



Programa de Economia da Música

histórico e perspectivas

Daniela Ribas Ghezzi¹
Gustavo Pereira Vidigal²

-
- 1 Doutora em Sociologia pela Universidade de Campinas, membro do Colegiado Setorial da Música (2015-2017) e pesquisadora no Centro de Pesquisa e Formação do Serviço Social do Comércio (Sesc -SP). E-mail: daniribas@cpf.sescsp.org.br.
 - 2 Mestre em Gestão de Instituições e Empresas Culturais pela Universidade de Barcelona. E-mail: gustavo.vidigal@iande.net.br.

RESUMO

O artigo analisará o processo de conformação de agenda voltada para o desenvolvimento da economia da música brasileira, no marco dos processos de inovação em políticas públicas culturais e o processo de concertação do governo federal em torno da dimensão econômica da cultura. O trabalho procederá com uma avaliação sobre as condições de sua implantação, pondo em destaque a dimensão da participação social, buscando compreender esse processo como referencial para reflexão e qualificação da atuação do poder público frente ao campo da economia da cultura e aos processos de participação social.

Palavras-chave: *Política Cultural. Economia da Música. Inovação. Empreendedorismo.*

ABSTRACT

The article will examine the agenda's definition process focused on the development of the Brazilian music economics, in the context of innovation in cultural policies and the concertation of the federal government on the economic dimension of culture. The work will develop an assessment of the conditions of its implantation, highlighting the role of social participation, seeking to comprise this process as a benchmark for reflection and qualification of government's performance into the cultural economics field and the social participation processes.

Keywords: *Cultural Policy. Music Economics. Innovation. Entrepreneurship.*

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

O tema do empreendedorismo vem longamente sendo tratado como um ecossistema de comportamentos e impulsos individualizados e como aderente, quase que de forma restritiva, ao ambiente da iniciativa privada. Joseph Schumpeter, reiteradamente criticado por neoinstitucionalistas da sociologia econômica por abordar o referido tema a partir de uma percepção atomizada do indivíduo (ALDRICH, 2005; DEVINE, 2002), tradicionalmente é elencado para ilustrar essa compreensão. Apesar de haver necessidade de relativização dessa crítica (MARTES, 2010), o elemento central que se orchestra é que, ao Schumpeter advogar sobre a incapacidade da teoria econômica neoclássica de compreender a dinâmica do processo de desenvolvimento, posiciona-se a figura do empreendedor, mesmo que como categoria analítica, como o indivíduo capaz de realizar combinações pioneiras dos meios produtivos de forma a gerar transformações radicais num determinado setor ou atividade econômica, de forma a “[...] romper com os limites tradicionais até então estabelecidos de produção e comercialização de bens, impondo uma nova forma que futuramente se consubstanciará em uma nova tradição” (SCHUMPETER, 1985).

Dentro da dinâmica cíclica do desenvolvimento econômico, há uma constante referência à inovação como elemento de dinamização da economia num regime capitalista, principalmente na perspectiva do progresso técnico. (KEYNES, 1992; SCHUMPETER, 1961, 1985; PREBISCH, 2000) Seja na abordagem de indivíduo atomizado, ou de tipo social e coletivo, a ação empreendedora está intrinsecamente conectada ao processo de inovação, sendo esta considerada a força motriz do que Schumpeter chamaria de “destruição criadora”, ao considerar que “o impulso fundamental que põe e mantém em funcionamento a máquina capitalista que procede dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados e das novas formas de organização industrial”. (SCHUMPETER, 1961) Se não na atomização do indivíduo, o processo de inovação, por sua vez, apresenta longa tradição na literatura acadêmica em reclusão ao universo empresarial. Num processo ainda recente de superação do reducionismo de Oslo (OCDE, 2005), é possível observar diversas contribuições para compreensão da inovação de forma mais distribuída e dialógica, marcada pela democratização de suas fontes e da valorização da interação entre sociedade civil, empresariado, governo e academia. (BAZZICHELLI, 2013; KÖSTER; SANCHIS, 2012; POOL, 1983; RAHMAN; RAMOS, 2010; TAPSCOTT; WILLIAMS, 2006) Dessa forma, torna-se necessário compreender a inovação no contexto de deslocamento de modelos isolados de produção individual – caracterizada pela figura atomizada do empreendedor – para um modelo social e regional da produção, no qual o capital social, o conhecimento, a criatividade e a cultura jogam o papel central (KÖSTER; SANCHIS, 2012) Ao partirmos, portanto, da premissa que a valorização das instituições é importante na compreensão dos fenômenos do empreendedorismo e da inovação, vamos a uma rápida incursão numa dessas intersecções, referente a interface com a política pública.

O Estado encontra-se frequentemente excluído da literatura acadêmica dos dois campos de contextualização, inovação e empreendedorismo, ou, ao menos, restrito à sua atuação no âmbito da regulação econômica. Entretanto, algumas incursões começam a ocorrer na tentativa de compreender o papel do Estado na capacidade de forjar processos e sistemas inovativos, haja vista a incompletude dos mercados e de suas falhas advindas, por exemplo, das externalidades positivas dos bens públicos (MAZZUCATO, 2014) e da compreensão de que “as competências que geram a inovação fazem parte de uma atividade coletiva que ocorre por meio de uma rede de atores” (FREEMAN, 1995).

Outra dimensão importante dessa dinâmica, para fins do presente trabalho, é compreender a inovação aplicada ao campo das políticas públicas. Nesta perspectiva, destaca-se, a partir da crise do modelo burocrático da administração pública (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998) e do declínio da credibilidade das instituições públicas junto à sociedade (NORRIS, 1999), e que o importante componente da inovação aplicada às políticas públicas reside no desenvolvimento de ambientes e mecanismos contemporâneos de engajamento político e social que permitam a ação direta dos cidadãos (DENHARDT; DENHARDT, 2000; HABERMAS, 1990; NORRIS, 1999; SCHNEIDER, 2005) Apesar de não ser possível negligenciar questões como representatividade desses processos e as desigualdades na participação, possibilitar a cooperação na formulação, desenvolvimento, avaliação e controle de bens e serviços públicos pela articulação entre sociedade e governo, torna-se aspecto central para o presente trabalho.

Faz-se necessário, tendo fundamentado as bases iniciais do deste artigo, transladar o enquadramento conceitual ao campo cultural, mais especificamente à política pública incidente nesta agenda. Podemos, para fins deste trabalho, compreendê-la como um conjunto de atividades e iniciativas programáticas, coordenadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas e grupos

comunitários, com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população, promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas e gerar espaços de coesão para processos de ordenamento, transformação social e compartilhamento de modos de vida (COELHO NETTO, 1997; GARCIA CANCLINI, 1987; GARRETÓN, 2008; RUBIM, 2007a).

Estabelecendo um paralelo ao conceito de “Estado Empreendedor” de Mazzucato (2014), no campo cultural, Isaura Botelho nos agracia com o de “Estado Fomentador”, o qual refere-se àquele

[...] que vê com clareza os problemas que afetam a área cultural em todos os elos da cadeia da criação – produção, difusão, consumo – e sabe se posicionar, dividir responsabilidades com potenciais parceiros governamentais em todas as instâncias administrativas e, finalmente, conclamar a sociedade a assumir sua parte (BOTELHO, 2001, p. 125).

O desenvolvimento de uma agenda pública no campo cultural, inclusive, apresenta uma especial necessidade em gerar dinâmicas de inovação que propiciem o engajamento e a atuação ativa da sociedade, haja vista que essa necessidade está intrinsecamente moldada à sua natureza:

O papel do Estado e das autoridades locais diminui gradualmente devido ao crescimento e alargamento do campo cultural. A multiplicidade e a diversidade de culturas deve reflectir-se na multiplicidade e na diversidade das políticas culturais, que já tendem a ser descentralizadas e formatadas em nível local (ĐOKIĆ, 2011, p. 27).³

.....
3 The role of the state and local authorities diminishes gradually due the growth and widening of the cultural field. The multiplicity and diversity of cultures need to be reflected in the multiplicity and diversity of cultural policies which already tend to be decentralized and formatted at local levels (ĐOKIĆ, 2011, p. 27).

O PROGRAMA DE ECONOMIA DA MÚSICA

Com o enquadramento inicial realizado, faz-se necessário adentrarmos à agenda específica na qual se insere o Programa de Economia da Música (PEM). A ascensão da agenda afeita às indústrias culturais, notadamente a partir da década de 1980 do último século, gerou tensão com a política tradicionalmente gestada, ao conflitar com as práticas existentes à época no campo e pela relativa ausência de reflexão acadêmica e acúmulo institucional a ela aplicada num primeiro momento (HESMONDHALGH; PRATT, 2005; MCGUIGAN, 2004; YÚDICE, 2004). Essa tensão nos retoma à reflexão do papel do Estado Empreendedor (MAZZUCATO, 2014), particularmente na estrapolação do papel regulatório das políticas públicas na economia e na promoção da inovação, e a de Estado Fomentador (BOTELHO, 2001), ao identificar, no marco do desenvolvimento de um sistema inovativo, a importância da participação do governo na mediação de novos atores e cenários.

Podemos observar uma ampla e emaranhada teia conceitual em torno da compreensão da dimensão econômica da cultura, vale ressaltar. A circunscrição da dimensão econômica dessas atividades parte da compreensão das dinâmicas de produção, distribuição e consumo de bens e serviços culturais (TOWSE, 2003) e da quantificação de riqueza, empregos e externalidades positivas delas oriundas, bem como da aplicação das ferramentas econômicas para análise dessas atividades e de sua relação com o restante da economia (FREY, 2000; REIS, 2006, 2009; BENHAMOU, 2007). A inovação, inclusive, recebe reiterado destaque na literatura acadêmica e institucional em torno do campo da economia da cultura, sendo este um ambiente capaz de ativar, dinamizar e transformar as bases da competitividade socioeconômica de uma determinada economia (MIGUEZ, 2007; POTTS; CUNNINGHAM, 2010; KÖSTER; SANCHIS, 2012; UNESCO, 2009, 2013).

Sendo uma política que atue na dimensão econômica da cultura especialmente subsidiária da necessidade de ampliação do processo

interlocução (BUSTAMANTE, 2009), requerer-se o engajamento amplo do governo e sociedade em torno de uma agenda estratégica pactuada. Nessa perspectiva, no contexto do PEM, encontra-se a conformação e institucionalização de uma agenda mais ampla, enquanto matriz para formulação, desenvolvimento, controle e avaliação de políticas coordenadas voltadas ao fortalecimento da economia da cultura brasileira. Objetivando consensualizar as principais questões referentes às dinâmicas produtivas do campo cultural e gerar um processo sistêmico de aperfeiçoamento de políticas públicas incidentes nessa agenda, foi concebido e formulado o Programa Nacional de Economia da Cultura (PNEC) (BRASIL, 2016a).

Nesse contexto, a música foi definida como um dos setores a serem circunscritos prioritariamente no PNEC, em articulação com a Política Nacional das Artes (PNA) deflagrada à época, devido a compreensão do importante papel das políticas públicas ao setor, do acúmulo institucional existente e da sua importância enquanto estratégia para o ambiente econômico brasileiro. A partir das alterações estruturais ocorridas nas cadeias produtivas do setor, especialmente da música gravada nas últimas duas décadas, caracterizada pela desmaterialização da indústria fonográfica e a potencial maior participação produtiva (CAMERON, 2016; DIAS, 2010; LIEBOWITZ, 2016; VIVEIRO; NAKANO, 2008) emerge um ambiente onde a atuação do governo, a partir da integração de seus mecanismos de fomento, regulação e indução, torna-se estratégico e necessário.

Nessa perspectiva, a partir de setembro de 2015 iniciou-se um processo de compreensão mais sistêmica das cadeias produtivas do setor musical brasileiro e de articulação de um programa integrado para superação desses estrangulamentos estruturais. O processo de conformação do PEM organizou-se em torno de cinco etapas principais, a saber: (i) definição do escopo e estruturação dos marcos técnicos do Programa; (ii) revisão literária de documentos institucionais e estudos econômicos sobre o escopo da

iniciativa; (iii) prototipação do programa com conteúdo prospectado da revisão literária; (iv) realização de oficinas junto a grupos focais, objetivando o aperfeiçoamento do modelo proposto e complementação e aperfeiçoamento das carteiras de projetos a serem implementados; e, por fim, (v) a validação institucional e social do Programa e seus conteúdos operativos.⁴

Vale, entretanto, destacar alguns elementos centrais que estruturam o PEM que possuem interface direta com o tema exposto no presente artigo. Com os acúmulos trazidos pelo PNEC, estruturou-se um modelo analítico e de sistematização do processo de conformação do PEM, resultando no quadro esquemático abaixo:

Figura 1 – Modelo Estruturante do Programa de Economia da Música



Fonte: Brasil (2016b).

Faz-se necessário apresentar rapidamente os elementos que o compõe. Os objetivos e resultados esperados, que se posicionam na parte superior do modelo, fundamentam a orientação progra-

4 Não sendo possível reproduzir integralmente o processo de conformação da agenda, recomenda-se leitura do *Relatório do Programa de Economia da Música* (BRASIL, 2016b).

mática do trabalho. Como ambiente fundamental para implantação e gestão do Programa, posiciona-se na base do modelo, os mecanismos de governança e participação. Em relação à perspectiva de domínios culturais, o quadro externo à direita objetiva delimitar o escopo do fenômeno da economia da cultura em investigação, com parametrização de dados a partir de referencial internacional. As abordagens, por sua vez, possuem a função de gerar um sistema analítico dos ambientes econômicos a serem explorados e das ferramentas de intervenção trazidas por esses níveis de análise. Passando para a parte interna do modelo, encontram-se os quatro sistemas de intervenção definidos, que buscam propiciar um conjunto de escopos assertivos e coordenados de atuação dos atores mobilizados. Por fim, os circuitos culturais, parte mais interna do modelo esquemático, representam sistematicamente os diferentes ciclos econômicos culturais e, por consequência, os processos econômicos nos quais os gargalos incidem.

Um dos elementos desse modelo, sobre o qual faz-se necessário discorrer brevemente, consiste, portanto, no modelo de governança proposto. Compreendendo o exposto anteriormente, da necessidade de uma articulação ampla de diferentes atores no processo de execução de uma agenda no campo econômico da cultura, é necessário circunscreve-lo ao sistema de governança do PNEC. Neste, dois mecanismos principais foram definidos, a saber: (i) a Comissão de Cultura e Desenvolvimento (CCD), que, ligado ao Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), constitui num órgão colegiado ampliado de caráter consultivo, cuja principal atribuição é fornecer subsídios para a definição e qualificação de agendas estratégicas para o desenvolvimento de políticas voltadas à dimensão econômica da cultura, atuando como um centro de pensamento crítico voltado para políticas de cultura e desenvolvimento; (ii) o Comitê Ministerial de Economia da Cultura (CMEC), sendo este arranjo institucional responsável por estabelecer e coordenar o processo de orientação programática das unidades do Sistema Federal

de Cultura, tendo como principal atribuição formular, monitorar e avaliar o PNEC e seus projetos estratégicos.

Em caráter complementar à orientação política em nível estratégico, proporcionada pela CCD, e programática em nível tático, sob atribuição do CMEC, está previsto a instituição de Grupos de Trabalho Temáticos (GTTs), células de atuação em âmbito operacional responsável pelo gerenciamento de projetos estratégicos. Neste terceiro componente, instrumentaliza-se o foro para concertação do PEM. O GTT da economia da música proposto seria constituído por: (i) coordenação executiva, sob responsabilidade da Fundação Nacional de Artes (Funarte); (ii) assessoria técnica, atribuída à Secretaria de Políticas Culturais do Ministério da Cultura (SPC/MinC); (iii) uma instância colegiada deliberativa, formada pelas unidades do sistema federal de cultura com aderência aos projetos constantes das carteiras dos quatro sistemas que compõem o PEM e representantes do Colegiado de Música; e, por fim, (iv) uma instância colegiada consultiva que, além dos agentes indicados nas instâncias anteriores, gera uma plataforma ampla de participação direta de agentes e entidades diretamente mobilizadas pelas carteiras de projetos constituintes do Programa. Vale salientar, ainda, a previsão de utilização de plataformas institucionais do Ministério da Cultura (MinC) para realização de consultas públicas voltadas à qualificação e participação social do processo decisório relacionado ao PEM, bem como um processo contínuo e amplo de *accountability* sobre as ações realizadas e resultado obtidos.

Destaca-se que esse processo gerou 24 projetos estratégicos e 42 ações coordenadas, a serem executadas entre 2016 e 2018. Salienta-se que esses projetos tinham uma estrutura executiva composta, compreendendo o papel de fomento, regulação e indução do Estado, mas também a necessidade de outros atores institucionais e sociais para sua implementação, como institutos de ensino e pesquisa, outros órgãos do governo federal, organismos internacionais, bancos, agências de fomento e entidades sociais representativas

do setor musical nacional. Esse conjunto de projetos foram organizados em carteiras a partir dos quatro sistemas apresentados anteriormente, de forma a propiciar uma compreensão mais sistêmicas das iniciativas e otimizar seus processos de desenvolvimento, controle e avaliação.

Por fim, concluindo a etapa de apresentação do caso, fazem-se necessárias algumas considerações sobre a fase de validação institucional e social dos conteúdos operativos do Programa. A proposta, que não foi efetivada em sua totalidade, consistia: na realização de uma oficina interna ao sistema federal de cultura, mobilizando representantes dos setores com aderência aos projetos; um segundo ciclo de oficinas com agentes representativos dos campos estratégicos do setor articulados pelo PEM; um conjunto de pequenos seminários descentralizados, coordenados junto ao Colegiado Setorial de Música, para apresentação e refinamento final da proposta; e, por fim, uma consulta pública mediada por plataforma digital, de forma a propiciar uma participação social mais ampla e diversificada. Devido a questões de instabilidade do governo federal, advindas do processo de impedimento perpetrado contra a presidente da República, essa etapa foi tecnicamente e politicamente inviabilizada.

PERSPECTIVAS PARA IMPLANTAÇÃO DA AGENDA

Tomando-se como pressuposto o papel do Estado na capacidade de forjar processos e sistemas inovativos, a execução da agenda prognóstica do PEM depende, evidentemente, das muitas variáveis que compõem o ambiente político. Tais variáveis são múltiplas e se inter-relacionam, indo desde a mobilização e comprometimento dos agentes sociais e governamentais envolvidos na elaboração das políticas culturais, até as condições político-institucionais adequadas ao seu desenvolvimento. De acordo com o que foi argumentado anteriormente, uma dessas variáveis seria justamente a participação social.

Conforme já apontado, as “competências que geram a inovação fazem parte de uma atividade coletiva que ocorre por meio de uma rede de atores” (FREEMAN, 1995). Os mecanismos de participação social possibilitam a mobilização e organização dessa rede, que ao interagir com agentes governamentais, colocam em cena variadas demandas. Nesse sentido, a participação social, sobretudo a que permite uma ação direta dos cidadãos, constitui um componente significativo da inovação na área das políticas públicas. Ainda que o modelo de controle social praticado até o momento seja subsidiário das políticas culturais (RUBIM, 2010; RUBIM; BARBALHO; CALABRE, 2015) e suas tradições (RUBIM, 2007b) e contenha limites (RUBIM; FERNANDES; RUBIM, 2011), ele permite, a partir da exposição de demandas e reivindicações, o aperfeiçoamento de ações e programas, especialmente no que diz respeito à sua formulação e avaliação. E seu caráter inovador reside em três características inéditas no arranjo institucional atual: a composição plural e paritária; a natureza pública dos acordos; e a competência deliberativa (TATAGIBA, 2011).

No Brasil, a cooperação entre sociedade e governo na elaboração de políticas culturais assumiu, conforme será apresentado a seguir, contornos particulares no caso da política para o setor da música. Cabe apontar, em primeiro lugar, como se deu historicamente a cooperação entre governo e sociedade na construção da política setorial, identificando brevemente quais os principais marcos e mecanismos de participação social; para em seguida comentar como o PEM incorporou tais acúmulos; e, finalmente, chegar às condições de implantação da agenda.

Em 2005, o MinC instituiu a Câmara Setorial da Música, que foi coordenada pelo Centro de Música da Funarte. A criação desse colegiado, primeiro dedicado especificamente às questões da música na história recente das políticas culturais, veio na esteira da nova orientação conceitual das políticas culturais propostas pela gestão de Gilberto Gil à frente do Ministério. A composição continha três

representantes dos poderes públicos, 12 representantes da sociedade civil recrutados nos Fóruns Estaduais de Música e 10 entidades do setor privado. (BRASIL, 2011) Estas, vale salientar, representavam principalmente os setores de gravadoras, editoras, meios de comunicação e direitos autorais.

Com a instituição do CNPC e dos diversos Colegiados Setoriais, em dezembro de 2007, a Câmara Setorial foi transformada no Colegiado Setorial de Música, instalado entre 2008 e 2009, com vistas à construção de políticas de âmbito nacional, passando a ser coordenado diretamente pelo MinC. Com a criação dos Colegiados, a participação social tornou-se mais democrática, passando a ser resultado de processo eleitoral aberto à sociedade. Evidentemente tal mudança trouxe reflexos, sendo o principal deles foi a mitigação do *lobby* de grandes interesses corporativos e empresariais nos mecanismos de participação social – o que constituía uma demanda dos setores produtivos não aliados ao grande capital, como festivais independentes, produtores, artistas e coletivos. Por outro lado, a representatividade dos diversos agentes e das múltiplas identidades ligadas às questões regionais permaneceu como desafio.

Em 2010, o Colegiado elaborou o documento “Plano Setorial da Música”, complementar ao Plano Nacional de Cultura. O Plano Setorial consiste num relatório das atividades da Câmara (2005–2008) e do Colegiado (2008/2009/2010), levando em consideração os dez pontos da “Carta de Recife” elaborada pela Rede Música Brasil (RMB) durante a Feira Música Brasil promovida pelo MinC em 2009. Além disso, a Política Nacional das Artes, retomada em 2015, durante a segunda gestão de Juca Ferreira à frente do MinC, procurou mobilizar e articular nacionalmente os diversos agentes que fizeram parte deste processo desde 2009, gerando em 2016 um relatório com considerações sobre a criação de um órgão específico à música, vinculado à estrutura do Ministério. A continuidade de um pensamento político, que incorporou a participação social como premissa, permitiu o aprimoramento dos mecanismos

de participação social nas políticas setoriais: a Câmara, alocada na Funarte, foi substituída por um Colegiado, com representação no CNPC, gerando um Plano Setorial; e a PNA passou a articular de maneira estratégica os principais agentes do setor, tendo como resultado um documento síntese com as principais demandas e propostas do segmento (GHEZZI, 2016). O PEM incorporou todos esses documentos em seu diagnóstico, pois o entendimento foi o de que o diálogo com os setores responsáveis pela elaboração desses documentos traria contribuições ao referido Programa.

O primeiro ponto a ser aprimorado seria o relativo à representatividade (RUBIM, 2011; TATAGIBA, 2011). Recuperando o debate bibliográfico e apontando questões específicas à música, é necessário gerar instrumentos que garantam uma representatividade equânime dos diversos segmentos produtivos e agentes do setor musical, com espaço para a diversidade musical e seus diversos arranjos produtivos locais e regionais. Caberia ao Estado Fomentador (BOTELHO, 2011) identificar os elos mais frágeis da cadeia produtiva e garantir sua representatividade no modelo de participação social. A falta desta representatividade e a ausência de uma visão panorâmica e estratégica do Estado geraram consequências importantes para o Plano Setorial da Música. Um exemplo teria sido a obliteração de metas no Plano relacionadas à questão dos direitos autorais e da concentração dos meios de difusão musical: a atuação de grupos de interesse e a falta de olhar panorâmico do Estado sobre os interesses em questão deixaram as problemáticas ligadas ao direito de autor e das telecomunicações em segundo plano nesse documento – quadro que apenas recebeu maior atenção a partir da atuação direta da Diretoria de Direitos Intelectuais do Ministério no bojo da ação programática do setor. Não obstante, a problemática envolvendo a concentração econômica permaneceu sem o devido tratamento na última década.

Um segundo ponto a ser aprimorado seria o relativo à efetividade e qualidade da participação (TATAGIBA, 2011). É necessário

contornar as dificuldades resultantes do caráter voluntário da atividade de participação diante da enorme tarefa de sistematizar as demandas de um setor produtivo de dimensões internacionais e que conta com posição estratégica na fase atual do capitalismo, em que a economia criativa e do conhecimento assumem importância crescente. A intermitência na participação e no envolvimento dos agentes resultantes da participação voluntária, sobretudo diante de tarefa hercúlea que se impõe a tais agentes, impactam na qualidade da sistematização constantes do Plano Setorial da Música. Um terceiro ponto seria investir em um programa de qualificação da participação social que coloque os conselheiros em igualdade aos agentes estatais no debate, sem que se reforce a elitização e burocratização da participação (TATAGIBA, 2011).

Alguns desses pontos já foram listados como desafios na própria publicação do Plano Setorial da Música em 2011:

Formação dos conselheiros e conselheiras, avaliação por-menorizada do papel do conselho na vida financeira, administrativa e política do órgão governamental, além da articulação com conselhos estaduais e municipais são exemplos de temas que precisam ser exaustivamente debatidos pelo CNPC e demais conselhos do governo federal. [...] Se por um lado inovamos ao incorporar, em nossas estruturas institucionais de diálogo com a sociedade, uma parte importante da enorme diversidade de segmentos que compõem o cenário político da cultura, do outro, esta mesma dinâmica intensa de subdivisões torna a tarefa da representação política muito complexa. A lógica da fragmentação dificulta, ainda, a criação de políticas abrangentes (BRASIL, 2011, p. 5).

Na visão estratégica do Estado Fomentador seria estruturante, portanto, dar continuidade ao processo de desenvolvimento dos mecanismos de participação de modo a garantir uma representatividade equânime dos setores produtivos e agentes. Também

seria necessário investir na qualificação continuada da participação social (TATAGIBA, 2011), na qual parcerias com centros de pesquisa e universidades seriam altamente estratégicas para o desenvolvimento de programas de formação e de plataformas de trabalho voltadas ao registro dos processos colaborativos em rede. Mesmo com tais pontos a serem desenvolvidos, o Plano traz demandas e aponta caminhos que ainda não foram totalmente contemplados pelas políticas públicas. Isso indica que a participação social, mesmo com todos os limites impostos pelo modelo desenhado pelas últimas gestões do MinC, se configura como elemento importante na pactuação, implantação e desenvolvimento de uma política setorial estratégica.

O PEM incorporou as demandas identificadas no Plano Nacional de Cultura, na “Carta de Recife” e no Plano Setorial da Música, além de dialogar com o documento gerado pela PNA, sendo a mais notável dessas demandas a criação de um órgão específico à música na estrutura ministerial, que vem sendo provisoriamente chamada de Agência Nacional da Música. A PNA e o PEM se dedicaram a pensar como seria tal estrutura: as reuniões no âmbito da PNA com a Rede Música Brasil e Colegiado Setorial da Música discutiram as áreas a serem abrangidas e estrutura interna do órgão, enquanto o PEM apresenta potencialidades e limites de cada natureza jurídica, como instituto, agência e autarquia, aos objetivos do órgão. Isso demonstra reconhecimento tanto dos esforços anteriores de sistematização das demandas setoriais, como da importância da participação social na elaboração de uma política pública estruturante em escala – ainda que não tenha havido tempo para aprofundar os processos de diálogo entre governo e sociedade em função do processo de impedimento da presidenta Dilma Rousseff.⁵

.....

5 O diálogo, nesse caso, foi dificultado em virtude das datas em que ocorreram alguns fatos relevantes: o lançamento da PEM foi realizado em 03 de maio de 2016; a posse dos colegiados setoriais se deu entre 9 e 11 de maio de 2016; e o início do processo de *Impeachment* ocorreu em 12 de maio de 2016.

As demandas apontadas pela sociedade civil, por meio do Plano Setorial da Música, também são férteis na medida em que surgem da interlocução ativa entre os agentes organizados em rede. A base social diversificada dos Colegiados Setoriais (RUBIM, 2011) contribui para que as experiências sejam também diversificadas, e a interação entre os agentes e suas respectivas experiências funciona como uma espécie de “laboratório do real” que os gestores públicos teriam dificuldade em acessar de outro modo. Demandas dependentes de regulamentações municipais, assim como as respostas locais a tais demandas, podem ser fontes importantes de inovação na construção de políticas públicas em escala nacional. Além da proposição de novas questões, a participação social tem papel importante na avaliação de programas, podendo denunciar, caso seja superada a falta de diálogo dos conselheiros com suas bases (TATAGIBA, 2011), a atuação dos *lobbies* que agem em favor da concentração de capital na área da música.

Diante desse quadro, caberia a visão abrangente e estratégica do Estado Fomentador, que seria responsável pelo mapeamento e diagnóstico sobre a situação atual das cadeias produtivas e pela identificação de gargalos e deficiências, com o qual a participação social poderia contribuir. O PEM delinea parte deste diagnóstico, sem ter contado com equipes e recursos suficientes para equacionamento total de tamanha empreitada. Fazer o mapeamento de um setor produtivo internacionalizado e altamente articulado às questões tecnológicas e econômicas é tarefa para uma equipe de pesquisadores inteiramente dedicada a tal objetivo, por um período considerável de tempo, sem que as demandas cotidianas da gestão burocrática rivalizem com tal propósito. Este é um limite de ordem institucional, tema caro à gestão cultural. (RUBIM, 2007b) Perante tal desafio, iniciou-se articulação junto à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, triangulado à Universidade de São Paulo, com o objetivo de gerar um processo mais amplo e qualificado de compreensão das dinâmicas contemporâneas das cadeias de valor

e modelos de negócio atuantes no setor. Caberia, portanto, ao novo governo dar continuidade a tal esforço, investindo na arremetida de equipes qualificadas e estipulando dotação orçamentária específica para a iniciativa.

Dessa forma, seria possível avançar na questão da governança prevista no PEM a partir da retomada dos GTTs, células operacionais de projetos que seriam complementares à orientação política-estratégica da CCD do CNPC e à orientação programática em nível tático do CMEC. Nesse modelo, faz-se necessário uma articulação ampla de diferentes atores no processo de execução de uma agenda no campo econômico da cultura. Teria papel fundamental nesse modelo, sobretudo, o diálogo com o Colegiado Setorial de Música e com a diversidade de agentes reunidos na própria plenária do CNPC.

Não obstante, as discussões sobre o Fundo Nacional de Cultura e os Fundos Setoriais travadas nesse fórum, dentre eles o da música, devem ser ampliadas e aprofundadas para que resultem num modelo de governança democrático e participativo de fato. O atual caráter consultivo dos setoriais e do CNPC implica em restrições à participação social, sendo necessário papel deliberativo dessas instâncias sobre questões orçamentárias, de forma que as políticas públicas sejam acompanhadas de fundos setoriais com dotações específicas, capazes tanto de subsidiar as ações como de aprofundar a experiência de controle social na construção dos orçamentos participativos para a cultura (WALCZAK; BARBOSA DA SILVA; SÁ, 2016). Evidentemente, todas estas ações de aprimoramento da participação social dependem das variáveis do cenário político e do entendimento de que o diálogo entre governo e sociedade é fundamental para a inovação e qualificação das políticas públicas, o que não é sinalizado pelo governo interino de Michel Temer como uma prioridade. A recente reestruturação do MinC, publicada em 18 de agosto de 2016 no *Diário Oficial da União*, gera uma grave fragilização em uma das agendas históricas voltadas ao campo das políticas públicas de cultura, a institucionalização. Ao analisarmos esse

processo no marco da agenda tratada no presente artigo, observamos sinalizações ainda mais certeiras sobre a desestruturação de avanços que vinham sendo construídos a partir do diálogo junto aos agentes e demandas do setor. Exemplo marcante desse processo está na drástica redução da estrutura referente à então Diretoria de Direitos Intelectuais, principalmente no que se refere à supervisão e fiscalização das associações de gestão coletiva de direitos autorais. Outro campo atacado consiste especificamente na principal plataforma institucional que gere os principais processos de participação social em políticas públicas do campo, a reforma proposta na antiga Secretaria da Articulação Institucional. O próprio modelo de governança e *accountability* previsto no PEM apresentam-se fragilizado com tal reorganização, haja vista que a SPC, coordenadora da orquestração dos diversos agentes envolvidos na concepção do PEM, foi extinta e suas atribuições reorientadas para a Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional.

Dessa forma, para que o esforço inicial do PEM – que se constitui num documento que aponta grandes tendências – não se perca pela descontinuidade institucional (RUBIM, 2007b), é necessário que a nova gestão não abra mão do diálogo com a sociedade civil como importante elemento de inovação nas políticas culturais.

CONCLUSÃO

No marco do presente trabalho, conclui-se que o PEM propiciou um ambiente de exercício do processo de inovação aplicado ao campo das políticas públicas de cultura, ao: (i) incorporar a necessidade de mobilização de diversos atores sociais em sua concepção, desenvolvimento e modelo de governança; (ii) tencionar o papel do Estado enquanto ambiente social atuante no fomento e regulação do empreendedorismo e inovação como campo estratégico da dinamização econômica do setor; (iii) objetivar atuar de forma articulada entre as diferentes esferas do poder público; e (iv) o próprio fato de constituir uma agenda de intervenção na dimensão

econômica da cultura. Nesta dinâmica, não desconsiderando as limitações estruturais do processo de participação social já exposto neste artigo, projetou-se uma plataforma de interação de agentes públicos e privados organizados em torno de um conjunto de premissas e diretrizes comuns.

Os desafios de institucionalização, governança e capacidade de implementação, mesmo que não equacionados integralmente, geraram uma plataforma para: (i) compreensão da importância de desenhar políticas públicas fundamentadas nos marcos políticos e técnicos da administração pública, ponto que apesar de óbvio ainda persiste como desafio de engenharia institucional no campo; (ii) desenvolvimento de estratégias de interação de atores sociais nas etapas de implementação de uma iniciativa coletiva, coordenada a partir do governo federal; e, por fim, (iii) amadurecimento da proposição de uma entidade responsável pela gestão de uma política pública voltada ao campo musical nacional, demanda histórica do setor.

O cenário político que surge como contexto para implantação da agenda, entretanto, edifica um conjunto amplo e profundo de preocupações referentes à manutenção dos preceitos de condução do PEM. Considerou-se que “[...] numa perspectiva democrática, as prioridades [de uma política cultural] são claras; trata-se de garantir direitos existentes, criar novos direitos e desmontar privilégios” (CHAUI, 2006), o que constatamos atualmente é um ataque aos direitos básicos conquistados no ainda recente processo de redemocratização vivido no país, como os relacionados ao campo trabalhista e ao acesso à saúde e educação. Não havendo um projeto político claro da atual gestão interina do MinC e observando recentemente um processo de reestruturação institucional que não estabeleceu canal de comunicação com a sociedade, nem em perspectiva ampliada e nem a partir dos próprios mecanismos já instituídos no âmbito do sistema federal de cultura, há fortes indícios de retrocesso nos avanços obtidos na última década referentes a um

dos campos centrais explorados no presente artigo, o referente aos processos de participação social.

Cabe, neste momento, compreender o papel vital da sociedade civil no debate crítico e construção republicana a partir do principal ativo legado pelo PEM, sua contribuição para a ampla mobilização de agentes em torno de uma agenda que busca sistematizar os históricos acúmulos do campo mobilizado. Apesar das limitações e fragilidades em torno da modelagem do Programa, registra-se um processo que proporciona uma plataforma para o exercício contínuo da cidadania no campo cultural, sacramentando a cultura enquanto ativo, contexto e finalidade de um desenvolvimento mais democrático e a participação social como principal ambiente para assegurar o caráter público de políticas institucionais.

REFERÊNCIAS

- ALDRICH, Howard. Entrepreneurship. In: SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard. *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 2005. p. 451-477.
- BAZZICHELLI, Tatiana. *Networked Disruption: rethinking oppositions in art, hacktivism and the business of social networking*. Denmark: Digital Aesthetics Research Center, 2013.
- BENHAMOU, Françoise. *Economia da cultura*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2007.
- BOTELHO, Isaura. *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- BRASIL. *Plano Nacional de Cultura 2010-2020*. Brasília: Ministério da Cultura, 2010. Disponível em: <<http://migre.me/uCFgu>>. Acesso em: 11 ago. 2016.
- BRASIL. *Câmara e Colegiado Setorial da Música: relatório de atividades 2005-2010: a participação social no debate das políticas públicas do setor*. Brasília: Ministério da Cultura, 2011. Disponível em: <<http://migre.me/uF2Ug>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

- BRASIL. *Desenvolvimento do Programa Nacional de Economia da Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2016a. Disponível em: <<http://migre.me/uyyca>>. Acesso em: 4 ago. 2016.
- BRASIL. *Relatório do Programa de Economia da Música*. Brasília: Ministério da Cultura, 2016b. Disponível em: <<http://migre.me/uyya6>>. Acesso em: 4 ago. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: FGV, 1998.
- BUSTAMANTE, Enrique. Industrias Culturales y Cooperación Iberoamericana en la Era Digital. In: GARCIA CANCLINI, Néstor; MARTINELLI SEMPERE, Afons (Coord.). *Pensamento Iberoamericano: el poder de la diversidad cultural*. Madrid: AECID, 2009.
- CAMERON, Samuel. Past, Present and Future: music economics at the crossroads. *Journal of Cultural Economics*, London, v. 40, n. 1, p. 1-12, 2016.
- CHAUI, Marilena. *Cidadania cultural: o direito à cultura*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.
- COELHO NETTO, A. J. Teixeira. *Dicionário crítico de política cultural: cultura e imaginário*. São Paulo: Iluminuras, 1997.
- DENHARDT, Roberto B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The New Public Service: serving rather than steering. *PAR: Public Administration Review*, Washington, v. 60, issue 6, p. 549-559, Nov./Dec. 2000.
- DEVINE, Pat. The institutional context of entrepreneurial activity. In: DEVINE, Pat; FIKRET, Adanan. *Economy and society: money, capitalism and transition*. London: Black Rose Books, 2002. p. 440-454.
- DIAS, M. T. Indústria Fonográfica: a reinvenção de um negócio. In: BOLAÑO, C.; GOLIN, C.; BRITTOS, V. (Org.). *Economia da arte e da cultura*. São Paulo: Itaú Cultural, 2010.
- DOKIĆ, Nada Švob. Cultural Networks and cultural policies: a missing link. In: CVJETIČANIN, Biserka (Ed.). *Networks: The Evolving Aspects of Culture in the 21st Century*. Zagreb: UNESCO, 2011. p. 25-30.
- FREEMAN, C. *The National System of Innovation*. Cambridge Journal of Economics, Cambridge, v. 19, p. 5-24, 1995.
- FREY, Bruno S. *Arts & economics: analysis & cultural policy*. New York: Springer Verlag, 2000.

- GARCÍA CANCLINI, Néstor. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. In: GARCIA CANCLINI, Néstor (Org.). *Políticas culturales en América Latina*. México: Editorial Grijalbo, 1987. p. 13–61.
- GARRETÓN, Manuel. Las políticas culturales en los gobiernos democráticos en Chile. In: RUBIM, Antonio Albino Rubim; BAYARDO, Rubens (Org.). *Políticas culturais na Ibero-América*. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 75–118.
- GHEZZI, Daniela Ribas. Notas Sobre o Financiamento à Música através da Lei Rouanet: uma política da oferta. In: CALABRE, Lia et al. (Org.). SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 7., 2016. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016, p. 633–646. Disponível em: <<http://migre.me/uK6K1>>. Acesso em: 22 ago. 2016.
- HABERMAS, J. *l'espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot, 1990.
- HESMONDHALGH, David.; PRATT, Andy. *Cultural industries and cultural policy*. London: Routledge, 2005. 11 v.
- KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Editora Atlas, 1992.
- KÖSTER, Pau Rausell; SANCHIS, Raúl Abeledo. *Culture as a factor of economic and social innovation*. Valencia: Universitat de Valencia, 2012.
- LIEBOWITZ, S. How much of the decline in sound recording sales is due to file-sharing? *Journal of Cultural Economics*, London, v. 40, n. 1, p. 13–28, 2016.
- MARTES, Ana Cristina. Weber e Schumpeter: a ação econômica do empreendedor. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 254–270, 2010.
- MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- MCGUIGAN, J. *Rethinking cultural policy*. Maidenhead: Open University Press, 2004.
- MIGUEZ, Paulo. Economia criativa: uma discussão preliminar. In: NUSSBAUMER, G. M. (Org.). *Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 95–114. (Coleção CULT).

- NORRIS, Pippa (Ed.). *Critical Citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO (OCDE). *Manual de Oslo*. Brasília: OCDE/FINEP, 2005.
- POOL, Ithiel de Sola. *Technologies of freedom*. Cambridge: Harvard University Press, 1983.
- POTTS, Jason; CUNNINGHAM, Stuart. *Four models of the Creative Industries*. Paris: Dalloz, Revue d'Économie Politique, 2010. 120 v.
- PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 137-178. 2 v.
- RAHMAN, Hakikur; RAMOS, Isabel. *Open Innovation in SMEs: from closed boundaries to networked paradigm*. California: Issues in Informing Science and Information Technology, 2010. 7 v.
- REIS, Ana Carla Fonseca. *Economia da cultura e desenvolvimento sustentável: o caleidoscópio da cultura*. São Paulo: Manole, 2006.
- REIS, Ana Carla Fonseca. Economia da cultura e desenvolvimento: estratégias nacionais e panorama global. In: REIS, Ana Carla Fonseca; MARCO, Kátia (Org.). *Economia da cultura: ideias e vivências*. Rio de Janeiro: Publit, 2009. p. 23-24.
- RUBIM, Antonio A. C. Políticas Culturais: entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, G. M. (Org.). *Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares*. Salvador: EDUFBA, 2007a. p. 139-158. (Coleção CULT).
- RUBIM, Antonio A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antonio A. C.; BARBALHO, Alexandre (Org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007b. p. 11-36. (Coleção CULT).
- RUBIM, Antonio A. C. *Políticas culturais no governo Lula*. Salvador: EDUFBA, 2010. (Coleção CULT).
- RUBIM, Antonio A. C.; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (Org.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2011. (Coleção Cult).
- RUBIM, Antonio A. C. Conselhos de cultura: atribuições, caráter, composição e democracia. In: RUBIM, Antonio A. C.; FERNANDES,

Taiane; RUBIM, Iuri (Org.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2011. p. 145–164. (Coleção Cult).

RUBIM, Antonio A. C.; BARBALHO, Alexandre; CALABRE, Lia (Org.). *Políticas culturais no Governo Dilma*. Salvador: EDUFBA, 2015.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Revista de Ciências Sociais Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 29–58, jan./jun. 2005.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Campinas: Fundo de Cultura, 1961.

SCHUMPETER, Joseph. O Fenômeno fundamental do Desenvolvimento Econômico. In: SCHUMPETER, Joseph. *A teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1985. p. 69–99.

TAPSCOTT, Don; WILLIAMS, Anthony. *Wikinomics: how mass collaboration changes everything*. United States: Portfolio, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos e a construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: RUBIM, Antonio A. C.; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (Org.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2011. p. 27–49.

TOWSE, Ruth (Ed.). *A Hand book of Cultural Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2003.

UNITED NATIONS EDUCATION, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Marco de Estadísticas Culturales*. Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO, 2009.

UNITED NATIONS EDUCATION, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Creative Economy Report 2013: widening local development pathways*. New York: UNESCO, 2013.

VIVEIRO, Tadeu Neto; NAKANO, Davi Norboru. *Cadeia de Produção da Indústria Fonográfica e as Gravadoras Independentes*. Rio de Janeiro: ABEPRO, 2008.

WALCZAK, Irmina Anna; BARBOSA DA SILVA, Frederico A.; SÁ, Juliana V. Porque a cultura é uma política setorial? In: CALABRE, Lia (Org.). SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 7., 2016. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui

Barbosa, 2016. p. 949-964. Disponível em: <<http://migre.me/uK6K1>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

YÚDICE, George. *A Conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.