

## **Economia criativa e estado-rede: uma reflexão sobre a formulação de políticas públicas para o fortalecimento da economia criativa no Brasil / Creative economy and network-state: a reflection on the formulation of public policies to strengthen the creative economy in Brazil**

Luciana Lima Guilherme<sup>1</sup>

30/05/2022

### **Resumo**

Como um campo que se constitui por meio de redes e sistemas de criação e produção, a economia criativa demanda políticas públicas multiníveis e articuladas em rede. Para isso faz-se necessária uma reflexão profunda sobre capacidades estatais, processos participativos e sistemas de governança efetivos para a formulação e a implementação de políticas públicas neste campo. O Plano Brasil Criativo (PBC), elaborado entre 2011 e 2012 pela equipe gestora da Secretaria da Economia Criativa (SEC) do antigo Ministério da Cultura (MinC) completa 10 anos em 2022 e é o objeto da reflexão deste artigo por apontar as potências e fragilidades na construção de uma estado-rede capaz de promover o desenvolvimento e o fortalecimento da economia criativa brasileira.

**Palavras-chave:** economia criativa; políticas públicas; estado-rede.

### **Resumen**

Como campo que se constituye a través de redes y sistemas de creación y producción, la economía creativa demanda políticas públicas multinivel articuladas en red. Para ello, es necesaria una profunda reflexión sobre las capacidades estatales, los procesos participativos y los sistemas de gobernanza efectivos para la formulación e implementación de políticas públicas en este campo. El Plan Brasil Creativo (PBC), elaborado entre 2011 y 2012 por el equipo directivo de la Secretaría de Economía Creativa (SEC) del ex Ministerio de la Cultura (MinC) cumple 10 años en 2022 y es objeto de reflexión en este artículo por señalar conocer las potencialidades y debilidades en la construcción de una red estatal capaz de promover el desarrollo y fortalecimiento de la economía creativa brasileña.

**Palabras clave:** economía creativa; políticas públicas; estado de la red.

### **Abstract**

As a field that is constituted through networks and systems of creation and production, the creative economy demands multilevel public policies articulated in a network. For this, a deep reflection on state capacities, participatory processes and effective governance systems is necessary for the formulation and implementation of public policies in this field. The Creative Brazil Plan (PBC), elaborated between 2011 and 2012 by the management team of the Creative Economy Secretariat (SEC) of the former Ministry of Culture (MinC) completes 10 years in 2022 and is the object of reflection in this article for pointing out the potential and weaknesses in the construction of a state-network capable of promoting the development and strengthening of the Brazilian creative economy.

**Keywords:** creative economy; public policy; state-network.

---

<sup>1</sup> Doutora em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ), professora do Mestrado Profissional em Gestão da Economia Criativa (MPGEC/ ESPM Rio).

## 1. Introdução

Em 2022, a inauguração do processo de formulação e implementação de políticas públicas voltadas para o fortalecimento da economia criativa completa 28 anos. Há 10 anos atrás, foi oficializada na estrutura do Ministério da Cultura do Brasil (MinC) a criação da primeira Secretaria Nacional de Economia Criativa (SEC). De lá pra cá, muita coisa aconteceu, incluindo a extinção do MinC pelo governo Bolsonaro. O antigo MinC foi rebaixado em sua institucionalidade tornando-se uma das Secretarias do Ministério do Turismo junto a uma série de retrocessos que atingiram frontalmente o campo da cultura. Para além disso, a redução do orçamento da pasta da cultura do governo federal foi de 46,8% entre 2011 e 2021, caindo de R\$3,33 bilhões em 2011 para R\$1,77 bilhão em 2021<sup>2</sup>. Somou-se a isso o impacto negativo profundo sofrido pelos artistas e demais profissionais do campo em decorrência da pandemia da COVID-19.

Com todos estes acontecimentos e obstáculos, a formulação e a implementação de políticas públicas nacionais de economia criativa, que ainda eram incipientes no país, caíram por terra. Num campo onde as articulações multiníveis, macro e microeconômicas, e interministeriais são essenciais, a redução do seu escopo à responsabilidade de uma subpasta correspondeu à sua total paralização.

Diferentemente, o fomento à economia criativa tem sido assumido como estratégia e vetor de desenvolvimento por governos de países desenvolvidos num contexto de pós-industrialização e como estratégia de mitigação das desigualdades sociais e de desenvolvimento por países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Baseada essencialmente na criatividade e na diversidade cultural, a economia criativa se constitui tanto no valor que agrega aos seus produtos (bens e/ou serviços criativos) quanto na inovação presente em novos modos e formas de se relacionar e de interagir, mediante o uso e a incorporação de tecnologias digitais e sociais associadas às vivências econômicas e existenciais de empreendedores e profissionais criativos nos territórios.

---

<sup>2</sup> Dados da plataforma de informações orçamentárias, mantida pelo Senado Federal, Siga Brasil em levantamento feito pelo GLOBO (vide: <https://oglobo.globo.com/cultura/orcamento-federal-da-cultura-cai-metade-em-dez-anos-25183180#:~:text=O%20or%C3%A7amento%20federal%20dispon%C3%ADvel%20para,R%24%201%2C77%20bilh%C3%A3o.>).

Num campo constituído, em sua maioria, por micro e pequenos empreendimentos, a economia criativa brasileira demanda um olhar sistêmico na leitura de suas configurações, de modo a identificar fragilidades e oportunidades de desenvolvimento. Neste sentido, a dinâmica de rede tem sido apontada como um caminho efetivo e necessário a ser promovido e fortalecido junto aos setores criativos atuantes nos territórios físicos e virtuais (GUILHERME, 2018).

Ao mesmo tempo, a formulação e a implementação de políticas públicas efetivas voltadas para redes e sistemas produtivos de economia criativa demandam a existência de um estado-rede, capaz de atuar como mediador de relações e articulações multiníveis, potencializando sinergias, promovendo o bem comum, estimulando e apoiando autonomias, através da descentralização de processos, do empoderamento dos atores nos territórios, da adoção de uma atuação transparente, sendo capaz de se manter atualizado em processos administrativos e de gestão, com uma equipe competente e em contínuo processo de aprendizagem (CASTELLS, 1999).

No entanto, lamentavelmente, as capacidades estatais têm demonstrado pouca eficiência e eficácia na articulação desses arranjos institucionais em rede para a implementação de políticas públicas de economia criativa que demandam a integração de programas e projetos intersetoriais. O tempo de ação e reação do estado é, historicamente, lento e sua estrutura burocrática não acompanha a dinâmica dos setores criativos, seja na promoção de suas fortalezas ou na mitigação de suas fragilidades, o que evidencia a urgência de uma reflexão voltada para a reformulação de estruturas, processos e modelos organizacionais que permitam a criação de um estado-rede.

Este trabalho se propõe a aprofundar esta reflexão sobre a constituição de um estado-rede articulador e integrador de políticas públicas na perspectiva da economia criativa no Brasil. Para isso, utiliza como objeto de análise o processo de formulação do Plano Brasil Criativo, um Plano de governo elaborado pela equipe gestora da Secretaria da Economia Criativa, no período de setembro de 2011 a novembro de 2012, com o intuito de integrar políticas interministeriais para o fortalecimento e o desenvolvimento da economia criativa brasileira. O Plano Brasil Criativo, muitas vezes confundido com o Plano da Secretaria da Economia

Criativa – Políticas, Diretrizes e Ações (2011 a 2014), foi engavetado na gestão da Ministra Marta Suplicy após um ano de articulações e concertações interministeriais.

Aspectos institucionais, culturais e políticos serão analisados e aprofundados dentro de uma rede de tensões e convergências de interesses. A economia criativa brasileira, viva e resultante das relações sistêmicas entre múltiplos atores (políticos, econômicos, sociais e culturais) nos territórios, será então analisada em sua perspectiva intersetorial e política.

Este artigo é fruto da tese de doutorado da autora que, além de pesquisadora sobre o assunto, fez parte da equipe que criou a Secretaria Nacional de Economia Criativa em 2011, tendo participado de todo o processo de construção da Secretaria, da formulação de políticas públicas nacionais e da elaboração do Plano Brasil Criativo. Os dados e as informações levantadas para a elaboração deste artigo foram analisados por meio de uma pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva. Foram utilizados como procedimentos técnicos: uma pesquisa bibliográfica sobre economia criativa, políticas públicas e estado-rede; a análise de documentos institucionais produzidos pela SEC e por notícias publicadas em meios de comunicação; uma pesquisa participante fruto da vivência de todo processo e do contato direto com os diversos interlocutores envolvidos.

Esse artigo vem contribuir com uma série de reflexões acerca das fragilidades das estruturas e capacidades estatais no processo de formulação e execução de políticas integradas no campo da economia criativa em virtude de alguns pontos: a incompreensão, por parte dos gestores, do potencial de desenvolvimento que o campo da economia criativa pode gerar para o país; a existência de uma cultura personalista no campo da gestão pública; os jogos de interesses e disputas de poder entre os diversos atores e instituições envolvidas no processo de planejamento; a estrutura burocrática do estado, carente de recursos tecnológicos e competências administrativas, incapaz de uma gestão integrada e compartilhada garantidora da promoção de autonomias e da descentralização de poder.

## **2. Políticas públicas: conceitos e dinâmicas**

Desde a pólis grega (NOGUEIRA, 2014) que a política se apresenta como o caminho para a convivência em comunidade, como processo necessário para a criação de um ambiente de igualdade e de isonomia entre os cidadãos, como instrumento de participação com vistas ao bem comum, como mecanismo de articulação e busca por consensos, como espaço para a integração de desejos, vontades e interesses coletivos. Partindo-se dessa compreensão, a política baseia e orienta a ação do estado fortalecendo valores e influenciando decisões que impactarão na formulação de políticas públicas.

Num mundo infinitamente mais complexo do que o das cidades-estados, o debate se amplia e se coloca como necessário para entender o papel do estado contemporâneo e dos seus agentes políticos no processo de formulação e execução de políticas públicas para o desenvolvimento do país. Seja no campo da sociologia, da ciência política, da antropologia, seja no campo jurídico ou administrativo, o estado se coloca como ator fundamental para a definição de caminhos necessários à uma gestão pública eficiente e efetiva, voltada para o bem comum e para os interesses públicos, sobrepondo-se aos interesses privados (SARAVIA, 2006).

Nesta perspectiva, de acordo com Parada (2006), o conceito de política é bem mais amplo quando comparado ao conceito de políticas públicas, em virtude desse último corresponder a soluções específicas relacionadas com temas, demandas e problemáticas priorizadas pelo governo com a finalidade de gerar mudanças e transformações necessárias para a sociedade. A política pauta então a agenda das prioridades governamentais com a intenção de convertê-las em políticas públicas enquanto os governos funcionam como instrumentos de execução destas políticas com a finalidade de alcançar os resultados almejados.

Analisando o papel do estado nos países da América Latina, Saravia (2006) afirma que, mais propriamente na segunda metade do século XX, foram sendo percebidas as limitações da visão jurídica herdada dos países ibéricos, incapaz de lidar com questões de natureza complexa, dinâmica e, na maioria das vezes, imprevisível dos cenários com os quais a administração pública se relacionava. O antigo gestor público, mero cumpridor de normas e legislações pré-definidas, não foi mais suficiente para o enfrentamento da realidade. Diante disso, a capacidade de formulação e de reformulação de políticas públicas frente às mudanças contínuas foi

compreendida como necessária e essencial, passando a ser encarada como fundamental num processo mais amplo de compreensão do mundo, da sociedade e das suas novas dinâmicas.

Os ministros da função pública dos países da OCDE<sup>3</sup> sintetizaram da seguinte forma as principais razões para reexaminar o papel do governo: a mudança profunda e rápida do contexto econômico e institucional, os problemas de complexidade crescente vinculados à globalização, que levam à necessidade de competir na economia mundial e à internacionalização de muitos assuntos que anteriormente eram preocupações domésticas, a diversificação das necessidades da sociedade, as novas tecnologias de comunicação e informação e o papel decisivo da mídia, a crescente participação dos usuários e grupos de pressão nos processos decisórios e a exigência de maior transparência e provisão de informação em todas as áreas de ação governamental. (SARAVIA, 2006, p. 24-25)

Esse processo de ampliação e de reformulação do papel do estado na América Latina foi fortemente influenciado pela escola estadunidense. Deste modo, o uso de ferramentas de planejamento, que permitiram um olhar mais técnico e eficiente na definição e no cumprimento de metas<sup>4</sup>, foi incorporado às práticas de gestão dos governos latino-americanos. Todavia, apesar dos avanços concretos conquistados nos anos 50 e 60, estes países foram fortemente abalados pelas crises globais enfrentadas na década de 70 que exigiram uma nova reestruturação da gestão pública numa perspectiva estratégica, com maior capacidade e agilidade de resposta frente às mudanças e instabilidades. A partir dos anos 80 (SARAVIA, 2006), emerge uma nova reformulação da administração pública, por meio da incorporação, em seus processos de gestão, de novos métodos e tecnologias provenientes do campo da administração, da economia e da telemática que, na década seguinte, se aprofundariam no que diz respeito às tecnologias da informação e da comunicação (TIC), gerando impactos diretos na construção de processos participativos e democráticos. O planejamento, agora denominado como estratégico,

---

<sup>3</sup>A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização intergovernamental baseada em Paris que se dedica à pesquisa e estudos para o aperfeiçoamento das políticas públicas nas mais diversas áreas e à troca de experiências entre países membros e parceiros (<http://www.oecd.org/about/>).

<sup>4</sup>Nesse sentido, é exemplar o processo de industrialização do Brasil alavancado por um estado desenvolvimentista, ainda que extremamente conservador, centralizador e autoritário. À estrutura estatal foram incorporados órgãos, agências e autarquias governamentais que, agindo de modo planejado e coordenado, investiram fortemente em infraestrutura e assumiram riscos determinantes para o aparelhamento do parque industrial nacional transformando a matriz produtiva do país. (BARCELAR, 2003).

permanece como processo fundamental, embora a centralidade da ação governamental se dê no âmbito das políticas públicas, contemplando múltiplos atores – governo, sociedade civil e iniciativa privada – e considerando aspectos do macroambiente econômico, ambiental, cultural e social.

Saravia (2006) afirma que o processo de construção de políticas públicas incorpora o planejamento estratégico como mecanismo para a análise de cenários, a formulação e construção de políticas, a definição de processos de implantação e implementação, considerando-se a alocação de recursos materiais, orçamentários, de pessoal e as possibilidades de articulação interinstitucional (viáveis) e de estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação, com flexibilidade para ajustes e redirecionamentos de percursos e trajetórias. No entanto, segundo este mesmo autor, a lógica do planejamento não se desenvolve de modo linear pois uma das grandes questões da máquina pública é sua dinâmica caótica, enfrentada diuturnamente por uma burocracia que busca, de certa forma, ordenar e racionalizar processos para garantir o cumprimento dos objetivos definidos a partir das políticas públicas estabelecidas. A noção linear de começo, meio e fim, só existe enquanto zona de conforto, garantidora de um padrão de racionalidade mínima e necessária ao planejamento e à execução de políticas públicas. Diante disto, faz-se necessário o reconhecimento da complexidade de uma máquina constituída por múltiplos atores, afetados por múltiplas variáveis e empenhados no cumprimento ou pelo menos no encaminhamento de múltiplos interesses. A racionalidade, ainda que não dê conta das dinâmicas complexas deste ambiente, contribui de algum modo com a mitigação das dificuldades próprias do processo que vai da priorização de demandas, dentro de uma agenda governamental, até a avaliação das políticas públicas executadas.

O processo de priorização de ideias e temas dentro das agendas dos governos corresponde ao nascedouro das políticas públicas. As agendas se configuram como listas onde temas ou problemas são priorizados em função da sua relevância para a sociedade, da capacidade dos governos de fazer frente a estas questões e da decisão política dos tomadores de decisão (KINGDON, 2006). No entanto, é importante ter claro que existem múltiplas estratégias que podem interferir e qualificar o processo de priorizações de ideias. Estas estratégias tradicionalmente obedecem a uma lógica *top-down* (de cima pra baixo) com o processo de priorização se limitando à esfera dos agentes governamentais para a construção desta agenda.

Contudo, cada vez mais se consolida em regimes democráticos uma definição de prioridades que passa pela participação popular, levando em conta as reais necessidades da sociedade, envolvendo-a em consultas e processos decisórios. Este processo, enfatizado neste artigo, é também denominado de *bottom-up* (de baixo pra cima).

A determinação de prioridades não se encerra na elaboração desta agenda, mas se inicia nela se aprofundando por meio da análise de possíveis soluções frente a critérios e parâmetros estabelecidos para o enfrentamento das questões levantadas. A avaliação de alternativas de solução de maior impacto, em equilíbrio com as capacidades gerenciais e os recursos do poder público no futuro processo de implementação de políticas, constitui o processo de elaboração necessário e preparatório para a tomada de decisão política sobre qual o melhor caminho a ser seguido, considerando-se seus objetivos e seus marcos jurídico, administrativo e financeiro. É na implementação que se dá então o processo de planejamento e organização do aparelho administrativo, por meio da elaboração de planos, programas e projetos com a definição correspondente dos recursos necessários a serem alocados. Feito isto, pode-se seguir para a execução com o seu devido monitoramento e posterior avaliação (SARAVIA, 2014; SARAVIA, 2006).

Cada uma dessas etapas será ou deverá ser cumprida para o atingimento dos objetivos previstos pelas políticas públicas formuladas, ainda que não ocorram numa sequência estritamente linear, estando sujeitas a idas e vindas no fluxo decisório, na formulação, na implementação ou na execução.

### **3. Políticas públicas, novas territorialidades e processos participativos**

O debate sobre política pública, para além da capacidade de formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação de soluções específicas relacionadas com temas, demandas e problemáticas que afetam a sociedade, deve contemplar a compreensão das novas territorialidades e processos participativos geradores de mudanças e transformações efetivas e legítimas. A missão de governar, diante disso, torna-se cada vez mais complexa.

De acordo com Thayer e Delamaza (2016), a ação do estado como mediador das relações e dos fluxos estabelecidos entre as pessoas, a esfera do comum e as atividades econômicas tem se dado de modo mais ou menos intenso no decorrer da história. E esta intensidade de mediação, em maior ou em menor grau, é fruto da estrutura do estado e do modelo de desenvolvimento por ele adotado dentro de um espectro bastante amplo entre o estado mínimo e o estado intervencionista. Se no ciclo de industrialização, o estado funcionou não só como regulador das atividades econômicas, mas como principal investidor e promotor de uma ambiência e de uma infraestrutura favoráveis ao desenvolvimento das empresas; no ciclo de pós-industrialização, percebe-se uma tendência mundial por um sistema neoliberal de estado mínimo. Este processo acaba por ampliar a dissociação entre sociedade e estado, gerando uma crise de representatividade político-institucional. Soma-se a isso o fato de haver uma maior complexidade subjetiva no campo do território, estabelecido de acordo com múltiplos critérios e categorias sociais. Deste modo, os novos sujeitos sociais se configuram a partir de um sistema simbólico cultural conectado com questões de pertencimento, de gênero, de situações de risco social e de referenciais ideológicos e políticos. Os novos sujeitos sociais e seus agrupamentos acabam por ser definidores de territórios e zonas que não necessariamente correspondem ou se restringem à geografia político-administrativa pré-definida.

Nesta perspectiva, Thayer e Delamaza (2016) afirmam que os territórios são espaços definidos a partir das subjetividades e singularidades dos sujeitos que o habitam e nele atuam, em um determinado espaço ou região e que, nestes espaços de encontro entre cidadãos, instituições e empresas, faz-se necessário um sistema de governança promotor de legitimidade e garantidor da escuta das reais necessidades do território.

Estes mesmos autores também defendem a necessidade da instituição de sistemas governança, garantidores da presença dos atores direta ou indiretamente envolvidos tanto na formulação de políticas quanto no monitoramento das ações implementadas. Para estes autores, a governança democrática é um exercício complexo e multinível de cooperação e coordenação que exige a maturidade e o compromisso dos envolvidos, além do estabelecimento de mecanismos de participação de baixo para cima; é também uma proposta de descentralização política, onde à gestão territorial é incorporada a participação cidadã. O não entendimento claro sobre as necessidades e demandas regionais cria um vácuo imenso na capacidade de formulação e

implementação de políticas públicas efetivas. Deste modo, não há como se pensar na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento de territórios sem um sistema de governança democrático e transparente.

Outro aspecto relevante e que merece consideração é que as demarcações regionais político-administrativas geralmente não correspondem a territórios homogêneos, sendo necessária uma leitura e uma análise mais profundas que considere características políticas, econômicas e culturais, para além das questões sociodemográficas usuais e presentes em cada região. No entanto, Rocha e Castro (2016) advertem que se por um lado a descentralização de políticas públicas é importante, por outro, deve-se evitar sua fragmentação. Enquanto regiões metropolitanas convivem com situações de contrastes dentro de um mesmo território, no interior dos estados existem municípios em situações e com características similares o suficiente para agirem de modo cooperado, compartilhando processos de formulação e implementação de políticas públicas comuns.

De modo complementar, Rocha e Castro (2016) chamam atenção também para as assimetrias técnicas, administrativas e financeiras existentes entre as unidades federativas e os municípios brasileiros. A precariedade da maioria dos municípios brasileiros impede que haja uma ampla descentralização de políticas em virtude da incapacidade da gestão e da fragilidade da estrutura municipal, o que demanda

uma maior coordenação federativa na produção das políticas públicas, tanto em seu sentido vertical, articulando União, estados e municípios, como, também, em seu sentido horizontal, estruturando esquemas de cooperação entre estados e, principalmente, entre municípios. Mostrou-se indispensável, portanto, produzir relações mais complexas e matizadas entre os entes federados (ROCHA; CASTRO, 2016, p. 68).

Delamaza (2016) contribui com o debate descentralização-participação em políticas públicas enfatizando a importância da institucionalização dos processos participativos. Numa análise desse processo na América Latina, o autor chama atenção para o fato de que os mecanismos de viabilização da participação ainda são limitados a um caráter consultivo e que a falta de uma institucionalização mais ampla da participação cidadã tem redundado numa reprodução de desigualdades, posto que há uma desconfiança clara dos cidadãos e cidadãs frente as instituições políticas democráticas. Ele defende que uma participação cidadã efetiva depende essencialmente do contexto político nacional estabelecido, incluindo as características do

estado, e da racionalização das normatizações sobre os mecanismos para evitar a criação de um aparato burocrático que se encerre em si mesmo.

Delamaza (2016) afirma que a análise da institucionalização de processos participativos deve levar em conta três questões fundamentais: quem participa (atores implicados em uma política ou programa), através de quais mecanismos concretamente se efetiva a participação e se a participação se caracteriza como informativa, consultiva ou vinculante (consequências do processo).

No Brasil, a Constituição de 1988, responsável por incorporar na Carta Magna políticas de proteção social, definiu responsabilidades e competências no âmbito federativo (União, Estados e Municípios) e instâncias de participação popular no aparelho do Estado. A importância e a institucionalização de movimentos sociais, junto à criação de canais institucionalizados (Conselhos) no aparelho estatal, foi um processo natural de democratização da administração e gestão públicas, que foi gradativamente ampliado a partir do governo Itamar Franco, ganhando força no governo Fernando Henrique Cardoso e se consolidando como política no governo Luís Inácio Lula da Silva. “Entre 2003 e 2013, dezenove conselhos foram criados e outros dezesseis foram reformulados, com o objetivo de incluir a dimensão do controle social na gestão das políticas públicas” (MARTES; ARAUJO, 2016, p.271). Em 2015, a União atingiu o número de 40 Conselhos e Comissões Nacionais, criados em função de setores e temáticas específicas.

A priori, esse processo pareceu garantir a representatividade da sociedade civil junto ao poder público, permitindo que políticas e programas viessem a corresponder às reais demandas populares, o que em parte ocorreu, mas não se confirmou de modo integral. A maior parte destes conselhos tinham caráter consultivo e ainda que as temáticas tratadas fossem, na maioria das vezes, intersetoriais, envolvendo mais de uma pasta, na prática, os conselhos eram associados a um único órgão responsável pela formulação e implementação de políticas relacionadas às suas temáticas de modo pouco ou nada articulado com outras pastas. Consequentemente, problemas complexos e inter-relacionados eram tratados separadamente pelos conselhos específicos de cada setor, o que fazia com que as políticas, em muitos casos, não levassem em conta todas as variáveis necessárias para solucionar problemas e demandas

da sociedade. Ainda assim, nunca houve, na história desse país, tantos canais de articulação e escuta da sociedade. O governo Bolsonaro extinguiu a maioria dos conselhos. De um total de 2.593 colegiados, foram mantidos apenas 32, considerados como prioritários pela atual gestão<sup>5</sup>.

#### **4. Capacidades estatais, participação e arranjos institucionais nas políticas públicas**

Como pôde ser percebido até aqui, a promoção de políticas públicas apoiadas em amplos consensos, articulados entre os diversos atores envolvidos, garante a legitimidade das ações governamentais e a manutenção de programas e projetos no médio e longo prazo. Entretanto, se por um lado a vigência de instituições democráticas garante a legitimação das tomadas de decisão e a manutenção de políticas debatidas e apropriadas pela sociedade, por outro, as múltiplas etapas e camadas de decisão podem causar ineficiência e, em alguns casos, custos de transação que prejudiquem a execução tempestiva e oportuna para a solução de problemas que pedem agilidade e rapidez (GOMIDE; PIRES, 2014). Deste modo, a atenção se volta para a capacidade de execução deste estado, levando em conta suas estruturas e dinâmicas de funcionamento, a partir de suas dimensões jurídico-institucionais, técnicas e burocráticas, dentro de um contexto político e social, permeado por jogos de força e de interesse e por conflitos e tensões intensificados pelos processos de participação democrática (SARAVIA, 2006).

Segundo Gomide (2016), o estado, seja numa configuração de estado mínimo ou com um caráter fortemente intervencionista, é definidor de trajetórias de desenvolvimento dependentes de duas questões fundamentais: qual a estrutura e a capacidade do estado em identificar problemas, formular, implantar, implementar e monitorar políticas públicas; e quais são as dinâmicas e práticas necessárias para a efetivação de relacionamentos entre o estado, a sociedade e o mercado, gerando sinergias positivas nos processos de desenvolvimento. Gomide (2016) segue afirmando que em países emergentes<sup>6</sup>, como no caso do Brasil, o debate sobre

---

<sup>5</sup> Vide: <https://oglobo.globo.com/politica/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-apenas-32-conselhos-consultivos-23773337>

<sup>6</sup>“De acordo com a literatura, emergentes são os Estados que se tornaram atores relevantes no plano global nos últimos anos por apresentarem vigor econômico e condições favoráveis à expansão do capitalismo mundial – amplos territórios, grandes populações e fartos recursos naturais –, além de aspirarem a uma posição relevante na ordem internacional (Soares de Lima, 2012)” (GOMIDE, 2016, p. 17).

capacidades estatais e práticas democráticas tem se fortalecido nas últimas décadas com a finalidade de se responder a estas questões essenciais para a formulação e a implementação de políticas públicas consistentes, viáveis e geradoras de um impacto real e efetivo para o desenvolvimento do país.

Nesta discussão, a noção de “autonomia enraizada” (*embedded autonomy*) ganha relevância em virtude da necessidade de se garantir que a burocracia estatal não se submeta a interesses privados, sobrepondo-os aos interesses públicos. Nesta perspectiva, as relações com os setores privados devem ser construídas sempre no sentido da coletividade, do desenvolvimento, sem nunca acontecer a captura do estado (GOMIDE, 2016). A relação do estado com os setores privados se configura como uma das relações possíveis no seu amplo espectro de atuação.

Deste modo, é fundamental o desenvolvimento de mecanismos e competências que garantam tanto uma leitura clara da realidade e das questões enfrentadas pela sociedade quanto garantam a capacidade deste mesmo estado atuar com eficiência e efetividade nos processos de transformação. Esta não é uma tarefa simples, mas, ao contrário, bastante complexa, o que reforça a necessidade de uma legitimação social construída a partir de negociações, pactos, coalizações e alianças entre os diversos atores envolvidos.

Percebe-se então a relevância da criação de canais de relacionamento com a sociedade civil, seja por meio da institucionalização de sua representatividade no aparato do estado ou da institucionalização de canais diretos com a população<sup>7</sup>. No entanto, na perspectiva da formulação e a execução de políticas, para que o estado atinja os seus objetivos, é preciso ir além articulando e criando arranjos institucionais que incorporem múltiplos atores.

Os arranjos institucionais correspondem a estruturas de governança que mobilizam os atores relacionados com uma determinada política por meio de uma combinação entre incentivos e controles. Estes arranjos florescem em ambientes institucionais caracterizados “pela existência

---

<sup>7</sup>Como no caso das consultas públicas via internet que têm sido realizadas por agências reguladoras, ministérios, conselhos, autarquias, fundações e empresas públicas, para tratar sobre temas específicos, projetos de leis, resoluções, decretos, normatizações entre outros assuntos considerados relevantes para a formulação e/ou ajustes de políticas, programas e projetos (vide <http://www.brasil.gov.br/consultas-publicas>).

de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial)” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 21) que se integram na busca por objetivos comuns mediados pelas capacidades políticas do estado.

## **5. Políticas públicas em rede: Estado-Rede**

Em virtude de tudo que foi colocado, constata-se o quanto a gestão pública hoje é pautada por uma gestão em rede, acionada e relacionada a representações de interesses que interferem diretamente no processo de formulação de políticas públicas (LOBATO, 2006). As representações de interesse e suas dinâmicas são compreendidas a partir da identificação de grupos que, para além dos tradicionais (partidos políticos, associações, sindicatos entre outros), englobam os informais, muitas vezes constituídos e legitimados pela própria sociedade civil (ex.: comunidades e coletivos) ou por empresas e corporações que veem suas demandas negadas ou não atendidas pelo Estado. A fragmentação de interesses e demandas a partir dessa multiplicidade de grupos torna mais complexo o processo de formulação (compartilhado) de políticas, em função de limitações estruturais, administrativas e de recursos. Deste modo, mais do que o atendimento a interesses privados, as políticas devem ser formuladas na perspectiva do atendimento a interesses públicos, geradores de corresponsabilidade.

Muitos destes grupos e atores sociais têm se constituído através de redes de ação pública, com seus espaços de representação de interesses, suas dinâmicas competitivas, suas estruturas, hierarquias e tipologias, impactando na constituição de uma ordem social, estabelecida através das relações entre Estado e sociedade (Massardier, 2007).

Segundo Massardier (2006), a manutenção da informalidade entre estes grupos e o estado acaba por garantir, em alguns casos, um maior estreitamento das relações, que se tornam quase simbióticas e com um maior poder de influência sobre os tomadores de decisão. Essa intenção se dá em grupos que trabalham com uma estratégia de cooptação e de captura do estado em função de interesses privados que são absorvidos, como próprios, por membros de órgãos e entidades governamentais. Neste sentido, a constituição de redes de políticas públicas se dá a partir: da fragilização dos limites entre público e privado, por meio do estreitamento das relações informais entre os indivíduos; da “mobilização dos funcionários nos espaços de

discussão informais sobre os ‘problemas’ de um setor; o fechamento desses espaços. As ações e as interações dos atores sociais inserem as políticas públicas nesses espaços fechados de interreconhecimento” (MASSARDIER, 2006, p.170).

Neste tipo de sistema de ação pública, o acesso ao estado é mais elitizado e restrito a um número menor de grupos com interlocução e poder de articulação. Num sentido mais ampliado e pluralista, Massardier (2006) defende que o número de grupos de interesse que se articulam em rede com o estado é muito mais numeroso e que as redes fragmentam o estado em segmentos justapostos de acordo com seus interesses e temáticas, assim como fragmentam a própria sociedade criando sobreposições nos processos de formulação de políticas públicas.

As redes fragmentam então o estado e a sociedade, além de serem mediadoras das suas relações. As fronteiras entre público e privado se misturam, pois, a rede integra interesses e mobiliza indivíduos em espaços informais de discussão em torno de projetos, temáticas, objetivos, ideias e razões para agir ou visões de mundo. O sistema de ação pública é determinado então por estruturas e dinâmicas de rede que acabam por influenciar e estabelecer dispositivos tangíveis de políticas públicas.

É interessante perceber que na medida que se multiplicam, mais se acirra a competição e a disputa por interesses entre as redes que tratam de uma mesma política pública. Essa disputa por vezes é assimétrica em função dos níveis de influência econômica e política dos membros das redes. Assim, uma série de articulações são feitas no sentido de mobilizar pessoas que possam fazer a diferença dentro desse processo.

A compreensão das redes de políticas públicas a partir da compreensão dos seus sistemas de ação permite uma análise da coerência dos dispositivos gerados dentro dessa dinâmica de cooperação e troca. Assim, a análise da ordem política se desloca da separação entre Estado e sociedade para estes espaços sociais autônomos, que são as redes, constituídos por atores públicos e privados, cujos interesses convergem.

A rede, segundo Saravia (2002), é então potencializadora de resultados a partir do momento que integra esforços e interesses comuns, a rede amplia a produção de conhecimento a partir

do compartilhamento de informações, experiências e projetos. Surgem então como potenciais parceiras na efetividade das políticas públicas. E cabe ao poder público o reconhecimento do seu papel na formulação e implementação destas políticas, definindo canais de interlocução e sistemáticas de participação para além daqueles estabelecidos informalmente.

Se historicamente se constata o modelo de implementação “de cima para baixo” (*top-down*) como o mais comum, cada vez mais tem-se discutido, principalmente em países com regime democrático, a implementação de políticas “de baixo para cima” (*bottom-up*), com a ampliação da participação popular. Assim, se multiplicam os casos em que a gestão participativa e a participação comunitária são incorporadas às etapas de formulação, implementação, execução e mesmo de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Assumindo-se o modelo de implementação *bottom-up*, é preciso ter clara a definição dos mecanismos de governança e de operacionalização das ações de modo compartilhado com a sociedade.

A participação da sociedade permite o compartilhamento e o aumento da capilaridade da ação governamental, além de gerar uma maior efetividade a partir do momento em que a sociedade passa a ser atendida em suas reais necessidades. Está claro que as estruturas de governo não são grandes o suficiente para uma atuação no território nacional, ainda mais quando pensamos nas dimensões do território brasileiro. Envolver a sociedade neste processo não só amplia a capacidade de atuação governamental como promove o protagonismo da população que se apropria e mantém as conquistas e os benefícios atingidos.

O estado-rede emerge neste ambiente plural, diverso e complexo das políticas públicas, inserido num contexto de globalização evidente e irreversível, impactado e alavancado fortemente pelo avanço da internet e das tecnologias da informação, promotoras de atividades econômicas e de comunicação em tempo real (CASTELLS, 1999), ampliando e fortalecendo redes de interação entre governos, mercados, indivíduos e organizações da sociedade civil.

Com efeito, a partir dos anos 80, o Estado passou a reduzir sua ação como gestor da economia para atuar como regulador (SORENSEN, 2006) e sua autoridade política passou a ser desagregada numa variada gama de agências governamentais e públicas, voltadas para o fortalecimento de arranjos, privados ou públicos. Desta forma, assumiu uma configuração

polimorfa, inserida numa rede complexa e ampla de atores, supranacionais, nacionais e subnacionais. Esta cooperação transfronteiriça se consolidou a partir de relações estabelecidas entre governos, indivíduos, grupos e organizações da sociedade civil, exigindo a criação e a articulação de sistemas de governança para essa integração. Desta forma, o papel do Estado-nação é ampliado no sentido de fazer frente às novas demandas relativas à sua atuação como agente político, fundamental e necessário para um processo de desenvolvimento redutor de desigualdades, promotor de crescimento e da ampliação das capacidades de escolha dos indivíduos. Como dito por Amartya Sen (2000), as métricas exclusivamente fechadas em indicadores econômicos, típicas das abordagens convencionais do desenvolvimento não são mais suficientes e o enfoque precisa ser ampliado na perspectiva das liberdades humanas.

Esta ampliação exige a reformulação e o desenvolvimento de capacidades burocráticas e de formulação de políticas complexas e integradas entre agentes múltiplos, estatais ou não estatais, dentro de um Estado-rede, definido por Castell (1999, p. 165) como “o Estado da era da informação, a forma política que permite a gestão cotidiana da tensão entre o local e o global”, um Estado caracterizado pelo compartilhamento de autoridade entre diversas instituições e capaz de responder às diferentes problemáticas de modo dinâmico e efetivo.

Num mundo que tem cada vez mais se constituído através de dinâmicas de rede, torna-se praticamente impossível um modelo de Estado que não incorpore essas mesmas dinâmicas as suas estruturas e aos seus modos de agir, junto aos seus múltiplos stakeholders. A necessidade de descentralizar poder e de ampliar a multilateralidade se faz urgente, emergindo a necessidade de uma reforma da administração (CASTELLS, 1999) que venha favorecer a criação e o desenvolvimento do Estado-Rede. Esta reforma do estado deve levar em conta os seguintes princípios (CASTELLS, 1999): da subsidiariedade, isto é, da capacidade de descentralizar poder e autoridade para entidades supranacionais, nacionais e subnacionais; da flexibilidade, no sentido de ser capaz de atuar como negociador com os diversos entes legitimando uma ação intervencionista efetiva; da coordenação, com o objetivo de garantir que a subsidiariedade e a flexibilidade não fragilizem e enfraqueçam, sobremaneira, o seu poder soberano; da participação cidadã, com a finalidade de garantir a legitimidade e a efetividade das suas ações; da transparência administrativa, no sentido de reforçar a sua credibilidade junto à sociedade civil e aos demais entes com os quais se relaciona; da modernização tecnológica

da administração, objetivando mais agilidade, eficiência e eficácia na sua operação; da transformação dos agentes da administração, com o objetivo de qualificar e ampliar as capacidades de gestão e operação dos servidores públicos; e, por último, de retroação na gestão, promovendo sistemas e dinâmicas de aprendizagem organizacional voltados para a correção dos próprios erros.

Essa abordagem institucionalista e de expansão das capacidades é reforçada por Evans (2010), ao reconhecer o papel das instituições como elemento facilitador da tomada de decisões de natureza econômica e ao considerar que políticas e estratégias devem ser formuladas com a participação da sociedade. Assim, o Estado-rede se constitui e se consolida como um Estado desenvolvimentista na perspectiva e no contexto do século XXI, voltado para a melhoria do bem-estar e para a ampliação das capacidades humanas, baseado no investimento em serviços, dinamizado por democracias participativas e por uma ampla integração de redes de cooperação e governança.

O Estado-rede é então um Estado integrado e integrador de políticas, configurando-se como o mais adequado aos processos de formulação, desenvolvimento e implementação de políticas públicas de economia criativa, que são, por natureza, intersetoriais e baseadas em redes de criatividade, tecnologia e conhecimento, integradoras de recursos simbólicos (culturais), econômicos e de inovação. O estado-rede demanda então um estado democrático.

## **6. Plano Brasil Criativo (PBC): reflexões sobre as bases de um estado-rede**

No ano de 2022, completam-se 10 anos da formulação do Plano Brasil Criativo (PBC), uma proposta de plano de governo, inspirada no plano estratégico (BRASIL, 2011) da Secretaria Nacional da Economia Criativa (SEC) do antigo Ministério da Cultura (MinC). O processo de formulação e construção do PBC foi liderado pela SEC/MinC com apoio da Casa Civil da Presidência da República e a participação de equipes técnicas de 15 ministérios, além de organizações e instituições, nacionais e internacionais, identificadas e relacionadas com o campo da economia criativa (BRASIL, 2013).

A autora desse artigo participou da equipe da SEC que conduziu todo esse processo de formulação, articulação e sistematização do PBC. Dentre as contribuições desta vivência como

gestora pública para a construção de um pensamento sobre políticas públicas de economia criativa, destacam-se dois elementos cruciais: o primeiro associado à compreensão do campo cultural e criativo, considerando suas dinâmicas produtivas e econômicas, articuladas em redes nos territórios, de modo vinculado a aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos; o segundo relacionado com o entendimento acerca da estrutura da gestão pública governamental, com órgãos e organizações não alinhados às suas missões e objetivos, ineficientes na alocação de recursos, burocráticos nos seus processos administrativos, pouco articulados na construção de arranjos institucionais efetivos e com modelos de governança frágeis na incorporação das demandas e na participação efetiva da sociedade civil e da população nos territórios.

Neste último caso, apesar da relevância dos múltiplos conselhos criados pelo governo federal (MARTES; ARAUJO, 2016) nas gestões de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, a maior parte deles funcionavam com caráter consultivo e não deliberativo, sem uma definição clara de mecanismos de corresponsabilidade para a realização de programas e projetos, para formulação de leis e regulamentações. Os avanços do governo eletrônico, seja por meio do uso do mecanismo de consulta pública na internet<sup>8</sup> (CUNILL-GRAU, 2016) ou pela conquista da Lei da Transparência<sup>9</sup> (EISENBERG, 2014), corresponderam a conquistas importantes para a legitimação das políticas e para o monitoramento da aplicação dos recursos públicos, mas representam uma parte de um processo muito mais amplo de participação, que merece ser aprofundado e complementado com mecanismos que garantam o protagonismo da sociedade e a capacidade de resposta e tempestividade das ações governamentais.

O PBC funcionou como um grande exercício de visualização de fragilidades e possibilidades de integração de políticas com vistas ao fortalecimento efetivo da economia criativa brasileira a partir dos seus micro e pequenos empreendedores, considerando-se os desafios identificados

---

<sup>8</sup>As consultas públicas correspondem a um mecanismo de escuta das demandas da sociedade com a finalidade de formular programas, projetos e leis. (vide: [http://www.brasil.gov.br/consultas-publicas?TSPD\\_101\\_R0=e582e484659d41a778fc61d29d1f1fb2x4400000000000000efe7dab3ffff00000000000000000000005ab6a32100ef06a674](http://www.brasil.gov.br/consultas-publicas?TSPD_101_R0=e582e484659d41a778fc61d29d1f1fb2x4400000000000000efe7dab3ffff00000000000000000000005ab6a32100ef06a674))

<sup>9</sup>A Lei Complementar 131/2009 – lei da Transparência – altera a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal. O texto inova e determina que sejam disponíveis, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (vide: <http://leidatransparencia.cnm.org.br>).

no processo de planejamento da SEC e os princípios norteadores das políticas públicas formuladas: diversidade cultural, sustentabilidade (cultural, social, ambiental e econômica), inovação (produto e processo) e a inclusão social, com foco na inclusão produtiva, potencializadora da geração de trabalho e renda.

Apesar de programas e projetos, desenvolvidos por outros ministérios, promoverem o fortalecimento de profissionais, empreendedores e empreendimentos criativos, muitos não os percebiam como parte de um campo econômico mais amplo e estratégico para o país. As ações eram então implementadas de modo isolado e desconectado, sem articulações efetivas intragoverno que permitiriam uma qualificação estruturante das ações no campo. Esta situação implicava em desperdício de energia, em retrabalho, na falta de racionalidade e na ineficiência da alocação de recursos públicos, no desenvolvimento de programas e projetos fragmentários, com impactos superficiais de curto prazo e com pouca consistência nos médio e longo prazos (GUILHERME, 2018).

Este diagnóstico conduzia para uma reflexão acerca da necessidade, aparentemente óbvia, de construção de um sistema de integração de políticas em rede, demandando uma análise mais aprofundada acerca dos atores, públicos e privados, que deveriam compor esta rede. Esta composição exigia uma articulação de arranjos institucionais para além do sentido estrito, ela deveria buscar arranjos que integrassem redes de interesses, estabelecidos em teias de relacionamentos formais e informais, dentro e junto ao estado. Nesta dinâmica, conflitos e convergências aconteciam de modo simultâneo e, em alguns casos, desconheciam os limites entre o público e privado, redundando em jogos e estratégias de cooptação (LOBATO, 2006). Neste sentido, cabia e cabe ao estado a criação de dispositivos garantidores de processos participativos, geradores de corresponsabilidade e que garantam a prevalência do interesse público, apesar das sobreposições e fragmentações das redes de interesse.

Para além disto, emergiram, também nesta reflexão, questões de natureza estrutural relacionadas a aspectos administrativos, tecnológicos e de governança que interfeririam diretamente no *modus operandi* deste sistema de ação política. O processo de elaboração do PBC evidenciou, por exemplo, uma grande fragilidade nas estruturas do estado no trato de políticas e programas concertados entre órgãos governamentais. Como integrar políticas e

garantir a articulação, a coordenação, o monitoramento e a avaliação de programas e projetos funcionando de modo complementar e simultâneo? Como alinhar missões e objetivos institucionais, além dos interesses políticos presentes entre os diversos atores componentes deste sistema?

No caso do PBC, foram envolvidos múltiplos atores no seu processo de construção através da

articulação e a execução de programas e ações desenvolvidas por 11 ministérios<sup>10</sup> (MinC, MEC, MDS, MTE, MCom, MTur, MDIC, MCTI, ME e MI), pelo menos 11 organizações da administração indireta (entre autarquias, fundações e agências (IPEA, Capes, CNPq, Apex, ABDI, IPHAN, IBRAM, ANCINE, FBN, Funarte, FCP), por cinco empresas públicas e de economia mista (BNDES, BB, CEF, BNE, BASA) e por cinco organizações paraestatais do Sistema S (Sesi, Sesc, Senai, Senac e Sebrae). (LEITÃO, 2016, P.374)

O Plano também contemplava um conjunto de pactuações federativas junto a estados e municípios, além de incluir uma rede de instituições, públicas e privadas, associadas à execução de programas do governo nos territórios. Essa multiplicidade de arranjos institucionais demandava uma afinação entre as lideranças institucionais e a elaboração de um sistema governança e monitoramento que garantissem a integração dos múltiplos sistemas da administração pública<sup>11</sup>, garantindo também uma interface de integração junto às demais instituições parceiras fora da estrutura pública.

A proposta do Plano era, portanto, muito ousada tanto na perspectiva política quanto na de gestão. Sua proposição afetava bases e estruturas há muito consolidadas e gerava desconfiança dos pares que ainda não haviam assimilado a temática da economia criativa como relevante e estratégica para o país. Deste modo, ainda que de modo silencioso, era clara a existência de um certo incômodo por partes dos parceiros, tanto internos ao Sistema MinC quanto externos a ele. O trato de uma temática transversal junto a estruturas rígidas e hierarquizadas, pouco

---

<sup>10</sup> Os outros quatro ministérios relacionados com o Plano não tinham caráter finalístico mas compunham o seu núcleo gestor junto com o Ministério da Cultura – Casa Civil, Ministério do Planejamento (MP), Ministério da Fazenda (MF) e Secretaria de Comunicação Social (SECOM).

<sup>11</sup> Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), Sistema de Convênios (SICONV), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) e Sistema de Informações das Empresas Estatais (SIEST).

habituaadas a uma dinâmica de colaboração e cooperação, implicavam não apenas na falta de fluidez dos processos, mas num movimento de resistência frente a uma suposta ameaça de invasão de espaços de poder. Este foi um dos grandes obstáculos que a equipe da Secretaria da Economia Criativa teve que enfrentar diuturnamente na elaboração do Plano, um Plano que muito mais do que demandar dinheiro novo se entendia como um mecanismo de ligação, conexão e de geração de sinergias entre programas e projetos dos Ministérios parceiros com recursos já previstos nos seus Programas Plurianuais (PPA).

O PBC, em mais de um ano de construção, foi conduzido pela SEC (MinC) por meio de uma articulação técnica que integrava contribuições de gestores e técnicos das pastas envolvidas. O envolvimento da Casa Civil, desde o início do processo, foi importante no sentido de avaliar o interesse da presidência no Plano, mobilizando e convocando os ministérios para uma participação efetiva. O MinC sozinho não tinha força política para conduzir este processo.

A elaboração de um modelo de governança também se fez necessário com vistas a garantir as pactuações intra e interfederativas, além das articulações político-institucionais relativas às tomadas de decisão, ao monitoramento e avaliação de resultados, incluindo a participação da sociedade civil (LEITÃO, 2016).

Somente com uma atenção voltada para estes aspectos é que o Plano, mesmo que amparado numa grande ideia ou projeto de governo, se converteria em realidade concreta e efetiva. Tanto quanto eram necessários investimentos de recursos no desenvolvimento dos programas e projetos identificados, junto a cada um dos parceiros, também se fazia urgente a construção de um novo modelo de funcionamento do estado, configurado numa dinâmica de integração de redes, num sistema de atuação política de um estado-rede. Isto porque, as características e dinâmicas sistêmicas do campo criativo demandam políticas e ações concertadas também numa perspectiva sistêmica, por meio de arranjos institucionais integrados aos territórios. A lógica de uma ação política isolada e unidirecional não dá mais conta da complexidade do campo. O mundo complexo pede uma atuação complexa e não compartimentalizada e limitada a uma única dimensão ou aspecto. Portanto, políticas de economia criativa não devem se limitar às políticas de um ministério ou de uma Secretaria mas devem ser tratadas de modo transversal,

ainda que sob a liderança de um órgão ou entidade, essencial para garantir um nível mínimo institucionalidade, coordenação e articulação.

### **Considerações Finais**

Deste modo, diante de tudo o que foi descrito, só existiria alguma chance de o PBC ter avançado, considerando-se o cenário no qual estava inserido, a partir de uma decisão política conduzida e articulada pelo Ministério da Cultura, lócus institucional e nascedouro da proposta, junto à Casa Civil e aos demais ministérios parceiros. Esta decisão priorizaria o Plano na agenda política do MinC e demandaria um esforço da sua mandatária no sentido de articular as demais lideranças ministeriais numa soma de interesses e forças políticas para apresentar o PBC para a Presidência da República. Com o Plano aprovado, seria necessária a constituição de um núcleo que garantisse a sua execução, monitoramento e avaliação, baseado num modelo de governança colegiado com os demais parceiros. A Ministra Ana Hollanda, que deu início a essa construção, não tinha esse perfil e acabou por ser substituída antes do Plano ser concluído. Já a ministra Marta Suplicy tinha um poder de articulação política bem maior do que o da sua antecessora, embora não se interessasse em assumir essa empreitada que, segundo ela, não era prioritária na sua agenda política.

Em síntese, é interessante o destaque de algumas reflexões sobre esta experiência:

- A temática da economia criativa estava em processo de inauguração no plano federal, sendo inexistente ou incipiente o entendimento dos órgãos da administração pública quanto ao que essa economia representava ou às suas potencialidades efetivas para o desenvolvimento do país. Neste sentido, a proposição de um Plano de Governo, naquele momento, foi prematura, considerando-se a falta de sensibilização institucional para a sua importância.
- A estrutura do estado era, e ainda é, extremamente hierarquizada e burocrática, habituada a uma lógica de funcionamento compartimentalizado, onde a cada órgão ou organização cabe uma função específica relacionada com o desenvolvimento de políticas, programas e projetos próprios. Ainda que existam acordos de cooperação e parcerias interinstitucionais, estes se limitam a ações específicas. Deste modo, políticas de natureza transversal, sem um costado político forte, ampliado e bem articulado, não tem força e acabam por suscitar desconfiança entre as partes que se sintam “invadidas” em suas pautas. Os limites institucionais são confundidos com territórios de poder que não podem ser ultrapassados.

- A gestão pública convive e é transpassada por uma rede de interesses, públicos e privados, que precisam ser considerados e reconhecidos na sua importância para a consecução e a concretização de ideias e projetos. Como uma rede fluida, ela pode ser influenciada por atores estratégicos que tenha força política mas nunca comandada de modo isolado. Deste modo, é necessário um trabalho contínuo que garanta a presença das partes envolvidas com a finalidade de gerar legitimidade às ações. A construção de um Plano de Governo, ainda que conceitualmente consistente e tecnicamente viável, não é suficiente para a efetivação do mesmo.
- A cultura personalista presente na gestão pública ainda é um fator impeditivo de processos mais amplos de colaboração e compartilhamento, além de precipitar soluções de continuidade de políticas, programas e projetos com forte associação às gestões antecessoras.

Apesar de todos estes pontos levantados, o PBC apontou para um caminho necessário de reformulação da atuação do estado. Esta experiência vivenciada, permitiu a autora deste artigo vislumbrar este caminho como possível e potente, embora difícil e bastante complexo, para a formulação e a implementação de políticas públicas com caráter transversal. Ratificando o pensamento de Castells (1999) fortalecido por Evans (2010), o estado-rede se configura como conceito e dinâmica indispensável para a integração de políticas e programas de múltiplos agentes, sejam públicos ou privados, demandando uma atenção especial na perspectiva da construção de arranjos institucionais efetivos e com a participação da sociedade, capazes de transformar a realidade por meio do enfrentamento de questões complexas associadas ao desenvolvimento dos territórios.

## Bibliografia

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano da Secretaria da Economia Criativa: Políticas, Diretrizes e Ações (2011-2014)**, Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Ações da SEC – 2011 a 2013**. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10913/950374/Relatório/32a18e51-0299-483f-9604-96a3e221b0ab>. Acesso em: Setembro de 2013.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L. C. Bresser; WILHEIM, Jorge; e SOLA, Lourdes (Orgs). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: Editora da UNB, 1999.

CUNILL-GRAU, Nuria. *Serviciossociales y asociaciones público privadas: ¿conquiénes y para qué toda vez que está em juegolaconstrucción de ciudadanía?* In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. et. Al. **Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. p. 262 a 292.

DELAENZA, Gonzalo. *Contexto y características de la institucionalización de laparticipación em las políticas públicas. Um modelo metodológico a partir del caso chileno*. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. et. Al. **Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. p. 171 a 197.

EISENBERG, José. Governo eletrônico. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. 2.ed. São Paulo: FUNDAÇÃO / Imprensa Oficial, 2014, v.2, p.422-425.

EVANS, Peter. *Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls*. In: EDIGHEJI, O. (Editor). **Constructing a Democratic Developmental State in South Africa. Potential na dChallenges**. HSRC Press, South Africa, 2010, Cap. 2

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. p.57 a 81.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. 536 p.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. p.15 a 28.

GUILHERME, Luciana Lima. **Economia criativa, Desenvolvimento e Estado-rede: uma proposição de políticas públicas para o fortalecimento de sistemas produtivos e redes econômicas de setores criativos na cidade do Rio de Janeiro**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2018. Disponível em: [https://www.academia.edu/36823947/ECONOMIA\\_CRIATIVA\\_DESENVOLVIMENTO\\_E\\_ESTADO\\_REDE\\_uma\\_proposi%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas\\_para\\_o\\_fortalecimento\\_de\\_sistemas\\_produtivos\\_e\\_redes\\_econ%C3%B4micas\\_de\\_setores\\_criativos\\_na\\_cidade\\_d\\_o\\_Rio\\_de\\_Janeiro](https://www.academia.edu/36823947/ECONOMIA_CRIATIVA_DESENVOLVIMENTO_E_ESTADO_REDE_uma_proposi%C3%A7%C3%A3o_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_para_o_fortalecimento_de_sistemas_produtivos_e_redes_econ%C3%B4micas_de_setores_criativos_na_cidade_d_o_Rio_de_Janeiro). Acesso em: julho de 2021

LEITÃO, C.; MACHADO, A.F. **Por um Brasil criativo: significados, desafios e perspectivas da economia criativa brasileira**. Belo Horizonte: Código Editora, 2016. Disponível em: <https://bdmgocultural.mg.gov.br/biblioteca/por-um-brasil-criativo-significados-desafios-e-perspectivas-da-economia-criativa-brasileira/>. Acesso em: fevereiro de 2022.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Orgs). **Políticas Públicas**. vol. I. Brasília: ENAP, 2006, pp. 219-223.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Orgs). **Políticas Públicas – Coletânea – Volume 1**. ENAPE, Brasília, 2006. p.289 a 313.  
(MARTES; ARAUJO,2016, p.271)

MASSARDIER, Gilles. Redes de Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea – Volume 2**. ENAPE, Brasília, 2006. p. 167 a 185

- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Pólis. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. 2.ed. São Paulo: FUNDAP / Imprensa Oficial, 2014, v.2, p.703-706.
- PARADA, Eugenio Lahera. *Política y políticas públicas*. In: SARAVIDA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs). **Políticas Públicas** – Coletânea – Volume 1. ENAPE, Brasília, 2006. P.67 a 95
- ROCHA, Carlos Vasconcelos; CASTRO, José Flávio Moraes. Dilemas da territorialização na produção de políticas públicas: reflexões a partir do caso de consórcios intermunicipais de saúde de um estado brasileiro. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. et. Al. **Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. p. 66 a 94.
- SARAVIDA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIDA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs). **Políticas Públicas** – Coletânea – Volume 1. ENAPE, Brasília, 2006. p. 21 a 42.
- \_\_\_\_\_. Técnicas de Determinação de Prioridades. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. 2.ed. São Paulo: FUNDAP / Imprensa Oficial, 2014, v.2, p.980-983.
- \_\_\_\_\_. Redes, Organizações em Rede, Organizações Virtuais: as Novas Configurações Organizacionais. In: **Publicado em Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, vol.1, n.1, Lisboa, abr./jun.2002.
- SORENSEN, Georg. *The Transformation of the State*. In: HAY, Colin; LISTER, M.; e MARSH, D. (Editors). **The State. Theories and Issues**. Hampshire/New York. Palgrave Macmillan, 2006. p. 190 a 208.
- THAYER C., Luis Eduardo; DELAMAZA, Gonzalo. *¿Territorios o regiones? Prácticas de participación y percepciones políticas como condiciones para la Gobernanza democrática. Una mirada comparada a Tres regiones del sur de Chile*. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. et. Al. **Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. p. 28 a 46.