

Empreendedorismo em Políticas Públicas: Análise de sua internalização no contexto da Economia Criativa no Brasil

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a internalização do empreendedorismo em políticas públicas, especificamente no contexto da Economia Criativa (EC) no Brasil. Em termos metodológicos, a análise será centrada no planejamento governamental do primeiro órgão federal de economia criativa, cujos dados foram coletados por meio de pesquisas bibliográfica e documental, assim como foram tratados pela técnica de análise de conteúdo. Como resultados, observou-se que a política pública nacional de economia criativa (PPNEC) internaliza o empreendedorismo como um meio significativo de desenvolvimento plural da EC como um novo setor produtivo com base na diversidade cultural e na inclusão social. Observou-se também que o empreendedorismo pode contribuir para a efetividade da PPNEC no Brasil, porém requerer parcerias entre organizações públicas e privadas, bem como práticas de sensibilização e de agenciamento locais para se tornar realidade em nível municipal.

Palavras-chave: Criatividade. Empreendedor Criativo. Setor Público. Gestão Pública.

1 Introdução

Nas últimas três décadas tem se observado uma conjuntura de modernização da administração pública em vários países por meio da internalização de práticas que visam tornar os serviços do Estado mais efetivos. Nesta conjuntura, a gestão e as políticas públicas passam a ser valorizadas com base em uma orientação menos Estadocêntrica e mais em prol da participação da sociedade civil para lidar com os problemas públicos (Secchi, 2013). Neste sentido, o empreendedorismo tem se apresentado como uma forma de gerar trabalhabilidade, emprego e renda por meio da criação de organizações economicamente produtivas e do aprimoramento da competitividade dessas organizações, em diversos setores da economia. Assim, o empreendedorismo começou a ser incorporado em planejamento governamentais e políticas públicas em diversos países.

Os estudos sobre Empreendedorismo em Políticas Públicas (EPP) tem sido objeto de estudo recente da comunidade científica internacional e no Brasil isso não tem sido diferente, apesar de possuir ações governamentais deste o início da década de 70. Uma dessas ações pioneiras foi a criação do Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), que foi desvinculando da administração pública em 1990, tornando-se um serviço público autônomo e sem fins lucrativos, com o nome de Serviço Brasileiro de apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) (Brasil, 1990).

Organizadores:



ANEGEPE
Associação Nacional de Estudos
em Empreendedorismo e Gestão
de Pequenas Empresas

Realizadores:



Somado a isso, ainda na década de 90, observa-se num plano internacional a emergência de um novo setor econômico chamado Economia Criativa (EC), que tem as atividades e manifestações artístico-culturais como um dos elementos balizares da produção e comercialização de seus produtos. Uma atividade produtiva está incluída no contexto da EC porque os indivíduos em suas ocupações utilizam a criatividade no *modus facendi* de seus produtos, cujo valor, imbricado de dimensão simbólica, é percebido pelos consumidores, ao contrário de outras formas de negócios no mercado que embutem em seus produtos, elementos chave como preferências, estilos de vida, status, padrões de consumo, e outras. Desta forma, os bens e serviços no contexto da EC não são valorizados exclusivamente pela sua materialidade e utilidade prática, mas principalmente pelo simbolismo que ela contempla e representa.

No exterior, a EC também conhecida como indústrias criativas (Hartley, 2005) tem sido destacada e fomentada em agendas políticas internacionais como da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e em políticas públicas e planos nacionais de desenvolvimento de vários países (Madeira, 2014), com a indicação e articulação da cultura e da criatividade como recursos contributivos para o desenvolvimento local (Florida, 2002) e regional/nacional (Furtado, 1981). Esses recursos têm possibilitado empregar uma especialização inteligente a fim de tornar os territórios mais atrativos em termos culturais, sociais e econômicos, pela possibilidade de criar novas oportunidades de trabalho, de produtos e serviços inovadores, ambientalmente corretos, bem como auxiliar na geração de novas competências profissionais.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) tem periodicamente ressaltado a necessidade de se dedicar importância crescente aos segmentos da EC (UNCTAD, 2015) devido ao retorno socioeconômico que movimentam em escala local e global na constituição de territórios diferenciados, também conhecidos como criativos.

No contexto da EC, as políticas públicas passam a focalizar a organização e a inserção de bens e serviços culturais para além daquelas atividades clássicas, como forma de dinamizar a economia nacional com produtos e experiências de alto valor agregado, por meio do trabalho imaterial de diferentes (e novas) ocupações profissionais, que valorizem a diversidade cultural.

Para que isso possa ser efetivo, parte-se do pressuposto de que o empreendedorismo seja tanto um meio de viabilizar o desenvolvimento de um setor econômico produtivo (Schumpeter, 1954), quanto uma finalidade, ao ser uma orientação institucional paulatinamente internalizada nas práticas organizacionais (Lumpkin, & Dess, 1996). E uma forma de observar esta internalização de forma explícita, mesmo que seja de forma preliminar no setor público é por meio de marcos legais, planejamento governamentais e políticas públicas formuladas.

Desta forma, tem-se como objetivo de pesquisa: analisar a internalização do empreendedorismo na política pública de Economia Criativa (EC) no Brasil

Para fins deste estudo, o termo internalização será entendido como “algo” (empreendedorismo) tomado "de fora" (do setor artístico-cultural-criativo) e de “alguém” (organizações promotoras de empreendedorismo e da criação de negócios) com o objetivo de sensibilização, aprendizagem e desenvolvimento coletivo de uma cultura (empreendedora), “como domínio dos modos culturais de agir, pensar, de se relacionar com outros, consigo mesmo, e que aparece como contrário a uma perspectiva naturalista ou inatista” (Smolka, 2000, pp.27-28). Nesse sentido, o termo internalização poderia ser usado como um sinônimo equivalente as noções de apropriação e de incorporação. Vale ressaltar que neste estudo, não é interesse discutir suas diferenças etimológicas.

Assim, este estudo busca contribuir com a compreensão de que forma o empreendedorismo tem sido internalizado em políticas públicas para o desenvolvimento da economia, negócios, organizações e indústrias criativas. Tal compreensão permite à sociedade (comunidades e mercados), bem como as pessoas que atuam no Estado (entes governamentais e organizações públicas) perceberem o contexto desta nova forma de desenvolvimento econômico local e regional, bem como suas possibilidades de atuação profissional e cidadã. Além disso, possibilita compreender as ações e peculiaridades direcionadas para o empreendedor que atua na EC, também chamado de empreendedor criativo (Kirzner, 2009).

Um outro argumento que também justifica este estudo é a incipiência de trabalhos em língua portuguesa e que discutam suas realidades e peculiaridades em relação ao tema “empreendedorismo em políticas públicas”, principalmente, em setores econômicos que tem focalizado a criatividade como base para ocupação profissional, criação e aprimoramento de empreendimentos e desenvolvimento territorial.

2 Empreendedorismo e Políticas Públicas: relações e internacionalização

Para se discutir a internalização do empreendedorismo em políticas públicas é necessário primeiramente compreender a possibilidades da relação empreendedorismo e políticas públicas. Tais possibilidades requerem o entendimento prévio do que significa cada um desses termos.

O termo empreendedorismo se apresenta como objeto de pesquisa da comunidade científica de maneira anterior às políticas públicas porque, segundo Boava e Macedo (2011, p. 3), com base nos trabalhos de Jean Say e Richard Cantillon, a idéia de *entrepreneur* remete sua origem aos séculos XII e XIII, referindo-se a “aquele que se encarrega e que faz alguma construção ou outra coisa, derivando do particípio presente de *entreprendre*”. Para Costa-de-Souza (2013), *entreprendre* significa um indivíduo que se dispunha a fazer determinado

projeto e que possui visão para a realização de algo, por sua vez *entrepreneur* designava os trabalhadores que executavam atividades relacionadas à segurança, construção civil, obras públicas e serviços de alvenaria.

No século XV, a noção de *entrepreneur* passou a incorporar a noção de alguém com iniciativa e que se responsabilizava por algo, denotando um sentido equivalente ao de um gestor, *controller* ou até mesmo um vencedor de batalhas. O empreendedor neste sentido passa a se referir também a um indivíduo corajoso, com capacidade de liderança (Boava & Macedo, 2011).

Todavia, é apenas nos séculos XVIII e XIX que o sentido de *entrepreneur* incorpora a noção de alguém que também oferece serviços à um terceiro implicando na troca entre capital e trabalho para a geração de riquezas (Sadler, 2000; Diefenbach, 2011). No século XX, observa-se que o empreendedorismo ocorre por meio de pessoas que assumem o empresariamento como opção de trabalho, requerendo a criação e o desenvolvimento de organizações para gerar riquezas (Schumpeter, 1954). E mais recentemente, refere-se as pessoas empregadas em organizações que oferecem condições de trabalho para empreender e inovar, o chamado empreendedorismo interno (Emmendoerfer & Valadares, 2011).

Observa-se que o empreendedorismo por meio da análise histórica de seu termo, apresenta uma noção que não é exclusiva do setor privado, se aplicando também ao setor público. As primeiras evidências do Empreendedorismo no Setor Público (ESP) remonta a segunda metade do século XX, quando os governantes passam a internalizar conceitos até então desconhecidos ou não incorporados na Administração Pública a fim de desenvolver as nações, de forma inovadora, a fim de enfrentar a crise e a escassez de recursos energéticos, bem como apresentar respostas mais eficientes as demandas públicas da população.

Assim, nas décadas de 60, 70 e 80, os primeiros estudos sobre ESP evidenciaram-no como algo internalizado e manifestado, de forma concentrada no nível macro organizacional, na Administração Pública por meio do político ou governante. Deste modo, segundo Morais, Valadares, Emmendoerfer & Tonelli (2015), termos como *Political Entrepreneurship*, *State Entrepreneurship*, *Entrepreneurial Government* e *Public Entrepreneurship* tem sido utilizados por pesquisadores para evidenciar este tipo de situação.

No final da década de 80 e no início da década de 90, com o advento da administração pública gerencial, denominado *New Public Management* (NPM) (Hood, 1991), tem se observado que o empreendedorismo também está ocorrendo, de forma mais desconcentrada da área estratégica, em nível micro organizacional das operações e serviços públicos que competem a gestão pública. Neste nível, os funcionários e servidores públicos também podem atuar como empreendedores, como tem sido evidenciado na produção científica internacional pelos termos *Bureaucratic Entrepreneurship*, *Corporate Entrepreneurship in the Public Sector* e *Public Sector Corporate Entrepreneurship* (Morais, Valadares, Emmendoerfer & Tonelli, 2015).

A partir do século XXI, os estudos internacionais sobre ESP tem verificado que o mesmo pode ser evidenciado tanto como meio quanto finalidade ao ser relacionado com políticas públicas, ocorrendo assim num nível meso organizacional que tem tido conexões com a sociedade, inclusive requerendo cada vez mais a sua participação na formulação e implementação de políticas públicas. Os termos mais usados para descrever este tipo de situação tem sido, segundo Morais, Valadares, Emmendoerfer & Tonelli (2015): *Public Sector Entrepreneurship, Entrepreneurship Policy e Policy Entrepreneurship*

Observa-se que a internalização do empreendedorismo no setor público pode ocorrer em um ou mais níveis organizacionais, podendo ser executado de forma mais interna nas organizações públicas ou de forma mais interorganizacional, por meio de parcerias ou pactuações públicas. Esta última, se aproxima da noção que se pretende investigar neste estudo, que é o empreendedorismo em políticas públicas.

Existem várias definições distintas para políticas públicas propostas tanto por estudiosos estrangeiros (Salamon, 1981; Hood, 1983; Howlett, 1991; Moran, Rein & Goodin, 2006), quanto por aqueles do Brasil (Rua, 1997; Frey, 2000; Secchi, 2013), porém é comum a todas elas a noção de que uma política pública surge para enfrentar um problema público e do significado de posse, manutenção ou distribuição de poder intrínsecos ao seu processo. Assim, a internalização do empreendedorismo em políticas públicas pode ser um meio de desenvolver um determinado setor econômico ao conectar e buscar conciliar serviços do Estado com as demandas do mercado e das comunidades para se gerar riquezas, bem como uma finalidade ao se promover a cultura empreendedora neste setor.

As políticas públicas de ou para o empreendedorismo tem sido objeto de pesquisas que tem revelado o empreendedorismo como meio e/ou fim (Shane, 2009; Hölzl, 2010; Grimm, 2011; Mason & Brown, 2013; Leyden & Link, 2015), assim como o tema empreendedorismo e economia criativa começou a ser objeto de estudos no exterior (Hjorth & Steyaert, 2003; Colette, 2007). Entretanto, apesar dos esforços e resultados apresentados por esses investigadores, observa-se um campo aberto e relevante para estudos empíricos sobre o empreendedorismo em políticas públicas, especialmente, em setores econômicos considerados emergentes como a Economia Criativa.

Diante disso, compreender a internalização do empreendedorismo em políticas públicas no contexto da economia criativa em um determinado território, pode auxiliar na compreensão da essência e das peculiaridades dos modos de fazer política pública nesta realidade, algo ainda pouco tratado na literatura internacional sobre ESP.

3. Métodos de investigação

Organizadores:



ANEGEPE
Associação Nacional de Estudos
em Empreendedorismo e Gestão
de Pequenas Empresas

Realizadores:



Este trabalho é um estudo de caso centrado no planejamento governamental do primeiro órgão federal de economia criativa chamado Secretaria da Economia Criativa (SEC), criado no Ministério da Cultura (MinC) no Brasil. Este planejamento pode ser considerado a primeira Política Pública Nacional de Economia Criativa (PPNEC) no Brasil (Madeira, 2014; Marchi, 2014), nome pelo qual trataremos este objeto a partir deste momento.

Para operacionalizar este estudo de caso, empregou-se os métodos bibliográfico (livros e artigos de periódicos científicos) e documental (plano de ação, relatório de gestão, programas e projetos governamentais no Brasil, elaborados pelo Ministério da Cultura, e relatórios de pesquisa internacional da UNCTAD e da UNESCO, de domínio público e disponíveis eletronicamente na internet). Todas as fontes utilizadas foram mencionadas nas referências deste artigo.

O período de análise foram os anos de 2011 a 2014 por terem sido o tempo da gestão do governo central (federal) no Brasil, em que o setor da economia criativa foi incluído na agenda governamental e institucionalizado enquanto objeto de política pública para desenvolvimento nacional.

Todo material coletado foi analisado por meio de análise de conteúdo (Bardin, 2014) especificamente pela técnica de análise categorial. No caso, foi empregada a categoria “empreendedor” como forma de identificar sua presença e suas relações lexicais e de significado nos textos presentes nos documentos do governo federal do Brasil. Os conteúdos obtidos possibilitaram identificar os sentidos do “empreendedorismo” que foram apropriados e articulados na política pública de economia criativa no Brasil. Isso permitiu compor os títulos e os conteúdos dos tópicos subsequentes, em termos de descrição, análise e reflexão a respeito deste objeto, que permitiram realizar inferências e apontamentos para um debate mais apurado sobre o tema “empreendedorismo, política pública e economia criativa”.

4. Internalização do Empreendedorismo na Política Pública Nacional de Economia Criativa no Brasil

Para discutir o tema desta seção foram organizadas duas partes. Uma que apresenta características da primeira Política Pública Nacional de Economia Criativa (PPNEC) no Brasil, que foi institucionalizada em 2011. E a outra que apresenta e discute a internalização do empreendedorismo como componente da referida política.

4.1 Características da PPNEC no Brasil

Organizadores:



ANEGEPE
Associação Nacional de Estudos
em Empreendedorismo e Gestão
de Pequenas Empresas

Realizadores:



O Ministério da Cultura (MinC) no Brasil foi a primeira organização pública, designado pela presidência da república, que incorporou e institucionalizou na gestão do governo federal (2011-2014) a EC como uma forma de desenvolvimento socioeconômico.

A incorporação da EC na agenda pública dessa gestão foi fundamentada com base no trabalho do economista Celso Furtado, que foi ministro da Cultura (1986 a 1988). Em suas reflexões sobre cultura e criatividade, Furtado (1978; 1981) procurou fomentar processos criativos no Brasil como estratégia para superação do subdesenvolvimento, com ações que se traduzissem em enriquecimento da cultura em todas as suas dimensões, como forma de preservar a própria identidade. Esta orientação estratégica, somado as ações da UNESCO (2013) e UNCTAD (2015) direcionaram a criação da Secretaria de Economia Criativa (SEC) e de seu planejamento governamental (Brasil, 2011) no MinC. A institucionalização da SEC e do seu plano de ação indicaram de forma expressiva no Brasil, uma noção mais antropológica de conceber e lidar com a cultura a partir de dimensões cidadã, simbólica e econômica.

Assim, a SEC no Brasil, não reproduziu plenamente conceitos de EC de outros países ou de modelos de organismos internacionais, que possuíam realidades políticas, econômicas, culturais e sociais divergentes. Os fundamentos da EC no Brasil foram orientados pelos princípios de inclusão social, sustentabilidade, inovação e diversidade cultural, que seriam operacionalizados dentre outros meios, pelo empreendedorismo (Brasil, 2011).

A simples tradução de conceitos da EC de outros países, especialmente de língua inglesa, era insuficiente para o Brasil. Isso, porque tal tradução *ipsis literis* pode gerar incompreensões semânticas por causa de diferenças culturais, principalmente se for levado em consideração a associação que se faz comumente no Brasil entre o termo “indústria” e as atividades fabris de larga escala, massificadas, padronizadas e seriadas. Assim, para efeitos de definição conceitual do que vem a ser a “*Autêntica Economia Criativa Made in Brazil*” na proposição de políticas públicas, o governo federal adotou o termo “setores criativos” como representativo das diversas organizações que atuam em grupos setoriais, chamados de “campos”, ao invés de indústrias criativas (Hartley, 2005, Bendassolli, Wood Jr, Kirschbaum, & Cunha, 2009).

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

Todos esses setores econômicos seriam a base inicial de referência para empreender na EC no Brasil. Vale ressaltar que esses setores estão inclusos nos campos da EC porque em suas práticas, os indivíduos em suas ocupações possuem a criatividade como base do processo produtivo de seus serviços que são imbricados de dimensão simbólica, cujo valor é agregado

pelos consumidores, ao contrário de outras formas de negócios no mercado que embutem em seus produtos, elementos como preferências, estilos de vida, prestígio e padrões de consumo.

Observa-se que a formulação da PPNEC Brasil não se limitou a visão de políticas culturais “clássicas” ou “tradicionais, focalizadas no fomento, na distribuição e no consumo essencialmente em bens culturais materiais, artísticos ou intelectuais (Mulcahy, 2006).

Neste sentido, o planejamento da SEC (2011-2014) em prol de um Brasil Criativo, está alinhado o Plano Plurianual (PPA) do governo federal (2012-2015), com Plano Nacional de Cultura – PNC (2011-2020) (Brasil, 2013a) e foi elaborado com base em dois direcionadores ou vetores centrais para a ação governamental executar suas 16 competências, tratadas neste artigo como objetivos desta organização pública. Um vetor macroeconômico (direcionado para a estruturação, desenvolvimento e monitoramento) da EC, e outro vetor microeconômico (direcionado para o empreendedorismo, gestão e inovação), que contempla todas as ações relacionadas com o “Empreendedorismo em Setores Criativos” (o empreendimento, o empreendedor e profissionais criativos).

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

Vale ressaltar que outros estudos recentes (Marchi, 2014; Menezes & Batista, 2015), tratando da política pública para a EC foram e estão sendo realizados. Todavia, não se tem evidências de estudos publicados sobre o enfoque do presente artigo, a ser discutido a seguir.

4.2 Internalização do Empreendedorismo na PPNEC no Brasil

4.3

Os vetores centrais de ação da SEC indicados anteriormente, serviriam de orientação para o cumprimento de suas competências governamentais visando o desenvolvimento da EC. Das 16 competências da SEC (2011, p.44, **grifo nosso**), duas foram específicas em termos de apropriação do empreendedorismo em prol da EC no Brasil.

[...] Planejar, propor, formular e apoiar ações voltadas à **formação de profissionais e empreendedores criativos** e à qualificação de empreendimentos dos setores criativos; [...] Instituir programas e projetos de apoio às atividades dos setores criativos, seus profissionais e **empreendedores**, de modo a **promover a articulação e o fortalecimento dos micro e pequenos empreendimentos criativos**.

Entretanto, a PPNEC no Brasil revela aspectos de transversalidade porque para sua efetividade, requisitava parcerias, articulações intersetoriais e ações integradas ao planejamento de outras organizações governamentais e internacionais (Madeira, 2014) para que os resultados em prol de um Brasil Criativo fossem viabilizados a fim de no período de 2011 a 2020.

Em nível internacional foram indicadas parcerias com organizações como UNESCO, Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa e a Organização dos Estados Ibero-Americanos, visando à formação, gestão, estudos e fomento da EC.

No nível de representação e atuação nacional, contempla parcerias no governo federal para a realização de políticas e ações públicas integradas com 18 dos 39 ministérios existentes, sendo quatro secretarias com status de ministério vinculadas à Presidência da República (assuntos estratégicos, comunicação social, políticas para as mulheres, e micro e pequena empresa) e mais 14 ministérios: Desenvolvimento Social – MDS; Trabalho e Emprego – MTE; Educação – MEC; Esportes – ME; Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior – MDIC; Ciência e Tecnologia – MCT; Relações Exteriores – MRE; Comunicações – MC; Cidades – MCidades; Turismo – MTur; Meio Ambiente – MMA; Justiça – MJ, Desenvolvimento Agrário – MDA; Fazenda – MF (Brasil, 2011, p.56-57).

Especificamente para viabilizar as ações relacionadas ao empreendedorismo na PPNEC no Brasil, o planejamento da SEC indicou a necessidade de articulação e parcerias governamentais com oito ministérios, conforme Figura 1.

PARCERIAS	AÇÕES PÚBLICAS
MTE	<ul style="list-style-type: none"> Fomento a organizações associativas (redes e coletivos) e ao microcrédito solidário / bancos populares, via Secretaria da Economia Solidária.
ME	<ul style="list-style-type: none"> Identificação de potenciais e vocações regionais para o fomento à criação e ao desenvolvimento de empreendimentos dos setores criativos.
MDIC	<ul style="list-style-type: none"> Fomento à inovação e à competitividade de empreendimentos dos setores criativos de forma articulada com o Programa Brasil Maior; Parceria no desenvolvimento e realização da Bienal Brasileira de Design; Parceria com o Sistema Nacional de Moda; Fomento às organizações associativas e cooperativas de artesanato; Fortalecimento e ampliação do comércio exterior de produtos dos setores criativos.
MCT	<ul style="list-style-type: none"> Fomento a redes e coletivos via aplicativos e ferramentas do ambiente digital.
MRE	<ul style="list-style-type: none"> Apoio à instalação de agências internacionais de serviços – Criativa Birô Internacional – de suporte aos empreendedores e profissionais criativos voltadas para ações entre o Brasil e outros países.
MMA	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimento de cadeias e arranjos produtivos da sociobiodiversidade que tenham relação com os setores criativos; Estímulo e incentivo à reciclagem de resíduos sólidos como matéria-prima de produtos criativos.
Secretaria de Políticas para as Mulheres	<ul style="list-style-type: none"> Fomento à produção e distribuição do artesanato produzido por mulheres artesãs.
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	<ul style="list-style-type: none"> Fomento à micro e pequenas empresas (MPEs) dos setores criativos.

Figura 1. Parcerias e ações de empreendedorismo na PPNEC no Brasil.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (Brasil, 2011; 2013a; 2013b).

É importante ressaltar que todas as parcerias foram apontadas não somente para tornar exequível o planejamento da SEC, mas também para auxiliarem no alcance das 53 metas do PNC (2011-2020). Dessas, 16 metas são para o desenvolvimento da EC (2013a), envolvendo a internalização do empreendedorismo como um meio possível de alcançá-las, associando-o a sustentabilidade e coprodução do bem comum, como por ser observado pelas estratégias e ações (2013a, p.202-207, **grifo nosso**) a seguir:

Estimular pequenos e médios empreendedores culturais e a implantação de Arranjos Produtivos Locais para a produção cultural; Estimular o reaproveitamento e reciclagem de resíduos de origem natural e industrial, dinamizando **e promovendo o empreendedorismo e a cultura do ecodesign**; Desenvolver e gerir programas integrados de **formação e capacitação para artistas, autores, técnicos, gestores, produtores e demais agentes culturais, estimulando a profissionalização, o empreendedorismo**, o uso das tecnologias de informação e comunicação e o fortalecimento da economia da cultura; Fomentar e fortalecer as modalidades de negócios praticadas pelas comunidades locais e pelos residentes em áreas de turismo, **fortalecendo os empreendedores tradicionais em sua inserção nas dinâmicas comerciais estabelecidas pelo turismo.**

Nas metas do PNC para a EC supramencionadas, observa-se por meio dos grifos realizados que a internalização do empreendedorismo para fins de elaboração e implementação da PPNEC está alinhada com princípios de inclusão social, cooperação em redes, sustentabilidade, educação e inovação.

Ressalta-se que todas as metas estão indicadas no portal eletrônico (<http://pnc.culturadigital.br/tema/economia-criativa/>) de acesso ao PNC. Qualquer pessoa no Brasil ou no exterior pode acompanhar as ações governamentais para a cultura por meio deste portal atualizado periodicamente pelo MinC, que permite conhecer todas as metas (situação atual e resultados das ações coordenadas pelo governo federal com os parceiros) para o desenvolvimento da cultura no Brasil.

Assim, este portal é um mecanismo importante para a participação social na PPNEC no Brasil, porque as informações sobre as metas do PNC (2013a, p.208], possibilitam “estimular a organização de instâncias consultivas [...e] ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores”. Deste modo, o PNC (2013a, p.208) evoca os empreendedores culturais a assumirem “corresponsabilidades na implementação e na avaliação das diretrizes e metas, participando de programas, projetos e ações que visem ao cumprimento do PNC”. Este é um elemento peculiar observado na internalização do empreendedorismo no PPNEC no Brasil, que inclui práticas contemporâneas de cibercultura ao envolver práticas de governo eletrônico e de redes virtuais de participação e sociabilidade.

Organizadores:



ANEGEPE
Associação Nacional de Estudos
em Empreendedorismo e Gestão
de Pequenas Empresas

Realizadores:



Mas para que esta participação social indicada como componente desta política pública se efetive entre empreendedores da EC no Brasil e o governo federal, foi necessário iniciar o processo de institucionalização do Observatório Nacional de Economia Criativa (OBEC) e dos Criativos Birôs.

O Ministério da Cultura (MinC) instituiu o OBEC, o qual constitui um instrumento de produção e difusão de informações quantitativas e qualitativas sobre a economia criativa brasileira. Este Observatório prevê parcerias com as universidades e institutos de pesquisa regionais com objetivo de produzir informação, conhecimento sobre experiências e experimentações da EC local, regional e nacional (Emmendoerfer, Fioravante, Martins & Vitória, 2014). A OBEC é uma ação para mitigar um dos maiores problemas que travam os investimentos ao setor cultural e da EC, que é a ausência de informações, dados e de análises produzidos e sistematizados. Tais informações são fundamentais para se planejar e operacionalizar políticas públicas.

Para articular o governo federal com os entes governamentais nos níveis estadual e municipal, criou-se o Criativa Birô. A iniciativa consiste em escritórios fixos e/ou itinerantes voltados para o atendimento e apoio aos profissionais e empreendedores criativos com a finalidade de promover e fortalecer as redes e arranjos produtivos dos setores criativos brasileiros. Assim, os Criativos Birôs traduzem um tipo de política pública promovida pelo Governo Federal que pretende atingir governos estaduais e municipais por meio de parcerias. Em 2014, os Criativos Birôs em nível estadual estavam em funcionamento em 13 das 27 unidades federativas do Brasil, e se tornaram conhecidas como incubadoras, formando a Rede Incubadoras Brasil Criativo (<http://culturadigital.br/brasilcriativo/>).

Este movimento de articulação do governo federal nos estados e municípios do Brasil para sensibilizar, levantar e organizar informações sobre o contexto da EC no Brasil no período de 2011 a 2013, somado a estruturação organizacional e a publicização do plano da SEC contribuíram para criação de um ambiente, que culminou na produção de um plano de desenvolvimento socioeconômico intersetorial chamado Plano Brasil Criativo, que contempla algo além das incubadoras criativas (Brasil, 2014). Ressalta-se que o Plano Brasil Criativo mencionado por De Marchi (2014) e Madeira (2014) não chegou ainda a ser lançado e implementado, mas foi elaborado com o escopo de ser um plano de desenvolvimento de integração entre o projeto social do governo federal, que estava sendo executado desde 2003, com proposta de revitalizar o desenvolvimento industrial no Brasil pela cultura, sob uma concepção mais alargada e inclusiva.

E para que isso se efetivasse foi necessário a internalização do empreendedorismo como um componente relevante do vetor de desenvolvimento microeconômico. Neste sentido, este vetor na política pública de EC enfatizou o fomento técnico e financeiro aos empreendimentos criativos, a ser desenvolvido a partir do apoio, promoção e estímulo à

criação de incubadoras, birôs de serviços e linhas de financiamento específicas para organizações deste campo.

Portanto, observou-se que as ações para o fomento ao empreendedorismo indicadas nos documentos analisados e instrumentos de políticas públicas de EC no Brasil, demonstram evidências de internalização do empreendedorismo na PPNEC. Tais evidências podem permitir superar fragilidades de uma política pública para o empreendedorismo alertada por Shane (2009) ao ser baseada em princípios exequíveis e por envolver parcerias e estruturas de formação, apoio a gestão (inclusive, cultural e para a criatividade) e inovação tecnológica, na formulação e na implementação de políticas públicas.

5 Conclusões

Este estudo revelou que o empreendedorismo em políticas públicas se apresenta no contexto da EC estudada de forma multifocal, por envolver ações: de educação para o empreendedorismo e a gestão de negócios do setor criativo, apoio a criação e a manutenção de organizações empresariais e do terceiro setor, indução de formação de redes de cooperação, (re)aproveitamento de recursos naturais e de resíduos para geração de produtos mais ecológicos e sustentáveis.

Observou-se no caso estudado que a Secretaria de Economia Criativa (SEC) no Ministério da Cultura no Brasil, foi o órgão governamental que congregava e coordenava as ações propostas para o desenvolvimento da EC no Brasil, o que possibilitou internalizar o empreendedorismo como um meio de orientação e gestão da Política Pública Nacional de Economia Criativa (PPNEC). Todavia, sua operacionalização era dependente de parcerias com órgãos públicos e privados em níveis federal, estadual e municipal.

Embora, no Brasil, PPNEC revelada essencialmente com base na SEC, esteja intimamente associada a um ciclo de gestão (2011-2014), seus conteúdos, marcos institucionais e ações públicas iniciadas compuseram um legado que valoriza a cultura e os valores autóctones do Brasil. Tal legado também revelou o alargamento da concepção de cultura a fim de relacionar manifestações artísticas clássicas e contemporâneas com ciência, tecnologia, inovação, gestão e empreendedorismo. Essas são necessidades historicamente desconectadas e demandadas em termos de educação e formação por aqueles que vivem e querem se dedicar plenamente ao setor da cultura e criatividade.

Se por um lado observou-se a importância do empreendedorismo apropriado na PPNEC como mecanismo de geração de trabalho e renda, e de inclusão social ao envolver questões historicamente problemáticas no Brasil em termos de gênero e raça, que poderiam ser mitigadas por meio da EC. Por outro, observa-se riscos na implementação dessas da PPEC pela inexistência de uma definição para o empreendedor(ismo) criativo que possa ser de compreensão comum por parte dos *stakeholders* deste setor no Brasil. Esse problema pode

retardar ou não promover ações locais devido ao não entendimento por parte de artistas e empreendedores de que determinadas atividades produtivas, já existentes localmente, estão inseridas ou contempladas na EC, e que a mesma tem uma expressão internacional com dinâmicas de conexões e redes de cooperação multilaterais.

Porém, isso pode ser mitigado por meio de ações de sensibilização e educação acerca da EC e do empreendedorismo de setores criativos com apoio de organizações públicas, privadas e do terceiro setor, inclusive parques tecnológicos e universidades, que atuem efetivamente como “*Creative Friendly Partners*” (Parceiros Amigos da Criatividade). Tal atuação auxiliaria na percepção da população brasileira sobre este setor, pois suspeita-se que a maioria dela, ainda desconhece esta terminologia internacional e sua relação com o empreendedorismo e a gestão cultural.

Vale lembrar, que apesar dos esforços terem se iniciado no Brasil desde 2003, apenas a partir de 2010 é que o tema EC ganha discussões e divulgações no âmbito governamental no Brasil, mesmo assim ainda se encontram lacunas de informações e ausência de um corpo consolidado de teorias e estudos aplicados. A PPNEC no Brasil tem indicado ações afirmativas e inclusivas para levantar, unir e disseminar a EC, o que pode estimular o interesse e facilitar a participação social na elaboração e formulação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento e crescimento sustentável de territórios, mais criativos no Brasil.

Todavia, a PPNEC discutida neste trabalho é importante por ter sido a primeira institucionalizada no Brasil e ainda é necessária para direcionar as ações atuais e para os próximos quadros governamentais nos municípios (2017-2020), para o cumprimento efetivo das metas do Plano Nacional de Cultura (2011-2020). Vale lembrar que essas metas passarão em breve por uma revisão e análise, a fim de compor os conteúdos do próximo plano decenal para o desenvolvimento da cultura nacional com criatividade (Furtado, 1978;1981).

Por fim, este estudo impôs algumas limitações nas quais o pesquisador não pode desconsiderar. A primeira limitação observada diz respeito às percepções da realidade sob o ponto de vista do investigador, que mesmo esclarecendo alguns aspectos da realidade investigada, ainda outros pontos podem permanecer obscuros para o mesmo e para os que leram este trabalho, tendo em vista a necessidade de detalhamento da análise em algumas seções, em detrimento de outros. Isto está associado a segunda limitação, que se refere a escolha do método estudo de caso por meio de pesquisas bibliográficas e documental, que por si não permite generalizações de resultados e conclusões. E a terceira limitação é não ter realizado levantando de dados diretamente com os *policymakers*, bem como com os beneficiários dessa política pública de EC, pois também é importante compreender as interpretações, reações e possíveis conflitos que podem existir neste contexto, a fim de se analisar os resultados dessa política e suas dissonâncias, caso hajam. Entretanto, a descrição e análise da internalização do empreendedorismo na PPNEC pode servir de inspiração,

comparação ou reflexão com os outros estudos sobre o mesmo tema, inclusive em outros setores econômicos.

Por fim, observou-se que o tema “empreendedorismo em políticas públicas”, principalmente no contexto da economia criativa ainda são incipientes empiricamente em estudos locais e regionais, o que potencializa o surgimento de novas agendas interdisciplinares de pesquisa e de ensino, com cooperação internacional. É importante se avaliar o que existe e se avançou, bem como conhecer as barreiras em relação ao empreendedorismo criativo nas cidades que limitam o efetivo desenvolvimento de territórios criativos. Fato é que, a criação de uma Autêntica Economia Criativa *Made in Brazil*, por meio de uma classe criativa (Florida, 2002) e empreendedora está condiciona à superação dessas barreiras e a compreensão do que são e de como participar na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

6 Referências

- Bardin, L. (2014). *Análise de conteúdo* (5a ed. rev. e atual). Lisboa: Edições 70.
- Bendassolli, P. F, Wood Jr, T., Kirschbaum, C., & Cunha, M. P. (2009). *Indústrias Criativas no Brasil*. FGV: Rio de Janeiro.
- Boava, D. L. T., & Macedo, F. M. F. (2011). Empreendedorismo explicitado à maneira dos filósofos. *Anais do Encontro de Estudos em Estratégia da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Porto Alegre, RS, Brasil, 5.
- Brasil. (1990). *Decreto n. 99.570, de 9 de outubro de 1990*. Desvincula da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), transformando-o em serviço social autônomo. Brasília, Presidência da República Brasília, Casa Civil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99570.htm
- Brasil. (2011). *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações 2011 – 2014* (edição revisada), Brasília: Ministério da Cultura. Disponível em <http://cultura.gov.br/documents/10913/636523/PLANO+DA+SECRETARIA+DA+ECONOMIA+CRIATIVA/81dd57b6-e43b-43ec-93cf-2a29be1dd071>.
- Brasil. (2013a). *As metas do Plano Nacional de Cultura* (3a ed.). Brasília: Ministério da Cultura. Disponível em http://pnc.culturadigital.br/wp-content/uploads/2013/12/As-metas-do-Plano-Nacional-de-Cultura_3%C2%AA-ed_espelhado_3.pdf
- Brasil. (2013b). *Secretaria de Economia Criativa - Relatório de Gestão*. Brasília: Ministério da Cultura. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=7268279&seAbrirDocNoBrowser=1>.

- Brasil (2014). *Plano Brasil Criativo*. Brasília: Ministério da Cultura. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/100711155/Plano-Brasil-Criativo-SEC-2011-2014#scribd>
- Colette, H. (Ed.). (2007). *Entrepreneurship in the creative industries: an international perspective*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Costa-de-Souza, G. (2013). Empreendedorismo e formação profissional de administradores públicos: o caso da Empresa Júnior da Fundação João Pinheiro. *Anais do Congresso de Administração, Sociedade e Inovação*, Penedo, RJ, Brasil.
- Diefenbach, F. E. (2011). *Entrepreneurship in the public sector: when middle managers create public value*. Gabler Research, Gabler Verlag Wiesbaden.
- Emmendoerfer, M. L., & Valadares, J. L. (2011). Reflexões e perspectivas acerca da construção do conhecimento sobre empreendedorismo interno. *Revista de Ciências da Administração*, 13, (30), 88-117. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2011v13n30p88>
- Emmendoerfer, M. L., Fioravante, A. S. A., Martins, B. C. L., & Vitoria, J. R. (2014). Ações governamentais para o desenvolvimento de territórios criativos. In M. A. M. Ferreira (Coord.). *Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social: Limites, desafios e possibilidade* (pp.135-160). Viçosa: CCH/UFV, MG, Brasil.
- Florida, R. L. (2002). *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic books.
- Frey, K. (2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. 21, 211-259.
- Furtado, C. (1981). *Créativité et dépendance*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Grimm, H. M. (2011). The Lisbon agenda and entrepreneurship policy: governance implications from a German perspective. *Public Administration*, 89(4), 1526-1545.
- Hartley, J. (Ed.). (2005). *Creative industries*. London: Blackwell Publishing.
- Hjorth, D., & Steyaert, C. (2003). Entrepreneurship beyond (a new) economy: creative swarms and pathological zones. In C. Steyaert & D. Hjorth (Eds.), *New movements in entrepreneurship* (pp. 283–303). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Hölzl, W. (2010). The economics of entrepreneurship policy: introduction to the special issue. *Journal of Industry and Competitive Trade*, 10(3/4), 187-197.
- Hood, C. (2003). *The Tools of Government (Public Policy and Politics)*. London: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles and policy implementation. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1-21.

- Kirzner, I. M. (2009). The alert and creative entrepreneur: a clarification. *Small Business Economics*, 32(2), 145-152.
- Leyden, D. P., & Link, A. N. (2015). *Public sector entrepreneurship*. New York: Oxford University Press.
- Lumpkin, G. T., & Dess, G. G. (1996). Clarifying the entrepreneurial orientation construct and linking it to performance. *Academy of Management Review*, 21(1), 135-172.
- Madeira, M. G. (2014). *Economia criativa: implicações e desafios para a política externa Brasileira*. Brasília: FUNAG. Recuperado de <http://funag.gov.br/loja/download/1096-economia-criativa.pdf>.
- Marchi, L. (2014). Análise do Plano da Secretaria da Economia Criativa e as transformações na relação entre Estado e cultura no Brasil, *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 37(1), 193-215, 2014. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-584420140001000010&lng=en&tlng=pt.10.1590/S1809-584420140001000010.
- Mason, C., & Brown, R. (2013). Creating good public policy to support high-growth firms. *Small Business Economics*, 40, 211-225.
- Menezes, R. Á. G., & Batista, P. C. de S. (2015). Medidas de políticas públicas para as indústrias criativas. *Políticas Culturais em Revista*, 8(1).185-205. Disponível em <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturaisv/article/view/13215/9757>
- Morais, M. C. A., Valadares, J. L., Emmendoerfer, M., & Tonelli, D. (2015). Polissemias do empreendedorismo no setor público. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, 4(1), 26-53. Recuperado de <http://www.spell.org.br/documentos/download/36327>
- Moran, M., Rein, M., & Goodin, R. E. (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mulcahy, K. V. (2006). Cultural policy: Definitions and theoretical approaches. *Journal of Arts Management, Law, and Society*, 35(4), 319-330.
- Rua, M. G. (1997). *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Brasília: ENAP.
- Sadler, R. J. (2000). Corporate entrepreneurship in the public sector: the dance of the chameleon. *Australian Journal of Public Administration*, 59(2), 25-43.
- Salamon, L. M. (1981). Rethinking public management: third party government and the changing forms of government action. *Public Policy*, 29(3), 255-75.
- Schumpeter, J. A. (1954). *History of Economic Analysis*. Nova York: Oxford University Press.
- Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2a ed.) São Paulo: Cengage Learning.

Shane, S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. *Small Business Economics*, 33(2), 141-149.

Smolka, A. L. B. (2000). O (im)próprio e o (im)pertinente na apropriação das práticas sociais. *Cadernos CEDES*, 20(50), 26-40. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622000000100003&lng=en&tlng=pt. 10.1590/S0101-32622000000100003

UNCTAD. (2015). *Creative Economy*. Disponível em <http://unctad.org/en/Pages/DITC/CreativeEconomy/Creative-Economy-Programme.aspx>.

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

Organizadores:



ANEGEPE
Associação Nacional de Estudos
em Empreendedorismo e Gestão
de Pequenas Empresas

Realizadores:

