

Políticas Públicas de Economia Criativa e Governos Locais: transversalidade e intersectorialidade no caso da Santos Criativa

Creative Economy policies and local government: transversality and intersectorality in the case of Santos Criativa

Políticas públicas de Economía Creativa y gobiernos locales: transversalidad e intersectorialidad em el caso de Santos Creativa

Grupo temático 10 – Pensamento Social Brasileiro, Reforma Administrativa e Inovação

Arthur Cesar Valentim, Universidade Federal do ABC
Lúcio Nagib Bittencourt, Universidade Federal do ABC

RESUMO

Este artigo analisa a incorporação da ideia de transversalidade em políticas públicas locais de fomento à Economia Criativa, com ênfase em sua suposta capacidade emancipatória e inclusiva a fim de mitigar o risco de aprofundar desigualdades, entendendo a intersectorialidade como a estratégia de gestão correspondente para sua assimilação. Foi realizado um estudo de caso único sobre o município de Santos, caso brasileiro singular por ser membro da Rede de Cidades Criativas da Unesco e ter institucionalizado o tema na Secretaria de Empreendedorismo, Economia Criativa e Turismo. Constatou-se esforços que envolvem diversas secretarias e organizações não estatais e desafios comuns aos demais casos, como atrelar a dimensão social da Economia Criativa à econômica e alcançar graus mais intensos de intersectorialidade em todo o ciclo de políticas públicas. Como destaque, a forma predominante de reorientação da ação pública para introdução de perspectiva da Economia Criativa ocorre por meio de execução de iniciativas pela própria Secretaria, em vez de articulação das demais secretarias para sua introdução nas políticas setoriais, diferenciando-se da maioria dos casos de temas transversais abordados pela literatura brasileira.

Palavras-chave: economia criativa; políticas públicas; governos locais; transversalidade; intersectorialidade.

ABSTRACT

This article analyzes the incorporation of the idea of transversality in local policies for the promotion of the Creative Economy, emphasizing its supposed emancipatory and inclusive capacity to mitigate the risk of deepening inequalities, understanding intersectorality as the corresponding management strategy for its assimilation. A single case study was conducted on the municipality of Santos, a singular Brazilian case due to its membership in the UNESCO Creative Cities Network and for having institutionalized the theme within the Secretariat of Entrepreneurship, Creative Economy, and Tourism. Efforts involving various secretariats and non-state organizations were identified, alongside challenges common to other cases, such as linking the social dimension of the Creative Economy to the economic one and achieving more intense levels of intersectorality, throughout the entire public policy cycle. Notably, the predominant form of public action reorientation to introduce the Creative Economy perspective occurs through the initiatives executed by the Secretariat itself, rather than the coordination of other secretariats for its introduction into sectoral policies, differing from most cases of transversal themes addressed by Brazilian literature.

Keywords: creative economy; policies; local government; transversality; intersectorality.

RESUMEN

Este artículo analiza la incorporación de la idea de transversalidad en las políticas públicas locales de fomento a la Economía Creativa, con énfasis en su supuesta capacidad emancipatoria e inclusiva a fin de mitigar el riesgo de

profundizar las desigualdades, entendiendo la intersectorialidad como la estrategia de gestión correspondiente para su asimilación. Se realizó un estudio de caso único sobre el municipio de Santos, caso brasileño singular por ser miembro de la Red de Ciudades Creativas de la Unesco y haber institucionalizado el tema en la Secretaría de Emprendimiento, Economía Creativa y Turismo. Se constataron esfuerzos que involucran a diversas secretarías y organizaciones no estatales, así como desafíos comunes a otros casos, como vincular la dimensión social de la Economía Creativa a la económica y alcanzar grados más intensos de intersectorialidad en todo el ciclo de políticas públicas. Como aspecto destacado, la forma predominante de reorientación de la acción pública para la introducción de la perspectiva de la Economía Creativa ocurre a través de la ejecución de iniciativas por la propia Secretaría, en lugar de la articulación de las demás secretarías para su introducción en las políticas sectoriales, diferenciándose de la mayoría de los casos de temas transversales abordados por la literatura brasileña.

Palabras clave: economía creativa; políticas; gobierno local; transversalidad; intersectorialidad.

1. Introdução

Efetivar a Economia Criativa em sua capacidade indutora de desenvolvimento econômico e social atravessa o campo das Políticas Públicas e a forma pela qual se organizam, muito além da institucionalização. Alguns autores do campo da Administração Pública e das Políticas Públicas vêm apontando para o desafio de uma mudança de época em curso nos últimos anos, com desafios significativos para a democracia – em especial em contexto local (Subirats, 2009; Brugué et al., 2015; Brugué et al., 2020). Em uma sociedade com diversidade e individualismo crescentes, há uma demanda pela resolução dos problemas cada vez mais complexos que a administração pública, organizada de maneira fragmentada em departamentos tecnocráticos, mostra-se incapaz de resolver (Brugué & Gomà, 2008). Seria necessário, portanto, uma perspectiva mais ampla de público - que envolvesse também o mercado e a sociedade em relações de coordenação horizontalizadas e integração de ações (Subirats, 2009) - e uma nova tecnologia político-administrativa com espaços de diálogo, flexibilidade e mediação entre os diversos pontos de vista legítimos existentes, gerando um ponto de equilíbrio com compromisso voltado à ação (Brugué, 2018). Para a operacionalização de tal modelo, a descentralização seria uma característica desejável, sendo os governos locais os mais propícios à sua adoção, pela maior proximidade com os demais atores (Subirats, 2016), pelo papel fundamental das prefeituras na implementação de políticas públicas e pela maior relação com as forças sociais (Lotta & Favareto, 2016). E, ainda, no caso das grandes cidades, maior predisposição a inovar (Brugué & Gomà, 2008; Hirschl, 2020).

Esse desafio é convergente aos conceitos de transversalidade e intersectorialidade, cuja presença na literatura de políticas públicas segue em crescimento, apesar de suas definições conceituais seguirem em debate e, muitas vezes, serem utilizadas de forma intercambiável (Marcondes et al., 2018). No âmbito deste trabalho, transversalidade é entendida como um processo de reorientação da ação governamental com mudanças nas políticas públicas de forma que incorpore determinada perspectiva de um tema de modo comprometido com a redução da desigualdade imposta a sujeitos marginalizados (Marcondes, 2019, 2021), sendo necessária a atuação de outros setores para sua efetivação. Já a intersectorialidade, é abordada como uma estratégia de gestão para o enfrentamento a problemas sociais complexos (Bronzo, 2021; Cunill-Grau, 2014; Inojosa, 1998, 2001) focada na integração e cooperação, podendo ser utilizada, inclusive, para a incorporação da transversalidade (Marcondes, 2019). Além disso, pode assumir diferentes graus de acordo com sua intensidade e em quais e quantas partes do “ciclo de políticas públicas” ocorre cooperação (Cunill-Grau, 2014).

O caráter transversal da Economia Criativa, que perpassa os diversos setores produtivos, temas da agenda governamental, esferas da vida pública e privada e a vida em sociedade - de acordo com autores como Duisenberg (2006), Reis (2011), Florida (2011) e Leitão (2016) - torná-la apta a contribuir para a resolução dos complexos problemas públicos, mobilizando intersectorialidade no âmbito da administração governamental e resultando em políticas públicas mais assertivas, ou seja, coerentes com o problema que pretendem tratar e seu respectivo contexto socioeconômico. Além dessa característica intrínseca, principalmente por estarmos em um país tão desigual como o Brasil, é compreendida em sua transversalidade a dimensão social atrelada à econômica, já que o fomento apenas à dimensão econômica pode ser um problema pela possibilidade de aprofundar desigualdades existentes, conforme preocupação de Leitão (2012, 2016).

Portanto, este artigo analisa a incorporação da ideia de transversalidade em políticas públicas locais de fomento à Economia Criativa, com foco em sua suposta capacidade emancipatória e inclusiva, entendendo a mobilização de intersectorialidade como estratégia de gestão que possibilitaria tal assimilação. Trata-se de um estudo de caso único, tendo como objeto a experiência recente da Prefeitura de Santos. A escolha pelo município deu-se pelos esforços efetuados desde que adotou a Economia Criativa como indutora do desenvolvimento local, seja por meio de sua efetivação na Rede de Cidades Criativas da Unesco no campo do Cinema em 2015, da institucionalização do tema na denominação de uma Secretaria (a de Empreendedorismo, Economia Criativa e Turismo - SEECTUR) em 2021, ou da criação das chamadas Vilas Criativas em áreas de alta vulnerabilidade social como um expoente dessa abordagem. Essas características tornam o caso singular entre os municípios brasileiros. Além disso, foi a primeira cidade latino-americana a sediar a Conferência Anual de Cidades Criativas da Unesco em 2022.

Sendo assim, torna-se necessário investigar se as práticas adotadas, em especial em contexto local, seriam capazes de articular tanto a dimensão social quanto a econômica na implementação de suas políticas de Economia Criativa; bem como se a estratégia de gestão adotada para a incorporação desta ideia de transversalidade seria a intersectorialidade. Entendemos que, ao tratar transversalidade e intersectorialidade como conceitos distintos e bem definidos, é possível compreender melhor o que foi adotado pela municipalidade e quais mecanismos foram utilizados no cotidiano da gestão local, contribuindo para o avanço da literatura sobre o tema e da gestão de políticas públicas transversais.

2. A Economia Criativa

Apesar da ampla defesa da ideia de Economia Criativa para indução de desenvolvimento ao redor do mundo, não existe uma interpretação homogênea em torno do conceito (Dravet et al., 2022). Em sua origem anglo saxã, nos anos 90, estava voltado ao conjunto de atividades econômicas com utilização de talento humano na agregação de valor e novas ideias propiciando inovação (Florida, 2011), com foco nas indústrias criativas e na relação entre geração de riqueza e desenvolvimento econômico. Dada sua transversalidade intrínseca (Duisenberg, 2006; Reis, 2011; Florida, 2011; Leitão, 2016) - de perpassar setores produtivos, temas da agenda governamental, esferas da vida pública e privada e a vida em sociedade - e sua íntima relação com a cultura, em uma estratégia de valorização da dimensão cultural do desenvolvimento como justificativa, sua incorporação nas políticas públicas foi concretizada, em grande parte dos casos, pela sua institucionalização em órgãos responsáveis pelas políticas culturais, na intenção de atrair recursos orçamentários para as pastas que se encontravam desvalorizadas naquele momento de predomínio de práticas neoliberais. Entretanto, tal inclusão ocasionou conflitos e foi alvo de duras críticas relacionadas à concorrência de atenção governamental e, conseqüentemente, de recursos públicos destinados à Economia Criativa em detrimento das áreas culturais tradicionais como belas artes, patrimônio histórico e folclore (Hesmondhalgh, 2007; Oliveira, 2016).

Com a sua incorporação por organismos internacionais, como a Rede de Cidades Criativas da Unesco, e proliferação para países em desenvolvimento, surgiram maiores preocupações relacionadas à sustentabilidade ambiental, social e cultural, além de críticas em torno da possibilidade de aprofundar desigualdades pelas premissas de acesso à tecnologia, governança entre setor público, privado e sociedade civil, e de gentrificação de bairros populares em estratégias de reabilitação urbana (Dravet et al., 2022). Essas questões começam a ser tratadas em uma nova corrente, denominada desenvolvimentista por Dravet et al. (2022), defendendo que sejam observadas a dimensão social atrelada à econômica e valores como bem-estar, liberdade e solidariedade, já que as políticas de Economia Criativa devem estar pautadas pela presença de justiça social, além de ter seus custos e benefícios distribuídos entre as diversas camadas da população, conforme concepção do autores Reis (2011), Miguez (2007) e Leitão (2012, 2016), inspirados no pensamento de Celso Furtado (1978, 1984). Antes mesmo do advento do termo Economia Criativa por John Hawkins em 2001, a relação entre criatividade e desenvolvimento já havia sido reconhecida por Celso Furtado (1978, 1984), assim como sua utilização em uma dinâmica em que os países tidos como centrais, detentores de mais recursos relacionados à ciência e tecnologia, exportavam seu modo de viver, produzir e consumir, homogeneizando mercado consumidor e fornecedor de mão-de-obra de modo que impedia a criação da própria identidade cultural e do padrão de consumo dos países que não possuem os mesmos recursos científicos e tecnológicos, aprofundando sua dependência em relação aos países hegemônicos.

Portanto, para atingir o resultado almejado, deve ser enfatizada, na transversalidade da Economia Criativa, a dimensão social atrelada à econômica, considerando valores como bem-estar, liberdade e solidariedade, (Leitão, 2012, 2016; Miguez, 2007, 2012; Reis, 2011), além da diversidade cultural, preservação patrimonial, e

sustentabilidade ambiental como expoentes (Dravet et al., 2022), principalmente ao tratar de países em desenvolvimento. Apesar do discurso e dos esforços atuais nesse sentido, ainda existiria uma tensão entre as práticas de cidade criativa e as promotoras de inclusão na formulação das políticas públicas, com a criatividade prevalecendo sob a inclusão quando ocorre conflito entre as duas (Alsayer et al., 2022).

3. Transversalidade e Intersetorialidade em Políticas Públicas

Os conceitos de transversalidade e intersetorialidade têm aparecido com maior frequência na literatura brasileira sobre políticas públicas, ainda que predominem referências a órgãos oficiais e instituições não governamentais, ausência de suas definições e intercambialidade entre os termos, denotando uma discussão ainda em formação (Marcondes et al., 2018). O surgimento do termo transversalidade é alvo de controvérsias, mas reconhece-se sua utilização na tradição do *gender mainstreaming* na Europa e na América do Norte a partir da avaliação dos resultados da Década da Mulher da ONU em 1985 (Papa, 2012) ou com referência ao campo da educação, como nova forma interdisciplinar de abordar o processo pedagógico em oposição à categorização dos conteúdos em matérias escolares (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2009).

A maior parte dos artigos nacionais que tratam de transversalidade não fazem referências teóricas à sua definição, mas seu emprego é destacado no âmbito das políticas focadas em públicos específicos (raça, pobreza, mulheres etc.) ou de temas contemplados nas Agendas Transversais do governo federal brasileiro em 2011 (direitos humanos, meio ambiente e segurança alimentar). A partir de 2003, houve destaque para o termo com a criação das Secretarias Especiais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), de Políticas para as Mulheres (SPM) e dos Direitos Humanos (SDH) vinculadas à Presidência da República, acompanhadas de políticas, planos ou programas que mencionavam de maneira explícita o conceito. Entretanto, no momento da pesquisa, já haviam sido alçadas a ministérios, em organização semelhante à utilizada para as políticas setoriais. Após a inclusão de ações orçamentárias específicas para os temas transversais no PPA 2012-15 (Brasil, 2011), no ciclo orçamentário de 2020-23 (Brasil, 2019) tal menção foi abandonada sob o argumento de que as políticas de direitos já seriam transversais e destinadas a todos os indivíduos, em um retrocesso marcante em relação à sua adoção no âmbito das políticas públicas federais.

Dada a ausência de definições proeminentes na literatura, para esta pesquisa, foi utilizado o conceito elaborado por Marcondes (2019, 2021), em que a transversalidade é entendida como um processo de reorientação da ação governamental com mudanças nas políticas públicas de forma que incorpore determinada perspectiva de um tema e de modo comprometido com a redução da desigualdade imposta a sujeitos marginalizados. A transversalidade está mais relacionada, primeiramente, a uma característica, tendo a capacidade de perpassar diversos setores sem se constituir propriamente em um setor e, por essa razão, precisar ter determinada perspectiva incorporada a outros setores para sua efetivação. Sendo assim, para a sua incorporação, a atuação intersetorial seria necessária.

A despeito da dispersão encontrada nas referências teórico-conceituais, fato que impossibilitou delimitar distinções claras entre os conceitos, para a intersetorialidade, as autoras Marcondes et al. (2018) destacam como mais citados na definição de intersetorialidade Junqueira (1998) e Veiga e Bronzo (2014). De acordo com Bronzo (2021), em afirmação mais recente, a intersetorialidade surge na década de 70 em oposição à abordagem extremamente técnica e racionalizada que seria compatível apenas a problemas bem delimitados, o que não é o caso dos problemas sociais, normalmente abertos, influenciados por diversas variáveis e alvo de disputas sobre diferentes soluções possíveis. Dadas tais características, a atuação setorial seria insuficiente para encontrar e aplicar as soluções capazes de resolver os problemas sociais, sendo a intersetorialidade uma tendência, a partir dos anos 2000, na América Latina, no âmbito das novas políticas sociais focadas em direitos (Cunill-Grau, 2014).

Nesse contexto, Bronzo (2021) define intersetorialidade como uma estratégia de gestão pautada pela ação colaborativa para o enfrentamento de um problema complexo, materializando sua visão integral, passando a ser considerada capaz de conceber os melhores resultados por evitar sobreposição de ações, compartilhar recursos e aumentar a eficiência, podendo ocorrer em perspectivas restrita - apenas no âmbito do setor público - e ampliada, quando envolve colaboração de atores não estatais (Cruz & Farah, 2016). Sendo assim, a intersetorialidade como estratégia de gestão poderia ser encontrada de três formas não excludentes: colaboração entre setores de políticas públicas, programas, secretarias, entes federativos e atores dos setores público, privado e organizações da sociedade civil por meio do compartilhamento de recursos, decisões e informações (Bronzo, 2021; Cruz & Farah, 2016; Junqueira, 1998; Inojosa, 1998, 2001; Cunill-Grau, 2014; Lotta & Favareto, 2016); coordenação governamental por meio de reorganização administrativa da gestão e alterações organizacionais com instrumentos

como criação de órgãos, arranjos intersetoriais e instâncias de participação social e/ou elaboração de planos, programas e diagnósticos pactuados (Cunill-Grau, 2014; Marcondes, 2019; Cruz & Farah, 2016); e integração de ações como resultado da atuação conjunta e visão integral de um problema (Bronzo, 2021; Cunill-Grau, 2014).

Ainda que os conceitos apareçam em instrumentos normativos, existe uma série de limitações à sua concretização devido às lógicas institucional e orçamentário-financeira e de cultura organizacional da administração pública, fazendo com que sejam tratados como princípios ou diretrizes para o desenvolvimento de políticas e que existam esforços em se detalhar como se operacionalizariam na gestão de políticas públicas (Marcondes et al., 2018). Tais esforços seriam necessários por conta do modelo atual de organização político administrativa dos governos, baseado na fragmentação organizacional, especialização setorial e pouca participação social deliberativa (Brugué & Gomà, 2008).

4. Metodologia

Para a investigação, foi utilizada abordagem qualitativa, iniciada, para aproximação ao caso, pela análise documental composta por quatro categorias de documentos, de acordo com sua origem: Rede de Cidades Criativas da Unesco (Unesco, 2019), atos normativos no Diário Oficial Municipal, páginas de internet da prefeitura, e páginas de internet de parceiros – que serviram para identificar indícios da presença de transversalidade e intersectorialidade na gestão das iniciativas, direcionando a pesquisa de campo. Essa, por sua vez, ocorreu entre os dias 07 e 22 de maio de 2023, principalmente, por meio de treze entrevistas semiestruturadas com gestores das iniciativas que comporiam as políticas públicas de Economia Criativa da Prefeitura de Santos, abrangendo hierarquias e posições institucionais tão diversas quanto secretários municipais, burocracia de médio escalão, gestores de equipamentos e colaboradores das organizações da sociedade civil parceiras. Para a seleção dos entrevistados, além dos contatos iniciais preestabelecidos por meio da análise documental, foi utilizada a técnica da “bola de neve” (Vinuto, 2014), em que cada entrevistado indicou outros contatos que estivessem envolvidos na gestão das políticas públicas de Economia Criativa de Santos.

Como forma de ampliar a percepção a respeito da experiência para além dos relatos dos gestores, a pesquisa de campo também contou com visitas a vinte e nove locais relacionados à Economia Criativa santista, momentos em que foi possível realizar observações e conversas informais com beneficiários das políticas, empreendedores locais e agentes da sociedade civil reconhecidamente influentes no contexto. A partir dos elementos de transversalidade e intersectorialidade encontrados na literatura, considerando as características específicas da transversalidade da Economia Criativa, elaboramos um quadro de referencial analítico que serviu para orientar a realização das entrevistas e a pesquisa de campo, buscando relacionar as observações efetuadas e os relatos do cotidiano dos gestores aos elementos teóricos sintetizados no quadro abaixo.

Quadro 1 – Síntese do Referencial Teórico Analítico de Transversalidade e Intersectorialidade em Políticas Públicas de Economia Criativa para Orientação da Pesquisa de Campo

Conceito	Aspecto	Elemento	Autores
Transversalidade	Caráter intrínseco: abrangência extensa e extensiva que atravessa os campos disciplinares (Dravet et al., 2022).	Interação entre setores produtivos.	Duisenberg (2006); Reis (2011); Florida (2011);
		Áreas da administração pública.	Leitão (2016); Dravet et al. (2022)
		Temas da agenda governamental: cultura, economia, indústria, comércio, emprego, renda, tecnologia e turismo.	Duisenberg (2006); Reis (2011); Florida (2011); Leitão (2016)
		Esferas pública, privada e terceiro setor.	
		Vida em sociedade: cidadania, educação, trabalho, lazer e entretenimento.	
	Introdução de perspectiva específica	Dimensão social atrelada à econômica, considerando valores	Miguez (2007, 2012); Leitão



	às demais políticas para efetivação (Marcondes, 2019).	como bem-estar, liberdade e solidariedade.	(2012, 2016); Reis (2011); Dravet et al.(2022)
		Diversidade cultural, preservação patrimonial, e sustentabilidade ambiental como expoentes.	Dravet et al. (2022)
		Processo de reorientação da ação pública conforme determinada perspectiva e comprometida com redução de desigualdades e reivindicação de sujeitos marginalizados.	Marcondes (2019, 2021)
Intersetorialidade	Estratégia de gestão para enfrentamento de problemas sociais complexos (Bronzo, 2021; Cunill-Grau, 2014; Inojosa, 1998, 2001).	Colaboração entre setores de políticas públicas, programas, secretarias, entes federativos e atores dos setores público, privado e organizações da sociedade civil por meio do compartilhamento de recursos, decisões e informações.	Bronzo (2021); Cruz & Farah (2016); Junqueira (1998); Inojosa (1998, 2001); Cunill-Grau (2014); Lotta & Favareto (2016)
		Coordenação governamental por meio de reorganização administrativa da gestão e alterações organizacionais com instrumentos como criação de órgãos, arranjos intersetoriais e instâncias de participação social; e/ou elaboração de planos, programas e diagnósticos pactuados.	Cunill-Grau (2014); Marcondes (2019); Cruz & Farah (2016)
		Integração de ações como resultado da atuação conjunta e visão integral do problema.	Bronzo (2021); Cunill-Grau (2014)

Para a análise dos resultados, foi utilizada abordagem interpretativa (Yanow, 2007), portanto, com foco no significado, considerando, além da linguagem, os atos e os objetos relacionados às políticas como meios de comunicação, buscando inferir, de tais artefatos, indícios e evidências dos elementos de transversalidade e intersetorialidade selecionados como referencial teórico analítico. Ao abordar as práticas encontradas no campo que se relacionam a cada elemento dos aspectos elencados no referencial teórico, seu conteúdo é analisado em articulação com as perspectivas presentes na literatura.

5. Resultados

Nesta seção, serão apresentadas: as iniciativas que foram identificadas como pertencentes às políticas públicas de Economia Criativa da Prefeitura de Santos; o que os gestores relataram como presença de transversalidade e intersetorialidade nas iniciativas sob sua responsabilidade; e os aspectos e elementos de transversalidade e intersetorialidade encontrados na pesquisa com base na literatura. Para a exposição dos aspectos e elementos observados no campo, o texto foi organizado conforme quadro síntese do referencial teórico - Quadro 1 - selecionado para orientar a pesquisa.

Entre as iniciativas identificadas como parte das políticas públicas de Economia Criativa do município, destacaram-se: as Vilas Criativas, com suas oficinas esportivas e culturais, cursos de qualificação profissional, e salas de cinema com sessões gratuitas e de computadores para acesso à internet e aulas de informática; o Feito em Santos, composto de perfil no *Instagram* para divulgação de empreendedores, feiras e loja colaborativa para

comercialização dos produtos e serviços dos empreendedores criativos, a aceleradora de negócios criativos, e o fomento ao design relacionado à identidade santista; o Parquinho Tecnológico, para estímulo do protagonismo juvenil por meio de soluções criativas e inovadoras; ações relacionadas ao cinema, área criativa pela qual o município é membro da Rede de Cidades Criativas da Unesco, com cursos e oficinas de qualificação profissional voltados ao audiovisual – Fábrica do Audiovisual, órgão voltado à atração de produções cinematográficas – Santos *Film Comission*, editais de fomento à produção audiovisual, apoio a festivais de cinema, e salas públicas de cinema com curadoria não comercial; eventos como o Festival *Geek* e o Festival Arte Preta; formação cultural por meio das Fábricas de Cultura e das oficinas nas Vilas Criativas; o Parque Tecnológico, com hub – Centro de Inovação, projeto Cérebro Ativo de prevenção a doenças neurodegenerativas por meio do ensino de programação para idosos, e oficinas de Minecraft nas Vilas Criativas; oficinas Querô, com capacitação e produção audiovisual para transformação social de jovens em vulnerabilidade; oficinas e *workshops* do Instituto Arte no Dique para inclusão cultural e social em território com moradias em palafitas; e Restaurante Escola Estação Bistrô, gerido pela Unisantos (Universidade Católica de Santos). Também estão incluídas no contexto: a reabilitação do centro histórico do município, apesar de não ter sido indicado contato de responsável pela iniciativa em nenhuma das entrevistas; a Ecofábrica Criativa, escola pública de carpintaria premiada na categoria impacto social do *iF Design Social Impact*, que utiliza apenas material reciclado e promove os produtos elaborados pelos alunos para comercialização, apesar de estar com as atividades paralisadas até o seu retorno em nova sede; o Centro de Referência em Economia Criativa e a Escola Pública de Cinema, iniciativas planejadas para um futuro próximo; e as ações administrativas, como a criação da SEECTUR e do Comitê Santos Criativa.

Ao analisar o que foi possível apreender em relação ao que os gestores consideram como manifestação de transversalidade e intersetorialidade nas ações sob sua responsabilidade, houve uma confirmação do que ocorre na literatura, segundo Marcondes et al. (2018), com ausência de um entendimento comum sobre cada um dos conceitos e intercambialidade dos aspectos citados para cada termo a depender do entrevistado. Entretanto, estiveram, de modo geral, relacionados à presença, envolvimento ou articulação com outros setores produtivos ou campo funcional de atuação governamental e dos setores público, privado e de organizações da sociedade civil. Já ao relacionar as observações do campo e as narrativas dos entrevistados sobre o cotidiano de sua atuação nas iniciativas sob sua responsabilidade com os aspectos e elementos de transversalidade e intersetorialidade trazidos pela literatura foram encontradas evidências da presença de intersetorialidade em oito tópicos relacionados aos seus três elementos e, de transversalidade, em todos os oito elementos de seus dois aspectos.

Conforme quadro analítico adotado por este trabalho (Quadro 1), tratando-se do aspecto da intersetorialidade como estratégia de gestão para enfrentamento de problemas complexos (Bronzo, 2021; Cunill-Grau, 2014; Inojosa, 1998, 2001), são considerados três elementos: (a) colaboração entre setores de políticas públicas, programas, secretarias, entes federativos e atores dos setores público, privado e organizações da sociedade civil por meio do compartilhamento de recursos, decisões e informações; (b) coordenação governamental por meio de reorganização administrativa da gestão e alterações organizacionais com instrumentos como criação de órgãos, arranjos intersetoriais e instâncias de participação social; e/ou elaboração de planos, programas e diagnósticos pactuados; e (c) integração de ações como resultado da atuação conjunta e visão integral do problema. Em Santos, o elemento mais nítido foi o da **coordenação governamental por meio de reorganização administrativa ou alterações organizacionais** (Cunill-Grau, 2014; Marcondes, 2019; Cruz & Farah, 2016), discutido a seguir em quatro tópicos, a depender do instrumento criado: (i) órgãos; (ii) arranjos governamentais (iii) instâncias de participação (iv) programas, planos e diagnósticos pactuados. A abordagem santista para a *criação de órgãos* foi a mesma verificada no âmbito do governo federal brasileiro para temas transversais, com a criação das Secretarias SEPPIR, SPM e SDH em 2003, inicialmente vinculadas a órgão de centro de poder – no caso, a Presidência da República – a fim de exercer coordenação horizontal dos diversos ministérios para a implementação de suas respectivas perspectivas nas políticas setoriais, mas depois alçadas a status de ministério, que seria a prática mais comum na tradicional organização burocrática para simbolizar a atenção governamental dada a determinado assunto (Marcondes et al., 2018; Reinach, 2013; IPEA, 2009; Serra, 2005). Em Santos, o tema foi introduzido como Coordenadoria de Economia Criativa do Escritório de Inovação Econômica, subordinado à Secretaria de Governo Municipal (Santos, 2017a), sendo elevado ao status de denominar uma Secretaria, a de Empreendedorismo, Economia Criativa e Turismo (Santos, 2021a), sob a justificativa de mostrar a importância do tema. A diferença é que as iniciativas do governo federal vieram acompanhadas da elaboração de instrumentos normativos orientadores de suas ações para cada uma das secretarias, enquanto na administração santista não foi elaborado plano ou política formal por ato normativo.

Ainda em relação à criação de órgãos, nota-se que a Economia Criativa foi alocada em pasta distinta da cultura após disputas entre diferentes visões e influência dos gestores do alto escalão do governo municipal. A medida foi justificada pelos entrevistados da SEECTUR dado o caráter de atuação da Secretaria de Cultura santista (SECULT) estar voltado à produção e democratização cultural, sem preocupação com a perspectiva econômica, ilustrando discussão comum na decisão de alocação do tema - uma vez que, junto à cultura, pode tanto justificar atração de recursos para a Pasta como concorrência de recursos com as áreas tradicionais da cultura (Hesmondhalg, 2007; Oliveira, 2016).

Já sobre os *arranjos organizacionais*, segundo tópico de análise, houve uma confirmação da literatura: aborda-se intersetorialidade nos instrumentos, mas há dificuldade de operacionalização (Marcondes et al. 2018). O Comitê Santos Criativa (Santos, 2016, 2017b), criado com intenção de articular o tema nas diversas secretarias envolvidas, encontrava-se inoperante ao ponto de ser confundido com o Comitê Organizador da XIV Conferência Mundial da Rede de Cidades Criativas da Unesco (Santos, 2021b), criado exclusivamente para essa finalidade e dissolvido após a realização do evento ocorrido em 2022, denotando a ausência de atuação do arranjo por um período considerável. Outro tópico previsto pela literatura, seria agregar as iniciativas relacionadas ao tema sob a forma de um *programa* governamental, suposição vislumbrada ainda na pesquisa documental pela aparição da expressão Santos Criativa em diversos registros, presente também em materiais de comunicação da prefeitura para as iniciativas relacionadas à Economia Criativa. Entretanto, foi constatado que não se trata de um programa, apenas um *slogan* que ressalta a utilização da Economia Criativa e sua prerrogativa de induzir desenvolvimento econômico e social no âmbito das políticas públicas municipais.

Também não foram encontradas *instâncias formais participação social* - quarto tópico de análise - tampouco registros oficiais, dando indícios de que não considera todos os possíveis pontos de vista legítimos. Ainda assim, os entrevistados responsáveis pelas Vilas Criativas alegaram disponibilizar cursos e atividades demandados pela população, em afirmação de que a população influencia a decisão sobre as iniciativas que são oferecidas aos beneficiários; a Santos *Film Comission* foi criada por influência do Instituto Querô para ampliação do mercado audiovisual de forma que pudesse absorver a mão-de-obra formada pelo Instituto; e o projeto Cérebro Ativo (do Parque Tecnológico) garantiu sua continuidade por meio do orçamento participativo. O programa Feito em Santos também teria sido transformado de acordo com as demandas dos empreendedores, mas percebe-se, por meio do relato dos gestores, que foi de acordo com a inferência da prefeitura sobre as necessidades dos empreendedores no decorrer da implementação do programa, sendo que não foi atendida a única demanda constatada na análise documental: a criação de Conselho de Economia Criativa.

Sobre o elemento de **colaboração entre setores de políticas públicas, programas, secretarias, entes federativos e atores dos setores público, privado e organizações da sociedade civil por meio de compartilhamento de recursos, decisões e informações** (Bronzo, 2021; Cruz & Farah, 2016; Junqueira, 1998; Inojosa; 1998, 2001; Cunill-Grau, 2014; Lotta & Favareto, 2016), a apresentação dos resultados será feita em quatro tópicos: (i) colaboração entre secretarias e/ou órgãos da prefeitura; (ii) colaboração entre entes federativos; (iii) colaboração entre prefeitura e atores não estatais - organizações da sociedade civil e/ou mercado; e (iv) compartilhamento de decisões, independentemente da vinculação do ator. Foi identificada a atuação de diversos atores da administração municipal nas iniciativas, considerando a *colaboração entre secretarias e/ou órgãos da prefeitura*, primeiro tópico: SEECTUR; Secretaria da Cultura (SECULT); Secretaria da Educação (SEDUC); e Fundação Parque Tecnológico (FPT). Ainda, as Vilas Criativas recebem ações dessas e de outras Secretarias, no que pode ser considerado como compartilhamento de equipamentos. Outro tópico seria a *colaboração entre entes federativos*, que ocorre quando identificados objetivos comuns, com a participação da prefeitura, ou de seus parceiros, em editais dos Ministérios da Turismo e da Cultura e convênios ou transferência de recursos dos governos federal e estadual. Quanto à *colaboração entre prefeitura e atores não-estatais*, no momento da pesquisa de campo, havia: cessão de espaço em uma Vila Criativa, com estúdio e escritórios, para o Instituto Querô; e instrumentos formalizando a parceria com o Instituto Arte no Dique no âmbito da SECULT e SEDUC para as oficinas e da SEECTUR para gestão administrativa de algumas Vilas Criativas. Percebeu-se que houve formulação conjunta de iniciativas, portanto, *compartilhamento de decisões*, quarto tópico, com o SEBRAE para algumas ações do Feito em Santos e com a Unisantos para o Restaurante Escola Estação Bistrô, que também estão contempladas no tópico anterior, por serem atores não pertencentes à administração pública direta ou indireta municipal. Entretanto, a aproximação da prefeitura costuma ocorrer apenas após identificação de objetivos comuns e oportunidades, sem a inclusão das demais organizações da sociedade civil desde a formulação das políticas públicas locais de Economia Criativa.

Ao considerar o elemento de intersetorialidade relacionado à **integração de ações como resultado de ação conjunta e/ou para a visão integral de um problema** (Bronzo, 2021; Cunill-Grau, 2014), sem divisão em tópicos, foi identificada a ampliação do escopo do Feito em Santos e a criação da Santos *Film Comission* como formas de complementar a atuação da municipalidade para promoção dos empreendedores criativos e criação de mercado audiovisual para absorção da mão-de-obra formada pelo Instituto Querô, respectivamente. Também pode ser citada uma integração parcial nas Vilas Criativas, com atividades de natureza distintas – esportivas, culturais, qualificação profissional, saúde, emprego e cidadania – mas com orçamento, contratação de instrutores e gestão das atividades efetuadas separadamente e de formas distintas. Ainda pode ser citada nesse âmbito a relação entre programas, projetos e ações de diversas secretarias com visão integral do problema, mas são relações mais próximas a de fornecedor do que de atuação conjunta: na seleção das turmas formadas para o Restaurante Escola Estação Bistrô, efetuada pelo Programa Novo Rumo da Secretaria de Desenvolvimento (Santos, 2014a, 2014b) e na participação dos empreendedores criativos selecionados pelo Departamento de Empreendedorismo e Economia Criativa da SEECTUR no eventos da SECULT.

Em relação aos mecanismos de mobilização de intersetorialidade, uma das questões que a pesquisa pretendia abordar, os espaços e instrumentos formais criados com tal finalidade estavam inoperantes ou são abertos por meio de outras iniciativas de modo intermitente, apenas a partir de oportunidades de interação identificadas como vantajosas para a prefeitura. Sendo assim, a abertura às contribuições não ocorre por meio de debate com todos os atores interessados e envolvidos. Como exemplo de mecanismos utilizados, podem ser citados os encontros promovidos junto aos empreendedores criativos, mas sem registros formais de atendimento de demandas específicas, a articulação das Vilas Criativas com as demais secretarias municipais além da SEECTUR a fim de realizar atividades no equipamento, e a articulação direta entre os responsáveis pelas áreas envolvidas, como na turma da aceleradora de negócios criativos voltada especificamente para empreendedores da área de produção audiovisual.

Ao tratar da transversalidade, o quadro analítico proposto neste trabalho - Quadro 1 - compreende dois aspectos: a) o caráter intrínseco, de abrangência extensa e extensiva que atravessa os campos disciplinares, setores produtivos e temas da agenda governamental e b) introdução de perspectiva específica às demais políticas para efetivação. A Prefeitura de Santos reconhece a transversalidade como **característica intrínseca da Economia Criativa de abrangência extensa e extensiva** (Dravet et al., 2022), realizando esforços para adoção de estratégia de gestão intersetorial para incorporá-la às suas políticas públicas. Tal manifestação pode ser percebida em diversas iniciativas, analisadas em conjunto, contemplando os elementos de interação entre os setores produtivos e entre as áreas da administração pública (Duisenberg, 2006; Reis, 2011; Florida, 2011; Leitão, 2016; Dravet et al., 2022), entre temas da agenda governamental, vida em sociedade, e envolvimento das esferas pública, privada e terceiro setor (Duisenberg, 2006; Reis, 2011; Florida, 2011; Leitão, 2016). Destaca-se a estratégia concebida de forma que fomenta o turismo e suas respectivas oportunidades de consumo de bens e serviços criativos, em que podem ser citados os cursos de gastronomia nas Vilas Criativas, as feiras em locais turísticos Feito em Santos Valongo e FeirArt, a loja colaborativa Feito em Santos na Casa do Trem Bélico com parada programada do bonde histórico, o turismo cinematográfico e o incentivo à incorporação de design com identidade santista junto aos artesãos locais. Além disso, as iniciativas relacionadas ao cinema buscam desenvolver a economia local por meio de editais de apoio e à produção audiovisual com percentual mínimo consumido de bens e serviços de produtores locais, contando com ações de reabilitação territorial e de patrimônio histórico na área central - com forte apelo para produções audiovisuais, promovendo desenvolvimento urbano, potencializado pela concentração de outras iniciativas no território, tais como: o Festival *Geek*; o Restaurante Escola Estação Bistrô; as sedes da SEECTUR e do Instituto Querô; e o novo prédio do Parque Tecnológico. Ainda, estão previstas, na região do centro histórico, a inauguração do Centro de Referência em Economia Criativa, da Escola Pública de Cinema e da nova sede da Ecofábrica Criativa.

Já sobre a **introdução de perspectiva específica às demais políticas para efetivação** (Marcondes, 2019), foram identificadas no campo iniciativas que se relacionam aos seus três elementos: (i) dimensão social atrelada à econômica; (ii) diversidade cultural, preservação patrimonial e sustentabilidade ambiental; e (iii) processo de reorientação da ação pública conforme determinada perspectiva e comprometida com redução de desigualdades e sujeitos marginalizados. Sobre o elemento de *dimensão social atrelada à econômica*, os valores de bem-estar, liberdade, solidariedade e inclusão (Dravet et al., 2022; Leitão, 2012, 2016; Miguez, 2007, 2012; Reis, 2011) podem ser notados: nas Vilas Criativas, pela sua localização em áreas de vulnerabilidade social ou voltadas ao público idoso; na proximidade de suas coordenadoras com os beneficiários e relatos de inclusão de transsexuais e pessoas com deficiência nas iniciativas oferecidas pelos equipamentos (promoção de solidariedade);

na concentração de atividades de capacitação profissional para propiciar o próprio sustento do criativo (promoção da liberdade) e de atividades esportivas e culturais (promoção de bem-estar); e na identificação de talentos para encaminhamento ao Feito em Santos, que apoia empreendedores criativos. Em relação às iniciativas sob responsabilidade dos parceiros, tais valores manifestam-se no público-alvo em vulnerabilidade social para os cursos de média ou longa duração disponibilizados periodicamente na forma das Oficinas Querô e das turmas compostas por participantes do Cadastro Único mantido pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Restaurante Escola Estação Bistrô advindas do Programa Novo Rumo, assim como na Ecofábrica Criativa, se estivesse em funcionamento, principalmente pela exposição dos produtos elaborados pelos alunos de marcenaria para comercialização.

Apesar das semelhanças entre as iniciativas desenvolvidas no âmbito das Vilas Criativas e aquelas geridas pelos parceiros, há de ser observado que as oferecidas nesses equipamentos possuem um potencial muito menor de transformação social para os beneficiários de forma emancipatória e de superação de vulnerabilidades, uma vez que seus cursos são de curta duração e voltados à atuação profissional pouco complexa. Outra ressalva é encontrada na separação entre as iniciativas das dimensões social (voltadas ao esporte, cultura e lazer) e econômica (relacionadas à qualificação profissional) da Economia Criativa nas Vilas, em que a gestão se dá, inclusive, por diferentes secretarias municipais, sem uma atuação conjunta ou de forma que se potencializem. Ainda, ficaram explícitas as tensões entre criatividade e inclusão encontradas na literatura (Alsayel et al., 2022) ao buscar trabalhar o design como forma de agregar valor aos produtos nas oficinas artísticas das Vilas Criativas com dificuldade de sensibilizar o público-alvo, fazendo com que a estratégia fosse desviada para o âmbito do Feito em Santos, em que o público já acessa a iniciativa com interesse voltado ao empreendedorismo. Finalizando os destaques deste elemento, relacionado aos valores de bem-estar, liberdade, solidariedade e inclusão social, encontra-se a curadoria não comercial e os preços módicos aplicados no acesso ao Cinearte Posto 4, sala de cinema na orla da praia, e nos ingressos gratuitos para as demais salas públicas de cinema e Cinemateca - que, além da projeção de filmes, serve como meio de interação social de idosos.

Ao considerar a *sustentabilidade ambiental, preservação patrimonial e diversidade cultural* (Dravet et al., 2022), a Ecofábrica Criativa, por utilizar apenas material reciclado nas aulas de carpintaria, mereceria menção especial; no entanto, suas atividades encontravam-se interrompidas. A utilização de material reciclado também é matéria-prima principal para diversos empreendedores criativos da Feira Feito em Santos Valongo. A preservação patrimonial é encontrada na reabilitação do centro histórico, com os desdobramentos para o desenvolvimento urbano e atração de produções cinematográficas já relatados. Em termos de diversidade cultural, não foram encontradas menções explícitas, apesar de o Festival Geek e a Feira Arte Preta tratarem de manifestações culturais e econômicas de públicos específicos e a cidade estar permeada de uma vibração característica das cidades criativas (Kageyama, 2009) - em que oficinas de dança, aulas de surfe para terceira idade e eventos culturais são exemplos de atividades que fazem parte do cotidiano de seus espaços públicos.

Ao analisarmos a transversalidade das políticas públicas santistas de Economia Criativa como um *processo de reorientação da ação pública para incorporação de perspectiva do tema de modo comprometido com a redução da desigualdade imposta a sujeitos marginalizados* (Marcondes, 2019, 2021), encontramos uma forma dissonante dos demais casos abordados pela literatura sobre formulação e implementação de políticas relacionadas a temas transversais. No município, a SEECTUR é responsável pela execução de grande parte das políticas públicas de Economia Criativa, em vez de apenas promover a incorporação de determinada perspectiva da Economia Criativa junto às políticas setoriais, sob responsabilidade de outros órgãos públicos. O modo como opera considera as políticas setoriais sociais existentes, agregando-as às suas iniciativas para incorporar a perspectiva econômica, sem negligenciar, portanto a dimensão social, já tratada no âmbito das políticas sociais. Tal dinâmica pode ser verificada: na disponibilização de atividades distintas nas Vilas Criativas com promoção de cursos de capacitação sob sua responsabilidade e contando com apoio de parceiros; no público-alvo selecionado pelo Programa Novo Rumo da Secretaria de Desenvolvimento Social para formação das turmas do Restaurante Escola Estação Bistrô; no fomento ao design para agregação de valor econômico nos produtos elaborados e identificação de talentos nas oficinas ocorridas nas Vilas Criativas e posterior encaminhamento às iniciativas relacionadas ao empreendedorismo do Feito em Santos; e na aceleradora de negócios criativos para empreendedores do audiovisual, tema sob responsabilidade da Secretaria de Cultura.

As exceções que confirmariam o relatado pela literatura seriam a Fábrica do Audiovisual, com intenção de capacitar mão-de-obra para atuar na área do cinema e a criação da *Santos Film Comissão*, para atração de produções cinematográficas (Santos, 2018a, 2018b), recentemente transferida para a SECULT, mas criada inicialmente no âmbito do Escritório de Inovação Econômica em órgão de centro de governo. Também podem ser

consideradas exceções, algumas iniciativas pouco abrangentes que, portanto, não poderiam ser consideradas como uma reorientação da política setorial de forma sistêmica - como nos editais lançados por meio da Secretaria de Cultura para apoio à produção audiovisual com percentual mínimo consumido de bens e serviços de produtores locais e no Parquinho Tecnológico, em que o empreendedorismo e a inovação são incentivados para cerca de 1,5 mil estudantes da rede de ensino municipal com gestão da SEDUC.

Essa forma dissonante ao comparar como a Prefeitura de Santos conduz a formulação e implementação das políticas públicas locais de Economia Criativa e a forma como os demais temas transversais comumente abordados na literatura são conduzidos pode ser justificada pelas características inerentes desses temas, compostos de recorte populacional focado em dimensões étnico-raciais ou de gênero, ainda que a concepção de transversalidade adotada nesta pesquisa esteja comprometida com a redução de desigualdades e inclusão social.

Como conclusão dos resultados, então, constatamos a confirmação de diversas afirmações da literatura relacionadas aos desafios de operacionalizar intersectorialidade e às tensões entre a transversalidade da Economia Criativa e áreas tradicionais da cultura e entre a criatividade e inclusão social. Apesar do relato de que há uma série de iniciativas que comporiam as políticas públicas santistas de Economia Criativa, elas não estão organizadas de maneira que possa ser comprovada a existência de uma política de Economia Criativa no município, mas apenas um rol de ações que tratam do tema e se consolidam no âmbito discursivo. Muitas das iniciativas carecem de institucionalização por meio de atos normativos ou mesmo de previsão orçamentária compatível ao objetivo almejado - o que contribuiria para sua perenidade e explicitação do compromisso junto à sociedade. Os arranjos governamentais criados para articulação das secretarias municipais em torno de uma política mantiveram-se sem executar seu papel e tal responsabilidade não se encontra destinada a nenhuma unidade organizacional, ou seja, os instrumentos formais para mobilização de intersectorialidade estão presentes, mas com muitos desafios para sua operacionalização. Portanto, verificou-se ausência de diagnósticos e planos compartilhados e de instância de coordenação governamental para as políticas públicas locais de Economia Criativa do município de Santos.

Isso posto, apesar da participação de diversos órgãos municipais e instituições parceiras nas políticas que tratam do tema, a intersectorialidade mobilizada seria de grau baixo, em que predomina o compartilhamento de equipamentos e relações entre os órgãos, programas e projetos mais similares com as de fornecedor do que de atuação conjunta para a visão integral ou solução de um problema. Na ausência de arenas formais para a participação social e para a articulação dos atores, setores e políticas, as práticas e mecanismos utilizados foram construídos de maneira informal, a partir das necessidades identificadas - com a administração municipal mantendo o controle da abertura de espaços destinados às trocas e contribuições com outros agentes. Portanto, sem espaços para diálogo de forma contínua, impossibilitando a identificação e consideração de todos os pontos de vista legítimos da sociedade - o que permitiria alcançar maiores graus de intersectorialidade com reflexos positivos na sua capacidade de resolver os complexos problemas públicos que pretende tratar.

Outra aspecto que podemos depreender deste estudo é a identificação de uma forma distinta de incorporar a perspectiva de tema transversal na atuação governamental daquela que vinha sendo preconizada pela literatura. Em vez de haver uma reorientação da ação pública nas políticas setoriais de acordo com a perspectiva a ser incorporada a partir da articulação promovida pelo órgão, instância, arranjo ou unidade organizacional pelo tema transversal para coordenação horizontal, observamos que também é possível que um órgão criado para tratar de tema transversal possa executar políticas específicas que incorporem a perspectiva, agregando-a a políticas setoriais já estabelecidas. Neste caso, a reorientação da ação pública ocorre, portanto, pela ação direta do órgão responsável pelo tema transversal.

Considerações Finais

Ainda há uma longa trajetória a ser percorrida para a compreensão do potencial da transversalidade da Economia Criativa em mobilizar intersectorialidade em políticas públicas locais com o objetivo de induzir maior desenvolvimento econômico e social. Os possíveis caminhos que levariam à superação dos desafios atuais colocados para a administração pública - em que as barreiras formadas pela tradicional organização burocrática governamental, fragmentada em unidades setoriais, impedem maior integração das diversas áreas de políticas públicas - seguem repletos de incertezas. Entretanto, a observação empírica de pequenos avanços (ou tentativas de avanço) nesse sentido e a compreensão dos mecanismos responsáveis pode contribuir para a construção de novas tecnologias político-administrativas que auxiliem na formulação e implementação de políticas mais consistentes, por promover a consideração dos diversos pontos de vista legítimos que se relacionam com os complexos problemas públicos. Neste cenário, os governos locais possuem particular proeminência, pela maior proximidade

com a sociedade e beneficiários, condições favoráveis para a adoção da ideia de transversalidade e mobilização de intersetorialidade.

Ao analisar os resultados, constata-se que a prefeitura de Santos, reconhece a transversalidade da Economia Criativa como característica intrínseca e busca incorporá-la em sua atuação por meio de estratégia de gestão intersetorial, apesar de terem sido encontradas inúmeras limitações na pesquisa de campo. Para além da dificuldade em manter os instrumentos que mobilizam intersetorialidade em pleno funcionamento, a incorporação da transversalidade da Economia Criativa não atinge todo seu potencial em transformar a vida dos beneficiários de forma emancipatória e que supere de forma permanente e continuada a vulnerabilidade social da população marginalizada. Apesar de abordar grande parte dos aspectos e elementos de transversalidade e intersetorialidade propostos no quadro síntese do referencial teórico e analítico, ainda segue desafiadora a vinculação da dimensão social à econômica e não apenas abordá-las separadamente, além de resolver as tensões entre a inclusão e criatividade, obstáculos comumente enfrentados por outras administrações públicas ao buscar desenvolvimento econômico e social por meio de políticas de Economia Criativa. Entre as contribuições da pesquisa, estão a verificação de possíveis formas de se conceber intersetorialidade, com seus respectivos instrumentos ou na falta deles, que podem ser utilizados para o estudo ou gestão de políticas públicas relacionadas também a outros temas transversais; o aprimoramento do debate na literatura, ainda carente de uma maturidade de homogeneização na definição de cada conceito, pela utilização de definições conceituais precisas para cada um dos termos, transversalidade e intersetorialidade; e, dado o destaque para a forma diferente de incorporar transversalidade na gestão de políticas públicas relacionadas a temas transversais adotada pela Prefeitura de Santos, avanços na literatura e em outras administrações governamentais que enfrentem desafios relacionados à incorporação de temas transversais em seu âmbito de atuação.

Em contrapartida, o estudo ficou limitado à percepção dos gestores locais e a um relativamente curto período de tempo para compreensão dos mecanismos pelos quais a municipalidade mobilizou intersetorialidade na gestão das políticas públicas locais de Economia Criativa. Dessa maneira, há potencial para maiores contribuições em estudos futuros capazes de acompanhar o objeto por mais tempo e praticando escuta de outros públicos, como os beneficiários das iniciativas, representantes de outras organizações da sociedade civil que tratam do tema e não estabeleceram relações para a provisão das ações elencadas como parte das políticas públicas santistas de Economia Criativa, assim como líderes de movimentos sociais. Por fim, sugerimos para estudos futuros relacionados a temas transversais: a investigação da influência de institucionalização por meio de atos normativos para a continuidade de políticas públicas; a relevância da previsão orçamentária pela dependência entre órgãos com alocação orçamentária distintas; e o aprofundamento na gestão cotidiana para maior compreensão dos mecanismos de mobilização de intersetorialidade.

Referências

- Alsayel, A, Jong, M. de, & Fransen, J. (2022). Can Creative cities be inclusive too? How do Dubai, Amsterdam and Toronto navigate the tensions between creativity and inclusiveness in their adoption of city brands and Policy initiatives? *Cities, The International Journal of Urban Policy and Planning*, 128. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103786>.
- Brasil. (2011). *Mensagem Presidencial do Plano Mais Brasil – PPA 2012-2015*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. https://www.gov.br/transportes/pt-br/centrais-de-conteudo/mensagem_presidencial_ppa_2012-2015.pdf.
- Brasil. (2019). *Mensagem Presidencial do PPA 2020-2023*. Ministério da Economia, Secretaria Especial da Fazenda. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2019/Anexo/MSG396-19-Mensagem%20Presidencial.pdf
- Bronzo, C. (2021). Intersetorialidade. In *Observatório das Desigualdades: relatório anual 2020: glossário das desigualdades*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Administração Pública e Gestão Social. EDUFRN, 1, 56-58. <https://ccsa.ufrn.br/portal/wp-content/uploads/2021/03/glossario-desigualdades-final-04-03.pdf>.
- Brugué, Q. (2018). De La Eficiencia Burocrática a La Inteligencia Deliberativa para un Gobierno Abierto. *Revista Especializada em Investigación Jurídica*, 3, 8-32. <https://doi.org/10.20983/reij.2018.2.1>.

- Brugué, Q., & Gomà, R. (2008). Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades. In Fleury, S.; Subirats, J., & Blanco, I. (Orgs.). *Respuestas locales a inseguridades globales: innovación y cambio em Brasil y España*. Fundación CIDOB, 260-279. <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/fcf4ee85-7f27-4112-9943-013b6bc0cb04/content>.
- Brugué, Q., Martins, S., & Nebot, C. P. (2020). *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?*. CLACSO.
- Brugué, Q., Pindado, F., & Rebollo, O. (2015). *Democracia local en temps d'incertesa*. Associació Catalana de Municipis i Comarques.
- Cruz, M., & Farah, M. (2016). Intersetorialidade na atenção à primeira infância em políticas de enfrentamento da pobreza: do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso. In Junqueira, L. A. P., & Corá, M. A. J. (Orgs.). *Redes sociais e intersectorialidade, I*, 235-263. Tiki books. <https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/neats/Redes-sociais-e-intersectorialidade.pdf>.
- Cunill-Grau, N. (2016). A Intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.*, 26, 35-66. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>.
- Dravet, F. M., Silva, A. M., & Chaves, B. (2022). Perspectivas Teóricas e Aplicadas na Pesquisa em Economia Criativa no Brasil: revisão de escopo. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 18 (3), 254-267. <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6683>.
- Duisenberg, E. dos S. (2006). *Megatendências: as indústrias criativas e a nova economia*. Palestra realizada na Expogestão. UNCTAD/ONU. [Palestra: MegaTendências, As Indústrias Criativas e a Nova Economia -...](https://www.slideshare.net/UNCTAD/ONU-Palestra-MegaTendencias-As-Industrias-Criativas-e-a-Nova-Economia) (slideshare.net).
- Florida, R. (2011). *A Ascensão da Classe Criativa*. L&PM Editores.
- Furtado, C. (1978). *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*. Paz e Terra.
- Furtado, C. (1984). *Cultura e Desenvolvimento em época de crise*. 2a. ed. Paz e Terra.
- Hesmondhalgh, D. (2008). Cultural and Creative Industries. In: Benett, T., & Frow, J. (Orgs.). *The SAGE Handbook of Cultural Analysis*. SAGE, 552-569. https://www.academia.edu/1534986/Cultural_and_Creative_Industries.
- Hirschl, R. (2020). *A Constituição das Megacidades*. [Entrevista cedida à] Bianca Tavolari. *Revista* 451, 40, 18.
- Inojosa, R. M. (1998). Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, 32 (12), 35-48. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7698/6271>.
- Inojosa, R. M. (2001). Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. *Cadernos Fundap*, 22, 102-110. https://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2009) Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. IPEA, 3, 779-795. https://ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf.
- Junqueira, L. A. P. (1998). Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública*, 32 (2) 11-22. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7696/6269>.
- Kageyama, P. (2011). Cidades Criativas. In: Reis, A. C. F., & Kageyama, P. (Orgs.). *Cidades criativas: perspectivas*. Garimpo de Soluções, 54-59. https://garimpodesolucoes.com.br/wp-content/uploads/2014/09/Livro_Cidades_Criativas_Perspectivas_v1.pdf.
- Leitão, C. (2012). A Criatividade e diversidade cultural brasileiras como recursos para um novo desenvolvimento. In. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: política, diretrizes e ações (2011-2014)*. Ministério da Cultura, Brasil, 2a ed., 11-15.

Leitão, C. (2016). Ter ou Não Ter o Direito à Criatividade, eis a questão: sobre os desafios, os impasses e as perspectivas de um Brasil Criativo. In Leitão, C., & Machado, A. F. (Orgs.), *Por Um Brasil Criativo: significados, desafios, e perspectivas da economia criativa brasileira*. Código, 309-378.

Lotta, G., & Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de Políticas Públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24 (57), 49-65. <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?format=pdf&lang=pt>.

Marcondes, M. M., Sandim, T. L., & Diniz, A. P. R. (2018). Transversalidade e intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 10a ed., 22-33. <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5289/pdf>.

Marcondes, M. M. (2019). *Transversalidade de gênero em políticas de cuidado: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda*. [Tese de Doutorado, Repositório Institucional Acadêmico da FGV]. <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/a80201dd-f1c6-4271-9bc3-f751819aa781/content>.

Marcondes, M. M. (2021). Transversalidade na Ação Pública. In *Observatório das Desigualdades: relatório anual 2020: glossário das desigualdades*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Administração Pública e Gestão Social. EDUFRRN, 1, 66-68. <https://ccsa.ufrn.br/portal/wp-content/uploads/2021/03/glossario-desigualdades-final-04-03.pdf>.

Miguez, P. (2007). *Economia Criativa – em busca de paradigmas: (re)construções a partir da teoria e da prática*. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia. Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – UFBA. https://cult.ufba.br/arquivos/repertorio_economia_criativa.pdf.

Miguez, P. (2012). A economia da cultura como campo de estudos e a novidade da economia criativa. In *Plano da Secretaria da Economia Criativa: política, diretrizes e ações (2011-2014)*. Ministério da Cultura, Brasil, 2a ed., 102-106.

Oliveira, L. A. G. (2016) Cultura, Criatividade e Desenvolvimento Territorial: reflexões sobre redes e sistemas produtivos de economia criativa. In Leitão, C., & Machado, A. F. (Orgs.), *Por Um Brasil Criativo: significados, desafios, e perspectivas da economia criativa brasileira*. Código, 109-126.

Papa, F. de C. (2012). *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – percursos de uma pré-política*. [Dissertação de Mestrado, Repositório Institucional Acadêmico da FGV]. <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/cc4d70d5-e00d-46c0-b107-fca88ca23dc7/content>.

Reinach, S. (2016). *A “Transversalidade” Brasileira: Uma Construção Própria que Vai Além das Influências Internacionais*. Apresentado no Seminário Internacional Fazendo Gênero 10. https://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1386769741_ARQUIVO_SofiaReinach.pdf.

Reis, A. C. F. (2011). *Cidades Criativas: Análise de um Conceito em Formação e da Pertinência de sua Aplicação à Cidade de São Paulo*. [Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo]. https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-08042013-091615/publico/Tese_Ana_Carla_Fonseca_Reis.pdf.

Santos. (2014a). *Lei Ordinária Municipal nº 2.988, de 16 de maio de 2014*. <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/2014/299/2988/lei-ordinaria-n-2988-2014-institui-o-programa-de-qualificacao-de-jovens-novo-rumo-programa-novo-rumo-e-da-outras-providencias>.

Santos. (2014b). *Decreto Municipal nº 6.866, de 29 de julho de 2014*. <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/decreto/2014/687/6866/decreto-n-6866-2014-regulamenta-o-programa-de-qualificacao-de-jovens-programa-novo-rumo-criado-pela-lei-n-2988-de-16-de-maio-de-2014-e-da-outras-providencias>.

Santos. (2016). *Decreto Municipal nº 7.518, de 10 de agosto de 2016*. <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/santos/decreto/2016/752/7518/decreto-n-7518-2016-dispoe-sobre-o>

[comite-santos-cidade-criativa-e-da-outras-providencias?q=DECRETO+N%C2%BA+7.518%2C+DE+10+DE+AGOSTO+DE+2016.](#)

Santos. (2017a). *Decreto Municipal nº 7.639, de 1º de janeiro de 2017.* <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/santos/decreto/2017/764/7639/decreto-n-7639-2017-altera-a-vinculacao-e-a-denominacao-de-unidades-administrativas-cargos-em-comissao-e-funcoes-gratificadas-e-da-outras-providencias?q=Decreto+7639>.

Santos. (2017b). *Decreto Municipal nº 7.663, de 25 de janeiro de 2017.* <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/santos/decreto/2016/752/7518/decreto-n-7518-2016-dispoe-sobre-o-comite-santos-cidade-criativa-e-da-outras-providencias?q=DECRETO+N%C2%BA+7.518%2C+DE+10+DE+AGOSTO+DE+2016>.

Santos. (2018a). *Decreto Municipal nº 8.180, de 31 de julho de 2018.* <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/decreto/2018/818/8180/decreto-n-8180-2018-revoga-o-decreto-n-4522-de-19-de-dezembro-de-2005-que-cria-a-comissao-denominada-filmsantos-e-adota-providencias-correlatas>.

Santos. (2018b). *Decreto Municipal nº 8.229, de 28 de setembro de 2018.* <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/decreto/2018/823/8229/decreto-n-8229-2018> estabelece-as-atribuicoes-da-coordenadoria-da-santos-film-commission-e-da-outras providencias .

Santos. (2021a). *Decreto Municipal nº 9.167, de 1º de janeiro de 2021.* <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/santos/decreto/2021/917/9167/decreto-n-9167-2021-altera-a-vinculacao-e-a-denominacao-de-unidades-administrativas-cargos-em-comissao-e-funcoes-gratificadas-e-da-outras-providencias?q=Decreto%209167>.

Santos. (2021b). *Decreto Municipal nº 9.404, de 27 de julho de 2021.* <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/decreto/2021/941/9404/decreto-n-9404-2021-dispoe-sobre-a-instituicao-do-comite-organizador-da-xiv-conferencia-unesco-creative-cities-network-uccn-2022-em-santos>.

Serra, A. (2005) La Gestión Transversal. Expectativas y Resultados. *Revista del CLAD Reforma Y Democracia*, Caracas, 32, 1-17. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533664002.pdf>.

Silva, T. D. (2011). Gestão da Transversalidade em Políticas Públicas. In *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD)*, 35. https://www.academia.edu/30986584/Gest%C3%A3o_da_Transversalidade_em_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas.

Subirats, J. (2009). ¿Qué gestión pública para que sociedad? *Administración Pública y Sociedad*, 16, 5-16. <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11647/N%2016-%202009.pdf?sequence=1&isAllowed=y> –.

Subirats, J. (2016). *El Poder de lo Próximo: las virtudes del municipalismo*. Catarata.

Unesco (2019). *Santos Unesco Creative City – Film Association Monitoring Report: period 2015-2019.* <https://en.unesco.org/creative-cities/sites/default/files/santos.pdf>.

Vinuto, J. (2014). *A Amostragem em Bola de Neve na Pesquisa Qualitativa: um debate em aberto*. Temáticas, 22 (44), 203-220. <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/10977/6250>.

Yanow, D. (2007). Making sense of policy practices: interpretation and meaning. In Fischer, F., Torgerson, D., Durnová, A., & Orsini, M. (Eds.) *Handbook of Critical Policy Studies*. Edward Elgar, 401-421