

ECONOMIA CRIATIVA,  
CULTURA E POLÍTICAS  
PÚBLICAS

LEANDRO VALIATI  
GUSTAVO MOLLER  
ORGANIZADORES

ECONOMIA CRIATIVA,  
CULTURA E POLÍTICAS  
PÚBLICAS



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

---

Reitor

**Rui Vicente Oppermann**

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

**Jane Fraga Tutikian**

---

EDITORA DA UFRGS

Diretor

**Alex Niche Teixeira**

Conselho Editorial

**Álvaro R. C. Merlo**

**Augusto Jaeger Junior**

**Enio Passiani**

**José Rivair Macedo**

**Lia Levy**

**Márcia Ivana de Lima e Silva**

**Naira Maria Balzaretti**

**Paulo César Ribeiro Gomes**

**Rafael Brunhara**

**Tania D. M. Salgado**

**Alex Niche Teixeira, presidente**

## **Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)**

**Diretor**

Marco Cepik

**Vice Diretor**

Ricardo Augusto Cassel

### **Conselho Científico CEGOV**

Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel De-  
marco, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,  
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis  
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares  
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa  
Marx

### **Coordenação Coleção Editorial CEGOV**

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,  
Marco Cepik

ECONOMIA CRIATIVA,  
CULTURA E POLÍTICAS  
PÚBLICAS

LEANDRO VALIATI  
GUSTAVO MOLLER  
ORGANIZADORES

© dos autores  
1ª edição: 2016

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

### **Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia**

Revisão: Alexandre Piffero Spohr

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos  
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Diagramação: Luiza Allgayer, Marina de Moraes Alvarez

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Foto da Capa: Luiza Allgayer, Marina de Moraes Alvarez

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

---

E19 Economia criativa, cultura e políticas públicas [recurso eletrônico] / organizadores Leandro Valiati [e] Gustavo Moller. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

304 p. : pdf

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, gráficos, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Economia. 2. Economia criativa. 3. Economia da cultura. 4. Empreendimentos culturais. 6. Indústrias criativas. 7. Cultura - Políticas públicas. I. Valiati, Leandro. II. Moller, Gustavo. III. Série.

CDU 316.7:33

---

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

ISBN 978-85-386-0484-6

# INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS CULTURAIS E CRIATIVAS: UMA SÍNTESE<sup>1</sup>

24

MARCELO MILAN

*Doutor em Economia pela Universidade de Massachusetts Amherst. Professor de Economia e Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Pesquisador do Cegov.  
E-mail: marcelo.milan@ufrgs.br*

---

(1) Esse capítulo foi inspirado no trabalho conjunto desenvolvido pelo Cegov-UFRGS junto à Secretaria de Políticas Culturais do MinC entre 2014 e 2016, em especial nas interações e trocas de conhecimento com o diretor de empreendedorismo, gestão e inovação à época, Gustavo Vidigal, a quem este capítulo é dedicado.

## INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas para o fomento das atividades culturais e criativas com objetivos de desenvolvimento socioeconômico e territorial é relativamente recente no Brasil. Portanto, o país se encontra ainda nos estágios iniciais dessa experiência e de sua curva de aprendizado, necessitando de instrumentos e metodologias de avaliação que permitam identificar gargalos e experiências bem-sucedidas que possam ser replicadas. Um aspecto importante para o aprimoramento das políticas implementadas e das experiências desenvolvidas é a construção de indicadores de avaliação dos processos e dos resultados ou impactos dessas políticas e experiências. Os indicadores são importantes para entender especificamente como determinadas políticas afetam o desenvolvimento da atividade econômica de base cultural ou criativa.

As atividades culturais e criativas possuem características específicas que dificultam a construção de métricas precisas. Por isso os indicadores podem proporcionar apenas mensuração indireta, imperfeita e incompleta (indicam estados ou estágios específicos apenas, não determinam). A cultura em particular possui uma dimensão qualitativa que não se pode mensurar. Por exemplo, as diferenças culturais são importantes, e políticas são desenvolvidas para preservá-las. A única característica que muitas atividades culturais têm em comum é justamente o fato de serem expressões culturais, mas esse elemento é qualitativo e não se presta à comensurabilidade. Como há muito estabelecido por Karl Marx no caso das trocas mercantis, a comensurabilidade exige um núcleo comum, algo que se possa comparar e equalizar. No caso da cultura o ‘algo’ comum não é comparável. Uma expressão cultural não é melhor, maior ou superior a outra expressão cultural, seja no tempo, seja no espaço. Mesmo que essas expressões culturais se traduzam na forma de mercadorias, permitindo equalização via quantidades monetárias, elas possuem uma dimensão simbólica que não se resume à dimensão comercial, mesmo quando produzidas para a circulação social, como deve ser, já que a cultura é atividade cujo sentido é *prima facie* social. Ou seja, a cultura pode ser um instrumento de desenvolvimento econômico e territorial, mas é também um fim em si, e enquanto tal cria dificuldades para a mensuração do impacto socioeconômico das atividades.

Além disso, no caso das atividades criativas e culturais, é difícil isolar os efeitos das políticas públicas. Muitas manifestações culturais e criativas acontecem por meio de ações organizadas da sociedade civil, na forma de atividade mercantil voltada para o lucro e também na forma de atividades culturais sem fins lucrativos. Portanto, uma parte das atividades pode acontecer mesmo sem apoio público. Os impactos indiretos das ações públicas são ainda mais difíceis de men-

surar, pois muitas políticas acabam por ter um efeito transformacional qualitativo, como as atividades de formação de agentes que antes não estavam inseridos no meio cultural e criativo e que passam a atuar depois de ter acesso aos serviços proporcionados pelo setor público. Se carreiras e empreendimentos são desenvolvidos exclusivamente a partir desses serviços, os impactos permanentes das políticas públicas devem ser considerados fundamentais, mas de difícil mensuração, pois as trajetórias alternativas que poderiam ser seguidas são muito amplas. Feitas essas ressalvas, que não exauam a complexidade envolvida nas políticas de apoio às atividades culturais e criativas, é importante construir indicadores, ainda que incompletos e imperfeitos, que permitam avaliar em que medida ações de estímulo à cultura são efetivas. Esses objetivos, obviamente, não exauem todos os possíveis usos de indicadores voltados para a cultura e a criatividade. Assim, Jackson, Kabwasa-Green e Herranz (2006) desenvolvem indicadores para mensurar a vitalidade cultural de comunidades nos Estados Unidos, e Sheppard (2014) discute os impactos econômicos e sociais das organizações culturais.

Este capítulo discute alguns indicadores para a avaliação de processos e impactos nos setores cultural e criativo, estando organizado da seguinte forma. Na próxima seção são apresentados apontamentos metodológicos sobre a construção de indicadores em geral e de indicadores para os segmentos cultural e criativo em particular. Na seção seguinte são discutidos os indicadores propostos pelo Cegov-UFRGS para o Ministério da Cultural por meio de convênio estabelecido entre as entidades. A última seção conclui a discussão, apresentando vantagens e limitações dos indicadores.

## A ESCOLHA DOS INDICADORES: ASPECTOS METODOLÓGICOS

Segundo a Unesco (2014), a contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável é clara. O papel dos indicadores é mostrar como essa contribuição ocorre, isto é, quais os mecanismos que mapeiam essa conexão. Nessa interpretação, a cultural é totalmente instrumental, sendo utilizada para atingir outros fins, igualmente importantes. Contudo, a dificuldade de se desenvolver indicadores associados às atividades culturais e criativas fica clara no Quadro 1 a seguir, traduzido de material elaborado pelo Conselho Europeu sob o projeto Compendium, e que mostra os possíveis impactos (indiretos) socioeconômicos da cultura, a partir de questões que podem ser afetadas pelo próprio desenvolvimento das atividades culturais (CONSELHO EUROPEU, 2016).



Quadro 1. Impactos Socioeconômicos da Cultura segundo o Conselho Europeu

(continua)

| COMPONENTE SOCIOECONÔMICO VALORIZADO | QUESTÃO   |
|--------------------------------------|---|
| Coesão social                        | Orientação intercultural vs. xenofobia  |
|                                      | Integração das pessoas com deficiência ou refugiados  |
| Inovação e Criatividade              | Relevância social de ideias novas, desconhecidas  |
|                                      | Oportunidade para novas empresas ( <i>startups</i> )  |
|                                      | Propensão a risco empresarial   |
|                                      | Modelos artísticos para o desenvolvimento ou 'teste' de novos produtos e serviços   |
| Educação                             | Perspectivas culturais individualistas vs. coletivistas sobre educação  |
|                                      | Capacidade e construção do conhecimento   |
|                                      | Educação intercultural  |
| Bem-estar e Saúde                    | Bem-estar geral psicológico   |
|                                      | Eficácia de prevenção e terapia   |
|                                      | Custos de bem-estar   |
|                                      | Coesão familiar e relações entre jovens e idosos  |
|                                      | Crenças de saúde: tratamentos médicos vs. intervenções espirituais  |
| Sustentabilidade                     | Eficácia da reciclagem de resíduos  |
|                                      | Responsabilidade socioambiental   |
|                                      | Disposição a pagar por economias e sociedades mais verdes   |
|                                      | Sustentabilidade populacional: efeitos de migração para dentro e para fora / Mudança na composição social e cultural das comunidades afetadas |
| Influências Econômicas               | Competitividade empresarial através da inovação   |
|                                      | Indústrias criativas e culturais  |
|                                      | Turismo e atratividade dos destinos   |
|                                      | Recursos culturais como motivadores para oportunidades de crescimento e de emprego  |
|                                      | Patrocínio cultural e apoio   |
| Comunicação e Interações             | Idiomas   |
|                                      | Crenças e comportamentos culturais  |
|                                      | Minorias e seu legado   |

Quadro 1. Impactos Socioeconômicos da Cultura segundo o Conselho Europeu (conclusão)

| COMPONENTE SOCIOECONÔMICO VALORIZADO | QUESTÃO   |
|--------------------------------------|---|
| Sociedade e Comportamento Social     | Melhora da compreensão e da capacidade de ação              |
|                                      | Criação e retenção de identidade                            |
|                                      | Modificação de valores e preferências pela escolha coletiva |
|                                      | Construção da coesão social                                 |
|                                      | Contribuição para o desenvolvimento integrado da comunidade |
|                                      | Promoção da participação cívica                             |

Fonte: Conselho Europeu (2016). Tradução nossa.

Nessa abordagem, os impactos indiretos são apresentados de forma muito genérica, nem sempre passível de mensuração e logo de aferição por meio de indicadores. Na verdade, dada a clara transversalidade adotada na definição dos componentes socioeconômicos valorizados, muitos desses – e mesmo a identificação de alguns atributos como socioeconômicos, por exemplo bem-estar e saúde, é passível de questionamento – poderiam ser satisfeitos por diversas atividades sem relação necessária com a criatividade e a cultura. Assim, a integração social de pessoas com deficiência ou refugiados pode ser feita por meio de atividades esportivas sem vinculações com expressões culturais. Essa dificuldade específica resulta da definição ampla de cultura utilizada no projeto Compendium.<sup>2</sup>

A construção de indicadores para as atividades cultural e criativa enfrenta outros desafios, relacionados tanto à própria metodologia de elaboração quanto às especificidades dos setores cultural e criativo referidas acima. A OCDE (2008) defende a utilização de indicadores compostos para avaliações de países em geral, não para avaliação de atividades culturais e criativas. Contudo, a discussão pode ser adaptada para o caso das últimas. Do ponto de vista da capacidade de síntese, esse tipo de indicador sem dúvida oferece uma visão geral e é adequado para muitas atividades culturais e criativas, como se discute a seguir. Contudo, é preciso identificar a evolução dos componentes do indicador composto, que muitas vezes possuem valor informativo para processos decisórios, de forma isolada. O documento mostra

(2) “[A] cultura refere-se a padrões característicos de atitudes, valores, crenças e comportamentos compartilhados por membros de uma sociedade ou população”. “A cultura é uma maneira de viver, pensar e de se comportar”. “[A] cultura engloba muitos elementos, incluindo linguagem, costumes, crenças, tradições e formas de comunicação. Outra maneira de se definir a cultura é descrevê-la ‘como as coisas são feitas por aqui.’” (CONSELHO EUROPEU, 2016, tradução nossa).

algumas vantagens desse tipo de indicador: têm a capacidade de resumir realidades complexas e multidimensionais, são fáceis de interpretar, permitem avaliar progresso em algumas direções e reduzem o volume de dados sem perder a relevância da informação (OCDE, 2008, p. 13). Por sua vez, as desvantagens são as seguintes: podem enviar mensagens equivocadas se mal construídos ou interpretados, podem induzir conclusões simplistas, podem ser mal empregados caso não tenham fundamentos conceituais e estatísticos sólidos, a seleção de indicadores e da ponderação pode gerar disputas, problemas em algumas dimensões podem ser mascarados, e pode haver dificuldade de mensuração em algumas dimensões (OCDE, 2008).

A multidimensionalidade de muitos fenômenos, o que os torna complexos, sugere de fato a utilização de indicadores compostos para que todas as dimensões sejam contempladas na avaliação, mas sem diluição das informações em uma grande quantidade de variáveis. A complexidade e multidimensionalidade da cultura e da atividade criativa são claras. Dessa forma, a Unesco (2014) reconhece que a atividade cultural, por exemplo, tem impactos multidimensionais sobre o processo de desenvolvimento. A divisão de diversidade de expressão cultural da Unesco desenvolveu os Indicadores de Cultura para o Desenvolvimento (Culture for Development Indicators – CDIS) para mensurar a contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável. Essa ferramenta inclui 22 indicadores, distribuídos em sete dimensões, conforme o Quadro 2 a seguir:

Quadro 2. A Multidimensionalidade Cultural do Desenvolvimento, segundo a Unesco (continua)

| DIMENSÃO | INDICADORES                                      |
|----------|--|
| Economia | Contribuição das atividades culturais para o PIB |
|          | Emprego cultural                                 |
|          | Dispêndio com cultura                            |
| Educação | Educação inclusiva                               |
|          | Educação multilinguística                        |
|          | Educação artística                               |
|          | Treinamento profissional no setor cultural       |

Quadro 2. A Multidimensionalidade Cultural do Desenvolvimento, segundo a UNESCO (conclusão)

| DIMENSÃO             | INDICADORES   |
|----------------------|---|
| Governança           | Estrutura para estabelecer padrões para a cultura             |
|                      | Estrutura política e institucional para a cultura             |
|                      | Distribuição de infraestrutura cultural                       |
|                      | Participação da sociedade civil na governança cultural        |
| Participação social  | Participação em atividades culturais externas                 |
|                      | Participação em atividades culturais formadoras de identidade |
|                      | Tolerância com outras culturas                                |
|                      | Confiança interpessoal  |
|                      | Liberdade de autodeterminação                                 |
| Igualdade de gênero  | Resultado objetivo de igualdade de gênero                     |
|                      | Percepção de igualdade de gênero                              |
| Comunicação          | Liberdade de expressão  |
|                      | Acesso e uso da Internet                                      |
|                      | Diversidade de conteúdo ficcional na TV pública               |
| Patrimônio histórico | Sustentabilidade do patrimônio histórico                      |

Fonte: Elaboração própria a partir de Unesco (2014).

Segundo a metodologia proposta pela OCDE (2008), cada uma das sete dimensões se constitui em um índice composto de um ou mais indicadores isolados. Questiona-se se seria mesmo possível desenvolver um indicador composto único de multidimensionalidade cultural, com cada dimensão representando um indicador composto e ao mesmo tempo isolado. Contudo, como mensurar aspectos qualitativos, como a educação inclusiva, para a construção de alguns indicadores isolados? Os problemas de ponderação de cada indicador isolado ficam claros. Como comparar a importância do indicador de tolerância com outras culturas com a do indicador de confiança interpessoal? Como comparar a importância da igualdade de gênero com a do patrimônio histórico? Nesse caso, o indicador composto não parece prover uma resposta adequada para o problema de aferir a importância multidimensional da cultura para o desenvolvimento.

A multidimensionalidade, ainda, faz com que a atividade cultural seja diluída em muitas dimensões, sendo que muitas vezes a natureza cultural do indicador não fica de forma nenhuma clara – crítica que é feita ao Conselho

Europeu e à Unesco. Seria a liberdade de autodeterminação uma característica intrinsecamente cultural? Isso sugere que, para fins operacionais, os indicadores sejam mais específicos e mensuráveis, e que mesmo aspectos qualitativos possam ser aproximados por meio de métricas específicas desenvolvidas para esse fim. De qualquer forma, todas essas propostas metodológicas mostram que os indicadores de atividades criativas e culturais devem ir além da dimensão econômica. A própria Unesco (2009) contempla duas dimensões em seu Arcabouço para Estatísticas Culturais (Framework for Cultural Statistics): econômica (atividades e produtos culturais, comércio internacional, emprego, e patrimônio histórico) e social (participação social e patrimônio histórico intangível). O IBGE adota essa abordagem para a compilação dos dados de seu sistema de informações e indicadores e da cultura (IBGE, 2013).

Com relação à economia criativa em particular, o projeto Creative Med apresenta indicadores regionais da indústria criativa por meio de um kit de ferramentas (*toolkit*) (CREATIVE MED, 2014). O mapa virtual possui seis itens para todas as regiões da Europa, com os três primeiros itens tendo um conjunto de indicadores, conforme o Quadro 3 abaixo, e os demais itens sendo de avaliação dos itens 2 e 3. Para cada indicador, há dados comparativos incluindo a própria região sob análise, para o Mediterrâneo, regiões de referência (similares), para o país em que se encontra a região e para o continente europeu. A partir dos indicadores comparados é possível avaliar se o indicador é ruim, normal ou bom em comparação com outras áreas. A caixa de ferramentas possui uma grande vantagem, que é a identificação de gargalos e a prescrição de políticas, que também são comparadas com um parâmetro de políticas consideradas ‘inteligentes’ (RIS3). Ou seja, a metodologia desenvolvida pelo projeto Creative Med deixa claro que não é possível ter políticas públicas de incentivo e fomento sem indicadores de avaliação, incluindo o contexto, que também são afetadas por políticas públicas. Por exemplo, uma política pública efetiva em fomentar os setores culturais e criativos por meio de medidas ‘inteligentes’ pode modificar as pré-condições, reduzindo, por exemplo, a taxa de desemprego, atraindo mais trabalhadores e trabalhadoras criativas e culturais, que aumentam a população e também elevam o poder de compra per capita por meio dessas atividades. No Brasil, a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2014) desenvolve estatísticas específicas de produção, emprego e renda no setor criativo. Contudo, a indústria criativa é definida nesse estudo de forma muito abrangente, incluindo setores tradicionais caracterizados pela industrialização e atividades de rotina.

Quadro 3. Indicadores Regionais para a Economia Criativa

(continua)

| ITEM   | INDICADOR   |
|--|---|
| Contexto                                       | Habitantes  |
|  | Poder de compra padrão por habitante  |
|  | Taxa de desemprego  |
| Pré-condições                                  | Estrutura urbana (% de residências por grau de urbanização)   |
|  | Indústrias semicriativas (têxteis, vestuário e couro; madeira, papel e impressão; outras manufaturas)   |
|  | Trabalhadores(as) nos setores criativo e cultural (propaganda, criação artística e literária, patrimônio histórico, impressão e publicações, rádio e televisão, varejo e distribuição, <i>software</i> , e outros). |
|  | Recursos culturais  |
|  | Nível de educação da população  |
|  | Classe criativa (% de pessoas na classe criativa – gerentes e profissionais na população ativa)   |
|  | Qualidade das instituições  |
| Índice Creative Med (ou criatividade coletiva) | Parcerias em escala comunitária (participação em associações, confiança nos outros, preocupação com as condições de vida e Internet para propósitos sociais)  |
|  | Ecosistemas socioeconômicos translocais (acessibilidade multimodal, migrantes com habilidades, conexão comercial e turismo)   |
|  | Inovação territorial (atitude inovadora, atitude empreendedora, placar regional de inovação (RIS) e pessoal universitário)  |
| Diagnóstico                                    | Pré-condições (principais fraquezas e principais forças)  |
|  | Índice Creative Med (principais fraquezas e principais forças)  |

| ITEM                       | INDICADOR   |
|----------------------------|---|
| Bateria de ações/políticas | Projeto (descrição resumida), tipo (informação, provisão direta, incentivos diretos, e reconhecimento de direitos), medidas (sistematizar conhecimento, promover conhecimento coletivo, construir parcerias estratégicas, estabelecer instalações para interação, integrar plataformas de serviços, ampliar participação e a escala, e acompanhar ideias inovadoras de PMEs), tipo de inovação (social, industrial, institucional, científica e cultural), fatores de sucesso (pessoas abertas e conectadas, mixes de inovação, valores compartilhados, ancoragem cultural, e novos modelos de negócios), custo (alto ou baixo), e governança (alta ou baixa) |
| Influências Econômicas     | Descrição resumida, capacidade de pesquisa e inovação (por setor de atividade), áreas de negócios e metas de mercado (por setor de atividade), e prioridade da União Europeia (em termos de objetivos setoriais e agregados)  |

Fonte: Elaboração própria a partir de Creative Med (2014).

Um dos problemas dos indicadores focados em um número menor de indicadores e principalmente de dimensões é uma tendência à homogeneização, quando a diversidade de expressões culturais (expressa, por exemplo, no próprio nome da divisão da Unesco encarregada de propor os indicadores) representa a heterogeneidade, que para ser captada requer múltiplas dimensões. Evidentemente, algumas métricas podem ter apelo universal, sendo válidas para todas as atividades culturais e em todos os territórios. Porém, há especificidades que devem ser levadas em conta. No convênio Cegov-UFRGS e MinC sempre houve a preocupação com a vocação territorial das incubadoras apoiadas pelo Programa de Incubadoras Brasil Criativo (PIBC). Para um país com as dimensões continentais do Brasil e com sua grande diversidade cultural e territorial, a regionalização é fundamental para a construção de indicadores de avaliação.

Existe, portanto, uma dificuldade em identificar indicadores mais apropriados para as atividades culturais e criativas, dadas a complexidade e a heterogeneidade territorial das últimas e a necessidade de componentes mensuráveis que possam oferecer indicadores mais homogêneos para fins de avaliação de políticas. Optou-se por propor métricas focadas nas atividades das incubadoras e nos impactos locais e regionais das mesmas. Os indicadores são compostos, mas sem sintetizar demais as informações a ponto de diluí-las em medidas muito agregadas.

## INDICADORES DE ATIVIDADE ECONÔMICA CULTURAL E CRIATIVA: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA INCUBADORAS BRASIL CRIATIVO

O PIBC foi criado em 2013 pela extinta Secretaria de Economia Criativa (SEC) do Ministério da Cultura em convênio com as Secretarias Estaduais da Cultura. O programa se estruturou a partir de incubadoras de economia criativa em 13 capitais do Brasil (com exceção do Estado do Amazonas, com incubadora na cidade de Parintins). O Cegov-UFRGS e o Ministério da Cultura estabeleceram um convênio para análises e pesquisas sobre economia criativa e desenvolvimento territorial. Dentro desse convênio havia previsão para o desenvolvimento de metodologia de avaliação da implementação do PIBC no Brasil (CEGOV, 2016). Um dos elementos da metodologia envolve a construção de indicadores de avaliação das atividades criativas (e, de certa forma, também culturais). Especificamente com relação às incubadoras, há uma metodologia desenvolvida pela Anprotec, o modelo Cerne (2013). Essa metodologia, contudo, enfatiza os indicadores de desempenho, proporcionando uma certificação por estágios. Os indicadores são divididos em cinco eixos: empreendedor, tecnológico, capital, mercado, e gestão.

Os indicadores propostos pelo Cegov-UFRGS são em geral compostos, mas com a divulgação dos indicadores isolados que os compõem quando esse é o caso. Cada indicador composto se desdobra em vários itens ou indicadores isolados que captam a natureza multidimensional das atividades das incubadoras de forma detalhada. Cada indicador agregado é composto, podendo ser agregado e gerar um indicador geral por subcomponente. Os problemas da agregação e principalmente da ponderação ficam claros, já que não há critério *a priori* para hierarquizar os indicadores isolados, nem as diferentes áreas de organização e atuação das incubadoras e da rede.

Para diferenciar os resultados da operacionalização das atividades, as medidas foram divididas em indicadores de processos e de impactos (resultados), tanto para as incubadoras quanto para a própria Rede de Incubadoras que se constituiu com o programa (RIBC). O MinC demonstrou uma preocupação em articular as incubadoras na forma de redes para promover troca de experiências e compartilhamento de custos, dada a vasta cobertura territorial implicada por sua dispersão espacial. Ou seja, a atuação em rede exige indicadores de atividades desenvolvidas em rede. Os indicadores de processos se justificam pela necessidade do ministério de monitorar e acompanhar o desenvolvimento e o progresso do programa, enquanto os resultados e os impactos não poderiam ser aferidos. O próprio processo de criação das incubadoras, bem como de sua operacionalização, é na verdade um desdobramento da política pública refletida no próprio PIBC. A inovação institu-



cional requer tempo para apresentar resultados. Ao mesmo tempo, pelo próprio caráter inovador, a experiência exige um acompanhamento mais próximo e frequente por parte dos gestores durante sua implementação e em seus diferentes estágios, justificando o desenvolvimento de indicadores de processos para a identificação de características desejáveis que possam ser partilhadas e de possíveis gargalos. Os indicadores de impacto são mais difundidos, não podendo ser compostos muitas vezes, e não exigem justificativas detalhadas, dado que apontam justamente para o que se quer atingir em termos de objetivos, permitindo uma avaliação mais rápida e direta.

Em resumo, na metodologia proposta há um total de 30 indicadores compostos: quatro indicadores de processo e nove indicadores de impacto para o PIBC enquanto política pública (o outro componente da metodologia faz referência à avaliação de políticas públicas), quatro indicadores de processo para a RIBC, e cinco indicadores de processo e oito de impacto para as incubadoras. Os quadros a seguir resumem os indicadores.

Quadro 4. Indicadores de Avaliação de Impactos do PIBC

| INDICADOR   | DESCRIÇÃO  |
|---|--|
| Contribuição direta inicial do PIBC para a renda dos setores criativo e cultural    | Dispêndio do PIBC x multiplicador fiscal de curto prazo, por tipo de dispêndio   |
| Contribuição direta permanente do PIBC para a renda dos setores criativo e cultural | Dispêndio do PIBC x multiplicador fiscal de longo prazo, por tipo de dispêndio   |
| Contribuição indireta do PIBC para a renda dos setores criativo e cultural          | Renda anual acumulada a jusante e a montante na cadeia produtiva dos setores criativo e cultural a partir do dispêndio acumulado do PIBC |
| Contribuição direta do PIBC para o emprego nos setores criativo e cultural          | Número de empregos nas incubadoras e nas Secults que não ocorreriam sem o PIBC   |
| Contribuição indireta do PIBC para o emprego nos setores criativo e cultural        | Número de empregos potenciais gerados, considerando também as atividades de atendimento  |
| Impactos potenciais do PIBC na arrecadação fiscal                                   | Varição na arrecadação fiscal potencial em cada esfera de governo, a partir das atividades estimuladas pelo PIBC                         |
| Impacto sobre o público alvo - número total de atendimentos ao público por ano      | Número total de pessoas atendidas nas atividades das incubadoras – cursos, consultorias etc. em cada ano                                 |
| Impacto sobre a atividade econômica criativa e cultural                             | Número total de empresas incubadas e parcerias firmadas pelas incubadoras  |
| Abrangência territorial e populacional  | Número cumulativo de municípios e pessoas atendidas  |

Quadro 5. Indicadores de Avaliação de Processos do PIBC

| INDICADOR COMPOSTO  | COMPONENTES  |
|---|--|
| Cronograma de desembolsos   | Percentual de execução orçamentária comparado ao planejado   |
| Ações de formação interna das equipes gestoras  | Percentual de equipes gestores formadas  |
| Mecanismos de comunicação do PIBC com as incubadoras  | Existência ou não de mecanismos internos estruturados de comunicação   |
|   | Efetividade da comunicação interna   |
|   | Existência ou não de mecanismos externos estruturados de comunicação   |
| Mecanismos de exigência de cumprimento de prazos e tarefas e ações colaborativas com as incubadoras | Efetividade da comunicação externa   |
|   | Existência ou não de mecanismos virtuais ou programas eletrônicos de computador de monitoramento das ações e tarefas das incubadoras             |
|   | Ações realizadas colaborativamente com outras organizações de apoio (outras incubadoras, aceleradoras ou centros de empreendedorismo e inovação) |
|   | Número de ações ou termos de cooperação (convênios) firmados   |

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 6. Indicadores de Avaliação de Impacto das Incubadoras

(continua)

| INDICADOR  | COMPONENTES/DESCRIÇÃO  |
|--|--|
| Atividades de atendimento e integração ao território | Número de cursos de formação geral ofertados (por mês) e número total de horas (número de participantes; número de territórios atingidos; percentual de satisfação do público alvo)      |
|  | Número de cursos de formação específica ofertados (por mês) e número total de horas (número de participantes; número de territórios atingidos; percentual de satisfação do público alvo) |
|  | Número de consultorias ofertadas (por mês) e número total de horas (número de participantes; número de territórios atingidos; percentual de satisfação do público alvo)                  |
|  | Número de atendimentos (por mês) excluindo oficinas (número de participantes; número de territórios atingidos; percentual de satisfação do público alvo)                                 |
|  | Número de oficinas (por mês) e número total de horas (número de participantes; número de territórios atingidos; percentual de satisfação do público alvo)                                |

Quadro 6. Indicadores de Avaliação de Impacto das Incubadoras

(conclusão)

| INDICADOR  | COMPONENTES/DESCRIÇÃO   |
|--|---|
| Contribuição direta inicial da incubadora para a renda dos setores criativo e cultural do território (dispêndio da incubadora x multiplicador de renda regional de curto prazo)  | Estimativa do impacto inicial (quantitativo) das despesas da incubadora, incluindo os desembolsos monetários, sobre a renda local   |
| Contribuição direta permanente da incubadora para a renda dos setores criativo e cultural do território (dispêndio da incubadora x multiplicador local de renda de longo prazo)  | Estimativa do impacto potencial permanente (quantitativo) das ações da incubadora na região   |
| Contribuição da incubadora para a renda dos setores criativo e cultural regional e local (renda anual acumulada a jusante e a montante na cadeia produtiva dos setores criativo e cultural, renda das pessoas físicas e faturamento das pessoas jurídicas) | Impacto sobre a renda regional e local (multiplicador)  |
|  | Volume faturado pelas pessoas jurídicas apoiadas pela incubadora  |
|  | Volume de renda recebido pelas pessoas físicas apoiadas pela incubadora   |
| Contribuição indireta da incubadora para o emprego regional e local nos setores criativo e cultural (número de empregos potenciais gerados, considerando também as atividades de atendimento)  | Estimativa do impacto das incubadoras para o emprego indireto nos setores alvo das ações da mesma, incluindo empregos na cadeia produtiva dos segmentos criativo e cultural apoiados, e consultores e palestrantes convidados |
| Impactos potenciais das incubadoras na arrecadação fiscal estadual e local (variação na arrecadação fiscal potencial, a partir das atividades das incubadoras)   | Estimativa do impacto das ações das incubadoras sobre a arrecadação fiscal estadual e municipal   |
| Impacto sobre a atividade econômica criativa e cultural – número total de empresas incubadas e parcerias firmadas pelas incubadoras)   | Cálculo do número total de empresas criadas e empresas articuladas estrategicamente com cada incubadora   |

Fonte: Elaboração própria.

| INDICADOR COMPOSTO  | COMPONENTES   |
|---|---|
| Adequação e eficiência da equipe da incubadora                  | Modelo de contratação   |
|   | Rotatividade dos membros da equipe  |
|   | Equipe fixa ou temporária   |
|   | Dependência financeira de trabalho externo  |
|   | Formação cultural   |
|   | Cessão pela Secult  |
|   | Volume médio de atendimentos totais por membro da incubadora  |
| Adequação, alcance e funcionamento da estrutura/equipamento     | Espaço físico disponível  |
|   | Compartilhamento do espaço físico   |
|   | Adequação do espaço físico  |
|   | Sede própria  |
|   | Capilaridade: número de polos regionais existentes ou em implantação  |
|   | Tecnologia: número de computadores (fixos ou portáteis) da incubadora por metro quadrado                                      |
|   | Número de computadores conectados com a rede mundial de computadores/funcionário  |
| Grau de articulação com a sociedade civil (participação social) | Existência de conselho consultivo   |
|   | Número de membros no conselho consultivo da incubadora  |
|   | Existência de conselho deliberativo   |
|   | Número de membros no conselho deliberativo da incubadora  |
| Avaliação do planejamento e gestão                              | Percentual de execução do planejamento estratégico completo   |
|   | Percentual de execução do plano de comunicação  |
|   | Percentual de execução do plano político-pedagógico   |
|   | Percentual de execução do plano de articulação e sustentabilidade   |
|   | Gestão da informação: existência de documentação e coleta de dados acerca das atividades implementadas                        |
|   | Gestão financeira: número de novas fontes de capital de giro e valor do capital de giro/custo total de operação da incubadora |

Quadro 7. Indicadores de Avaliação de Processos das Incubadoras

(conclusão)

| INDICADOR COMPOSTO                    | COMPONENTES  |
|---------------------------------------|--|
| Parcerias estratégicas (fora da RIBC) | Número de parcerias estratégicas institucionais acordadas  |
|                                       | Número de atividades desenvolvidas com parceiros estratégicos  |
|                                       | Percentual dos valores captados junto a parceiros financeiros (todas as destinações, não apenas capital de giro) frente ao orçamento total da incubadora |
|                                       | Existência de colaboração técnica (desenvolvimento de produtos e processos) com parceiros estratégicos   |
|                                       | Número de atividades com universidades ou instituições de ensino da região   |

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 8. Indicadores de Avaliação de Processos e de Impactos da Rede de Incubadoras

| INDICADOR   | DESCRIÇÃO   |
|---|---|
| Número de parcerias dentro da RIBC                            | Número de parcerias entre as incubadoras da rede  |
| Número de trocas virtuais dentro da RIBC, excluindo parcerias | Número de trocas pelas incubadoras pelos diversos meios de comunicação, mas principalmente pela plataforma Recria |
|   | Número de acessos e interações no fórum das incubadoras na plataforma Recria                                      |
| Visitas técnicas dentro da RIBC                               | Número de visitas presenciais entre as incubadoras  |
| Análise de centralidade das incubadoras dentro da RIBC        | Número de materiais disponibilizados (por incubadora) no repositório Recria                                       |
|   | Número de vezes que a incubadora é acessada pelas demais  |

Fonte: Elaboração própria.

No planejamento estratégico das incubadoras há uma análise situacional para identificar as pré-condições para a atuação das mesmas nos respectivos territórios. Assim, as incubadoras podem desenvolver o mapeamento das demandas setoriais em termos das necessidades criativas e culturais da região, incluindo suas cadeias de valor, efetuando um diagnóstico das potencialidades de atuação a partir dos ativos criativos das mesmas para agregar valor às cadeias criativas existentes. Portanto, esses elementos não fazem parte dos indicadores de processo ou de impacto. No entanto, uma leitura adequada pelas incubadoras resultará em impactos socioeconômicos significativos.

Para cada indicador elencado acima, são incluídos uma descrição resumida, apresentando quais são os objetivos de cada indicador, a periodicidade de

coleta de dados, indicadores isolados ou componentes (no caso de indicadores compostos), as limitações do indicador e a necessidade ou não de monitoramento frequente pelo MinC. A periodicidade é extremamente importante, pois os indicadores devem permitir avaliações periódicas para muitos processos e impactos. Os indicadores qualitativos (do tipo sim ou não) são transformados por meio da atribuição de valores binários (0 ou 1), para que eles sejam agregados quantitativamente em indicadores mais sintéticos. Contudo, pela própria natureza dos indicadores de impacto descritos nos quadros acima, não é desejável a agregação em um indicador global para cada ano do programa, como acontece com os indicadores de processo. As informações obtidas pelos indicadores de impacto são específicas, e sua interpretação exige muitas vezes desagregação para cada ano. A partir dessas informações sobre processos e resultados é possível avaliar a evolução dos impactos econômicos e territoriais do PIBC ano a ano e construir uma avaliação qualificada do programa.

Esses indicadores são mais específicos do que aqueles anteriormente examinados. Contudo, existem convergências com os indicadores da Unesco e do projeto Creative Med. Ambos enfatizam os impactos econômicos das atividades criativas e culturais, mas os indicadores propostos para o PIBC são mais completos, incluindo dados macroeconômicos nacionais e regionais sobre multiplicadores fiscais. Em que medida os segmentos culturais e criativos possuem encadeamento a jusante e a montante mais dinâmicos que outros setores econômicos é algo a se pesquisar no futuro. Com relação a outras dimensões não estritamente econômicas, tanto nos indicadores do projeto Creative Med como na multidimensionalidade cultural do desenvolvimento da Unesco, há uma preocupação com a participação social (no primeiro, no índice Creative Med, que considera a participação em associações nas parcerias em escala comunitária, e no segundo no próprio indicador de participação social). No PIBC, houve a preocupação de incluir a participação social nas incubadoras de economia criativa e cultural, na forma de conselhos. Uma falha metodológica dos indicadores propostos para o PIBC é a ausência do objetivo da igualdade de gênero. De qualquer forma, a proposta é um ponto de partida para se pensar métodos de avaliação e indicadores adequados para mapear processos e resultados culturais e criativos.

## CONCLUSÃO

Os trabalhos da OCDE (2008), Unesco (2014) e Creative Med (2014), assim como outras pesquisas recentes com foco nos impactos da cultura, deixam clara a importância do papel dos indicadores em geral e para os setores culturais

e criativos em particular, dada a complexidade que os envolve e logo a necessidade de aproximações quantitativas a alguns fenômenos. É preciso destacar, tendo em mente a experiência da parceria Cegov-UFRGS e Ministério da Cultura, que os indicadores propostos para o PIBC, para as incubadoras e para a Rede de Incubadoras que resultaram da implementação do PIBC captam uma realidade dinâmica e heterogênea, característica dos setores culturais e principalmente criativos em um país com enorme riqueza e diversidade cultural. A separação dos indicadores em métricas de processos e de impactos ou resultados se justifica pela necessidade de acompanhar a implementação do programa. Os indicadores de processos são, nesse sentido, preliminares e devem estar ancorados no estágio de desenvolvimento das instituições e organizações da economia cultural e criativa. Indicadores de impacto tendem também a se transformar, principalmente se o impacto é positivo. Há limites para a contribuição em termos de econômicos e empregatícios, e é difícil avaliar se o segmento já encontrou algum ponto de saturação que tornaria as políticas públicas de fomento desaconselháveis. Quanto mais importantes economicamente esses setores, menores tendem a ser as contribuições ao longo do tempo, e esse prazo é encurtado pela própria efetividade das políticas públicas. Os setores culturais e criativos, por sua própria natureza, se caracterizam pela inovação constante e mudanças rápidas nos processos produtivos e nos próprios produtos. Isso sugere que políticas de estímulo sempre encontrarão um terreno fértil para ser estimulado e modificado nas direções de maior consumo social e coletivo, como sugere a avaliação do projeto Compendium. Isso adiciona outros desafios à construção de indicadores, que se tornam cada vez mais provisórios e temporários. Isso sugere que a nova geração de indicadores inove no sentido de torná-los dinâmicos, flexíveis e adaptáveis, capazes de prover informações qualificadas sem defasagens. Enquanto esses indicadores ajustados a dados e realidades em permanente mutação não forem desenvolvidos, as métricas tradicionais devem continuar proporcionando a melhor informação disponível, mesmo que incompleta e parcial.

## REFERÊNCIAS

CEGOV. Convênio com o Ministério da Cultura. Macro eixo Incubadoras. **Produto 1 - Desenvolvimento metodológico para o monitoramento e sistematização das etapas de implantação do Programa Incubadoras Brasil Criativo**. Manuscrito não publicado. Porto Alegre: 2016.

CERNE. **Centro de Referência para Apoio a Novos Empreendimentos**. Manual de Implantação do CERNE 1. Brasília: Anprotec, 2013.

CONSELHO EUROPEU **Compendium**: Cultural Policies and Trends in Europe. The Socio-economic Impacts of Culture. Strasbourg: 2016. Disponível em: <<http://www.culturalpolicies.net/web/socio-economic-impact-of-culture.php>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

CREATIVE MED. **Toolkit platform for political recommendations**. [S.l.]: MED Programme, 2014. Disponível em: <<http://www.creativemed.eu/images/pdf/Creative-MedToolkitcomplet.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

FIRJAN. **Economia Criativa**. Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <<http://publicacoes.firjan.org.br/economiacriativa/mapeamento2014/>>. Acesso em: 4 jul. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2007-2010. **Estudos e Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 31, 2013.

JACKSON, M. R.; KABWASA-GREEN, F.; HERRANZ, J. **Cultural Vitality in Communities**: Interpretation and Indicators. Washington, DC: The Urban Institute, 2006. Disponível em: <<http://www.urban.org/sites/default/files/alfresco/publication-pdfs/311392-Cultural-Vitality-in-Communities-Interpretation-and-Indicators.PDF>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

ORGANIZATION PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Handbook on Constructing Composite Indicators**: Methodology and User Guide. Paris: 2008. Disponível em: <<https://www.oecd.org/std/42495745.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

SHEPPARD, S. Measuring the Economic and Social Impacts of Cultural Organizations. **Community Development Investment Review**, p. 43-48, 2014.

UNESCO. **The 2009 Framework for Cultural Statistics (FCS)**. UNESCO Institute for Statistics. Montreal: 2009. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/culture/Documents/framework-cultural-statistics-culture-2009-en.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Culture for Development Indicators**: Methodology Manual. Paris: 2014. Disponível em: <[http://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/cdis\\_methodology\\_manual\\_0.pdf](http://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/cdis_methodology_manual_0.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2016.