bate-papo). Porém, a comunicação presencial tem algumas vantagens sobre o contato digital, pois é mais efetiva com a visualização das expressões faciais e linguagem corporal. Em adição, tem-se que pessoalmente se constroem relacionamentos e redes sociais que facilitam os projetos complexos necessários no trabalho criativo (FLORIDA; RODRÍGUEZ-POSE; STORPER, 2021).

Como será o mundo na nova realidade pós-pandemia? Sabe-se que o entretenimento não terá fim, mas mudanças serão necessárias. A economia criativa é um dos setores de maior risco em tempos de pandemia e, conforme esclarecem Florida e Seman (2020), seu papel na vida e bem-estar social vai muito além da função direta — danos duradouros à economia criativa podem afligir nossa cultura e qualidade de vida. Para que a economia criativa sobreviva e floresça novamente, é necessária uma estratégia de recuperação público-privada, com apoio financeiro e suporte técnico às organizações criativas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações radicais na economia, proporcionadas pelas novas tecnologias, em particular a digital, se refletem principalmente no tipo de trabalho executado e no perfil dos trabalhadores demandados pelas empresas. O regime de trabalho tradicional, de estabilidade do emprego e da renda deixa de existir para amplas parcelas da classe trabalhadora. Contratos temporários, por projeto, de curta duração, sem identificação da destinação ou finalidade dos proventos (aposentadoria, férias, alimentação, seguro saúde, etc) permitem uma maior flexibilidade, inclusive do ponto de vista da jornada, mas ao custo de maior precarização e incertezas. Estas mudanças foram o objeto da primeira seção deste capítulo.

A segunda seção destacou que as mudanças frequentes em todos os processos, trazidas pela digitalização, afetam a economia de diferentes formas. A transformação tecnológica modifica as condições de produção, mudando os elementos do processo de trabalho, como o próprio perfil da tecnologia, os processos produtivos, o tipo e a natureza do trabalho efetuado, as redes de distribuição e as relações entre firmas, fornecedores e consumidores. Do ponto de vista do consumo, a tecnologia modifica a forma como os bens e serviços são acessados, inclusive a rápida mudança no consumo de um bem ou serviço para outro. As indústrias criativas estão no centro destas transformações, tendo de responder rapidamente aos desafios tecnológicos e informacionais.

Especificamente com relação às firmas, os modelos tradicionais de negócios são superados e surgem novas formas de organização das empresas e suas relações internas e com o ambiente externo. A terceira seção apresentou um conjunto de modelos de negócios que têm sido propostos para adaptação ao novo contexto de mudanças nas empresas, nos consumidores e nos mercados. Por fim, a última seção abordou os impactos da pandemia da COVID-19 sobre a economia criativa e os desafios para o período seguinte, quando as condições sanitárias forem regularizadas. Muitos dos efeitos da pandemia serão irreversíveis, inclusive algumas soluções temporárias para acomodar as restrições do distanciamento social.

Desta forma, as tendências que haviam sido traçadas pelas mudanças na forma de trabalho, na organização da indústria pelo aprofundamento da digitalização e nos modelos de negócios foram afetadas pela pandemia e novos cenários colocam à prova a capacidade de adaptação do setor. Mais do que nunca, a criatividade será decisiva para a reestruturação e reorganização econômica da cultura e das indústrias criativas.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALY-TOVAR, R. et al. Why would artists favor free streaming?. *Journal of Cultural Economics*, v. 44, n. 2, p. 255-280, 2020.

ANDERSON, C. *The long tail: Why the future of business is selling less of more*. Hachette Books, 2006.

ANDRÉ, T. A. de. *Cinema digital: a recepção nas salas*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 285, 2017

BAUER, J. M.; LATZER, M. (Ed.). *Handbook on the Economics of the Internet*. Edward Elgar Publishing, 2016.

BENHAMOU, F. *Politique culturelle, fin de partie ou nouvelle saison?*. La Documentation française, 2015.

BOURREAU, M.; GENSOLLEN, M.; MOREAU, F. The impact of a radical innovation on business models: Incremental adjustments or big bang?. *Industry and Innovation*, v. 19, n. 5, p. 415-435, 2012.

BOURREAU, M.; MOREAU, F.; WIKSTRÖM, Patrik. Does digitization lead to the homogenization of cultural content?. *Economic Inquiry*, v. 60, nº 1, pg. 427-453, 2022.

CAPDEVILA, I. A typology of localized spaces of collaborative innovation. In Maarten van Ham, Darja Reuschke, Reinout Kleinhans, Stephen Syrett and Colin Mason (eds.) *Entrepreneurial neighbourhoods – towards an understanding of the economies of neighbourhoods and communities*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

CARVALHO, P. R. Trabalho criativo e qualificação profissional: um desafio. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 17, n. 196, p. 133-144, 2017.

CASTRO, O. Modelos alternativos e novas tecnologias. In: REIS, A. C. F.; DEHEINZELIN, L. *Cadernos de economia criativa: economia criativa e desenvolvimento local*. Vitória: SEBRAE, p. 117-134, 2008.

CAUZZI, C. L. Indústrias criativas e novas tendências do mercado de trabalho: uma análise do modelo britânico. Orientador: Leandro Valiati. 2016. 74 f. Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre - BR, 2016.

CHESBROUGH, H. Open business models: How to thrive in the new innovation landscape. Harvard Business Press, 2006.

CUNHA, A. M. *et al.* (Org.) Artes cênicas: estudos setoriais. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.

DATTA, H.; KNOX, G.; BRONNENBERG, Bart J. Changing their tune: How consumers' adoption of on-line streaming affects music consumption and discovery. *Marketing Science*, v. 37, n. 1, p. 5-21, 2018.

FIRJAN. Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil. Estudos e Pesquisas, 2019.

FLORIDA, R. *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge, 2005.

FLORIDA, R. *The rise of the creative class: revisited*. New York: Basic Books, 2012.

FLORIDA, R.; SEMAN, M. Measuring COVID-19's devastating impact on America's creative economy. 2020.

FLORIDA, R.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; STORPER, M. Cities in a post-COVID world. *Urban Studies*, p. 1-12, DOI 10.1177/00420980211018072, 2021.

GREFFE, X. *A economia artisticamente criativa*. São Paulo: Iluminuras e Itaú Cultural, 2015.

HAGEL, J.; SINGER, M. Unbundling the Corporation. *Harvard Business Review*, v. 77, p. 133-144, 1999.

HARPER, G. Creative industries beyond COVID-19, *Creative Industries Journal*, 13:2, 93-94, 2020. DOI: 10.1080/17510694.2020.1795592.

HEARN, G. The future of creative work: creativity and digital disruption. *In: The Future of Creative Work*. Edward Elgar Publishing, 2020.



LAUDON, K.; TRAVER, C. G. E-commerce: business, technology, society. Pearson, 2014.

LI, F. The digital transformation of business models in the creative industries: A holistic framework and emerging trends. *Technovation*, v. 92, 2020.

MACHADO, A. F. *et al.* Efeitos da Covid-19 na Economia da Cultura no Brasil. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://cedeplar.ufmg.br/nota-tecnica-efeitos-da-covid-19-na-economia-da-cultura-no-brasil/>. Acesso em: fevereiro de 2022.

MARTINS, D. L.; DO CARMO, D.; MARTINS, L. C. Acervos Hiperconectados: Reflexões sobre a Construção de Parâmetros de Maturidade Tecnológica em Museus. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL ORGANISMOS MUSEOLÓGICOS HIPERCONECTADOS - ICOFOM/LAM*, 08-11 de novembro de 2018.

NICOLETTI, M.; FREIRE, K. Roupatecas: modelos de negócios que impulsionam a sustentabilidade. *FÓRUM FASHION REVOLUTION*, p. 44-46, 2018.

NGUYEN, G. D.; DEJEAN, S.; MOREAU, F. On the complementarity between on-line and offline music consumption: the case of free streaming. *Journal of Cultural Economics*, v. 38, n. 4, p. 315-330, 2014.

OCDE. "Participative web: user-created content", Working Party on the Information Economy. 2007 Disponível em: <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/38393115.pdf> Acesso em: setembro de 2021.

OLIVEIRA, A. T. G. *Indústrias Criativas: Modelos de Negócio na Era Digital*. 2013.

OSTERWALDER, A.; Y. PIGNEUR. *Business Model Generation: a handbook for visionaries, game changers, and challengers*. John Wiley & Sons, 2010.

PERUFFO, L.; CAUZZI, C. L.; COUTO, L. Digitalização, Internacionalização e Festivais. *In: CUNHA, André Moreira et al.. (Org.) Artes cênicas: estudos setoriais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, p. 119-156, 2020.

PILEGE, E.; PLOTA, S.; PILEGIS, G. Impact of Digital Technologies on Development of Creative Industries. *Digital Presentation and Preservation of Cultural and Scientific Heritage*, 2020.

RAPPA, M. A. The utility business model and the future of computing services. *IBM systems journal*, v. 43, n. 1, p. 32-42, 2004.

UNCTAD. *Creative Economy Report 2010 - Creative Economy: A Feasible Development Option*. Geneva and New York: United Nations, 2010. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20103\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20103_en.pdf). Acesso em: junho de 2021.

UNCTAD. *Creative Economy Outlook: Trends in international trade in creative industries / Country Profiles*. United Nations publication. UNCTAD, 2018. Disponível em: <https://unctad.org/webflyer/creative-economy-outlook-trends-international-trade-creative-industries>. Acesso em: setembro de 2021.

UNESCO. Special Issue. *CULTURE & COVID-19. Impact & Response Tracker*. July, 2020. Disponível em: <https://en.unesco.org/news/culture-covid-19-impact-and-response-tracker>. Acesso em: agosto de 2021.

REIS, A. C. F.; DEHEINZELIN, L. *Cadernos de economia criativa: economia criativa e desenvolvimento local*. SEBRAE, Vitória, 2008.

SERRA, C. R. M.; CARVALHO, J. M. de. *A arte musical e seu ensino: desafios e possibilidades do empreendedorismo criativo frente à pandemia de Covid-19. Mídia, cultura inovativa e economia criativa em tempos pandêmicos*, 2020.

SEVILLA, A. *Le business model Freemium est-il applicable et viable hors de l'économie numérique?* 2011.

TOLILA, P. *Cultura e Economia*. São Paulo : Itaú Cultural/Iluminuras, 2007.

TOWSE, R.; HERNÁNDEZ, T. N. (Ed.). *Handbook of cultural economics*. Edward Elgar Publishing, 2020.

WALDFOGEL, J. *Digital renaissance*. Princeton University Press, 2018.



