



SESSÃO TEMÁTICA Nº 24 – INOVAÇÕES SOCIAIS E EXPERIMENTAÇÕES DEMOCRÁTICAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

CIDADES CRIATIVAS E DEMOCRACIA: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO FERRAMENTA DE APROFUNDAMENTO DEMOCRÁTICO

Arthur Cesar Valentim/Universidade Federal do ABC)

Resumo:

O presente trabalho discorre sobre abordagens contemporâneas de teorias democráticas que defendem a participação social como catalisadora do aprofundamento democrático na sociedade e sua convergência aos conceitos comumente encontrados na literatura acerca de cidades criativas – governança compartilhada, envolvimento dos cidadãos na geração e manifestação de ideias, e o planejamento participativo – assumindo a premissa de que a participação social é condição necessária para um território ser reconhecido como criativo. As grandes cidades mostram-se o local mais indicado para o desenvolvimento deste estudo devido à complexidade de interesses, multiplicidade de atores e problemas, e da proximidade em relação aos formuladores das políticas públicas locais típicas do planejamento urbano e, portanto, com maior potencial de participação dos cidadãos. Por meio da apresentação da relação entre as teorias selecionadas e, quando pertinente e possível, de casos ilustrativos empíricos, serão analisadas as principais questões referentes à participação social que formuladores de política pública transformadora de territórios por meio da criatividade devem estar atentos ao propor o desenho da política e seus respectivos mecanismos participativos que incentivem a inclusão e a qualidade da coordenação dos atores envolvidos. Como resultado, foram encontrados diversos conceitos comuns necessários tanto a construção de uma democracia pós-liberal como uma cidade criativa que foram materializados em casos empíricos: inclusão de população mais vulnerável no planejamento de ações; criação de narrativa e identidade para determinado território; atuação de agentes de mudança e associações na luta por espaços públicos; fomento à formação cidadã; e realização de protestos pouco convencionais contra mudança de regras de planejamento urbano sem consulta à população.

Palavras-chave: Democracia. Participação Social. Cidades Criativas. Territórios.

INTRODUÇÃO

A partir de meados do século XX, com o aumento da complexidade de problemas sociais, econômicos, e ambientais, cujas soluções são cobradas pela sociedade, o Estado, reconhecendo sua incapacidade em tratá-los, delega parcialmente a responsabilidade a outros atores, aumentando a dificuldade em exercer o controle sobre as políticas públicas. Como resultado, ocorreu uma transformação no seu papel de único responsável pela provisão de políticas públicas para um papel regulador em ambiente com múltiplos atores políticos e sociais. Desta forma, a participação da sociedade civil no exercício da democracia torna-se muito mais ampla do que apenas a escolha dos seus governantes, atuando na prestação de serviços públicos e até na formulação e implementação da política, fazendo com que a questão da governança ganhe contornos significativos no estudo de políticas públicas (MATTHEWS, 2014).

Entendendo governança como este complexo emaranhado de atores políticos que interagem para a formulação e implementação de políticas públicas com determinadas atribuições que podem se sobrepor e ter diferentes influências no que de fato será proporcionado à sociedade, a principal tarefa perene do Governo seria o gerenciamento e coordenação da diversidade de interesses defendidos por estes múltiplos participantes visando à manutenção do seu papel regulador (MATTHEWS, 2014).

Neste contexto, houve o “surgimento de práticas governamentais colaborativas ou de rede desenvolvidas a partir de processos participativos e consultivos em muitos países, especialmente na Europa e América Latina” (WU et. al, 2014, p. 19). Tais práticas envolvem ferramentas privadas na formulação e implementação das políticas públicas, abrangendo mercado, famílias e organizações não-governamentais, já que a participação e aceitação de todos os grupos de interesse impactados pela política pública são fundamentais, incluindo governança capaz de incorporar processos de baixo para cima, atendendo às expectativas de todos atores relevantes (WU et. al, 2014). Especificamente no Brasil, o aumento da participação social nas decisões relacionadas às políticas públicas ocorreu por meio de inovações institucionais a partir da Constituição de 88, sendo necessária maior diversificação dos mecanismos de coordenação entre os atores para alcançar a perspectiva da governança democrática, permitindo aprofundar e aprimorar a produção de políticas públicas (CAVALCANTE et.al, 2018).

CIDADES CRIATIVAS

O aprofundamento da democracia no sentido de uma efetiva participação dos cidadãos nas decisões encontra maiores condições de se desenvolver nas cidades, esfera administrativa “com vocação para abrigar classes criativas e proximidade dos formuladores de políticas

municipais dos habitantes da cidade, mais bem versados nos problemas (...) tornando o *locus* perfeito para experimentações e inovações” exercendo sua essência democrática no planejamento urbano de megacidades (HIRSCHL, 2020, p.18). Desta forma, a participação social é um dos pilares do conceito de cidades criativas, locais dinâmicos de inovação em que pessoas de diferentes estilos de vida são incentivadas à participação democrática para lidar de forma imaginativa com questões complexas, tomando decisões conscientes da interdependência econômica, social, ambiental e cultural de seus objetivos, utilizando-se da densidade populacional como ativo para esforços colaborativos afim de resolver os mais variados problemas urbanos desde habitação até preservação do ambiente, fazendo de suas comunidades lugares melhores de viver, trabalhar e se divertir (BRADFIELD, 2004).

A vinda da classe criativa para determinada região traz consigo estes valores, modificando o território pela criatividade, inovação que gera desenvolvimento econômico, requalificando a função do local em sua relação com outras áreas da cidade e, por esta razão, atrair a classe criativa para territórios degradados é uma estratégia amplamente utilizada em diversos grandes centros urbanos pelo mundo devido ao seu potencial em reabilitar o território rapidamente (FLORIDA, 2011). Por ser um valor intrínseco a esta classe, a estratégia utilizada em projetos planejados com esta intenção deve necessariamente prezar por uma governança colaborativa que seja dividida entre setor público (de preferência as esferas municipal, regional e nacional), setor privado, sociedade civil e organizações sem fins lucrativos, já que sem a participação de todos os atores o resultado fica comprometido (JOFRE, 20011). Ainda, a abordagem territorial (SAQUET, 2009), teoria que nos auxilia no entendimento da transformação dos territórios, ao tratar sobre territorialidade ativa, quando é utilizada a avaliação das condições de um território para que possam ser potencializadas por meio de projetos e programas de desenvolvimento, preconiza sua concretização por meio de organização política e planejamento participativo.

Por esta convergência entre a função da participação social nas novas abordagens de teorias democráticas, na abordagem territorial referente a processos de territorialidade ativa e na concepção de cidades criativas, este trabalho tem como objetivo identificar algumas questões específicas que exaltem a relação entre estas teorias, incluindo sua aplicação em casos empíricos quando pertinente e possível. Tal conteúdo tem a presunção de auxiliar formuladores de políticas públicas cujas intenções sejam a transformação de territórios por meio da criatividade a perceber quais são os fatores dignos de atenção no desenho das políticas e seus respectivos mecanismos participativos para incentivar inclusão e melhorar a coordenação dos atores envolvidos de forma a buscar aprofundamento da democracia no território e não apenas garantir os interesses da elite naquela reabilitação territorial, prevenindo a expulsão da população mais vulnerável e gentrificação – problemas comuns em transformações deste tipo. A comparação entre as teorias

democráticas pós liberais e as de cidades criativas foi efetuada por meio de pesquisa qualitativa com consulta bibliográfica, tendo como ponto de partida a análise de Sorensen e Torfeng, que classificou os teóricos democráticos pós-liberais em quatro grupos de acordo com a abordagem da governança em seus modelos.

ABORDAGENS DEMOCRÁTICAS CONTEMPORÂNEAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM CIDADES CRIATIVAS

As reflexões existentes sobre problemas e potenciais democráticos das redes de governança sugerem que elas contribuem no desenvolvimento de novas formas de democracia, exercendo importante papel suplementar à democracia representativa, promovendo flexibilidade, sendo meio de integração entre diversos atores em um sistema político policêntrico e global, e aumentando a legitimidade dos resultados ao mediar troca de conhecimento entre formuladores de política e stakeholders. Tais teorias democráticas, chamadas de pós-liberais, buscam nova percepção de democracia, com novas instituições e entendimento da ausência de demarcação bem definida entre Estado e sociedade (SORENSEN e TORFENG, 2008).

Já a perspectiva das teorias de democracia liberal não está alinhada a esta percepção, pois, segundo Sorensen e Torfeng (2008), suas duas vertentes (agregativa e integrativa) entendem que as redes de governança representam uma ameaça para a democracia. Por esta razão, apenas as teorias que reformularam as posições ontológicas básicas das teorias liberais, as chamadas de pós-liberais, foram destacadas pelos autores e colocadas em oposição às teorias de democracia liberal, recorte que se alinha à defesa da adoção de governança colaborativa em processos de reterritorialização (SAQUET, 2009) para termos maiores chances de atingirmos justiça social e ao posicionamento de Laundry (2011, p. 10), em que uma cidade só pode ser considerada criativa quando a criatividade espalha-se de maneira transversal e a administração pública traz inovações sociais, incluindo política e governança, dando ênfase a novas formas de participação social.

Tais teorias pós-liberais buscam por uma nova percepção de democracia, com novas instituições, entendendo que não há uma demarcação bem definida entre Estado e sociedade, entretanto, suas análises partem de pontos teóricos diferentes, podendo ser divididas em quatro grupos de acordo com a abordagem da governança baseada no conflito ou na cooperação e da ação humana voltada ao cálculo de benefícios ou de uma visão cultural (SORENSEN e TORFENG, 2008).

Os teóricos agrupados sob o conceito de democracia agonística, reconhecem-na “como forma de regular conflitos” combinada a “um entendimento integrativo da subjetividade como resultado dos processos sociais de formação de identidade que são modelados por articulações

hegemônicas contingentes” (SORENSEN e TORFENG, 2008, p. 243), ou seja, refutam que os atores tomam suas decisões baseados em cálculos racionais. “O principal objetivo da democracia é facilitar a contestação discursiva contínua” (MOUFFE, 1993 e CONNOLLY, 1991 apud SORENSEN e TORFING, p. 244) e, para que isto ocorra é fundamental transformar as relações antagonistas - em que os grupos discordantes sobre o rumo que determinada política pública deve tomar se enxergam como inimigos a serem destruídos - em relações agonísticas, onde os grupos que discordam entre si reconhecem-se como adversários e, apesar da oposição de ideias em questões substanciais e processuais, respeitam o direito e a legitimidade da expressão de outras opiniões (SORENSEN e TORFENG, 2008; MOUFFE 2005 apud MIGUEL 2014). Tal predomínio de relações agonísticas na sociedade é característica de cidades criativas, como explicita Jofre (2011, p. 64-67) ao afirmar que, para que uma localidade seja reconhecida como criativa, ela deve envolver todos os cidadãos na geração de ideias, com direito garantido de manifestação de todos os cidadãos; Richard Florida (2011, p.49) ao enfatizar a preferência das pessoas criativas por lugares diversificados, tolerantes e abertos a novas ideias e habilidades distintas; e Ana Carla Fonseca Reis (2011, p.273) ao destacar que entre os principais entraves à concretização da economia criativa em determinado território estão a “ausência de uma governança concertada entre público, privado e sociedade civil” e “restrições à livre circulação de informações, ideias e expressões”, características que prejudicariam o fomento ao agonismo como valor intrínseco à comunidade criativa.

Para proporcionar este ambiente de relações agonistas, Mouffe (2013, apud MIGUEL, 2014) defende o papel das instituições como canais para que os conflitos sejam expressados de forma agonística, sendo que deve-se atentar a “como as imagens discursivas das políticas públicas e as questões políticas em jogo produzem padrões de inclusão e exclusão” (MOUFFE 1993, 2000b e CONNOLLY 1995 apud SORENSEN e TORFING 2008, p.243). Tais preceitos relacionados às normas de governança democrática estão em consonância às condições que favorecem processos criativos de acordo com Pardo (2011, p. 89-90), como a necessidade de liberdade democrática em organizações públicas ou privadas, com exercício de cidadania livre e a prática de direitos e deveres democráticos, além de ambientes socialmente complexos em que, apesar da competitividade entre visões essencialmente distintas, diferenças possam coexistir positivamente, com alto grau de respeito e interação (relações agonistas), em uma cidade com sua própria personalidade de acordo com a multiplicidade dos indivíduos que a habitam.

Já o grupo enquadrado como democracia de resultados avalia a qualidade da governança democrática de acordo com a sua capacidade de atingir os resultados pretendidos. Fung e Wright (2003, apud SORENSEN e TORFING, 2008) defendem a teoria da Governança Participatória Empoderada (EPG), focada na deliberação, com a ideia de que “as instituições democráticas

devem ser julgadas por sua habilidade de resolver problemas de políticas públicas (...) de maneira mais efetiva do que arranjos institucionais alternativos” (SORENSEN e TORFENG 2008, p. 239). Para potencializar esta habilidade voltada à solução de problemas, a EPG (FUNG e WRIGHT, 2003 apud SORENSEN e TORFENG, 2008) prega as seguintes diretrizes nos desenhos das instituições democráticas, evitando conflitos que não contribuem para a solução dos problemas: desenho orientado ao problema que deseja sanar, abandonando as características que as tornam genéricas; processo político organizado para a participação bottom-up dos stakeholders, que aumentam o engajamento e a eficiência; e deliberação voltada a decisões que podem ser tomadas e implementadas por meio de ação coletiva, proporcionando compartilhamento de poder que contribui para o respeito mútuo (SORENSEN e TORFENG, 2008, p. 240). A liderança requerida nas cidades criativas também deve estar alinhada à solução de problemas, reconhecendo que “administrações públicas, empreendedores, cidadãos organizados e instituições sem fins lucrativos são todos essenciais para o desenvolvimento de uma governança avançada” (PARDO, 2011, p. 91), já que nenhuma das partes consegue enfrentar as mudanças e desafios urbanos sozinha, sendo necessário: relação respeitosa e envolvimento ativo de todos stakeholders na criação de soluções desde o seu diagnóstico; processos de planejamento estratégico permitindo construção de visões compartilhadas, consensos e sinergias (fundamentais para a ação coletiva); e lealdade e comprometimento na intervenção (PARDO, 2011).

Tal enfoque na solução de problemas é compartilhado por Young (2000), que enfatiza que esta solução deve ser justa e isto só pode ser mensurado pela análise do processo da tomada de decisão, já que não é possível um acordo universal em torno do bem comum, defendendo que os fatores a serem considerados seriam: a inclusão na discussão de todos os afetados pelos problemas em questão e a tomada de decisão efetuada de forma que não haja dominação de determinado grupo na escolha da solução (SORENSEN e TORFENG, 2008, p. 240). A inclusão de todos os atores sociais no debate político também é muito importante em projetos de reabilitação de territórios devido aos rearranjos inerentes ao processo, pois grupos que se sintam prejudicados podem exercer barreira significativa à sua realização de acordo com seu poder (SAQUET, 2009), esforço também entendido como fundamental por Pardo (2011) na gestão do potencial dos diversos grupos por políticas que prezem a inclusão social e desenvolvimento facilitando a economia criativa como instrumento de promoção de equidade e felicidade.

Uma ação realizada segundo os conceitos de cidades criativas foi a requalificação da área portuária do Rio de Janeiro em iniciativa denominada Porto Maravilha. Como uma das fórmulas para a solução dos problemas, Silva e Zenato (2017) ressaltam os esforços realizados para a integração da população vulnerável por meio do programa Porto Maravilha Cidadão (resultado do planejamento participativo da intervenção), responsável por ações de preparação destes

moradores para novas oportunidades, abrangendo requalificação profissional, habitação de interesse social, inclusão social e tecnológica, além de fomento ao microempreendedorismo local em parceria com o SEBRAE.

Os teóricos que entendem a democracia como “meio de regular as batalhas por poder entre autores autointeressados” (SORENSEN e TORFENG, 2008, p. 236) rejeitando que a inclusão e/ou contenção destas políticas possa surgir de dentro do Estado ou das instituições de democracia representativa se enquadrariam por Sorensen e Torfeng (2008) no grupo de democracia competitiva. Defendendo este ponto de vista, Etzioni-Halevy (1993, apud SORENSEN e TORFENG 2008) ressalta o papel das sub-elites semi-públicas no aprofundamento da democracia, funcionando como um controle adicional (além do efetuado por meio do processo eleitoral) das elites normativas, sendo figura central no exercício da pressão, estabelecendo um nível intermediário que funciona como elo entre as pessoas e estas elites, facilitando a mobilidade entre estes atores e proporcionando aos cidadãos desempenharem papel ativo nas políticas públicas sem se tornarem parte da elite política (SORENSEN e TORFENG, 2008, p. 237). Paul Hirst (2009, apud SORENSEN e TORFENG 2008) enxerga esta disputa por meio do seu modelo de democracia associativa com associações voluntárias suplementando a democracia representativa, em que estas competiriam para a prestação de serviços públicos e desempenhariam papel central no equilíbrio e conexão dos envolvidos em um processo de governança negociada e coordenação mútua ao conectarem-se umas às outras formando consociedades, englobando todos os cidadãos afetados pelas decisões com canais de influências distribuídos igualmente, suplementando aqueles oferecidos pelas instituições de democracia representativa (SORENSEN e TORFENG, 2008, p. 238).

Em relação às organizações deste nível intermediário entre Estado e sociedade, Richard Florida (2011, p. 315) argumenta que os períodos de transformação radical da sociedade são marcados pelo surgimento de novas classes econômicas (que atualmente seria a classe criativa) e que, quando os indivíduos desta classe trabalham conjuntamente são capazes de alcançar feitos extraordinários. Apesar da resistência de muitos dos membros da classe criativa, por entenderem que as formas tradicionais da política não conseguem mais dialogar com seus interesses, Florida (2011, p.316-17) coloca como responsabilidade desta classe conceber “novas formas de envolvimento cívico adequadas ao nosso tempo”, que só serão possíveis com a construção de grupo mais coeso e responsável, reconhecendo os interesses e preocupações compartilhados, inventando novas formas de ação coletiva, insuflando “nova direção às atuais instituições e entidades governamentais”, e exercendo pressão sobre as elites políticas sem se tornar parte delas conforme alegado pelos teóricos da democracia competitiva. Kageyama (2011) também destaca o papel dos criativos em envolver os cidadãos na política e influenciar a decisão governamental

por meio dos ativistas urbanos e agentes de mudança – indivíduos que, ao constatarem que o sistema não consegue atender suas necessidades, buscam concretizar mudanças na cidade, começando localmente, e ao perceberem que podem fazer diferença, sentem-se estimulados a atuar em rede, o que aumenta o impacto das ações, inspirando outros agentes em suas comunidades. Por meio de suas iniciativas, acabam exercendo pressão sob os líderes tradicionais, desviando parcela de poder a estas redes de ativistas urbanos e agentes de mudança, sendo que as grandes mudanças se tornam possíveis quando há envolvimento destes com os líderes políticos tradicionais.

Para ilustrar o comportamento de um agente de mudanças e seu impacto na transformação de um território criativo podemos verificar o que aconteceu no Baixo Augusta, região formada pelo trecho da rua Augusta mais próximo do centro, em processo de desvalorização e ponto de prostituição nos anos 2000, quando em meados de 2005, Facundo Guerra resolveu abrir uma casa noturna desvinculada da prostituição, o Vegas, em um ambiente de diversidade com públicos tão distintos quanto patricinhas, gays, manos e roqueiros, desencadeando um movimento que trouxe outras casas noturnas com o mesmo perfil para a região, atraindo a classe criativa para o novo território boêmio, gerando a revitalização da área por ter sido reconhecida como um território criativo, já com grande quantidade de empreendimentos imobiliários de alto padrão (SÉ, 2018). O próprio Facundo ressalta seu perfil de agente de mudança em uma cidade criativa pela sua intenção em criar espaços de sociabilidade, essencialmente locais para humanos se encontrarem, em entrevista para a Folha de São Paulo (2019). Outro exemplo é o da Associação Cultural Bloco Acadêmicos do Baixo Augusta, liderada por Alê Youssef e formada por empresários, moradores e artistas que se relacionam com a região, também responsável pelo bloco de carnaval de mesmo nome (criado em 2009) que sempre desfila com temas referentes a causas urbanas, LGBT e em defesa do espaço público. Com a sua oficialização como ONG em 2014, assume uma missão mais ambiciosa, a de lutar por uma cidade mais humana e pela ocupação dos espaços, sendo um dos atores da luta pelo Parque Augusta, território da região em que seria construído um empreendimento imobiliário, mas foi transformado em parque pela Lei Municipal nº 15.941/2013, após intensa reivindicação da população local, participação social típica de territórios criativos (SÉ, 2018, p. 136).

Para as teorias do grupo denominado democracia de comunidades, “em uma sociedade democrática, cidadãos são conectados por diálogo aberto e debate público partindo de um senso compartilhado de conectividade e identificação coletiva” e neste processo reconhecem o deslocamento do poder político do Estado-Nação para outras instituições inter e supranacionais ou de âmbito local, incluindo a sociedade civil, reduzindo-o a “apenas um dos muitos pontos competitivos e de sobreposições de identificação política” (SORENSEN e TORFENG, 2008, p.

241). Tais características são defendidas por teóricos de cidades criativas, como a centralidade da conexão entre cidadãos para seu reconhecimento e transformação como tal , tanto que diversos autores (LAUNDRY, 2011; VERHAGEN, 2011; FLORIDA, 2011) consideram como essência de uma cidade criativa a existência de locais públicos e semi-públicos que fomentem a interação entre indivíduos, potencializando novas ideias, e gerando novas conexões. Qualquer cidade pode tornar-se criativa em processo baseado na aspiração coletiva por um objetivo e a mobilização de esforços na sua realização em um “arranjo de corresponsabilidades que envolva governo, iniciativa privada e sociedade civil (...) na condução de uma boa comunicação” (LERNER, 2009 apud REIS 2011, p.50), pensamento alinhado à identificação coletiva e o deslocamento do poder político para outras esferas que não o Estado centralizado.

Ainda, as teorias de democracia de comunidades reconhecem a complexidade e multiplicidade do processo de governança, sendo necessárias novas normas e instituições democráticas para o estabelecimento de conexões de diversos elementos diferentes de identificações e orientações coletivas (SORENSEN e TORFENG, 2008), assim como alguns dos fatores necessários e relevantes para o processo de tornar a cidade criativa, justamente trabalhar a “sociodiversidade (diversidade de idades, rendas, usos, funções e tipologias)” e a identidade do público envolvido na transformação (LERNER, 2009, apud REIS, 2011, p. 50). Também argumentam que “debates fundamentados levam à construção de histórias compartilhadas do passado, presente e futuro que rendem significativo comportamento coletivo possível” (MARCH e OLSEN, 1995; SANDEL 1996 apud SORENSEN e TORFENG, 2008), então sua principal tarefa seria “estabelecer conexões e pontes entre identidades políticas, narrativas e comunidades” (SORENSEN e TORFENG, 2008, p.242). Para Lerner (2011, p.40), a cidade deve ter o ímpeto de resolver seus problemas e um sonho, que será o indutor da aspiração coletiva, e esse processo terá a sinergia para gerar a criatividade unindo governo, setor privado e sociedade civil para que a cidade resolva seus problemas e torne o sonho realidade com a perspectiva da cidade sendo construída e contada na integração entre “camadas do passado, do presente e do futuro” explicitadas também pelo desenho urbano e na recuperação de áreas marginalizadas (REIS, 2011, p.50), relacionando-se com a principal tarefa destacada por March e Olsen (1995 apud SORENSEN e TORFING, 2008) e Sandel (1996 apud SORENSEN e TORFING, 2008).

A importância das conexões e pontes entre identidades políticas, narrativas e comunidades é percebida nos projetos de reabilitação de territórios degradados que conseguiram projetar uma ideia de futuro, respeitando e valorizando a identidade do lugar pelo passado e presente construídos, como foi o caso do Porto Maravilha (RJ). Na reabilitação portuária, o Museu do Amanhã - com projeto de arquitetura de grife do mundialmente conhecido Santiago Calatrava - foi o monumento âncora símbolo do futuro ao qual o território estava determinado a seguir,

acompanhado pela restauração de monumentos históricos culturais da região com reuso cultural (SILVA E ZENATO, 2017), o que demonstrou o à exaltação às histórias construídas no passado, contribuindo para o orgulho cívico e identidade dos habitantes (FLORIDA, 2011)

Como contribuição para a análise do aprofundamento democrático possível pela ampliação da participação social, temos o “participacionismo”, definido por Lavallo (2016, p. 74) como o conjunto de teorias que situam “a participação em posição vertebral no modelo ou proposta sustentado no campo da teoria democrática”. O autor reconhece que a participação política formal é ponto de partida necessário, mas geralmente insuficiente por não acolher de forma equânime os diferentes grupos interessados em cada uma das políticas públicas devido à desigualdade política entre os membros de acordo com seu poder econômico. Por esta razão, busca enquadrar a participação como remédio deste problema, não aceitando a postura das teorias democráticas tradicionais de tratarem-no de forma irrelevante por ser considerado inerente à democracia representativa (LAVALLE, 2016). Para Pardo (2011), a qualidade da governança democrática e equitativa com exercício da cidadania livre é essencial para uma localidade criativa, sendo a participação social central para seu reconhecimento.

A participação social contribuiria para o aprofundamento da democracia, por sua “função substantiva quanto à formação do próprio cidadão e de suas capacidades de atuação política” (LAVALLE, 2016, p.185), sendo escola de cidadania que traz impactos no funcionamento das instituições democráticas e na relação destas com os cidadãos, além do engajamento destes na vida pública com reprodução na vida privada, incluindo o local de trabalho. Os efeitos desta formação combinados a mecanismos de afinidade e proximidade ou de indução institucional e/ou organizacional geram resultados substantivos, e estes resultados servem como motivação para que a participação social busque ampliar a sua influência, com a maioria dos autores do “participacionismo” entendendo participação como igualdade política, sendo meio para conquistar igualdade econômica pela possibilidade em definir diretrizes e matérias fundamentais à alocação de recursos públicos, iniciando-se nas áreas mais importantes da vida dos indivíduos, e sendo ampliados de escala de acordo com suas capacidades e engajamentos crescentes a partir dos efeitos observados (LAVALLE, 2016, p. 186 -188, 192, 198). Para a avaliação do desenvolvimento democrático de determinado território, de acordo com Norberto Bobbio (2019), deve ser verificado se o cidadão pode exercer o seu “poder de voto” (participação ativa) nos locais onde exerce sua vida privada (escola, trabalho, clube, entre outros), já que apenas o direito ao voto eleitoral seria insuficiente para esta verificação, em conformidade com o exercício da cidadania nas áreas mais importantes da vida.

O comportamento de buscar construir o próprio futuro e de sua comunidade é uma das principais características de uma comunidade criativa com iniciativa e esforços colaborativos para

solucionar questões que influenciam em suas vidas, melhorando, constantemente, a qualidade de vida nos territórios em que vivem (Bradfield, 2004). Já Laundry (2011), reforça que Bill Strickland entende que os estímulos de uma cidade criativa à abertura mental, imaginação e participação pública causam grandes impactos na cultura organizacional, ambos de acordo com o fundamentado por Lavallo (2016) sobre os efeitos de estimular a participação social.

Exemplo de cidade que adotou tais medidas formativas foi Bogotá, em seu “Plano de Desenvolvimento 2008-2012, Bogotá Positiva para Viver Melhor” por meio da linha estratégica denominada “Amor por Bogotá”, com o objetivo de “favorecer a convivência cidadã e a cultura democrática, ampliando a governança” (REIS 2011, p. 103-105) por meio da apropriação da cidade e do patrimônio coletivo, participação democrática e respeito à diversidade, realizando semanas com temas específicos de interesse da população (mobilidade, ambiente, convivência, etc). A eficácia de tal medida é de difícil mensuração, mas apenas sua existência já serve para ilustrarmos o fomento à formação cidadã pelo incentivo à participação dos indivíduos no debate público e respeito à diferença em cidades criativas (REIS 2011).

Estudos mais recentes do “participacionismo” trouxeram uma ruptura a respeito dos pressupostos unitários, trocando um modelo de democracia participativa pelo foco nas experiências de inovação participativa, majoritariamente em governos locais, com a multiplicação de diferentes modalidades, surgindo a dificuldade em definir os parâmetros para a avaliação do caráter democrático destas inovações e seu respectivo alcance (LAVALLE, 2016). Tais experiências em governos locais estão em consonância ao que se espera de uma cidade criativa, de acordo com Laundry (2011), em que as novas formas de fazer incluem à administração governamental, sendo bem-vindas a criação de novas formas de relacionar-se com a sociedade para estimular a participação social.

Entre os mecanismos destacados por Lavallo (2016) para ampliação da participação, encontra-se a formação para cidadania, fortalecimento de associações da sociedade civil, descentralização com fomento à participação em microescalas, e desenho institucional personalizado de forma a diminuir distorções que perpetuam desigualdades. A imposição de tetos e pisos para financiamentos de campanhas ou para número de participantes de determinado grupo na definição das políticas para evitar que interessados sejam marginalizados ou elites privilegiadas são medidas específicas que podem ser citadas, assim como a substituição da auto seleção dos participantes do debate de determinada política por um recrutamento dirigido ou aleatório, mas tais ações contribuem com pouco ou nenhum resultado direto ao serem analisadas as deliberações em torno das políticas públicas (LAVALLE, 2016, p.179).

Em uma cidade criativa, “um grupo não pode monopolizar o poder econômico e político (...) não deve governar com base na exclusão do outro (...) o poder é reforçado pela justiça e pela

equidade, ele valoriza diferenças” (STRICKLAND, 2011, p.51), legitimando o emprego dos mecanismos citados por Lavalle (2016) em cidades que tenham como objetivo tornarem-se criativas.

Identificando abordagens políticas emergentes mais radicais em planejamento e governança, dadas as limitações das visões integrativas baseadas em consenso, Klaus Frey e Rainer Randolph (2019) defendem a necessidade de arenas políticas e práticas de planejamento inclusivas e contestatórias, onde a natureza conflitiva da governança possa se manifestar por meio de perspectivas agonísticas e subversivas. A contribuição do agonismo estaria nos esforços para conduzir o processo deliberativo de políticas públicas de maneira a “assegurar a coexistência de competição e cooperação no planejamento e governança”, dirimindo os comportamentos antagonistas de exclusão de determinados interessados, gerando os “consensos conflitivos” que seriam limitados no tempo, permitindo a presença das posições dissonantes (Mouffe, 2014, p. 28 apud FREY e RANDOLPH, 2019, p. 44). Pela premissa de Mouffe de acatar os arranjos institucionais e seus princípios democráticos éticos, movimentos mais radicais rejeitam o agonismo, já que estes arranjos e princípios são as causas básicas da ação subversiva (FREY e RANDOLPH, 2019, p. 51).

Por acreditar que os mecanismos de participação social são criados apenas como alibi para decisões da elite, Miraftab defende que o foco do “planejamento insurgente” esteja nas práticas de planejamento dos cidadãos e suas comunidades locais (MIRAFTAB, 2018 apud FREY e RANDOLPH, 2019) de forma a questionar a omissão do governo na provisão de serviços públicos e a apropriação espacial hegemônica e dominante imposta aos cidadãos comuns (HOLSTON, 2009; RANDOLPH, 2017 apud FREY e RANDOLPH, 2019). Desta forma, por não acreditarem na efetividade da ocupação dos espaços cedidos pelo governo para sua participação no planejamento das políticas públicas, que seriam os “*invited places*”, os pobres, por meio de ação coletiva, utilizam também outras formas de se manifestar confrontando as autoridades e desestabilizando o status quo nos “*invented places*”, determinando suas próprias formas de participação e possibilitando a formação de um novo senso comum em busca de um futuro mais justo (MIRAFTAB 2018 apud FREY e RANDOLPH, 2019, p. 51).

Segundo Saquet (2009), partindo do espaço, há o processo de construção do território por meio da manifestação de relações de poder, redes e identidades, e a literatura de Cidades Criativas trata da questão da apropriação espacial da elite dominante na reabilitação de territórios degradados, manifestada primeiramente, na especulação imobiliária (REIS e URANI, 2011, p. 37) típica do processo de transformação criativa de qualquer região e, posteriormente na expulsão dos moradores mais vulneráveis do território devido à elevação de preços dos imóveis e aluguéis com a reocupação por indivíduos da elite – a gentrificação consequente caso não seja tomada

nenhuma medida para evitá-la (QUEIROS, 2007). Entretanto, Florida (2011) enfatiza que a gentrificação não é bem-vinda, já que esta ameaça a presença da criatividade e diversidade, catalisadores da inovação e desenvolvimento econômico dos territórios.

Uma situação que corrobora formas de manifestação fora dos espaços formais de participação que confronte as autoridades e status quo em cidades reconhecidamente criativas ocorreu em São Francisco (EUA) no verão de 2000, quando um grupo de artistas, moradores e comerciantes formou uma coalizão para se posicionarem contra o desenvolvimento do setor de alta tecnologia nos bairros SoMa e Mission, com consequente gentrificação. Seus métodos afrontavam o poder governamental local por meio da realização de comícios e protestos transgressores ao ponto de destruírem um computador com um taco de beisebol em frente à sede da prefeitura, conseguindo espalhar o movimento por toda a cidade (FLORIDA, 2011, p. 290).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da comparação entre as teorias democráticas contemporâneas focadas na participação social como ação que enriquece a democracia e as teorias de cidades criativas e abordagem territorial, foram encontrados diversos conceitos em comum, independentemente do entendimento de democracia dos modelos democráticos e de suas abordagens da governança baseada no conflito ou cooperação e da ação humana, voltada à racionalidade econômica ou à cultura, e até mesmo de modelos que rejeitam os canais de participação formais para a efetividade de uma democracia realmente participativa. Tais conceitos, que foram amplamente explicitados no desenvolvimento deste artigo, podem ser conferidos na tabela resumo comparativa (Tabela 1) na próxima página e trazem um panorama geral das questões que devem ser observadas por formulador de política pública que deseje transformar determinado território por meio da criatividade e atração da classe criativa, fomentando a utilização de mecanismos de incentivo à participação social mais adequados a uma governança colaborativa de maneira mais justa e equânime possível em cada contexto, de acordo com as premissas de uma cidade criativa.

Para um melhor entendimento da forma como estes conceitos podem ser aplicados, casos empíricos relacionados a alguns dos conceitos explicitados foram apresentados, a saber: Porto Maravilha, requalificação da área portuária da cidade do Rio de Janeiro, em que houve inclusão da população mais vulnerável no planejamento com ações específicas para fomentar o aproveitamento das oportunidades afim de evitar a gentrificação e a criação de um olhar do território para o futuro (construção do Museu do Amanhã) sem deixar de valorizar o passado (revitalização de monumentos históricos para uso cultural) contribuindo para sua narrativa e identidade; o surgimento do Baixo Augusta como um bairro criativo de São Paulo, com o papel exercido pelos agentes de mudança, incluindo a criação de uma associação e a luta pelos espaços

públicos, representada pela criação do Parque Augusta; o fomento à formação cidadã por meio da estratégia “Amor à Bogotá” que incentivou a participação da população em debates relacionados ao seu cotidiano, valorizando a cultura democrática e ampliando a governança na capital boliviana; e a coalizão de criativos em São Francisco (EUA) que organizaram uma série de comícios e protestos pouco convencionais na luta contra o desenvolvimento do setor de tecnologia em dois bairros do território da cidade.

Uma constatação importante é que aplicar os conceitos de cidades criativas em determinado território aprofunda democracia, pelos incentivos à participação cidadã, não apenas no âmbito da atuação em torno das políticas públicas implementadas por entidades governamentais, mas no estímulo a manifestar suas ideias nas suas relações da vida privada, sendo ativos na construção do *ethos* criativo em toda a sociedade, por permear os mais diversos aspectos da vida. Por outro lado, novas ações que incentivem participação social, com destaque para as de âmbito local, estão também, contribuindo, de alguma forma, para o desenvolvimento de uma cidade criativa, já que a inovação na gestão pública e a qualidade da governança democrática e equitativa são alguns de seus pilares.

A limitação deste estudo em explicitar quais seriam de fato as ferramentas a compor o desenho das políticas voltado à solução dos problemas, participação *bottom-up* dos envolvidos desde o diagnóstico, coordenação dos atores, deliberação para o que for possível ação coletiva, e equidade de poder político justifica-se pela necessária análise do complexo contexto em que a política pública esteja inserida e a multiplicidade de modalidades possíveis. Entretanto, ao seguir as diretrizes destacadas, estudos voltados para um território específico podem aumentar a possibilidade de encontrar os mecanismos mais coerentes com a realidade que deseja transformar, aproveitando suas potencialidades e evitando causar distorções que amplifiquem as desigualdades existentes.

Tabela 1 – Resumo da convergência entre as teorias apresentadas

Teoria Democrática	Conceitos Democráticos	Conceitos de Cidades Criativas e Abordagem Territorial	Autores
Democracia Agnóstica	Facilitação da contestação discursiva contínua; instituições como canais para expressão de conflitos de forma agonística; e oposição de ideias (questões substanciais e processuais) com respeito ao direito e legitimidade da expressão de outras opiniões.	Localidade criativa envolve todos cidadãos na geração de ideias, com direito garantido de manifestação.	Jofre
		Criativos preferem lugares diversificados, tolerantes, e abertos a novas ideias e habilidades distintas.	Florida
		Restrições à livre circulação de informações, ideias e expressões são entrave à concretização da Cidade Criativa.	Reis
		Liberdade democrática em organizações públicas e privadas, prática de direitos e deveres democráticos em locais com alto grau de respeito e relação entre os diferentes de forma positiva.	Pardo

Democracia de Resultados	Foco na deliberação para solução de problemas; valorização dos pontos em que pode haver ação coletiva; inclusão de todos afetados pela política; e ausência de dominação de um grupo.	Liderança voltada à solução de problemas e crença de que apenas com todos os atores (públicos, privados e sociedade civil) envolvidos é possível enfrentar os desafios urbanos.	Pardo
		Inclusão de todos atores sociais em ações de reabilitação de territórios para consenso e ausência de barreiras posteriores.	Saquet
		Gestão dos diversos potenciais por políticas que prezem inclusão social e Economia Criativa como promoção de equidade.	Pardo
Democracia Competitiva	Papel das sub-elites em controle adicional das elites normativas exercendo elo entre as pessoas e estas elites; associações com papel central no equilíbrio e conexão dos envolvidos, proporcionando papel ativo dos cidadãos nas políticas.	Prega trabalho conjunto da classe criativa em novas formas de envolvimento cívico para ação coletiva e alcance de feitos extraordinários, insuflando nova direção às instituições governamentais.	Florida
		Ativistas urbanos e agentes de mudança inspirando outras pessoas e exercendo pressão sobre os líderes políticos por meio da concretização de melhorias para a cidade.	Kageyama
Democracia de Comunidades	Reconhecimento da complexidade e multiplicidade da governança; novas normas e instituições devem proporcionar a conexão de cidadãos por diálogo aberto e debate público fundamentados levando à construção de histórias compartilhadas do passado, presente, e futuro e gerando identificação coletiva.	Cidade com sonho indutor da aspiração coletiva na perspectiva de sua construção e contada na integração entre camadas do passado, do presente e do futuro explicitadas pelo desenho urbano.	Reis e Lerner
		Centralidade da conexão entre cidadãos e lugares públicos e semi-públicos que fomentem interação.	Laundry, Florida, e Verhagen
		Trabalhando a sociodiversidade, a cidade pode tornar-se criativa a partir da aspiração coletiva e arranjo que envolva governo, iniciativa privada e sociedade civil com uma boa comunicação.	Reis e Lerner
Participacionismo	Participação é central no modelo; insuficiência da participação política formal em acolher de forma equânime todos interessados devido à desigualdade política dos grupos de acordo com seu poder econômico.	Qualidade da governança democrática e equitativa com exercício de cidadania livre e participação social são características essenciais de uma cidade criativa.	Pardo
Participacionismo - Formação	Participação como função substantiva da formação do cidadão e suas capacidades de atuação política, com impactos nas instituições democráticas, relação com os cidadãos e engajamento destes, incluindo local de trabalho.	Estímulos de uma cidade criativa à abertura mental, imaginação e participação pública causam impactos na cultura organizacional.	Laundry e Strickland
		Cidadãos estimulados a exercer esforços colaborativos para solucionar questões dos territórios em que vivem.	Bradfield
Participacionismo - Inovação	Experiências de inovação participativa de governos locais de naturezas distintas: formação, fortalecimento de associações, descentralização e fomento à participação em microescalas, e desenho institucional personalizado para reduzir desigualdades.	Novas formas de fazer de uma cidade criativa incluem à administração governamental buscando estimular a participação social.	Laundry
		Em uma cidade criativa não pode haver um grupo monopolizador dos poderes político e econômico que exclua outros grupos, já que o poder é reforçado pela justiça e equidade, valorizando as diferenças.	Strickland
Planejamento Insurgente	Rejeição pelos arranjos institucionais e seus princípios democráticos éticos que não promovem participação real intencionalmente, buscando confrontar o status quo e as	Construção do território por meio da manifestação de relações de poder, redes e identidades com grande poder do capital imobiliário e expulsão da população mais vulnerável, processo chamado de gentrificação que não é bem-vindo por	Florida, Reis e Urani, Queiros, e Saquet

	autoridades por meio da determinação de formas de participação próprias, os “ <i>invented places</i> ”.	ameaçar a presença da diversidade e criatividade, catalisadores da inovação e desenvolvimento econômico dos territórios.	
--	---	--	--

Fonte: elaborada pelo autor

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro/São Paulo. Paz e Terra, 2019.

BRADFIELD, Neil. **Creative cities: structured policy dialogue backgrounder**. Ottawa, Canadian Policy Research Networks Inc, 2004. Disponível em: http://www.urbancenter.utoronto.ca/pdfs/elibrary/CPRN_Creative-Cities-Backgr.pdf. Acesso em: 06 jun 2019

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil**. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea/ENAP, 2018, p. 59-84.

FLORIDA, Richard. **A Ascensão da classe criativa**. Porto Alegre: L&PM, 2011.

GUERRA, Facundo. **Rei da Noite, Facundo Guerra marca a ascensão e queda do centro paulistano** [Entrevista cedida à] Pedro Diniz. Folha de São Paulo, Ed. de 14 jan de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/01/rei-da-noite-facundo-guerra-marca-a-ascensao-e-queda-do-centro-paulistano.shtml>. Acesso em: 25 jan 2021.

HIRSCHL, Ran. **A Constituição das Megacidades**. [Entrevista cedida à] Bianca Tavolari. Revista 451, Ed. 40, dez. 2020, p. 18.

JOFRE, Avril. **Cidades Criativas ou Bolsões Criativos? Reflexões da África do Sul**. In: REIS, Ana Carla Fonseca; KAGEYAMA, Peter (Orgs.). Cidades criativas: perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011, p. 60-69.

KAGEYAMA, Peter. **Cidades Criativas**. In: REIS, Ana Carla Fonseca; KAGEYAMA, Peter (Orgs.). Cidades criativas: perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011, p. 54-59.

LAUNDRY, Charles. **Prefácio Cidade Criativa: a história de um conceito**. In: REIS, Ana Carla Fonseca; KAGEYAMA, Peter (Orgs.). Cidades criativas: perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011, p. 7-15.

LAVALLE, Adrian G. **Participação, (des)igualdade política e democracia**. In: Luis Felipe Miguel (ed.) Desigualdades e democracia, 2016, p. 171-202.

LERNER, Jaime. Qualquer Cidade Pode Ser Criativa. In: REIS, Ana Carla Fonseca; KAGEYAMA, Peter (Orgs.). Cidades criativas: perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011, p. 38-43.

MATTHEWS, Felicity. **Governance and state capacity**. In: The Oxford Handbook of Governance (edited by David Levi-Faur), Oxford University Press, 2014, p. 281-293.

MIGUEL, Luis Felipe. **Consenso e conflito na teoria democrática: para além do “agonismo”**. Lua Nova, n. 92, 2014, p. 13-43.

PARDO, Jordi. **Gestão e Governança nas Cidades Criativas**. In: REIS, Ana Carla Fonseca; KAGEYAMA, Peter (Orgs). Cidades criativas: perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011, p. 84-93.

QUEIRÓS, J. **O Lugar da cultura nas políticas de reabilitação de centros urbanos: apontamentos a partir do caso do Porto**. In: Conferência Internacional de Jovens Pesquisadores Urbanos, 1. ISCTE, 2007, Lisboa. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/54383/2/ISWP172007000122616.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019

RANDOLPH, R.; FREY, K. **Planning and Governance: towards radical political approaches**. In: Ayda Eraydin & Klaus Frey (eds.) Politics and conflict in governance and planning: theory and practice. New York / London: Routledge, 2019, p.38-55.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Cidades Criativas: análise de um conceito em formação e da pertinência de sua aplicação à cidade de São Paulo**. 2011. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-08042013-091615/publico/Tese_Ana_Carla_Fonseca_Reis.pdf . Acesso em: 17 janeiro 2021.

STRICKLAND, Bill. **Cidade Criativa**. In: REIS, Ana Carla Fonseca; KAGEYAMA, Peter (Orgs). Cidades criativas: perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011, p.50-53.

REIS, Ana Carla Fonseca; URANI, André. **Cidades Criativas – perspectivas brasileiras**. In: REIS, Ana Carla Fonseca; KAGEYAMA, Peter (Orgs). Cidades criativas: perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011, p. 30-37.

SAQUET, Marcos. **Por uma abordagem territorial**. In: SAQUET, M. e SPOSITO, E. (Org.). Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 73-94.

SÉ, Marília Reis. **Práticas Sócio-espaciais no espaço urbano: reflexões cruzadas entre o Baixo Augusta- São Paulo/Brasil e a Alameda de Hercules – Sevilha/Espanha**. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2018. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-03092018-100300/en.php>. Acesso em: 30 maio 2019.

SILVA, André S.; ZENATO, Caroline. **Requalificação de espaços residuais portuários no Brasil: Os Casos do Porto Maravilha e do Cais José Estelita**. Cidades, Comunidades e Territórios, Lisboa, n. 35, p.39-60, jan. 2017. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/13208>. Acesso em: 04 nov. 2020.

SØRENSEN, Eva, & TORFING, Jacob. **Theoretical approaches to democratic network governance**. In: E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), Theories of democratic network governance. Houndmills, New York: Palgrave MacMillan, 2008, p. 233-246.

VERHAGEN, Evert. **Qualidade Líquida de Cidade.** In: REIS, Ana Carla Fonseca; KAGEYAMA, Peter (Orgs). Cidades criativas: perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011, p. 106-115.

WU, Xu; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos.** Brasília: ENAP, 2014.