

Análise do Plano da Secretaria da Economia Criativa e as transformações na relação entre Estado e cultura no Brasil

Leonardo De Marchi*

Resumo

A ideia de economia criativa tem sido adotada por diversos governos e organizações internacionais como diretriz de políticas públicas para os setores de Comunicação e cultura. Implícita em seu conceito está uma perspectiva que rearticula a relação entre cultura, economia e sociedade. No Brasil, o Ministério da Cultura (MinC) criou a Secretaria da Economia Criativa com objetivo de implementar políticas culturais que fomentem a economia criativa no país. Neste artigo, analisa-se o projeto do MinC para economia criativa. Realizando uma Análise do Discurso apresentado no Plano da Secretaria da Economia Criativa 2011-2014, o objetivo do artigo é destacar e entender as transformações que se operam no uso do termo “cultura” pelo governo brasileiro e avaliar suas consequências para o campo da cultura. A adoção do termo “criatividade” para políticas culturais implica uma nova abordagem do Estado brasileiro ao campo da cultura, o que demanda uma profunda mudança na dinâmica e estrutura do MinC.

Palavras-chave: Economia criativa. Política cultural. Ministério da Cultura. Secretaria da Economia Criativa.

Analysis of the Secretariat of the Creative Economy Plan and the transformations in the relation of State and culture in Brazil

Abstract

The idea of creative economy has been adopted by different governments and international entities as a guideline for public policy for the sectors of Communi-

* Pesquisador bolsista de Pós-Doutorado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) no Departamento de Cinema, Rádio e Televisão (CTR), Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), São Paulo – SP, Brasil.

E-mail: leonardodemarchi@gmail.com

cations and culture. Implicit in its concept there is a perspective that rearticulates the relationship between culture, economy and society. In Brazil, the Ministry of Culture (MinC) created the Secretariat of the Creative Economy in order to implement cultural policies that foster a creative economy in the country. In this article, we make an analysis of the MinC's project for creative economy. Performing an analysis of the Plan of the Secretariat of the Creative Economy 2011-2014, the objective of this article is to highlight and understand the changes taking place in the use of the term "culture" by the Brazilian government and assess its consequences for the field of culture. The adoption of the term "creativity" involves a new approach to the field culture by the Brazilian State which demands a deep change in MinC's dynamics and structure.

Keywords: Creative economy. Cultural policy. Brazilian Ministry of Culture. Secretariat of the Creative Economy.

Análisis del Plan de la Secretaría de la Economía Creativa y los cambios en la relación entre Estado y cultura en Brasil

Resumen

La idea de economía creativa ha sido adoptada por distintos gobiernos y organizaciones internacionales como una guía para las políticas públicas en los sectores de la Comunicación y la cultura. Implícita en su concepto está una perspectiva que propone otra articulación entre cultura, economía y sociedad. En Brasil, el Ministerio de Cultura (MinC) creó la Secretaría de la Economía Creativa para formular y aplicar políticas culturales que fomenten la economía creativa en el país. En este artículo se hace un análisis de su proyecto para la economía creativa. A partir del análisis del discurso presentado en el Plan de la Secretaría de Economía Creativa 2011-2014, el objetivo de ese artículo es destacar y comprender los cambios que se producen en el uso del término "cultura" por el gobierno brasileño y evaluar sus consecuencias para el campo de la cultura. La adopción del término "creatividad" para las políticas culturales supone un nuevo enfoque del Estado brasileño al campo de la cultura, lo que conlleva un profundo cambio en la dinámica y en la estructura del MinC.

Palabras clave: Economía creativa. Política cultural. Ministerio de Cultura de Brasil. Secretaría de La Economía Creativa.

Introdução

Nos últimos anos, a ideia de economia criativa tem sido adotada por diversos governos e organizações internacionais como diretriz de políticas públicas para os setores de Comunicação e cultura. Implícita em seu conceito está uma

perspectiva que rearticula a relação entre cultura, economia e sociedade. Partindo do princípio de que a criatividade tornou-se a chave para a promoção de um novo desenvolvimento, socialmente inclusivo, ecologicamente sustentável e economicamente sustentado, propõe-se fomentar diferentes setores produtivos que possuem como denominador comum a capacidade de gerar inovação a partir de um saber local, agregar valor simbólico a bens e serviços, além de gerar e explorar direitos de propriedade intelectual. Uma vez que tal concepção é traduzida em políticas culturais, tais atividades se tornam subordinadas ao conceito mais amplo de “criatividade”, o que implica uma revisão da abordagem do Estado ao campo da cultura.

Recentemente, o Ministério da Cultura do Brasil (MinC) criou a Secretaria da Economia Criativa (SEC), cujo objetivo é formular e implementar políticas que fomentem a economia criativa no país. Um detido olhar sobre as intenções do MinC/SEC revela um esforço para desenvolver um projeto próprio de economia criativa ajustado às metas de desenvolvimento do Partido dos Trabalhadores (PT), equacionando crescimento econômico e inclusão social. Tal proposta comporta não apenas uma redefinição do conceito de cultura, termo que se amplia ao ser tratado como “todo um modo de vida”, como também traz em si uma nova concepção sobre o papel da cultura na sociedade brasileira, localizando-a no centro de um grande projeto de desenvolvimento para o país. Isso abre um novo horizonte de possibilidades e desafios para as políticas culturais, colocando em questão a própria razão de ser das instituições dedicadas à cultura.

Neste artigo, realiza-se uma análise dos pressupostos do projeto de economia criativa do MinC e de suas possíveis consequências institucionais. A hipótese é que a política cultural baseada no conceito de criatividade inaugura uma nova fase na relação do Estado brasileiro com o campo da cultura, uma vez que as indústrias criativas passam a ser consideradas como fator crítico para promover desenvolvimento. Criado para proteger o patrimônio histórico ou fomentar atividades culturais, o MinC se vê agora responsável por desempenhar uma função de ponta no

planejamento de desenvolvimento nacional, o que escapa tanto à sua razão de ser quanto às suas capacidades operacionais. Assim, a partir da Análise do Discurso contido no *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações 2011 a 2014* (PSEC) (MINC, 2011), verificam-se as transformações que se dão no uso do termo “cultura” por parte do governo federal e se apontam as consequências desse novo entendimento sobre o papel do próprio Estado brasileiro em relação à cultura.

O artigo se divide em três partes. Na primeira, realiza-se uma discussão sobre as implicações do termo “economia criativa” para políticas culturais, a partir da consideração da experiência britânica e dos documentos das agências da ONU. Na segunda, apresenta-se um breve histórico da relação entre Estado e cultura no Brasil, enfatizando-se a relação estabelecida entre cultura e desenvolvimento. Finalmente, analisa-se o discurso apresentado no PSEC a fim de apontar a emergência de uma nova concepção do papel da cultura e a consequente mudança que isso exige do próprio MinC.

O conceito de economia criativa e suas implicações para políticas culturais

No que concerne a políticas culturais baseadas na ideia de indústrias criativas e/ou economia criativa, pode-se apontar como origem o projeto do governo australiano *Creative Nation*, implementado em meados dos anos 1990. Porém, foi a experiência conduzida ao final daquela década pelo Partido Trabalhista britânico que se tornou paradigmática. Com efeito, sua análise permite uma compreensão mais clara das implicações de políticas culturais para economia criativa.

O projeto de fomentar as indústrias criativas na Grã-Bretanha está estreitamente relacionado à reformulação do Partido Trabalhista (*Labour Party*) na década de 1990. Com a chegada à liderança do partido, em 1994, de um grupo de reformistas liderado por Tony Blair, iniciou-se um esforço para repaginar tanto a imagem quanto o discurso do partido, criando um Novo Trabalhismo (*New La-*

bour). Isso respondia basicamente a dois tipos de pressões políticas circunstanciais. Por um lado, tentava-se criar uma agenda política de centro-esquerda moderada que rivalizasse com a do Partido Conservador (*Tory Party*), que persistia por um longo período no poder. Por outro, esse movimento fazia parte de uma renovação geral da esquerda europeia diante do fim da União Soviética e da ascensão da globalização. Conforme concluem analistas, o resultado desse esforço seria a acomodação de valores fundamentais da tradicional agenda da socialdemocracia e do socialismo a princípios de centro-direita, notadamente os do neoliberalismo. Isso significava manter o compromisso com princípios básicos das políticas sociais, porém, submetendo-os à lógica do mercado (HESMONDHALGH, 2005).

A política cultural do Novo Trabalhismo constitui um perfeito exemplo dessa nova postura. Conforme observa HESMONDHALGH (2005), historicamente os trabalhistas britânicos se caracterizavam pela defesa do amplo acesso da população à informação e aos bens culturais, pois entendiam que isso fomentava a representação e participação de diversos grupos sociais na esfera pública. Logo, suas políticas culturais davam mais atenção à distribuição e ao consumo de bens culturais do que à produção, entendida como de responsabilidade da iniciativa privada. Com a intenção de demarcar outra postura dentro do partido, porém, os novos trabalhistas adotaram um discurso não mais sobre as “indústrias culturais” (*cultural industries*), termo chave da tradicional política cultural trabalhista, mas sobre “indústrias criativas” (*creative industries*). Tal atitude ficou marcada com a criação do Grupo de Trabalho sobre Indústrias Criativas (*Creative Industries Task Force*) para mapear e mensurar a importância dessas atividades para a economia britânica.

Mais do que uma mudança de adjetivo, a nova expressão continha outra perspectiva sobre o papel da cultura na sociedade britânica. Desde logo, o documento resultante (DCMS, 1998) definia as indústrias criativas, em primeiro lugar, a partir da união de diversas atividades: culturais (pintura, música, dança, cinema etc.), de Comunicação (imprensa, rádio, televisão), de desenho

(desenho industrial, moda, diversas especialidades de design) e de tecnologias da informação (conteúdos para internet, jogos eletrônicos, produção de *hardwares* e *softwares*). A despeito da singularidade de cada uma dessas atividades, afirmava-se que todas comungavam de “criatividade”, termo que era definido como sendo originado a partir da habilidade e talento individuais cujos produtos apresentavam potencial para geração de empregos e riquezas por meio da exploração de propriedade intelectual, outro aspecto que definia essas atividades. De acordo com o governo, as indústrias criativas representavam o setor mais dinâmico da economia nacional, merecendo especial atenção do Estado (DCMS, 2008).

O discurso sobre as indústrias criativas era bastante ousado. Em primeiro lugar, ampliava a concepção de “cultura” na perspectiva do Estado britânico ao agregar atividades que antes eram de responsabilidade do comércio e/ou da indústria. Em segundo, colocava no centro das atenções do governo o caráter econômico dessas atividades, representado pela capacidade de gerar e explorar propriedade intelectual. Havia nessa reconceitualização um interesse imediato: tais atividades representavam uma solução oportuna para os problemas econômicos de uma Grã-Bretanha ainda sofrendo com o fenômeno da desindustrialização. Enquanto as empresas britânicas exportavam suas fábricas para países onde a mão de obra era mais barata, as indústrias criativas ofereciam uma via de reconstrução da economia nacional por meio do trabalho imaterial, oferecendo produtos, serviços e experiências com alto valor agregado e, com isso, dando ocupação a trabalhadores altamente capacitados formados no reino. Assim, tornava-se urgente, seguia esse raciocínio, a revisão da abordagem do Estado britânico ao campo da cultura. Conforme se afirmava num dos documentos do governo, seria preciso trazer as indústrias criativas das margens para o centro do pensamento econômico e político (DCMS, 2008).

Com isso, as políticas culturais para economia criativa deslocaram seu foco de ação da distribuição e consumo dos bens culturais para sua produção. Na prática, o Estado propunha a ser um facilitador para as indústrias criativas britânicas, provendo-lhes as condições para que pudessem ser competitivas num mercado de

bens simbólicos global. Tal perspectiva implicava uma reformulação dos órgãos do Estado para atender as indústrias criativas, o que ficou patente com a transformação do Departamento do Patrimônio Nacional (*Department of National Heritage*) em Departamento para Cultura, Mídia e Esporte (*Department for Culture, Media and Sport*). Essa nova política gerou críticas contundentes aos novos trabalhistas, porém. Não apenas foram acusados de neoliberais, por efetuarem um tipo de “retirada do Estado” do campo da cultura, como também de favorecerem grandes corporações de Comunicação e cultura em detrimento de pequenos e médios empreendimentos¹.

Ainda que já fosse bastante difundida a governos de países anglófonos, a ideia de criatividade ganhou projeção internacional através da Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências. É de particular importância o relatório sobre economia criativa da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2008). Nele, afirmava-se que as indústrias criativas constituíam um meio estratégico para se alcançar um comércio internacional mais justo. Com a emergência da globalização e a crescente valorização do trabalho imaterial, criou-se uma oportunidade única para os países em desenvolvimento acessarem

¹ As críticas mais virulentas vieram de GARNHAM (2005), intelectual de esquerda, diretamente envolvido com formulação das políticas culturais do “velho” trabalhismo. Garnham apontou, com precisão, que o discurso sobre “criatividade” passava a subordinar as atividades culturais a imperativos econômicos. Sua imprecisão (nos documentos oficiais, não se define com clareza o que é e, especialmente, o que não é “criatividade”), permitia ao governo incluir em suas listas de indústrias criativas setores produtivos fortemente identificados com indústrias de ponta, como o design, biotecnologia e informática. Assim, continuava seu argumento, a nova política privilegiaria as atividades mais lucrativas (design, produção de softwares ou arquitetura) ao invés das mais experimentais (dança contemporânea, vanguardas artísticas, música experimental), descaracterizando a razão de ser das intervenções do Estado no campo da cultura, ou seja, proteger atividades refratárias à instrumentalização operada pelas leis de mercado. HESMONDHALGH (2005) ainda observa que, de fato, o governo trabalhista apoiou irrestritamente corporações britânicas, notadamente a News Corp. de Rupert Murdoch, por entender que, num contexto de mundialização da cultura via grandes conglomerados de comunicação e cultura, seria estratégico para os interesses nacionais que houvesse uma grande corporação “britânica” de alcance global.

as economias desenvolvidas através não da exportação de *commodities* ou de mão de obra desqualificada, mas de bens e serviços com alto valor agregado. Afinal, para a UNCTAD, as indústrias criativas seriam empreendimentos que dependiam da capacidade individual de se apropriar da cultura local de sua região ou país para a aplicação de novas ideias para a produção de obras de arte e produtos culturais, criações funcionais, invenções científicas e inovações tecnológicas. E como a “criatividade” é um recurso de que *a priori* todo país dispõe, seria possível promover desenvolvimento independentemente do estágio em que se encontraria cada economia nacional. Como se afirma no documento:

Nesse contexto [de globalização e pós-industrialização], a interface entre criatividade, cultura, economia e tecnologia, expressas na habilidade de criar e fazer circular capital intelectual, possui potencial para gerar riqueza e empregos, além de exportar ganhos, ao mesmo tempo em que promove a inclusão social, a diversidade cultural e o desenvolvimento humano. [...] a economia criativa também aparece como uma opção viável para os países em desenvolvimento. Se adotadas as políticas públicas eficientes, a economia criativa gera ligações transversais com a economia global em níveis macro e micro. Assim, promove uma dimensão de desenvolvimento, oferecendo novas oportunidades para esses países saltarem diretamente para setores de alto crescimento da economia mundial (UNCTAD, 2008, p.03 – Tradução nossa²).

Há, nessa passagem, uma importante mudança no discurso da própria ONU sobre desenvolvimento. A economia criativa é apresentada como alternativa a um desacreditado projeto de desenvolvimento baseado na intensa industrialização e na “modernização” das culturas locais, antes consideradas um entrave para a adoção

² In this context, the interface among creativity, culture, economics and technology, as expressed in the ability to create and circulate intellectual capital, has the potential to generate income, jobs and export earnings while at the same time promoting social inclusion, cultural diversity and human development. [...] The creative economy also seems to be a feasible option for developing countries. If effective public policies are in place, the creative economy generates cross-cutting linkages with the overall economy at macro and micro levels. It thus fosters a development dimension, offering new opportunities for developing countries to leapfrog into emerging high-growth areas of the world economy.

do cálculo utilitarista ocidental e, logo, para gerar crescimento econômico. Agora seria possível aos países em desenvolvimento produzirem mercadorias com alto valor agregado e exportáveis para as economias desenvolvidas, valendo-se de suas culturas (modos de vida, expressões artísticas e folclóricas, imaginário, saberes tradicionais) e sem causar danos ao seu meio ambiente. Nesse sentido, tornou-se crítico tratar a “diversidade cultural”, um termo chave no léxico atual da organização, como um elemento estratégico para políticas de desenvolvimento (STOCZKOWSKI, 2009). Aqui, o discurso economicista da UNCTAD encontra o humanista da UNESCO (2001, 2005), segundo o qual uma justa globalização somente poderá ser alcançada com o devido respeito (fomento e proteção) às diferentes identidades culturais dos povos de todo o planeta. E a maneira pragmática de se alcançar isso é colocando a diversidade cultural no centro de um projeto internacional de desenvolvimento socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado, para utilizar os termos de SACHS (2005). Em poucas palavras, a economia criativa tornou-se uma ideia que permitiria reunir os interesses das agências da ONU num único projeto redentor.

O que se observa atualmente é uma larga adesão de diferentes governos ao conceito de criatividade como diretriz de suas políticas culturais (CUNNINGHAM, 2009). Para avaliar as consequências desse fenômeno, porém, é preciso levar em conta as características históricas e institucionais que estabelecem relações entre Estado e cultura em cada contexto. Na seção seguinte, realiza-se um breve histórico disso no Brasil.

Estado e cultura no Brasil: políticas culturais do Estado Novo ao governo Lula

Descontinuidade talvez seja a palavra definidora da relação entre Estado e cultura no Brasil. Entre intervenções autoritárias e o completo descaso, sua história apresenta diversos momentos, com distintas nuances. Considerando o objetivo deste artigo, porém, propõe-se uma periodização dividida entre regimes autoritários e democráticos, dando ênfase à associação entre cultura e desenvolvimento.

É interessante notar que foi ao longo dos regimes autoritários que a cultura recebeu atenção sistemática por parte do Estado. Entendidos como *locus* da criação de solidariedade (no sentido durkheimiano do termo, como coesão social), as atividades culturais e os meios de Comunicação de massa foram considerados funcionalmente como instrumentos estratégicos para fins políticos. Ao longo de seu primeiro período no poder, por exemplo, Getúlio Vargas quis superar os regionalismos que sustentavam as elites oligárquicas da Velha República, difundindo um projeto de Estado-Nação³. Para isso, adotou diversas medidas que, em conjunto, foram críticas para o que Calabre (2009) classifica de início da institucionalização da cultura no Estado brasileiro. Assim, em 1930, criou-se o Ministério da Educação e Saúde (MES), cujas atribuições se estenderiam também às atividades culturais. Durante o mandato de Gustavo Capanema (1934-1945), o MES se destacaria pela criação de instituições responsáveis pela preservação do patrimônio histórico (Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), apoio às belas-artes (Museu Nacional de Belas Artes) e pela ação educativa via rádio e cinema (Instituto Nacional de Cinema Educativo) (SCHWARTZMAN, BOMENY, COSTA, 2000). Além disso, seu governo teve participação direta na estruturação de um sistema nacional de rádio.

³ Em 1889, após um golpe de Estado que derrubou a Monarquia Constitucional e levou à proclamação de uma República Federativa do Brasil, foi introduzido um sistema presidencial. Sem prejuízo da possibilidade do voto para os cidadãos brasileiros (que eram apenas os homens livres e alfabetizados, o que constituía na época uma minoria da população, basicamente os homens brancos), na prática essa Primeira República caracterizou-se pela alternância na presidência das oligarquias representadas por políticos dos estados de São Paulo e Minas Gerais. Sendo os principais produtores de café e leite para exportação, respectivamente, a alternância de políticos de ambos os estados passou a ser pejorativamente chamado pela população como “República do café com leite”. No final da década de 1920, no entanto, divergências entre as elites que controlavam o Estado criou uma situação de tensão que culminou em outro golpe de Estado, hoje em dia conhecido como a “Revolução de 1930”, o que levaria à Presidência do interino governo o político da região Sul Getúlio Vargas. Em 1937, Vargas realizou outro golpe e proclamou uma ditadura, o “Estado Novo”, caracterizada pelo nacionalismo, anti-comunismo, a censura e a veneração do líder carismático. O Estado Novo duraria até 1945.

A ditadura militar (1964-1985) daria continuidade, ao seu modo, a esse processo. Também sua *intelligentsia* concebia a cultura como um meio estratégico para a consecução de sua Doutrina da Segurança Nacional. Para lograr seus objetivos, atuaram em duas frentes. Numa, deu-se pleno apoio às indústrias culturais, desejando-se que a integração nacional se desse sob a lógica do mercado (ORTIZ, 1994). Noutra, foi dada continuidade à criação de secretarias e departamentos no então Ministério da Educação e Cultura que contemplavam diversos setores das atividades culturais, do patrimônio histórico ao cinema (BOTELHO, 2000; CALABRE, 2009). Mais emblemático foi a publicação do Plano Nacional de Cultura, em 1973, que pode ser considerado como a primeira política cultural do país e marca a inserção “do domínio da cultura entre as metas da política de desenvolvimento social do governo [...]” (MICELI, 1984, p.75).

Entre os regimes democráticos, destaca-se o período após a ditadura militar. Nele, é possível identificar três fases. A primeira corresponde aos anos compreendidos entre 1985 e 1990. Então, inicia-se a busca por outra relação entre o Estado e cultura, afastando-se tanto da perspectiva funcionalista da cultura quanto do paternalismo com agentes do campo, atitudes típicas dos períodos autoritários. Um dos acontecimentos mais notáveis nesse sentido foi a criação do Ministério da Cultura (MinC). A existência de um ministério próprio, destacado da saúde e da educação, indicava acima de tudo que a cultura deixava de ser vista pelo Estado apenas como *locus* da criação de solidariedade (logo, passível de manipulação) e passava a ser considerada como uma força propulsora de reconstrução democrática da política nacional a partir do apoio às práticas criativas dos cidadãos. Como diria um dos primeiros ministros da pasta, o economista Celso Furtado, em “uma sociedade democrática, as funções do Estado no campo da cultura devem ser de natureza supletiva” (apud CALABRE, 2009, p.102). Aliás, a gestão de Furtado, que durou de 1986 a 1988, merece aqui uma breve consideração.

Pode-se dizer que a preocupação com a questão cultural na análise da economia constitui um elemento central de toda a obra

de Celso Furtado⁴. Ela ganha contornos específicos, porém, em seus escritos tardios, nos quais realizava uma crítica à experiência desenvolvimentista latino-americana. Não há espaço aqui para realizar uma análise de sua teoria da dependência cultural, o que pode ser encontrado em outros trabalhos (BARBALHO, 2011; BOLAÑO, 2011; FURTADO, C. 1978). Ressalta-se apenas que Furtado percebia a “cultura” de um povo (no sentido antropológico de “todo um modo de vida”) a força fundamental para a ativação da “criatividade” (definida como a inventividade de uma sociedade sobre um excedente adicional que lhe permite não mais se preocupar com sua reprodução material, mas com a ampliação das possibilidades já existentes). Somente a liberação dessa criatividade seria capaz de promover um novo tipo de desenvolvimento, baseado nas necessidades reais dessas populações (solução endógena), libertando-as da dependência tecnológica, cultural e econômica dos países desenvolvidos e promovendo crescimento econômico com inclusão social.

Ao assumir a pasta da cultura, Furtado buscou formular uma política cultural que fomentasse a participação da população na produção de cultura, a fim de que seus saberes locais gerassem riqueza e afirmasse as identidades culturais de diferentes grupos sociais. O ministro defendia que as políticas culturais não deveriam se limitar à proteção do patrimônio histórico ou a facilitar o consumo de bens culturais. Pelo contrário, afirmava que uma “política cultural que se limita a facilitar o consumo de bens culturais tende a ser inibitória de atividades criativas e a impor barreiras à inovação” e que, portanto, “o objetivo central de uma política cultural deveria ser a liberação das forças criativas da sociedade” (FURTADO, C., apud FURTADO, R., 2012, p.41). Há nessa

⁴ O trabalho de Celso Monteiro Furtado (26 de julho de 1920 - 20 de novembro de 2004) centrou-se na relação entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento e na persistência da pobreza nos países periféricos em todo o mundo. Ele é visto como um dos principais formuladores do estruturalismo econômico, e foi uma figura-chave da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que procurou estimular o desenvolvimento econômico por meio de intervenção governamental. Como político, Furtado foi nomeado Ministro do Planejamento, em 1960, e mais tarde ministro da Cultura.

passagem uma nova perspectiva sobre o papel da cultura. Não apenas ela passava a ser definida em seu sentido antropológico como também se tornava recurso para engendrar crescimento econômico e inclusão social.

Essa proposta foi desconsiderada, porém, na fase de governos tidos como neoliberais. Trata-se, dizem especialistas, de um período de “retirada do Estado” do campo da cultura. Ele se inicia com o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), que promulgaria uma lei rebaixando o MinC à secretaria e dissolvendo uma série de departamentos a ele subordinados. A recuperação do estatuto de ministério, em 1992, tampouco garantiu melhor sorte à pasta. Na gestão de Francisco Weffort como ministro da cultura (1995-2003), essa ausência do Estado aprofunda-se. Valendo-se apenas das leis de incentivo fiscal, o governo federal isentou-se de formular uma política nacional de cultura, esperando que o setor privado se tornasse a principal instância de decisão para a aplicação de recursos públicos na cultura (BOTELHO, 2001). A cultura era apresentada como um “bom negócio”, para utilizar os termos do documento publicado nesse período pelo ministério (MINC, 1995), pois deveria gerar lucro para as empresas e eximir o Estado de qualquer tipo de responsabilidade. O resultado dessa postura foi, na melhor das hipóteses, dúbio. Pesquisas posteriores demonstrariam que as principais empresas fomentadoras das atividades culturais via isenção fiscal eram empresas estatais (RUBIM, 2010). Sua consequência nefasta foi que as atividades culturais realizadas no eixo Rio-São Paulo acabaram sendo privilegiadas pela iniciativa privada, agravando as desigualdades da oferta de equipamentos e atividades culturais entre estados da União. Assim, acabou-se debilitando a legitimidade do MinC, sem se conseguir criar um sistema eficiente de financiamento privado da atividade cultural.

Uma terceira fase se inicia com os governos do PT. Em franca oposição ao momento anterior, esse pode ser considerado como um movimento de “trazer o Estado de volta”. A leitura dos documentos do MinC durante as gestões de Gilberto Gil (2003-2008) e de Juca Ferreira (2008-2011) deixam patente o esforço feito para tornar o ministério o agente central na proposição e implementação de

políticas culturais. Para tanto, o ministério buscou abrir um diálogo direto com agentes produtores de cultura a fim de ouvir suas opiniões e demandas. Ao mesmo tempo, privilegiou medidas que atendessem às metas do governo do PT de conjugar crescimento econômico e inclusão social. Com isso, a legitimidade do ministério foi sendo pouco a pouco recobrada dentro e fora do governo.

A revitalização do MinC foi acompanhada da ampliação de suas competências. O acontecimento crítico para isso foi a adoção de uma nova concepção de “cultura”. Baseando-se na experiência anterior do PT na Secretaria de Cultura do município de São Paulo, também nos documentos do MinC passou-se a definir “cultura” como a “capacidade de invenção coletiva de símbolos, valores, ideias e comportamentos de modo a afirmar que todos os indivíduos e grupos são seres culturais e sujeitos culturais” (CHAUÍ, 1995). Nesse sentido antropológico, o termo se divide em três dimensões complementares: (a) como expressão simbólica, (b) direito à cidadania e (c) campo potencial para o desenvolvimento econômico sustentável. Isso tornou possível ao ministério apoiar manifestações culturais de diversos grupos sociais (como afro-brasileiros, indígenas e homossexuais), além de agir em favor da ampliação do acesso à Comunicação analógica e digital. Independentemente da eficácia dessas ações, essa nova postura criou condições propícias para que o MinC propusesse uma política de fomento à economia criativa.

Cultura como recurso para o novo desenvolvimento: uma análise do Plano da Secretaria da Economia Criativa

Ainda que experiências de políticas culturais para economia criativa possam ser encontradas em alguns municípios e estados da federação, merece destaque o *Plano da Secretaria de Economia Criativa: política, diretrizes e ações 2011 a 2014* (PSEC) (MINC, 2011). Em meio à revitalização do ministério, esse documento “simboliza um movimento do MinC na redefinição do papel da cultura em nosso país”, como se afirma de forma contundente em sua introdução (MINC, 2011, p.19). De fato, essa publicação

contém uma reconceituação do papel do Estado no campo da cultura e, logo, sobre a função do próprio MinC.

Em seu texto introdutório, a então ministra da cultura, Ana de Hollanda, observa que a criatividade tornou-se um meio estratégico para alavancar em diversos países um crescimento econômico que anda lado a lado com a inclusão social. Apesar de ser reconhecido por sua diversidade cultural, insumo da criatividade, o Brasil não figurava na lista dos principais países exportadores de bens e serviços criativos. Ao criar a Secretaria da Economia Criativa (SEC), o MinC buscava mudar essa situação, assumindo a tarefa de liderar a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas no setor de cultura, cujo objetivo seria gerar um “novo desenvolvimento fundado na inclusão social, na sustentabilidade, na inovação e, especialmente, na diversidade cultural brasileira” (MINC, 2011, p.1). Essas palavras sinalizam não apenas uma nova postura do ministério em relação à cultura como também uma posição ativa do MinC ao assumir um papel de liderança na criação de um Brasil Criativo.

No texto da secretária Cláudia Leitão, essa perspectiva é plenamente desenvolvida. A então secretária inicia seu argumento sublinhando a falência de políticas baseadas numa concepção tradicional de desenvolvimento, em que o crescimento econômico era buscado mesmo que em detrimento do bem-estar coletivo. Em seguida, observa que “desenvolvimento deve significar, sobretudo, qualidade de vida e ampliação de escolhas” (MINC, 2011, p.11). Subscrevendo a concepção de que o desenvolvimento somente se justifica em bases éticas (SEN, 2010), afirma que a economia criativa é o meio para isso.

Em linhas gerais, o documento do MinC segue o argumento da ONU, enfatizando a diversidade cultural como matéria prima para as indústrias criativas. Não obstante, é importante destacar o resgate do pensamento de Celso Furtado para fazer a conexão entre diversidade cultural, economia criativa e novo desenvolvimento. Sua influência se expressa de forma inequívoca quando Leitão afirma que a criatividade deve estar baseada na “diversidade cultural regional brasileira”, ou seja, nos saberes locais da população

de diversas regiões do país, pois somente isso poderia alavancar um crescimento econômico endógeno e inclusivo:

[...] quatro [são as] forças que impulsionam o desenvolvimento: a organização flexível da produção; a difusão das inovações e do conhecimento; a mudança e adaptação das instituições e o desenvolvimento urbano do território. A interação entre essas forças produziria a necessária sinergia capaz de alavancar um desenvolvimento endógeno que, por sua vez, permitiria ao Brasil, uma nova alternativa de crescimento econômico não mais construído de fora para dentro, mas resultado de uma dinâmica econômica local. Ao mesmo tempo, esse desenvolvimento se fundamentaria na valorização das éticas e das expressões culturais locais, necessárias à consolidação de práticas cooperativas, ao crescimento da confiança entre indivíduos e grupos, além da proteção ao patrimônio cultural e ambiental dos territórios envolvidos (MINC, 2011, p.14).

De forma meio durkheimiana, afirma-se que a economia criativa representa uma nova economia capaz de gerar um tipo de solidariedade baseada no respeito das expressões culturais locais e na proteção ao meio ambiente. Isso faz com que a diversidade cultural deva ser percebida de outra forma pelas autoridades públicas:

[...] a diversidade cultural não deve mais ser compreendida somente como um bem a ser valorizado, mas como um ativo fundamental para uma nova compreensão do desenvolvimento. De um lado, deve ser percebido como recurso social, produtor de solidariedades entre indivíduos, comunidades, povos e países; de outro, como um ativo econômico, capaz de construir alternativas e soluções para novos empreendimentos, para um novo trabalho, finalmente, para novas formas de produção de riqueza. Assim, seja na produção de vivências ou de sobrevivências, a diversidade cultural vem se tornando o “cimento” que criará e consolidará, ao longo desse século, uma nova economia (MINC, 2011, p.19-20).

Há aqui uma concepção de cultura como um recurso que cumpriria funções culturais (proteção do patrimônio histórico, coesão social, fomento das atividades artísticas) bem como econômicas (criação de empregos e geração de renda) e políticas (inclusão social, proteção da diversidade cultural). O Brasil Criativo é apresentado, de fato, como um projeto de desenvolvimento baseado na cultura, ou ainda, capaz de reunir a dimensão econômica da definição de cultura às dimensões simbólica e cidadã.

Outro aspecto distintivo desse plano é a conceituação de economia criativa. Diferentemente do discurso britânico, segundo o qual as atividades criativas se caracterizam pela capacidade de gerar propriedade intelectual (o que acarretaria uma postura de reforço desse tipo de legislação), os mentores do PSEC entendem que no atual estágio de desenvolvimento do país (que apresenta uma estrutura deficiente de ensino, mão de obra pouco qualificada e baixa capacidade de produção científica) o amplo acesso e a fácil circulação da informação, bens culturais e inovações é crítico para a capacitação da mão de obra local e para o exercício da cidadania. Acusando a definição britânica de ser demasiado “economicista”, definem-se as indústrias criativas⁵ como:

[...] todos aqueles [setores] cujas atividades produtivas têm como processo principal um ato criativo gerador de valor simbólico, elemento central da formação do preço, e que resulta em produção de riqueza cultural e econômica (MINC, 2011, p.22).

Logo, a economia criativa seria a comercialização de bens e serviços cujo valor é prioritariamente agregado, simbólico. Nenhuma ênfase é dada à capacidade de produzir e explorar a propriedade intelectual.

Para ilustrar essa definição, dá-se o exemplo da pintura. Esta seria uma atividade criativa porque seu valor não reside na qualidade química das tintas utilizadas ou no preço do suporte utilizado para a pintura, mas na especificidade do conhecimento e técnica do pintor, ou seja, na imaginação criativa que os românticos costumavam classificar de “genialidade”. De maneira análoga, hoje um *designer* de móveis também pode ser visto como um profissional dotado de imaginação criativa, pois agrega valor a uma cadeira de plástico, simplesmente pelo valor simbólico que lhe imprime.

⁵ Deve-se notar que no PSEC recusa-se o termo “indústrias criativas” por se entender que a palavra “indústria” remete, em português, à produção em larga escala de mercadorias. Assim, utiliza-se oficialmente o termo “setores criativos” em seu lugar. Para os propósitos desta análise, porém, essa mudança de nomenclatura é irrelevante. A fim de manter um diálogo estreito com a literatura internacional, decidiu-se manter o termo “indústrias criativas”.

O mesmo raciocínio se estende ao engenheiro de computação que produz um *software* ou ao estilista de moda que utiliza motivos do artesanato nordestino em suas coleções de roupa. Essas comparações apresentam implicações importantes para a política cultural. Ao transferir a noção de imaginação criativa, antes uma propriedade das artes, para atividades relacionadas à indústria (arquitetura, design, moda ou jogos eletrônicos) o MinC também pode atendê-las por meio de políticas culturais (e não industriais). Essa concepção exige, no entanto, uma revisão das atribuições do próprio ministério. Com efeito, considera-se que:

O Ministério da Cultura retoma a difícil tarefa de repensar, de reconduzir, de liderar os debates e a formulação de políticas sobre a cultura e o desenvolvimento no Brasil, com a missão de transformar a criatividade brasileira em inovação e a inovação em riqueza: riqueza cultural, riqueza econômica, riqueza social (MINC, 2011, p.30).

Nessa passagem, o MinC reclama o direito de ser o proponente de uma política socioeconômica baseada no trabalho imaterial. Mas como fazê-lo? Propõe-se, então, a articulação estratégica com outros ministérios. É o que se classifica de uma política “transversal” (Figura 1).

A figura 1 é emblemática na medida em que coloca o SEC/MinC literalmente no centro, como articulador (*hub*), de uma macropolítica de desenvolvimento para o país, conectando-o ao Ministério da Justiça, ao das Cidades, ao de Educação, ao de Ciência e Tecnologia, entre outros.

Essa proposta é tão ousada quanto instigante. Não obstante, ela impõe grandes desafios. Ao propor uma política para economia criativa que a coloca no centro de um projeto de desenvolvimento nacional, o MinC acaba submetendo a cultura aos objetivos de inovação, sustentabilidade e inclusão social. A sua maneira, também os governantes brasileiros trazem a cultura das margens para o centro do pensamento econômico e político. Isso altera por completo a lógica do próprio ministério. Desde logo, ele não apresenta estrutura e competência para dar conta das demandas das diferentes indústrias criativas. Atualmente, seu orçamento é

insuficiente até para o fomento das atividades culturais. Além disso, essa nova função suscita uma série de questões: até que ponto o MinC pode resguardar seus interesses diante de outras pastas tão poderosas? Se o discurso da SEC é utilizar a cultura como recurso para o crescimento econômico e inclusão social, há atividades que devem ser mais ou menos contempladas? Quais serão os parâmetros para essa escolha? Seria a SEC o germe de um novo ministério dedicado à criatividade?

Considerações finais

Tais perguntas não podem ser apropriadamente respondidas neste momento. A SEC ainda está em fase de estruturação e suas medidas estão sendo implementadas timidamente. Além disso, devido à própria dinâmica do jogo político, a execução do PSEC está em aberto. Mudanças de pessoas em setores-chave da burocracia governamental, restrições no orçamento dedicado ao MinC, disputas de soberania entre a pasta de cultura e outras, entre outros fatores, podem colocar em xeque a execução desse projeto. Independentemente disso, a criação da SEC representa a emergência de uma nova perspectiva sobre a relação entre o Estado e cultura que não pode ser ignorada.

Conforme se defendeu aqui, a adoção da ideia de criatividade apresenta implicações importantes para as políticas culturais. Na medida em que as indústrias criativas são consideradas um meio para promover desenvolvimento, a perspectiva do Estado sobre a cultura muda: de *locus* da criação de solidariedade passa-se à percepção da cultura como recurso a ser explorado para aplicação tanto na indústria (bens, serviços e experiências) quanto na ciência (inovação). Tal perspectiva demanda uma efetiva transformação institucional do Estado, sendo emblemático o caso britânico.

A recente iniciativa do governo brasileiro se apresenta como um caso a ser observado com atenção. Trata-se de um governo neodesenvolvimentista latino-americano cuja preocupação com o crescimento econômico é indissociável de políticas de inclusão social. Ao contrário do caso britânico, quer-se que o Estado tenha

uma participação mais ativa na organização e regulação da economia criativa. Ainda que isso acarrete especificidades interessantes, quis-se demonstrar aqui que também o projeto petista de economia criativa submete a cultura à ideia de “criatividade”, termo que não se limita nem se confunde com ela. Com isso, o MinC se apresenta como formulador e executor de uma macropolítica de desenvolvimento, a qual exige, em seu limite, uma completa transformação de sua razão de ser e estrutura.

Não há nesta análise qualquer avaliação axiológica do projeto Brasil Criativo. A predominância do debate sobre economia criativa na agenda de políticas culturais no plano internacional impunha ao governo brasileiro a necessidade de reconhecer e lidar com esse tema, o que parece estar sendo feito de uma maneira interessante. No entanto, é preciso reconhecer a série de possibilidades e desafios que se colocam. A mudança de status da cultura exige uma nova concepção de políticas culturais. É preciso que se revejam as articulações entre a proteção do patrimônio histórico, garantia de acesso para a população aos bens culturais fomento às indústrias criativas. Essa tarefa não é fácil. Não é por ser dotado de grande diversidade cultural que as políticas culturais conseguirão levar a bom termo sua instrumentalização a fim de gerar crescimento econômico e inclusão social de forma harmoniosa. Interesses econômicos, políticos e culturais podem se chocar e isso acarreta problemas sérios para uma pasta criada para defender certos interesses do campo da cultura que a partir de agora parecem estar se tornando obsoletos. Na verdade, o MinC se coloca numa encruzilhada cuja principal questão é: como lidar com a cultura com a criação de um Brasil Criativo?

Referências

BARBALHO, Alexandre. A política cultural segundo Celso Furtado. In: BARBALHO, Alexandre et al. (Orgs.). **Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas**. Salvador: EDUFBA, 2011. p.107-120.

BOLAÑO, César S. Indústrias criativas e os conceitos de cultura, inovação e criatividade em Celso Furtado. **Políticas Culturais em Revista**. Salvador: UFBA, v. 4, n. 2, p.2-13, 2011.

BOTELHO, Isaura. **Romance de formação: FUNARTE e política cultural 1976-1990**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2000. 282p.

_____. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, p.73-83, 2001.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: FGV editora, 2009. 142p.

CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p.71-84, 1995.

CUNNINGHAM, Stuart. Trojan horse or Rorschach blot? Creative industries discourse around the world. **International Journal of Cultural Policy**, v. 15, n. 4, p.375-386, 2009.

DEPARTAMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT. **Creative industries mapping document**. London: DCMS, 1998. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/creative-industries-mapping-documents-1998>. Acesso em: 10 dez. 2010.

_____. **Creative Britain: new talents for the new economy**. London: DCMS, 2008. 77 p. Disponível em: http://www.agcas.org.uk/agcas_resources/62-Creative-Britain-New-Talents-for-the-New-Economy. Acesso em: 10 dez. 2010.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 181p.

FURTADO, Rosa F. A. (Org.). **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado: Contraponto, 2012. 198p.

GARNHAM, Nicolas. From cultural to creative industries: an analysis of the implications of the “creative approach” to arts and media policy making in the United Kingdom. **International Journal of Cultural Policy**, v. 11, no. 1, p.15-29, 2005.

HESMONDHALGH, David. Media and cultural policy as public policy. **International Journal of Cultural Policy**, v. 11, n. 1, p.95-109, 2005.

MICELI, Sérgio. **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1984. 240p.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Cultura é um bom negócio**. Brasília: Minc, 1995. 50p.

_____. **Metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília: Minc, 2012. 216p.

_____. **Plano da Secretaria de Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações 2011-2014**. Brasília: Minc, 2011. 148 p. Disponível em: <http://www2>.

cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2011/09/Plano-da-Secretaria-da-Economia-Criativa.pdf. Acesso em: 05 dez. 2011.

ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira**: cultura brasileira e indústria cultural . 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 222 p.

RUBIM, Antônio A. C. (Org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010. 306 p.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 152 p.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena M. B.; COSTA, Vanda M. R. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/ Ed. FGV, 2000. 405 p.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

STOCZKOWSKI, Wiktor. UNESCO's doctrine on cultural diversity: a secular soteriology? **Anthropology Today**, v. 5, n. 3, p.7-11, 2009.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Creative economy report 2008**: the challenge of assessing the creative economy towards informed policy-making. Genebra: UNCTAD, 2008. Disponível em: http://unctad.org/en/docs/ditc20082cer_en.pdf. Acesso em: 10 dez. 2010.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Universal declaration on cultural diversity**. Paris: Unesco, 2001. 44 p. Disponível em: <http://www.unesco.org/culture>. Acesso em: 10 dez. 2010.

_____. **Convention on the protection and promotion of the cultural expressions**. Paris: Unesco, 2005. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural-expressions/the-convention/convention-text/>. Acesso em: 10 dez. 2010.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura**: usos da cultura na era global. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004. 615 p.

Leonardo De Marchi

Doutor em Comunicação e Cultura pelo Programa de Pós-Graduação da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente, é bolsista de Pós-Doutorado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP).

Recebido: 03.04.2013

Aceito: 30.11.2013