

O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.



# BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano V | Volume 13 | Nº 37 | Boa Vista | 2023

<http://www.ioles.com.br/boca>

ISSN: 2675-1488

<https://doi.org/10.5281/zenodo.7585188>



## O PAPEL DA GOVERNANÇA E DO PLACEMAKING PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: REFLEXÕES PARA AS CIDADES (QUE BUSCAM SER) CRIATIVAS

*Elias José Mediotte<sup>1</sup>*

*Magnus Luiz Emmendoerfer<sup>2</sup>*

*Alessandro Carlos da Silva Júnior<sup>3</sup>*

*Thiago Chagas de Almeida<sup>4</sup>*

### Resumo

O objetivo deste ensaio é gerar reflexões sobre o papel da governança e do placemaking no fomento a respostas entre Estado, sociedade e desenvolvimento territorial, a partir das cidades criativas e que estão buscando esta distinção. A pesquisa se caracteriza como qualitativa e para tanto foram realizadas revisões bibliográficas de natureza interpretativa sobre os temas: desenvolvimento territorial; governança; criatividade; e placemaking. Ao discutir o desenvolvimento, sobretudo nas cidades criativas, dois tipos de orientação se destacam, uma de reprodução do modelo capitalista tradicional e outra que se fundamenta no solidarismo. Como um dos resultados, observou-se que as transformações tecnológicas do ambiente contemporâneo demandaram ações empreendedoras e inovadoras, envolvendo cooperação de atores locais para o desenvolvimento territorial, por meio da governança e do placemaking. As conclusões indicam que para compreender o desenvolvimento territorial é necessário entender a dinâmica e as articulações entre os atores locais. Além disso, mostram que a governança e o placemaking são instrumentos relevantes na contemporaneidade para lidar com diferentes questões como as desigualdades socioespaciais em cidades (que buscam ser) criativas em termos de efetividade em seus respectivos territórios.

**Palavras chave:** Desenvolvimento Territorial. Economia Criativa. Governança. Placemaking. Política Pública.

### Abstract

The aim of this essay is to generate reflections on the role of governance and placemaking in fostering responses between the State, society and territorial development, based on creative cities that are seeking this distinction. The research is characterized as qualitative and for this purpose bibliographic reviews of an interpretative nature were carried out on the themes: territorial development; governance; creativity; and placemaking. When discussing development, especially in creative cities, two types of orientation stand out. One that reproduces the traditional capitalist model and another that is based on solidarism. As one of the results, it was observed that the technological transformations of the contemporary environment demanded entrepreneurial and innovative actions, involving cooperation of local actors for territorial development through governance and placemaking. The conclusions indicate that to understand territorial development it is necessary to understand the dynamics and articulations among local actors. In addition, they show that governance and placemaking are relevant tools nowadays to deal with different issues such as socio-spatial inequalities in cities that are (or seek to be) creative in terms of effectiveness in their respective territories.

**Keywords:** Creative Economy. Governance. Placemaking. Public Policy. Territorial Development.

<sup>1</sup> Membro-pesquisador da UNESCO Chair of Creative Economy and Public Policies. Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: [eliasmediotte@gmail.com](mailto:eliasmediotte@gmail.com)

<sup>2</sup> Coordenador Geral da UNESCO Chair of Creative Economy and Public Policies. Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: [magnus@ufv.br](mailto:magnus@ufv.br)

<sup>3</sup> Membro-pesquisador da UNESCO Chair of Creative Economy and Public Policies. Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: [alessandro.ufvadm@gmail.com](mailto:alessandro.ufvadm@gmail.com)

<sup>4</sup> Membro-pesquisador da UNESCO Chair of Creative Economy and Public Policies. Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: [thiago.c.almeida@ufv.br](mailto:thiago.c.almeida@ufv.br)



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa discutir a abordagem do desenvolvimento territorial sob a ótica da criatividade no contexto atual, tendo em vista a crescente perspectiva acerca da ressignificação de territórios por meio da era digital, do marketing urbano, do planejamento urbanístico e institucionalizações que evocam os modelos de urbanização na contemporaneidade.

A desindustrialização ocorrida nos anos 1990, forçou inúmeras regiões a se readaptarem por meio de ações pautadas na inovação e no empreendedorismo, em decorrência do aumento de desempregos e crises econômicas. Estratégias atribuídas à criatividade por meio da cooperação público-privada, com enfoque nas indústrias criativas e atração de capital criativo humano, bem como nos centros de pesquisas, conhecimento e educação representados pelas universidades e politécnicas, configuram algumas das ações adotadas para um novo contexto que se manifestava. Tal cooperação foi denominada de 'Triple Helix', cujo objetivo foi valorizar e fortalecer o que já estava presente nas economias locais, como a tecnologia existente a partir das atividades das spin-indústrias e da *smartificação* (BECK, 2011; COVAS; COVAS, 2020; VAN BOOM, 2017).

Em meio a este cenário, a atenção à qualidade de vida e lazer, a promoção de eventos com o intuito de modificar a imagem das cidades ao redor do mundo - associando eventos de negócios corporativos com festividades populares - e os esforços obtidos e empregados por uma rede de governança em nível global, fizeram despontar a atenção de estudiosos para a concepção de novas formas de conceber e praticar o turismo, denominado turismo criativo (EMMENDOERFER *et al.*, 2020; RICHARDS; DUIF, 2018).

Logo, os significados de espaços construídos socialmente em territórios têm demandado e promovido uma ressignificação territorial, através da geração e do resgate da identidade autóctone, visando tornar espaços mais inclusivos e criativos, para além das fronteiras materiais, potencializados pela inovação e por novas tecnologias de profusão de informações. Um importante instrumento ou método a ser utilizado no processo de transformação de lugares é o *placemaking*, que de forma geral, busca responder às questões como falta de planejamento adequado ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o *placemaking* é concebido como uma forma de reativar, cocriar e coproduzir espaços e lugares, promovendo o resgate das tradições culturais, por meio de ações criativas (RICHARDS; DUIF, 2018).

Não obstante, a criatividade, em consonância com as ferramentas técnico-científicas do atual contexto social, pautadas no modelo capitalista, têm engendrado o aumento da competição, do investimento de tecnologia e inovação com a finalidade de gerar novas carências e necessidades em



espaços geográficos, também concebidos como territórios, cada vez mais conectados, tendo em vista as relações dos riscos civilizatórios produzidos pelo capitalismo, tornando estes territórios mais mercantilizados e submissos de legitimação (BECK, 2011; FURTADO, 1978).

As cidades criativas são locais de experimentação e inovação, nos quais a cooperação e as trocas informacionais (ideias) entre as pessoas são fatores importantes na construção de comunidades e lugares melhores para viver, trabalhar e se divertir. Essas cidades são construídas a partir de diferentes tipos de conhecimento e usam a participação pública para lidar com temas complexos e problemas urbanos relacionados às grandes áreas, como habitação, inclusão, preservação e desenvolvimento (BRADFORD, 2004). Para Machado e André (2012), as cidades do futuro serão comunidades criativas em que o reconhecimento cultural e a arte serão vitais para a vida de uma região e a formação de líderes e trabalhadores para a economia do conhecimento.

No contexto luso-brasileiro são identificadas 17 cidades criativas, sendo 10 no Brasil (MINISTÉRIO DO TURISMO [MTUR], 2021) e 7 cidades em Portugal (COMISSÃO NACIONAL DA UNESCO, 2021). Os campos de reconhecimento são diversos, estando associados à gastronomia, design, artesanato e artes populares, música, cinema, literatura e artes digitais. Todos estes aspectos se associam ao fortalecimento e reconhecimento da cultura local, estimulando as cidades a usarem seu capital criativo e inovador para a promoção do desenvolvimento, gerando oportunidades de negócios, emprego, trabalho, renda e exercício da cidadania (MTUR, 2021).

A exploração do potencial criativo da população e a interrelação de diferentes atores públicos e privados, pressupõe a configuração de instâncias de governança urbana, uma vez que a governança consiste em um sistema de arranjos e modos de ação que insere a sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas, se associando às ideias de bem-estar descentralizado (QUEIRÓS, 2010). Tendo em vista o *placemaking* com um importante instrumento de planejamento urbano e a governança territorial como um sistema que permite “viver a cidade”, questiona-se: seria a Governança e o *Placemaking* os fomentadores de respostas às relações entre Estado, sociedade e desenvolvimento territorial em cidades criativas?

Nos próximos parágrafos, realizar-se-á uma discussão acerca desta questão norteadora, como forma de provocar o debate do que se pressupõe estar ocorrendo nas cidades criativas, atribuído como uma reengenharia territorial. Nesta introdução foi desenvolvida uma contextualização a respeito do tema, desencadeando na questão de pesquisa que norteará a discussão. A segunda parte consiste na seção de escolhas metodológicas, no qual são abordados os procedimentos utilizados para realização do estudo. Na terceira parte serão discutidas as reflexões e elementos teóricos que versam sobre o papel da governança e do *placemaking* no desenvolvimento territorial. Por fim, serão apresentadas as



considerações finais e principais conclusões do trabalho, bem como caminhos para a realização de estudos futuros.

## ESCOLHAS METODOLÓGICAS

O presente ensaio teórico tem como objetivo gerar reflexões críticas sobre o papel da governança e do *placemaking* no fomento a respostas às relações entre Estado, sociedade e desenvolvimento territorial orientado ao contexto das cidades criativas. Partindo das ideias de Bertero (2011) e Burgoon (2001) sobre a necessidade de se esclarecer as escolhas metodológicas que balizaram e orientaram a realização do estudo, procurar-se-á abordar alguns desses elementos. Este trabalho se caracteriza como qualitativo e segue uma orientação epistemológica de natureza interpretativa e crítica, a fim de desenvolver reflexões sobre as relações entre a governança e o *placemaking* para o desenvolvimento territorial, com o enfoque nas cidades criativas.

A motivação para a realização desta pesquisa partiu de revisões bibliográficas, contemplando autores clássicos e contemporâneos, acerca das teorias do desenvolvimento territorial sob uma perspectiva crítica ao capitalismo moderno e globalização do local, bem como trabalhos que abordam a governança territorial, planejamento urbano sustentável, criatividade, cooperação e inovação. O presente trabalho se justifica pelas transformações complexas do ambiente contemporâneo, que tem demandado ações inovadoras dos agentes locais em prol do desenvolvimento territorial sustentável. Dentro desse contexto desafiador, a governança se destaca como alternativa para coordenar as relações e trocas informacionais entre os atores locais e o *placemaking* como ferramenta de planejamento e desenvolvimento territorial sustentável, atuando na construção de identidades e fortalecimento da cultura local, pautados em valores de criatividade e inovação advindos das cidades criativas (MACHADO; ANDRÉ, 2012; MEDIOTTE *et al.*, 2021; RICHARD; DIUF, 2018).

## GOVERNANÇA, PLACEMAKING E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Esta seção se inicia refletindo sobre uma possível perspectiva de desenvolvimento que se constitui em duas frentes, sendo uma, de reprodução do modelo capitalista tradicional, e outra, que envolve uma concepção pautada na anti-hegemonia, fundamentada no solidarismo (MARTINS *et al.*, 2010). Desenvolvimento é um termo abrangente, embora se saiba que na atualidade este termo remete, simultaneamente, aos aspectos econômicos, sociais, culturais, ambientais, políticos e éticos, isto é, à sustentabilidade (MEDIOTTE *et al.*, 2021).



Nesse sentido, propõe-se uma reflexão sobre a intervenção dos atores da sociedade civil e da atuação dos governos, especificamente locais, para a formulação de ações que visem o desenvolvimento. Ainda que a literatura reconheça que a dimensão econômica adotada não se sobrepõe às dimensões sociais, ambientais, culturais e políticas, tal perspectiva econômica é perpassada em diversos estudos, o que retrata o seu caráter conflituoso terminológico, intencional ou não. Direciona-se os próximos argumentos, fundamentados nas questões levantadas por Celso Furtado (1978), quais sejam:

(...) como desconhecer que os povos do planeta, praticamente sem exceção, estão hoje em dia empenhados em dominar ou preservar o domínio desse fabuloso acervo de técnicas que emergiram no quadro da civilização industrial? E como não perceber que um grupo de países ocupa posição de vanguarda no processo de acumulação, vetor principal do avanço dessas técnicas? (p. 93).

Tais provocações se referem ao processo de capitalismo na sociedade moderna, com destaque à dominação e poder existentes em um determinado território, proveniente de uma exclusiva classe representativa da sociedade (BECK, 2011; FURTADO, 1978). Ainda, endossa-se tais argumentos remontando ao modelo capitalista adotado, religiosamente, como um aparato potencial de acúmulo de riquezas e produção de excedentes (FURTADO, 1978) tal qual, na sociedade (individualizada) atual, vive-se em função do dispêndio (tempo, força de trabalho, capital) em detrimento do sustentável (conservação, preservação, equidade).

Portanto, infere-se que a sociedade atual tem sido concebida como mera consumidora, embora Furtado (1978), de forma embrionária, tenha apontado para características de criatividade. Todavia, isso foi feito no sentido de (re)apropriação do espaço organizado em técnicas e ferramentas de produção sociocultural (FURTADO, 1978). Ainda nessa perspectiva, Beck (2011) apregoa que na sociedade da escassez, o decurso da modernização:

(...) encontra-se e consoma-se sob a pretensão de abrir com as chaves do desenvolvimento científico-tecnológico os portões que levam às recônditas fontes da riqueza social. Essas promessas de libertação da pobreza e da sujeição imerecidas estão na base da ação, do pensamento e da investigação com as categorias da desigualdade social, abarcando, na verdade, desde a sociedade de classes, passando pela sociedade estratificada, até a sociedade individualizada (p. 24).

De modo geral, destaca-se a hegemonia das (re)produções capitalistas à luz do empresariamento urbano e como essa elite se constitui dentro deste cenário, frequentemente marcado por crises. Posto isso, acredita-se que a partir dessa concepção, seja o momento em que se abre uma ‘janela de oportunidades’, no sentido de haver uma contextualização acerca do jogo de poder e de interesses ao tratar da sobreposição do planejamento estratégico ao planejamento moderno, este último marcado pelas ações diretivas do Estado. Assim, considera-se que planejar o desenvolvimento de territórios na



atualidade, tenha um enfoque na estratégia de poder, embora traga uma noção de flexibilidade (BECK, 2011; VAINER, 2011).

Em relação à ‘janela de oportunidades’, cabe ao gestor aproveitá-las notadamente, tomando decisões rápidas e assertivas e estando sempre a um passo dos seus concorrentes, referindo-se à ludificação territorial no controle do que podem ser definidas como cidades-empresas. Portanto, já se começa a perceber o fortalecimento das práticas da Nova Gestão Pública influenciando os jogos de poder nas cidades, tratando-as metaforicamente como empresas. Logo, é preciso considerar uma dicotomia relevante às cidades inseridas territorialmente nesse contexto, qual seja, a eficiência econômica e eficácia social versus o controle político e burocrático.

A partir de uma perspectiva do urbanismo ad hoc, postulado como urbanismo pós-moderno, o qual sobrepõe às premissas do urbanismo moderno, pautado nas concepções substanciais do interesse geral ou do interesse comum, o urbanismo pós-moderno vai se constituir na esteira dos conluios e coalizões. Assim, os interesses comuns darão lugar aos múltiplos interesses, mais precisamente aos privados e individuais, entrando no jogo os planejadores racionalistas, característicos da racionalidade econômica sob a égide positivista do planejamento estratégico, que prevê soluções simples e ‘prescritivas’ para resolução de problemas e atingimento de resultados, ambos travestidos de criatividade (VAINER, 2011).

Acredita-se então que as cidades criativas estejam sendo alvos de se tornarem cidades-empresas, conduzidas “sem hesitação e sem mediações, a quem entende de negócios: os empresários capitalistas” (VAINER, 2011, p. 4). É possível perceber essas relações como parcerias público-privadas por meio da co-concessão do público ao privado, característica fortemente predominante da Nova Gestão Pública. Ademais, ao relembrar a frase proferida por Karl Marx ‘*No admittance except on business*’, automaticamente se remete à célebre expressão de Benjamim Franklin, citado por Weber, no popular ‘*Time is Money*’.

Apesar de se ter contextualizado essa perspectiva, a literatura tem apontado para o desenvolvimento territorial através da inclusão da sociedade civil e o seu exercício à cidadania enquanto condição principal no processo de construção coletiva, inclusive para a criação de espaços de interação que privilegiem e fomentem a iniciativa e autonomia da gestão do que é público (BRADFORD, 2004; HALL, 2000; MACHADO; ANDRÉ, 2012; RODRIGUES; FRANCO, 2020). Entende-se que este processo se desenvolve, para além do desenvolvimento enquanto propulsor dessas relações entre cidadãos e crescimento econômico, a partir da governança, considerando os aspectos econômicos que influenciam as questões socioculturais, ambientais e políticas, que o desenvolvimento emerge (MARTINS *et al.*, 2010; MEDIOTTE *et al.*, 2021).



A participação cidadã e construção de redes locais são formas de diminuição das desigualdades e de alavancar o desenvolvimento territorial, de modo inclusivo e democrático, como um processo de redemocratização com a equidade da distribuição do poder, da riqueza local gerada e da renda solidária, com vistas a criar melhores condições de vida a todos os cidadãos (QUEIRÓS, 2010). No entanto, cabe ressaltar a questão do paternalismo decorrente da priorização de espaços de interesses individuais em detrimento de coletivos para promover articulações entre barganhas e conluios e, ainda mais evidentes, as formações de pactos político-ideológicos, deixando de lado as reais prioridades locais (DALLABRIDA, 2017; MARTINS *et al.*, 2010). Talvez, seja por este, dentre outros motivos, que a sociedade civil tenha se apartado do processo de desenvolvimento e por conseguinte, sentindo-se desvalida, uma vez que as centralidades das decisões tenham se tornado cada vez mais evidentes e ainda as são.

Isto posto, pode-se considerar que “o capitalismo constrói e reconstrói a sociedade à sua própria imagem, na qual os capitalistas têm de produzir excedente para obterem mais-valia, cada vez mais criando necessidades nas pessoas” (FURTADO, 1978, p. 177). Seguindo esse raciocínio, o território também é construído e reconstruído à imagem do capitalismo, a partir da concepção de lucros mais excedentes e menos satisfatórios ou suficientes, ficando os demais aspectos da vida social relegados a plano secundário.

Como medida de inflexão dessa perspectiva de desenvolvimento territorial, os estudos teóricos e empíricos tem evidenciado a construção de lugares como meio de integralizar espaços e cidadãos, bem como o próprio ordenamento do turismo. Assim, considerando a perspectiva de desenvolvimento com a inovação e empreendedorismo sob orientação do *placemaking*, cabe destacar os espaços que serão desenvolvidos por meio dessas premissas, levando em conta que os espaços públicos variam desde as grandes praças públicas nos centros das cidades, a recortes e sobras de terreno após a conclusão de edifícios ou novas estradas, a parques e praias. Também inclui ruas e ambientes naturais urbanos, por exemplo, bosques e margens de rios. Cada vez mais, o uso desses espaços é um indicador do bem-estar das cidades (BADENHORST, 2019; EMMENDOERFER *et al.*, 2020; RICHARDS; DUIF, 2018).

Esses não são apenas espaços funcionais com usos específicos, como playgrounds, cadeiras públicas ou bicicletários, mas são as áreas onde as pessoas ficam e se conectam, intencionalmente ou por acaso. É preciso observar, também, o papel dos gestores e atores envolvidos no processo de implantação do *placemaking*, seguindo as diretrizes de desenvolvimento, isto é, apoiar as comunidades e os cidadãos ativos em um processo de compreensão dos usos e potencial dos espaços públicos existentes e de reconhecer sua agência/instituição para fazer mudanças e melhorias. Além disso, a ênfase em um processo liderado pela comunidade significa que, além de contribuições de design, a arte do



*placemaking* envolve várias ferramentas para facilitar a participação da comunidade, inclusão social, análise de local e experimentação, ou seja, experimentar ideias para melhorar um espaço público, bem como a animação de um lugar (BADENHORST, 2019; RICHARDS; DUIF, 2018). Portanto, o grande desafio do *placemaking* no contexto do setor público, é transformar os espaços públicos em locais:

(...) onde as pessoas queiram usar regularmente e com uma variedade de atividades e amenidades que melhorem a qualidade de vida do local. Para que isso ocorra, deve haver um nível de cidadania ativa, em busca da construção de parcerias com stakeholders e criação de acordos de corresponsabilidades pelo desenvolvimento (inclusive, a manutenção desses espaços) (BADENHORST, 2019, p. 3).

A inovação e o empreendedorismo possuem estreita relação com a perspectiva do desenvolvimento pautado nos fundamentos do *placemaking*, pois buscam, de forma mais célere, uma sociedade que possa tornar os espaços urbanos em potenciais fomentadores de potencialidades criativas, onde ocorrerão interações humanas em conciliação com ações mais democráticas. Nesse sentido, cabe reafirmar a necessidade de se construir parcerias em âmbito multinível, para que novas ideias, rumos e soluções possam ser postos em prática, em especial, para o desenvolvimento, que requer, sobremaneira, renovação (DALLABRIDA, 2017; EMMENDOERFER *et al.*, 2020).

Tal afirmativa revela que no cenário atual, a dinâmica do networking apregoada pela inovação e empreendedorismo no setor público (EMMENDOERFER, 2019), requer dos gestores públicos cuidados na elaboração e criação de projetos relacionados aos recursos tangíveis e principalmente, os intangíveis. Isso ressalta inclusive a criatividade, interligando tais recursos e seus significados, utilizando-os de forma inovativa com enfoque na criação de valor para um território (RICHARDS; DUIF, 2018).

## PERSPECTIVAS PARA O CONTEXTO DAS CIDADES CRIATIVAS

A pluralidade da criatividade como forma de atender às demandas e aos problemas urbanos emergentes, sugere que sua concepção se refere ao processo de inovação, utilização e aplicabilidade, bem como à ideia de novidade. Tais pressupostos também podem se associar ao conceito de Cidades Criativas por três abordagens constituintes, quais sejam: planejamento criativo, que seriam as novas soluções para problemas urbanos complexos; indústrias criativas, clusters e a economia cultural em vigor; e capital humano criativo como forma de ascensão da classe criativa (VAN BOOM, 2017).

O planejamento criativo para o desenvolvimento territorial busca uma transformação da economia pós-industrial, estimulando a criatividade através do pensamento criativo, pela abertura à diversidade e pela receptividade, tendo em vista que a priori, no contexto local, havia a necessidade de se recuperar dos efeitos da economia industrial (RICHARDS; DUIF, 2018; VAN BOOM, 2017). Seus



aspectos constituíam problemas como fragmentação social, redução do senso de identidade de lugar, medo e alienação, haja vista à inabilidade das políticas de transição para resolverem esses tipos de problemas (RICHARDS; DUIF, 2018; VAN BOOM, 2017).

Quanto às Indústrias criativas, clusters e a economia cultural em vigor, destaca-se que no final dos anos 90 houve o surgimento das estratégias criativas, no mesmo momento em que a criatividade, por meio das indústrias culturais ou criativas, apresentava-se em expansão. Essa abordagem se torna evidente quando conferida a interligação entre a economia e a cultura, como valores estratégicos regionais e locais através da *Creative Industries Task Force (CITF)*, que trouxe uma nova forma de pensar em indústrias, agregando a cultura e a criatividade (VAN BOOM, 2017).

Nesse sentido, acredita-se que a produção cultural criativa esteja conectada em uma rede na qual as cidades assumem um papel de protagonistas na atribuição de gerar conhecimento e informação como centros de produção e consumo, tendo em vista que a natureza da produção cultural criativa exige compartilhamento, correspondência e aprendizado. Dessa forma, a concepção de desenvolvimento territorial - relacionando-o com as cidades criativas - pode ser compreendida a partir da autenticidade, ao mesmo tempo que permite interações socioespaciais, tornando-se indústrias criativas e clusters turísticos de produção criativa, atraindo turistas e novos moradores em busca de experiências urbanas (RICHARDS; DUIF, 2018; VAN BOOM, 2017).

Por fim, o capital humano criativo aponta que a classe criativa compartilha valores, formando um *ethos* criativo, sendo que a cidade criativa se torna um lugar capaz de fornecer condições adequadas para o território prosperar. Isso ocorre pela combinação de valores distintos, mas também essencialmente semelhantes, no sentido sociocultural, por meio de suas atratividades mais intangíveis e socioespaciais, constituídas pelos aspectos físicos do ambiente natural material e imaterial, composto pelas pessoas (RICHARDS; DUIF, 2018; VAN BOOM, 2017).

Embora se perceba a relação entre cidades criativas e potencialidades de criação através de uma rede de governança multinível, a criatividade vem sendo considerada um instrumento para alcançar objetivos, mais especificamente os que envolvem dimensões essencialmente econômicas. O marketing utilizado para o desenvolvimento territorial nos últimos anos reconfigura a concepção de criatividade e gera mais resistência da classe criativa do que constrói a capacidade de atraí-la.

A reprodução capitalista à luz do empresariamento privado no processo de urbanização da sociedade pós-capitalismo visa, acima de tudo, tornar as cidades competitivas reforçando o seu grau de atração pela elevação da qualidade de vida, difundindo-a publicitariamente através do *city marketing*, especialmente por meio da difusão do turismo. Neste sentido, o território se configura como cenário, espetacularização e “disneylandização”, sobretudo por meio de um planejamento urbanístico na era



digital, repleto de conflito de interesses e distintas arbitrariedades, nos quais geralmente o capital privado associa inovação, precarização e lucro, como é o caso do urbanismo Uberizado (BOTELHO, 2004; COVAS; COVAS, 2020).

Percebe-se também fortes traços da racionalidade econômica nessas reproduções do espaço urbano, principalmente no que concerne ao desenvolvimento territorial por meio de estratégias de marketing e indução ao turismo de massa (BOTELHO, 2004; MEDIOTTE *et al.*, 2021). Deste modo, emerge a concepção de flexibilização legal aos interesses da elite burguesa, tomando-se como reflexão a introdução do estado de exceção, da autonomia relativa do Estado e por fim, da cidade de exceção. O primeiro, seria legalizar, por meio de concessão e flexibilização, aquilo que não poderia ser legal. O segundo, diz respeito ao comando, ou seja, quem comanda são os grupos de poder, formados pela elite, que, de certa forma, apoia e elege um representante que defenda os seus interesses. Assim, o Estado passa a ser constituído na figura do representante máximo dos grupos de poder. Finalmente, a cidade de exceção retrata os planos que enaltecem o ‘patriotismo’ urbano, juntamente com a ocupação de um líder carismático à frente das flexibilizações para determinados grupos empresariais conduzirem as cidades, mantendo-as competitivas diante às outras (FURTADO, 1978; VAINER, 2011).

Dentre os argumentos já explicitados, cabe estabelecer uma alusão sobre a importância dos territórios nas sociedades capitalistas a partir da sua reestruturação, em parte devido ao declínio de antigas indústrias e ao crescimento do setor de serviços. No entanto, acrescenta-se um olhar para a peculiaridade ao comportamento dos conselhos locais, os quais se inserem numa rede de governança capaz de fomentar o desenvolvimento territorial, induzidos a atuar nessa rede por meio dos preceitos de competitividade e empreendedorismo. Essa perspectiva chama a atenção para um novo contorno organizacional nos Conselhos, principalmente aqueles deliberativos em destinos turísticos, qualificados como *Destination Management Organizations (DMOs)* (MEETHAN, 1996).

Torna-se relevante abrir um parêntese acerca dessas organizações que estão remodelando a forma de atuação dos conselhos locais. Essas *DMOs* são organizações, em grande parte, de domínio público e responsáveis pelo planejamento estratégico dos destinos turísticos visando a geração de receitas, emprego, impostos e melhorar a economia local, promover a imagem do espaço, bem como transcender ao desenvolvimento territorial através de novas tecnologias de inovação e criar estratégias de marketing do turismo. Dentre essas estratégias, menciona-se a promoção do *branding* relativo à imagem dos destinos turísticos (EMMEDOERFER, 2019; MEETHAN, 1996).

Também é possível compreender que à medida em que o turismo de massa vai cedendo lugar ao turismo de nicho, as cidades, em especial, as criativas, vão se reinventando, não apenas como locais de oportunidade de investimento, mas também como locais de consumo. Dessa forma, o próprio ambiente



urbano se torna uma mercadoria. É preciso observar, além disso, como esse processo de reprodução teatral dos espaços públicos ocorre nos bastidores dessas cidades; como são tratadas as questões socioespaciais, por exemplo, principalmente relacionadas aos próprios moradores locais. Ademais, compreender como o patrimônio territorial tem sido desenvolvido e explorado enquanto conjunto de ações, atitudes, crenças, folclores, enfim, todos os tipos de manifestações que consagram a existência de um povo, desde a sua forma de ser e que influenciam ou que caracterizam a sua forma de viver (DALLABRIDA, 2017; MEDIOTTE *et al.*, 2021; MEETHAN, 1996).

De acordo com a teoria da ação coletiva de Mancur Olson, a qual assinala que somente quando percebidos os interesses favoráveis a determinadas organizações, diga-se, grandes empresas, é que são mobilizados esforços para a implementação de ações, ou seja, os atores analisam o que irão ganhar se aderirem ou liderarem ações coletivas. No entanto, esse processo de cooperação, ou, ação coletiva, também pode ocasionar situações propícias aos *free riders*, que apenas se envolvem em questões públicas, quando preveem compensações privadas aos seus interesses (MARTINS *et al.*, 2010).

Ainda sobre essa questão, no contexto de governança, os grupos pequenos são mais efetivos do que os grupos maiores, cujos interesses são mais variados e dispersos, o que limita a concessão e o atingimento de objetivos. Embora um grupo pequeno tenha um aspecto centralizado a um conjunto específico do poder local, suas expectativas e interesses privados são mais limitados, e, portanto, a ação coletiva torna-se mais eficaz (MARTINS *et al.*, 2010; MEDIOTTE *et al.*, 2021). Com base na teoria da ação coletiva “a própria existência do grupo é determinada pelos bens privados que oferece, e não por ele oferecer um bem público” (MARTINS *et al.*, 2010, p. 572).

Além do mais, a informalidade e a falta de institucionalização e de capacitação entre os atores formadores e integrantes das instâncias de governança, podem ser responsáveis pela baixa mobilização e envolvimento popular nas questões que ela própria carece de atenção, o que se configura majoritariamente uma perspectiva de reprodução capitalista das elites (FURTADO, 1978; MARTINS *et al.*, 2010; MEDIOTTE *et al.*, 2021). Isso, não necessariamente, promove a valorização e expansão de benefícios (inclusive sociais) direcionados à população local, ainda que o discurso em a colocar no eixo das relações de desenvolvimento seja proeminente.

Assim, é necessário tratar da abordagem de novos arranjos institucionais na perspectiva de desenvolvimento de territórios acerca da constituição de pactos, em especial ao pacto federativo, refletido no contexto de divergências, articulações, interesses e estratégias de contratualização. Já na perspectiva das ações coletivas a partir da relação desenvolvimento e territórios, sugere-se que tais mobilizações devam ser concebidas não apenas num contexto local ou territorial, mas multinível e multidimensional, seja ele tecnológico, produtivo, social, econômico, cultural, entre outros



(BRANDÃO, 2008; DALLABRIDA, 2017). Assim, busca-se relacionar as ações coletivas no fomento às diversas bases institucionais e o papel do território no processo de desenvolvimento, mencionando sobre a constituição de relações conflituosas, tal que urge a necessidade por um modelo de “pactação social pelo desenvolvimento” (BRANDÃO, 2008, p. 146).

Nesse sentido, as lições são apreendidas a partir das barganhas coletivas no que tange a um tipo de comprometimento entre atores que integram uma rede institucional de governança, conflituosa e contraditória, que visa um ordenamento compartilhado por meio de negociações, que geralmente convirjam com múltiplos interesses. Tais pressupostos, remetem à concepção de descentralização e promoção de atitudes não acomodatórias, sobretudo à institucionalização do diálogo e de certa maneira, o consenso forjado no âmbito da corresponsabilidade no processo de deliberação e decisão, compreendido como coletivo, principalmente no âmbito territorial (BRANDÃO, 2008).

Uma das alusões que se pode resgatar do presente trabalho, refere-se ao estabelecimento das relações de horizontalidade, não apenas no nível local, mas entre os diferentes níveis de governo, desde as práticas de descentralização às articulações multinível, nas quais são delegadas às instâncias regionais a elaboração de projetos de desenvolvimento territorial. Assim, as ações conjuntas regionais, com expressivo envolvimento das esferas territoriais, a relação entre pactos e contratos se transformam em instrumentos de políticas de desenvolvimento territorial com enfoque na sustentabilidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível inferir, a partir da discussão proposta neste trabalho, que é importante considerar a disposição dos atores em questões de amplitude pública e coletiva. Além disso, destaca-se que não se deve deixar de compreender que cada indivíduo carrega consigo suas ideologias, convicções e necessidades particulares, sendo que esse conjunto de características se confrontam a todo momento. Portanto, compreender qual o papel do território nesse contexto, torna-se um desafio e uma necessidade essencial para se pensar em desenvolvimento, seja no universo da reflexão ou realização.

Antes de se falar em desenvolvimento territorial é preciso, sobretudo, compreender a dinâmica que ocorre as articulações dos atores e indivíduos que compõem e integram esses territórios. Nesse sentido, eles seriam mais que espaços delimitados geograficamente, sendo também uma construção socioespacial que é dirigida por indivíduos que as concebem, vivenciam, sentem e representam, seja pela dimensão econômica, social, cultural, política ou ambiental.

A geografia histórica para o contexto territorial se configura não apenas como um fenômeno de dominação e apropriação socioespacial oriundo de um passado impetuoso, mas também como um



legado que ainda ressoa na organização social do presente (DALLABRIDA, 2017). Logo, essa geografia é legitimada pela soberania de elites econômicas que dominam, não apenas as fronteiras dos espaços fixos e fluxos, mas que determinam a coexistência entre sociedade-espaço-território-Estado, convergindo para um futuro cada vez mais artificial.

Tais concepções talvez tenham revelado o território numa perspectiva de influências multiníveis, onde global e local tornam-se ‘glocal’ (SENHORAS, 2020), pois a (des)territorialização da qual nos foi imposta, desde o período colonial, agora se manifesta pelo nosso atual sistema econômico com autorregulação pelos grupos econômicos e empresariais. Nesse sentido, cabe ressaltar que a compressão de tempo e espaço que o capitalismo produz influencia não apenas na dinamização dos fluxos de transporte e comunicação, mas também na própria construção de uma nova identidade, especialmente na perspectiva de reengenharia e ludificação territorial ou (re)significação territorial.

Como resposta a essa controvérsia, sugere-se que a governança e o *placemaking* sejam elementos apropriados para lidar com as questões que envolvem desigualdades socioespaciais existentes em cidades criativas, ora fruto das relações conflituosas de poder entre Estado e sociedade, ora resultante exclusivamente pelas elites capitalistas. Desse modo, torna-se viável o fomento às parcerias público-privadas e pessoas, atribuindo uma relação moderada entre Estado e sociedade, visando a inclusão, a equidade e a resiliência, em detrimento das assimetrias provenientes da concentração e do domínio do poder, sobretudo do processo de elitização e desigualdades, decorrentes e existentes no território.

Por fim, considera-se este trabalho uma provocação para compreender as articulações da governança e do *placemaking* como formas de utilização da criatividade e do desenvolvimento territorial na contemporaneidade. Além disso, o mesmo pode estimular perspectivas socioespaciais e socioculturais, inclinadas para a concepção mercadológica, algorítmica e de autorregulação, que estão presentes no contexto das cidades criativas.

## REFERÊNCIAS

- BADENHORST, W. “Guidelines for the practice of participatory placemaking”. **URBACT** [2019]. Disponível em: <www.urbact.eu>. Acesso em 15/06/2022.
- BECK, U. **Sociedade de Risco**: Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BERTERO, C. O. “Réplica 2 – ‘O Que é um Ensaio Teórico?’”. **Revista de Administração Contemporânea**, vol. 15, n. 2, 2011.
- BOTELHO, A. “A produção do espaço e o empresariamento urbano: o caso de Barcelona e seu fórum das culturas de 2004”. **GEOUSP Espaço e Tempo**, vol. 8, n. 2, 2004.



BRADFORD, N. **Creative cities structured policy dialogue backgrounder**. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 2004.

BRANDÃO, C. “Pactos em territórios: Escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento”. **Organizações e Sociedade**, vol. 15, n. 45, 2008.

BURGOON, J. K. “The challenge of writing the theoretical essay”. In: ALEXANDER, A.; POTTER, W. J. (eds.). **How to publish your communication research**. New York: Sage, 2001.

COMISSÃO NACIONAL DA UNESCO. “Cidades criativas”. **Unesco Portugal** [2021]. Disponível em: <www.unescoportugal.mne.gov.pt>. Acesso em: 23/12/2022.

COVAS, M. M. C. M.; COVAS, A. M. A. “Cidades inteligentes e criativas e smartificação dos territórios: Apontamentos e reflexões”. **esenvolvimento Regional Em Debate**, vol. 10, 2020.

DALLABRIDA, V. R. **Teorias do desenvolvimento**: Aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba: Editora CRV, 2017.

EMMENDOERFER, M. L. **Empreendedorismo e inovação no setor público**. Brasília: ENAP, 2019.

EMMENDOERFER, M. L. *et al.* “Placemaking como vetor de desenvolvimento em uma sociedade pós-pandemia”. **Revista DELOS**, vol. 13, n. 37, 2020.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1978.

HALL, P. “Creative cities and economic development”. **Urban Studies**, vol. 37, n. 4, 2000.

MACHADO, A.; ANDRÉ, I. “Espaço público e criatividade urbana: O caso do Marais em Paris”. **Finisterra**, vol. 47, n. 94, 2012.

MARTINS, R. D.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. “A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território”. **Revista de Administração Pública**, vol. 44, n. 3, 2010.

MEDIOTTE, E. J. *et al.* “Planejamento público e gerenciamento de crises na pandemia da Covid-19 em destinos turísticos no Brasil: Ações sustentáveis ou reações econômicas?” **Dos Algarves a Multidisciplinary e-Journal**, n. 40, 2021.

MEETHAN, K. “Consuming (in) the civilized city”. **Annals of Tourism Research**, vol. 23, n. 2, 1996.

MINISTÉRIO DO TURISMO. “MTur e Unesco selecionam instituição para subsidiar a criação da Rede Brasileira de Cidades Criativas”. **Portal Eletrônico Gov.br** [2021]. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 15/06/2022.

QUEIRÓS, M. “Integrated urban revitalisation in Montreal: Lessons from local development initiatives”. **Finisterra**, vol. 45, n. 89, 2010.

RICHARDS, G.; DUIF, L. **Small cities with big dreams**: Creative placemaking and branding strategies. New York: Routledge, 2018.



RODRIGUES, M.; FRANCO, M. “Networks and performance of creative cities: A bibliometric analysis”. **City, Culture and Society**, vol. 20, 2020.

SENHORAS, E. M. (org.). **COVID-19 e Educação: Debates entre o Global e o Local**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020.

VAINER, C. “Cidade de exceção: Reflexões a partir do Rio de Janeiro”. **Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPTUR, 2021.

VAN BOOM, N. “Rebalancing the creative city after 20 years of debate”. *In*: HANNIGAN, J.; RICHARDS, G. (eds.). **The sage handbook of new urban studies**. London: Sage, 2017.



## BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano V | Volume 13 | Nº 37 | Boa Vista | 2023

<http://www.ioles.com.br/boca>

### Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

### Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

### Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima