

Multicentric Approach Mechanisms as a Strategy for the Implementation of Public Policies -Reflections in the Context of the Creative Economy

Adriano Pereira de Castro Pacheco

Received: 9 December 2018 Accepted: 31 December 2018 Published: 15 January 2019

Abstract

This essay aimed to identify central elements in the field of public policies to allow the proposals of guidelines for the improvement and effectiveness of their designs in the context of Creative Economy aiming at the contribution to the theoretical discussions of the theme. From the literary review, it was possible to list feasible strategies for sustaining such policies, based on the multicentric approach, which can strengthen governance processes by making them more participatory and democratic

Index terms— public policies, multicentric approach, polycentric systems, creative economics

1 Multicentric Approach Mechanisms as a Strategy for the Implementation of Public

Policies -Reflections in the Context of the Creative Economy Adriano Pereira de Castro Pacheco

This essay aimed to identify central elements in the field of public policies to allow the proposals of guidelines for the improvement and effectiveness of their designs in the context of Creative Economy aiming at the contribution to the theoretical discussions of the theme. From the literary review, it was possible to list feasible strategies for sustaining such policies, based on the multicentric approach, which can strengthen governance processes by making them more participatory and democratic.

2 I. Introdução

Economia Criativa -conceito ajustado ao delicado equilíbrio entre imperativos econômicos e o patrimônio de uma nação -despontou como a estratégia de desenvolvimento econômico mais significativa das últimas décadas, sobretudo, pela capilaridade dos setores que a constituem.

Sob essa constatação, compreender o cenário no qual a EC avança como um modelo favorecedor do desenvolvimento sustentável -a partir de organizações que empreendem ações em diferentes setores da Indústria Criativa -tem sido tarefa recorrente na discussão de novas estratégias para o desenvolvimento econômico mundial (UNCTAD, 2010). se com a implantação da Secretaria da Economia Criativa (SEC), no âmbito do Ministério da Cultura, em 2011. O advento de uma unidade específica para a área contribuiu significativamente para o processo de institucionalização do tema, na agenda pública brasileira de políticas públicas.

O legado mais representativo da SEC refere-se ao Plano da Secretaria da Economia Criativa, elaborado na tentativa de se pactuar uma política estatal para os setores da EC, aderente à multiplicidade de atividades culturais com potencialidades econômicas e que considerasse elementos exclusivos na territorialidade do país, ampliando, epistemologicamente, o próprio sentido da economia como motor de desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Entretanto, parece haver, ainda, um espaço fulcral a ser descortinado pela academia, sobretudo, porque os estudos realizados até então tendem a privilegiar em suas análises apenas as relações mercantis, de fontes de inovação, de mercados, de tendências à integração vertical e horizontal e desempenho de aglomerados produtivos (APL, Clusters, Redes etc.), o que exclui, dentre outros, as relações imbricadas -e por vezes não captadas -entre indivíduos e conhecimentos de comunidades atuantes em organizações distintas; interdependência entre atores

e suas ações; conteúdos transacionados entre atores (materiais e imateriais); e, principalmente, oportunidades ou limitações provenientes do ambiente estrutural para a ação de atores movidos por interesses econômicos eivados de solidariedade, colaboratividade, afetos, tradições, autogestão, dentre outros (CASSIOLATO et al., 2014; ??ASSERMAN e FAUST, 2007; ??ASSIOLATO e LASTRES, 2003).

Especificamente, são escassos os estudo que versam sobre os mecanismos de incentivo para o desenvolvimento de novas economias junto aos sistemas produtivos locais/territoriais, notabilizados por meio das políticas públicas. Nessa esteira, há que se registrar que a exclusividade estatal na implementação de políticas deu lugar a outras formas de planejamento dos recursos comuns à sociedade, conferindo à outros atores (ONGs, organismos multilaterais etc.) posição angular no que toca à proposição de políticas públicas, o que vem sendo chamado de abordagem multicêntrica (SECCHI, 2013).

À despeito, alguns autores (SECCHI, 2013) advogam que a abordagem multicêntrica tomou de inspiração a contribuição teórica de filósofos -à exemplo de Karl Polanyi (1957), e cientistas políticos -à marcha o papel dos diferentes atores da sociedade no centro da tomada de decisão, papel antes polarizado entre estatização e privatização.

Sob esse mote, notabiliza-se a importância de criação de instrumentos que abarquem, também, a gestão de recursos comuns, uma vez que o compartilhamento de saberes, conhecimentos e estratégias em direção ao fortalecimento institucional da EC deve ser o objetivo recíproco entre as organizações que fazem parte de um determinado sistema produtivo, nesse caso, intensivo em bens e serviços simbólicos e criativos. De igual modo, a relação entre essas organizações constitui iniciativa que termos de interação entre a ação coletiva privada e a ação pública (OSTROM, 2005(OSTROM, , 2003(OSTROM, , 1990;;OLSON, 2011).

Para isso, o presente ensaio coloca em marcha o desafio de se construir bases teóricas e metodológicas para as políticas públicas endereçadas à EC sob a perspectiva da abordagem multicêntrica. Inicialmente, contextualiza o debate em inflexão caracterizando as políticas culturais e de EC. Após, explana as contribuições teóricas da governança policêntrica, associada aos pressupostos da ação coletiva. Propõe, enfim, diretrizes para a tomada de decisão no contexto de estabelecimento dessas políticas públicas, especificamente no caso brasileiro.

Nessa toada, considerando a importância das políticas públicas -enquanto instrumento de enfrentamento de um problema público -no desenvolvimento de um determinado setor da economia-, o presente ensaio focaliza a abordagem multicêntrica como estratégia alternativa à abordagem tradicional (estadocêntrica) de políticas públicas.

Para isso, parte-se do entendimento de quepara que uma política pública responda efetivamente à um problema público -, é fundamental a existência de múltiplos centros de tomadas de decisão: organizações privadas, organizações não-governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, atuando coletivamente, em busca de um interesse comum (SECCHI, 2013;OLSON, 2011, OSTROM, 2005).

Adicionalmente, um dos pressupostos da problemática em curso, assume que as políticas públicas estadocêntricas (ou estatistas), já não são capazes de atingir seus objetivos de maneira efetiva e continuada, configurando-se meramente transitórias, de governo, elaboradas dentro de um aparato institucionallegal do Estado enquanto único tomador de decisão, num contexto de informação assimétricas e ineficiência na provisão de recursos (OSTROM, 2005).

Além da reconhecida necessidade de realização de pesquisas sistemáticas sobre os modelos alternativos de governança, faz-se necessário, ainda, partir do pressuposto de que os modelos multicêntricos possuem significativa capacidade de acomodar inovações institucionais e políticas. Assim, ampliar a compreensão sobre os desafios, limitações e possibilidades do campo discursivo da abordagem multicêntrica de políticas torna-se agenda inevitável.

Norberto Bobbio et al (1998) notabilizaram-se ao definir o termo política (grifo meu) como derivativo do grego politikós, ou seja, que diz respeito àquilo que é da cidade, da pólis (Grécia Antiga); da sociedade e, logo, que é de interesse do homem enquanto cidadão. Da particularidade da expressão "política" derivam-se as demais categorias, estas sim, de interesse comum: poder, dominação, direitos, deveres, etc.

O trabalho da cientista política Celina Souza (2006) traz algumas das principais definições lançadas sobre a temática: "política pública é a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos"; "o que o governo escolhe fazer ou não fazer" e "quem ganha o quê, por quê e que diferença faz" (SOUZA, 2006, p.24).

Adensando o teor da discussão, é oportuno mencionar o que diz Arretch (2003, p. 2) quanto ao objeto de análise das políticas públicas apresentando-o como "estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica".

Direcionando os desdobramentos da política pública para as particularidades das políticas culturais, é imperioso compartilhar os elementos que estão no alicerce de sua constituição. Isaura Botelho (2001) acrescenta que as políticas culturais precisam ser pensadas em um contexto minimamente planejado, contemplando fontes e mecanismos de financiamento e, ainda, observando todos os elos da cadeia: criação, formação, difusão e consumo.

Como desdobramento institucional, intensificou-se o exercício do papel do Estado brasileiro quando da tentativa de implementação de uma agenda políticas públicas endereçadas ao fortalecimento de iniciativas de fomento ao processo produtivo da EC, à exemplo da formação de uma rede de Arranjos Produtivos Locais -APLs criativos, realizado em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), sendo estes

considerados como aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com o foco em um conjunto de atividades correlacionadas aos setores culturais e criativos, além de vínculos produtivos e institucionais (LIMA, 2017).

Essa iniciativa, à exemplo de inúmeras outras, colocou em perspectiva a importância das economias de transição, à exemplo da criativa, solidária, colaborativa, ecológica etc., estabelecendo em seu bojo novos paradigmas relacionados à sistemas produtivos locais, inovativos e de desenvolvimento territorial (OLIVEIRA et al., 2013; HOWKINS, 2013).

Mais especificamente, ao tratar as políticas presentes no universo discursivo da EC, é imperioso destacar que "a economia criativa é, portanto, a economia do intangível, do simbólico. Ela se alimenta dos talentos criativos, que se organizam individual ou coletivamente para produzir bens e serviços criativos" (BRASIL, 2012, p. 24), cuja dinâmica de existência é dada a partir de uma cadeia de geração de riqueza compreendendo o retromencionado ciclo produtivo.

Traçado este breve cenário de compreensão das políticas públicas e, em particular, as culturais e criativas - notadamente vinculadas à noção de bens públicos e simbólicos - passemos ao constructo teórico adotado de modo a possibilitar a melhor interpretação acerca do formulação das recentes políticas difundidas para a EC.

Logo, em que pese as interligações e implicações trazidas pelo corpo teórico exposto ao longo deste ensaio não torne possível esgotarmos as possibilidades de análise e interpretação que o estudo desta temática suscita, a narrativa laudatória aqui proposta visa contribuir, em paralelo, com os demais esforços teórico-metodológicos propalados por aqueles que se lançam ao estudo de políticas públicas e, em especial e particularmente, na singularidade das políticas culturais e de EC.

De outro norte, o papel dos estudos endereçados a qualquer política pública deve, necessariamente, analisar o processo de estruturação, a partir dos mecanismos e incentivos capazes de mediar sua implementação. Mais do que isso, deve identificar, também, os atores, espaços decisórios e mecanismos de decisão (governança) que contribuem para a formação de redes estruturantes, além de analisar as estratégias e instrumentos de implementação utilizados, considerando as formas de controle, informação e coordenação.

Como já mencionado anteriormente, o estabelecimento da EC como objeto de estudo está, ainda, em disputa. Nessa toada, a partir de elementos teóricos já experimentados é possível avançar em constructos que possibilitem maior compreensão do tema, especialmente no contexto acadêmico. Vale lembrar, assim, que a criação de conhecimento é impulsionada pela recombinação com outras experiências teóricas, à exemplo da própria abordagem multicêntrica, tornando-se essencial desenvolver mecanismos que favoreçam a disseminação e o compartilhamento dessas informações.

De tal modo, dada a capilaridade da EC, e da forma com que os diferentes discursos institucionais a tem privilegiado, tem sido comum observar algumas práticas de políticas envolvendo não apenas setores tradicionais do contexto cultural (artes performáticas, patrimônio cultural etc), mas, sobretudo, valiosas discussões em torno de direitos autorais, novas mídias e tecnologia da informação e comunicação, sendo apoiadas não apenas por Governos, mas organizações multilaterais, não-governamentais e comunidades acadêmicas, como as que operam nas indústrias criativa e de copyright.

Para além da importância da construção e disseminação de conhecimento, uma etapa fundamental consiste em uma análise sistemática das políticas existentes e, identificadas limitações e potencialidades, alterá-las se necessário. Complementarmente, é de fundamental importância o compartilhamento dos resultados dessas avaliações visando estabelecer parâmetros comuns de comparação com outras políticas, além da própria capacitação dos stakeholders envolvidos no processo de tomada de decisão, de maneira que estejam habilitados a participar do processo, sobretudo, quando da necessidade de reformulação da política.

Insta ressaltar, contudo, que a resolução de problemas públicos, comuns, não devem conter unicamente a atenção das comunidades de pesquisa: o processo deve ser participativo e compreender os mais diferentes setores da sociedade civil organizada, de maneira que se obtenha a proposta mais adequada que beneficiem a totalidade dos envolvidos, elementos que exigem constante reflexão e experimentação em matéria de mecanismos de decisão coletiva.

Uma prática de governança que tem sido sistematicamente empregada sugere a cooperação entre o universo acadêmico e o político. Ou seja, ainda que tradicionalmente o stakeholder mais poderoso deste processo decisório seja a elite política, a descentralização do poder de decisão pode encontrar nas comunidades de pesquisa uma valiosa e estratégica parceria.

Mas não apenas, o processo decisório no campo das políticas públicas -em especial aquelas espelhadas na abordagem multicêntrica -deve estar aberto às diferentes possibilidades de mediação e ganhos, espelhados em adequados mecanismos coletivos de decisão que consigam superar as crises de democracias representativas atuais. Esse processo decisório, fatalmente, será caracterizado por negociações permanentes e cooperação entre grupos construídos de acordo com diferentes lógicas.

Ainda no exercício ontológico que circunscreve a abordagem multicêntrica, as políticas públicas e a EC, insta frisar que os aspectos sociais devem ser minuciosamente observados, porquanto eventuais conflitos relacionados ao estabelecimento da governança possam ser resolvidos apoiados, por exemplo, em crenças e culturas comuns, favorecendo debates mais democráticos e a disseminação de práticas sociais inovadoras.

Por fim, os sistemas policêntricos ou multicêntricos, notabilizam-se na discussão em marcha por abordarem claramente a questão do debate democrático em torno do processo decisório de políticas públicas. Ou seja, as

decisões devem ser acordadas por uma ampla variedade de partes interessadas, o que exige troca de informações, compartilhamento de conhecimento e a vontade de chegar a um acordo. Assim, os líderes dos vários grupos sociais envolvidos em formas policêntricas de governança têm não apenas incentivos internos (como emponderamento e legitimidade), mas também incentivos externos (capacidade de convencer os outros nas decisões coletivas) para promover o envolvimento de partes interessadas na tomada de decisões e execução, o que pode ser representativo para os recentes estudos da EC.

Uma vez lançadas as bases para a compreensão da EC e das políticas públicas culturais e criativas é seminal estabelecermos aqui os transbordamentos, relacionamentos e interações multiconceituais que podem ser afeitas à sua estruturação e implementação, à exemplo dos mecanismos de governança multicêntrica, também chamados de policêntricos.

Analogamente ao trabalho estabelecido por Elinor Ostrom (2005), quando o problema público a ser enfrentado envolve a gestão de recursos comuns, há os defendam as privatizações. Porém, nem Estado, nem mercado têm sido bem-sucedido no propósito de alocação eficiente desses recursos e seus respectivos direitos de propriedade.

De um lado, o papel do Estado -uma organização que, comumente, lança mão de elementos ideológicos, a exemplo do patriotismo, da orientação política, cultura etc -para estabelecer seus princípios norteadores. Contudo, apenas o aspecto ideológico não é suficiente. O Estado precisa lançar mão de impostos para se sustentar (também chamados pagamentos compulsórios), o que pode caracterizar a ineficiência na provisão de bens. De outro, o mercado, cujo objetivo é essencialmente vinculado ao lucro e a eficiência da produção em detrimento de aspectos sustentáveis do desenvolvimento econômico.

De tal modo, fatalmente notabiliza-se o exercício de projeção de arranjos alternativos de governança, que considerem a heterogeneidade da oferta de bens culturais e criativos, uma vez que a provisão dos recursos não ocorre da mesma maneira para os diferentes indivíduos, face às clássicas incompatibilidades que circunscrevem à economia dos bens simbólicos, à exemplo daquelas apontadas pela Escola de Frankfurt (ADORNO; HORKHEIMER, 1985).

Assim, pelo fato de as economia de transição, como a EC, estarem em disputa nos mais diferentes espaços teórico-institucionais, o desafio que se apresenta reside em como realizar o desenho de políticas eficientes que respeitem e expliquem a interação entre motivações e incentivos nos diferentes setores. Com efeito, o desenho de políticas públicas endereçadas à EC deve, portanto, ser baseado em cuidadosos estudos ex-ante que examinem as motivações das várias partes interessadas e incluam análises de custo-benefício de cada diretriz proposta.

Uma importante contextualização, que merece destaque nas discussões sobre os arranjos de governança, em especial os que apoiam a implementação de políticas, refere-se à necessidade de compreensão do patrimônio social presentes na diversidade cultural do país; da formação coletiva de crenças e dos processos de transformação; da construção e desconstrução dos aspectos de legitimidade, além da liderança política e moral como orientações indutoras de pesquisas que visam influenciar a geração de novas ferramentas políticas (BROUSSEAU et al., 2011). Dessa perspectiva, depreende-se a possibilidade de aproximação entre a elaboração de políticas públicas e a abordagem multicêntrica, de maneira que se viabilize um constructo teórico metodológico que compreenda a diversidade de organizações em diferentes níveis de governança (OSTROM, 2005). Essa abordagem promissora (multi/policêntrica) pode oferecer uma maneira eficiente de combinar os modelos e o estilo de governança com os tipos de problemas de ação coletiva e, portanto, dos interesses que motivam as diferentes escolhas dos indivíduos.

A despeito, a literatura especializada relata inúmeras experiências envolvendo comunidades locais, redes internacionais de ativistas, organizações não governamentais, além de governos e corporações, cujos resultados geraram uma extensa gama de práticas inovadoras de governança em todos os níveis não apenas organizacional, mas também no contexto da sociedade da informação, direitos humanos e proteção dos bens culturais.

Adicionalmente, algumas diretrizes já propostas no campo discursivo da abordagem multicêntrica, sustentam que as políticas devem se basear:

3 II. Conclusão

O trabalho propôs-se a identificar de que maneira a abordagem multicêntrica, associada aos mecanismos de governança e ação coletiva, pode contribuir para a obtenção de ganhos recíprocos dadas as especificidades da economia dos bens simbólicos, a partir da adoção de arranjos alternativos de governança, uma vez que aqueles tradicionais parecem não responder de forma eficiente aos diferentes interesses em jogo.

Nesse contexto, a abordagem multicêntrica emerge como resposta promissora às diretrizes de elaboração de políticas, notadamente porque um governança hierárquicas tradicionais; gerenciam melhor a heterogeneidade de incentivos e a adaptação de soluções para o problema específico, além de envolver diferentes atores no processo de decisão.

Dessa perspectiva, importa destacar que as diretrizes mencionadas ao longo deste trabalho são de grande valor e potencial de aplicação prática, sobretudo nas políticas públicas em torno da EC, com destaque para componentes principais capazes de compreender a canalização das forças sociais; o avanço da capacidade associativa e colaborativa; além arcilarmente econômico, e essencialmente social e cultural.

Por fim, o papel acadêmico de produção e disseminação de conhecimentos na formulação de arranjos alternativos de governança -à exemplo da abordagem multicêntrica -deve somar-se às contribuições da economia política estruturalista ao abordar a importância da coletivização dos meios de produção e da tomada de decisões-

230 no nível das unidades produtivas e em nível nacional -inaugurando um padrão de organização coletiva capaz de
231 solapar as estruturas tradicionais dos mercados, que contribuem fortemente para a escassez de recursos.

232 Volume XIX Issue I Version I Em tom propositivo, ao se valer dos pressupostos da governança policêntrica,
233 alguns objetivos-chave devem ser considerados: redução da incerteza; estímulo à produção e difusão do
234 conhecimento entre os stakeholders e per mitir que sistema policêntrico comumente supera as estruturas do
235 incentivo à inventividade, em um processo apenas

- [Adorno] , T Adorno .
- [Oliveira and De] , J M Oliveira , De .
- [Araujo and De] , B C Araujo , De .
- [Bobbio et al. ()] , N Bobbio , N Matteucci , G Pasquino , Dicionário De Política . 1998. Brasília: Ed. Universidade de Brasília
- [Cassiolato et al. ()] , J E Cassiolato , G ; Zucoloto , Abrol , L Xielin . *Transnational Corporations and Local Innovation. IDRC/CRDI. Routledge* 2014.
- [Brousseau et al. ()] E Brousseau , T Dedeurwaerdere , P A Juvet , M Willinger , Governance , Environment . *Policy challenges and research questions. CORS Lecture*, 2011.
- [Horkheimer ()] *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*, M Horkheimer . 1985. Rio de Janeiro: Zahar.
- [Arretche ()] ‘Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas’. M Arretche . *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 2003. 18 (51) .
- [Reis ()] *Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento. Itaú Cultural: Garimpo de Soluções*, A C Reis . 2008. São Paulo.
- [Unctad. Relatório De Economia Criativa ()] *Economia Criativa: uma opção de desenvolvimento viável*, Unctad. Relatório De Economia Criativa . 2010. UNCTAD. Nações Unidas.
- [Brousseau ()] *Governance and environment : policy challenges and research questions*, Erich Brousseau . 2011. São Paulo: FEA/USP.
- [Ostrom et al. ()] *Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life*, Elinor ; Ostrom , H Gintis , S Bowles , R Boyd , E Fehr . 2005. Cambridge: MIT Press. p. . (Policies that Crowd out Reciprocity and Collective Action)
- [Silva ()] *Panorama da Economia Criativa no Brasil. Texto para discussão*, L V Silva . 2013. 2013. Rio de Janeiro: IPEA
- [Lima (ed.)] *Polos Criativos: lugares de desenvolvimento*, S M Lima . OLIVEIRA et al., (Org. (ed.))
- [Cassiolato and Lastres ()] *Políticas para promoção de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas: conceito, vantagens e restrições de equívocos usuais*, J Cassiolato , H M Lastres . 2003. (Rio de Janeiro: RedeSist)
- [Secchi ()] *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, Leonardo Secchi . 2013. São Paulo: Cengage Learning. (2ª ed)
- [Souza (2006)] ‘Políticas públicas: uma revisão da literatura’. C Souza . *Sociologias-SciELO* jul/dez, 2006. 16 p. .
- [Ostrom ()] ‘Reflexions on the commons’. E Ostrom . *OSTROM, E. The evolution of Institutions for collective action*, (Cambridge) 1990. Cambridge University Press. p. .
- [Wasserman and Faust ()] *Social Network analysis: methods and applications*, S Wasserman , K Faust . 2007. New York: Cambridge University Press.
- [Howkins ()] *The creative economy: how people make money from ideas. Penguin*, J Howkins . 2013.
- [Polanyi and Arensberg ()] ‘Trade and Market in the Early Empires’. Karl ; Polanyi , Conrad Arensberg . *Economics in History and Theory*, (New York) 1957. The Free Press.
- [Ostrom (ed.) ()] *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons for Experimental Research*, Elinor Ostrom . OSTROM, E. & WALKER. (ed.) 2003. New York: Russell Sage Foundation. p. . (Toward a Behavioral Theory Linking Trust, Reciprocity and Reputation)
- [Olson et al. ()] *Uma teoria dos grupos sociais e das Organizações*, M Olson , M Olson , São Lógica da Ação Coletiva , Paulo . 2011. p. . Editora da Universidade de São Paulo