



UFRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICA E PLANEJAMENTO URBANO

DAPHNE COSTA BESEN
Orientador: Prof. Dr. Luis Régis Coli Silva Junior

**DESCONSTRUINDO A TRANSFERÊNCIA DE BOAS PRÁTICAS URBANAS:
PODE O SUL GLOBAL PLANEJAR?**

RIO DE JANEIRO
2018

DAPHNE COSTA BESEN

**DESCONSTRUINDO A TRANSFERÊNCIA DE BOAS PRÁTICAS URBANAS:
PODE O SUL GLOBAL PLANEJAR?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Política e Planejamento Urbano.

CONCEITO:

A

ORIENTADOR:



Prof. Dr. Luis Régis Coli Silva Junior
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR

Resumo

Este trabalho tem como objetivo desenvolver um estudo acerca da difusão, mobilidade e transferência de políticas urbanas na atualidade, como se dá esse processo e suas consequências para os estudos urbanos e também para as cidades receptoras desses projetos urbanísticos. Buscaremos responder às inquietações trazidas pelo processo de transferência de políticas urbanas, principalmente o fluxo Norte-Sul Global ao analisar como ocorre essa transferência, uma vez que os contextos são muito diferentes. A inspiração teórica encontra-se nas ideias de Ananya Roy sobre o Sul Global e completando esse debate, utilizamos o pós-colonialismo para explorar o processo de transferência de políticas urbanas. Por fim, concluímos que o Sul Global deve ter mais espaço na teoria urbana para produção de conteúdo e de suas próprias soluções, levando em conta contextos específicos, inclusive dentro do grupo de cidades do Sul Global.

Palavras-chave: Políticas urbanas; transferência; Sul Global; pós-colonialismo.

Abstract

The main objective of this paper is to develop a study about the diffusion, mobility and transfer of urban policies, how this process occurs and its consequences to the urban studies and also to the cities that receive these urban projects. We will seek to answer the concerns brought by the process of urban policy transfer, mainly the North-South flow when analyzing how this transfer occurs once the contexts are so different. This paper's theoretical inspiration lies on the ideas of Ananya Roy about the Global South. To complement this debate, we also use the post-colonialism to explore the urban policy transfer process. Finally, we conclude that the Global South should have more space in the urban theory to produce content and its own solutions, taking into consideration specific contexts, including the ones in the group of cities from the Global South.

Keywords: Urban policies; transfer; Global South; post-colonialism.

Introdução

“A cidade do século 21 é um camaleão, criando novos centros, novas margens e fronteiras” (ROY, 2009, p. 827). Essa afirmação de Roy (2009) discorre sobre as metrópoles da atualidade, que são dinâmicas ao ponto de crescer rapidamente e adaptar-se às necessidades e exigências da globalização com grande facilidade (ROY, 2009). Essa cidade participa intensamente da globalização, dos seus fluxos, circuitos e trocas, desempenhando papel de ator no sistema internacional. Ainda, essa cidade-camaleão está aberta a diferentes processos, transferências, influências e trocas que ajudam na construção do seu espaço urbano.

O território urbano sofre hoje diversas influências além do planejamento urbano *stricto sensu*, e a globalização é um dos fatores que mais tem impactado esse processo. Como consequência, a prática da transferência de políticas, em especial políticas urbanas, tem se tornado frequente e as cidades do Sul Global são as que mais tem sofrido com esse processo. Podemos hoje dizer que as políticas urbanas são muitas vezes inseridas globalmente e o circuito global de transferência de políticas influencia a governança de cidades específicas (MCCANN; WARD, 2011).

Projetos, programas e políticas públicas elaborados por governos locais são apresentados no exterior por meio de agências multilaterais, redes de cidades e organizações internacionais como “boas práticas” (do inglês, *best practices*) e mostrados ao mundo como exemplos concretos a serem seguidos por outras cidades (SÁNCHEZ, 2009). Em sua grande maioria são as cidades do Sul Global que “adotam” essas melhores práticas, ao passo que cidades desenvolvidas as exportam.

Nas palavras de Jacobs (2011), “As cidades são um imenso laboratório de tentativa e erro, fracasso e sucesso, em termos de construção e desenho urbano” (JACOBS, 2011, p. 5). Cada cidade apresenta seus problemas baseados em causas específicas daquele território, daquela história e a replicabilidade de políticas urbanas como um produto universal ignora todo esse processo de especificidades urbanas.

As cidades do Sul Global são o centro da ordem global que está sendo criada e recriada pela revolução urbana (ROY, 2014). Dessa forma, o urbanismo do Sul Global deve ser hoje considerado como urbanismo global (ROY, 2014). Mas, será que as experiências dessas cidades estão configurando o núcleo teórico da análise urbana (ROY, 2009)? Não é

isso que notamos na prática, quando a teoria urbana tem sido em sua grande maioria produzida por países desenvolvidos e exportada para as cidades do Sul Global.

As abordagens críticas para um urbanismo do Sul Global apresentam um desafio para reconfigurarmos e repensarmos nossas noções e práticas (OLDFIELD, 2014). O que mais falta no nosso conhecimento urbanístico é trabalhar a noção de urbanismo planetário e a ideia de que o planejamento urbano é sempre variável, polimórfico e com influências históricas (OLDFIELD, 2014).

O objetivo geral deste trabalho é desenvolver um estudo acerca da difusão, mobilidade e transferência de políticas urbanas na atualidade, como se dá esse processo e suas consequências para os estudos urbanos e também para as cidades receptoras desses projetos urbanísticos. Ao longo deste artigo, buscaremos responder às inquietações trazidas pelo processo de transferência de políticas urbanas, principalmente o fluxo Norte-Sul Global. Como se dá essa transferência, uma vez que são contextos tão diferentes?

Buscando atingir os objetivos de pesquisa e analisar como se dá a difusão, mobilidade e transferência de políticas urbanas na atualidade, a inspiração teórica deste trabalho encontra-se nas ideias desenvolvidas por Ananya Roy a respeito do urbano no Sul Global. Complementando os debates trazidos por Roy, utilizamos também o pós-colonialismo, por meio de Edward Said e Gayatri Spivak para explorar o processo de transferência de políticas urbanas.

A primeira seção do artigo explora os autores que trabalham com (1) os conceitos de transferência de políticas e, a partir desse entendimento, analiso (1.1) conceitos de melhores práticas e cidades-modelo e em seguida, (1.2) como a globalização e as cidades globais fazem parte desse processo. A segunda seção do artigo aborda a questão do (2) Sul Global na difusão de políticas urbanas e também o caso da Nova Agenda Urbana do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – ONU-Habitat (2.1), finalizando com as teorias pós-coloniais (2.2).

1. Difusão, mobilidade e transferência de políticas urbanas: o que é e como ocorre este processo?

A política urbana deve ser compreendida em um contexto mais amplo, pois muitos fatores externos à política urbana colaboram para sua implementação na prática, como é o caso da difusão e transferência de políticas internacionais, das “melhores práticas”

internacionais desenvolvidas por distintas cidades e disseminadas de forma ampla, assim como pelas diversas consequências da globalização (MCCANN; WARD, 2011).

A política urbana tem uma forte relação com a globalização e, com isso, não pode ser interpretada apenas por meio do local ao qual ela é inserida e desenvolvida, pois extrapola as fronteiras do local, sofrendo interferências globais (MCCANN; WARD, 2011). Os mecanismos para que esse processo ocorra são diversos, podendo eles ser intencionais ou não-intencionais. Podemos citar como exemplos dessa relação local-global no meio urbano a transferência de políticas e as “boas práticas” (MCCANN; WARD, 2011).

Existem tendências globais na política urbana: cada cidade do mundo está desenhando seu espaço urbano e alguns casos são reconhecidos como de sucesso, enquanto outros nem tanto (MCCANN; WARD, 2011). Uma vez que casos de sucesso são trazidos ao público, governos de todo o mundo, organizações, redes e agências internacionais podem trabalhar para que esse *case* seja difundido (MCCANN; WARD, 2011).

Assim, os tomadores de decisão parecem estar sob pressão para movimentarem-se e estarem ligados às últimas tendências da moda urbana e essas ideias se tornam “soluções” quando difundidas para outras cidades (MCCANN; WARD, 2011). “Boas práticas” são assim vendidas, divulgadas e difundidas internacionalmente como soluções para os governos e esse processo faz muitas vezes com que atores políticos se comportem como agentes de transferência ao invés de desenvolvedores de políticas (MCCANN; WARD, 2011).

Essa transferência de políticas envolve *policymakers* em redes que se expandem globalmente, trazendo certas cidades para “conversarem” umas com as outras (MCCANN; WARD, 2011). Mapas mentais de “melhores cidades” são criados, informando futuras estratégias e uma hierarquia entre as cidades (MCCANN; WARD, 2011). Essas cidades são construídas por meio das suas relações com outros lugares e escalas. Ou seja, uma cidade com boas relações externas tem maior facilidade de atração dessas boas práticas e vice-versa.

O *policymaking* deve ser entendido como relacional e territorial, em movimento ou fixo, ou ligado a algum lugar (MCCANN; WARD, 2011). Esses debates indicam que as cidades são nós em um mundo globalizado, são espaços de interseção entre topologias de redes e legados territoriais (MCCANN; WARD, 2011).

Ao recortarmos um projeto de um local ou cidade para implementarmos em outro local ou cidade, deve-se prestar atenção na localização desse projeto, ou seja, em como ele será executado e o seu entorno. Um dos maiores desafios é fazer com que esses projetos

transmitam vitalidade e urbanidade que convençam, fazendo com que a rigidez e a monotonia não transpareçam (JACOBS, 2011).

Uma das ideias inconvenientes por trás dos projetos é a própria noção de que eles são conjuntos, abstraídos da cidade comum e separados. Pensar em recuperar ou melhorar os projetos como projetos é persistir no mesmo erro. O objetivo deveria ser costurar novamente esse projeto, esse retalho da cidade, na trama urbana – e, ao mesmo tempo, fortalecer toda a trama ao redor (JACOBS, 2011, p. 437).

Muitas cidades são hoje desenvolvidas com base na difusão de políticas urbanas e entre os diversos desafios apresentados, além da dificuldade de transferência de políticas de um contexto para outro, está a monotonia das cidades. Cidades monótonas e inertes, como argumenta Jacobs (2011), são as sementes de sua própria destruição. As cidades vivas, diversificadas e intensas contêm as sementes de sua própria regeneração, com energia de sobra para os problemas e as necessidades de fora delas (JACOBS, 2011). Uma cidade viva é aquela que desenvolve suas políticas com participação, feita para e por seus habitantes. Uma cidade planejada por consultores internacionais por meio de boas práticas apenas, está, aos poucos, perdendo sua essência enquanto cidade.

1.1 Melhores práticas internacionais: as cidades-modelo

As práticas de criar cidades-modelo não são neutras (VAINER, 2014). Elas são pensadas em contextos econômicos, políticos e culturais que muitas vezes são completamente diferentes das cidades as quais esses conceitos e teorias serão disseminados como soluções para problemas urbanos (VAINER, 2014). Ao apagar as realidades e os problemas sociais e territoriais das cidades periféricas, são propostas soluções que se apresentam como uma “caixa de ferramentas” (VAINER, 2014, p. 48).

As imagens das cidades tidas como modelos e que estão em circulação na esfera internacional apresentam grandes semelhanças entre si (SÁNCHEZ, 2009). Isso ocorre porque essas boas práticas, ao serem capturadas de projetos locais, ressurgem em outras cidades, formando, muitas vezes, outra cidade-modelo (SÁNCHEZ, 2009). Assim, as boas práticas tornam-se pasteurizadas, uma vez que podem ser replicadas sem identidade cultural alguma (SÁNCHEZ, 2009). Em outras palavras, boas práticas são importadas e exportadas a todo instante e saber de onde vêm não é necessariamente essencial, uma vez que costuma ser um projeto globalizado, com capacidade de replicabilidade “universal”.

Essa disseminação de melhores práticas sustenta a noção de cidades-modelo, práticas de planejamento e projetos que acabam por ser difundidos por meio de um novo colonialismo e pela globalização (VAINER, 2014). Muitas vezes o objetivo da implementação desses projetos e boas práticas é a transformação de metrópoles periféricas em cidades globais (VAINER, 2014). Mas, não são apenas as cidades globais ou as cidades que desejam se tornar globais que sofrem interferência do sistema internacional e, ainda, as cidades globais nem sempre foram globais (MCCANN; WARD, 2011).

As cidades-modelo difundidas nos circuitos internacionais passam por uma desterritorialização (SÁNCHEZ, 2009), uma vez que seus projetos podem ser encontrados em qualquer grande metrópole do mundo. A maior parte desses projetos poderia ser transferida para outra cidade do mundo sem ao menos percebermos que eles não foram desenhados para aquele espaço.

Geralmente, as cidade-modelo globais e planejadas são competitivas, sustentáveis, flexíveis e dotadas de grandes projetos urbanísticos (SÁNCHEZ, 2009). Essas cidades se inserem no novo mapa do mundo e são consideradas casos de sucesso ao exibirem representações da modernização: desenvolvimento sustentável; revolução tecnológica e produtiva; qualidade de vida; eficiência; planejamento; parcerias público-privadas; multiculturalismo; renovação urbana e participação cidadã (SÁNCHEZ, 2009).

Por mais que ao longo do século 20 as cidades sempre tenham sido desenhadas, planejadas e construídas de acordo com diretrizes e inspirações de outros países, geralmente países desenvolvidos, após a II Guerra Mundial a ajuda ao desenvolvimento teve um crescente impacto na disseminação de modelos de desenvolvimento e na formação do desenho urbano (VAINER, 2014). Nunca na história tivemos uma presença tão forte da cooperação internacional e de consultores internacionais, que desempenham um papel fundamental nas estratégias de desenho urbano disseminando agendas que influenciam o planejamento da cidade (VAINER, 2014).

1.2 Globalização e cidades globais no processo de difusão de políticas

Para problematizar a mobilidade de políticas urbanas na atualidade, propomos discutir também o conceito de “cidade global” da autora Saskia Sassen, diante da formação de uma nova geografia centrada em cidades, fruto da crescente globalização. Sassen norteará o empenho de compreender o surgimento e o desenvolvimento das cidades globais e como essa

nova categoria de cidade influencia a dinâmica da mobilidade e a transferência de políticas urbanas.

Nesse contexto, observa-se uma reorganização dos territórios estratégicos que articulam o novo sistema. Com o enfraquecimento do nacional como unidade espacial, causado pela privatização, a desregulação, o papel cada vez mais central dos mercados financeiros na economia mundial e o conseqüente fortalecimento da globalização, criaram-se condições propícias para a prevalência de outras unidades ou dimensões espaciais. Entre essas estão as unidades subnacionais, ou seja, cidades e regiões, as regiões transnacionais que abarcam duas ou mais entidades subnacionais e as entidades supranacionais, como mercados digitalizados globais e blocos de livre comércio (SASSEN, 2009). Saskia Sassen, socióloga holandesa que introduz o termo, situa a aparição das cidades globais nesse cenário e dentro da classificação de escalas estratégicas e unidades espaciais. A intenção de utilizar a expressão “cidade global” era a de chamar a atenção para uma diferença: a especificidade do caráter global no sentido de como esse adjetivo se torna algo institucionalizado na contemporaneidade (SASSEN, 2009).

As cidades globais, de acordo com Sassen (2010), “são lugares subnacionais em que diversos circuitos globais se cruzam e, a partir daí, posicionam essas cidades em diversas geografias transfronteiriças estruturadas, cada uma com um alcance distinto e constituída em termos de práticas e atores distintos” (SASSEN, 2010, p. 22). Para a autora (2010), o estar em uma cidade é agora sinônimo de estar “em um circuito de informações extremamente intenso e denso” (SASSEN, 2010, p. 26).

As atividades econômicas que ultrapassam as fronteiras existem há séculos, no entanto, ao longo dos anos a abertura ou o fechamento da maneira como ocorrem esses fluxos oscilou bastante e hoje vivemos o ápice desse processo de abertura (SASSEN, 2010). Essa maneira de ver a globalização contribui para identificar uma complexa arquitetura organizativa que não entende de fronteiras, e que está, de um lado, desterritorializada e, de outro, concentrada espacialmente em cidades (SASSEN, 2009).

O global, para Sassen (2010), influencia as práticas locais que se articulam com a dinâmica global. As conexões transfronteiriças entre cidades multiplicam-se e também condições comuns a essas cidades repetem-se (SASSEN, 2010). É aí que entram as “boas práticas” como soluções para os desafios das cidades e a troca de experiências. O problema que uma cidade enfrenta pode ser o problema de outra cidade e, dessa forma, as soluções para

essas questões muitas vezes são compartilhadas como “boas práticas” por meio da cooperação internacional.

Nas duas últimas décadas assistimos ao desenvolvimento de uma rede de cidades globais pelas quais são articulados circuitos globais de capital, comércio e investimento (SASSEN, 2010). Essa rede de cidades em crescimento ultrapassa a divisão Norte-Sul e forma uma nova geografia de centralidade que incorpora as cidades do Sul Global (SASSEN, 2010). Essa nova geografia de cidades globais é um espaço fértil onde acontece a globalização em seu sentido prático (SASSEN, 2010) e como resultado, temos hoje políticas planejadas em países desenvolvidos e sendo implementadas em países em desenvolvimento, assunto que será explorado na próxima seção.

O crescente encaixe do global dentro do nacional proporciona então diversas oportunidades para os governos locais (SASSEN, 2010). Contudo, é também como consequência desse encaixe e dessa nova geografia, que as cidades globais aderem à lógica de mercado, competem entre si, partilham experiências, se projetam para o exterior, atraem empresas internacionais, seguem modelos de cidades e se transformam em vitrines de projetos para o exterior.

2. O Sul Global na difusão de políticas urbanas

Nesta seção sobre o urbano no Sul Global utilizaremos ideias apresentadas pela autora indiana Ananya Roy, que questiona como as cidades do Sul Global são estudadas e representadas na pesquisa sobre urbanismo e também no discurso popular (ROY, 2011). Além de Roy, as ideias de Carlos Vainer (2014) contribuirão para a construção do argumento desta seção. As cidades do Sul Global são muitas vezes representadas por meio de visões, vocabulários e percepções de pesquisadores que não pertencentes à essa realidade. Com isso, temos uma representação dessas cidades que não só não refletem a realidade como também carregam um olhar colonialista sobre essas cidades localizadas em países em desenvolvimento.

Uma comum representação das cidades do Sul Global são as megacidades, que de acordo com Roy (2011), são a metonímia do subdesenvolvimento, uma moldura reconhecível por meio da qual essas cidades do Sul são enquadradas e localizadas (ROY, 2011). Normalmente, as cidades do Sul Global, quando aparecem na teoria urbana, são relacionadas ao subdesenvolvimento, vistas como megacidades problemáticas e em busca de

transformações, enquanto as cidades do “Primeiro Mundo” costumam ser notadas como “cidades globais” dotadas de boas soluções para seus problemas urbanos (ROY, 2009).

Roy (2011) introduz o termo “urbanismo subalterno” (ROY, 2011, p. 224) para ilustrar a representação das cidades do Sul Global e como elas se inserem nos estudos urbanos. Para a autora, as megacidades são o subalterno dos estudos urbanos enquanto as cidades globais são o auge da hierarquia das cidades (ROY, 2011). Precisamos repensar a “lista” dessas cidades grandes e de sucesso (ROY, 2009) e, ainda, o porquê de certas cidades estarem ou não nessa lista.

Para mudarmos essa representação das cidades periféricas, o centro da produção teórica do planejamento urbano deve se deslocar do centro América do Norte/Europa para o Sul Global (ROY, 2009). As cidades do Sul Global não devem ser vistas como interessantes, exóticas, anômalas, o “outro” (ROY, 2009), principalmente, pois essas visões neo-orientalistas não retratam a realidade e prejudicam o desenvolvimento da política urbana nesses territórios. Para que essa questão seja sanada, temos que produzir novos conceitos para um novo repertório de cidades (ROY, 2009). Para isso, Roy propõe uma combinação de especificidade e generalização: que as teorias sejam produzidas *in loco*, mas podem também ser apropriadas e redesenhadas, sendo assim, essas teorias seriam simultaneamente localizadas e deslocalizadas (ROY, 2009).

O estudo das metrópoles do século 21 exige novas teorias geográficas e o urbanismo subalterno é uma dessas abordagens (ROY, 2011). Roy propõe então que repensemos as geografias da teoria urbana e regional, pois a maior parte do trabalho teórico sobre o tema é desenvolvido com base na experiência urbana da América do Norte e da Europa Ocidental (ROY, 2009). O estudo das metrópoles do século 21 precisa envolver o estudo da modernidade (ROY, 2009). Não podemos continuar vendo as cidades do Sul Global como aspirantes dos modelos de cidades da América do Norte e Europa (ROY, 2009).

Precisamos produzir conhecimento dedicado às diferentes cidades do mundo (ROY, 2009). Ainda hoje vivenciamos o colonialismo do conhecimento, que persiste fortemente nas noções e práticas contemporâneas do “fazer a cidade” (VAINER, 2014, p. 51). Todo conhecimento tem uma localidade e conseqüentemente, não é universal (VAINER, 2014). Da mesma maneira que não temos as mesmas teorias para todos os países do mundo, não podemos ter para as mesmas cidades.

Precisamos também fazer uma diferenciação entre as cidades pequenas, médias e grandes e as metrópoles (JACOBS, 2011). Não podemos planejar todas as cidades com base nas metrópoles pois são dinâmicas extremamente diferentes (JACOBS, 2011).

Para descolonizarmos o pensamento urbano e criarmos uma epistemologia plural, Vainer (2014) propõe que as melhores práticas sejam substituídas por múltiplos diálogos abertos a pesquisadores, professores e planejadores e, acima de tudo, cidadãos (VAINER, 2014). O diálogo, o debate e práticas de participação cidadã e engajamento na construção da cidade podem ajudar a descolonização do conhecimento e a questionar como e para quem as cidades são produzidas (VAINER, 2014).

2.1 Nova Agenda Urbana e o desafio de uma orientação comum para todas as cidades

A Nova Agenda Urbana foi adotada em outubro de 2016, em Quito, Equador, durante a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Sustentável – Habitat III. O documento está consagrado na “Declaração de Quito sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos” e orientará a urbanização sustentável pelos próximos 20 anos (ONU Brasil, 2016). Um dos maiores desafios da Nova Agenda Urbana é criar um roteiro comum para todas as cidades do mundo atingirem uma urbanização sustentável e seu objetivo é que todos os cidadãos possam se beneficiar da urbanização (ONU Brasil, 2016).

O debate sobre uma urbanização sustentável se torna essencial, uma vez que, atualmente, 54% da população mundial vive em cidades e até 2050 esse percentual chegará a 66% (ONU Brasil, 2016). Nunca antes na história o mundo foi tão urbano, assim como nunca antes na história os fluxos entre as cidades foram tão intensos. Com isso, as cidades são então vistas por muitas organizações e agências internacionais como uma oportunidade para a solução de desafios globais. A Nova Agenda Urbana é tida pela ONU como um instrumento fundamental para que as cidades atinjam o desenvolvimento urbano sustentável e é também considerada “uma oportunidade histórica para alavancar o papel fulcral das cidades e dos assentamentos humanos como catalisadores do desenvolvimento sustentável em um mundo cada vez mais urbanizado” (ONU, 2016, p. 11).

A Nova Agenda Urbana apresenta diversos desafios e questionamentos, principalmente no tocante à sua universalidade e aplicabilidade. No entanto, deve-se reconhecer a importância do documento e o esforço de dar visibilidade às cidades como atores

fundamentais para alcançarmos um desenvolvimento sustentável e inclusivo. Uma agenda que seja comum para todas as cidades do mundo, por mais ampla que seja, é um grande desafio pela multiplicidade de problemas que uma cidade pode enfrentar:

Enquanto as circunstâncias específicas das aglomerações urbanas de todos os tamanhos, cidades e vilas variam, nós afirmamos que a Nova Agenda Urbana é universal em escopo, participativa e orientada para pessoas, protege o planeta, e tem uma visão de longo prazo, estabelecendo prioridades e ações a níveis global, regional, nacional, subnacional e local que possam ser adotadas por governos e outros atores relevantes em todos os países com base em suas necessidades (ONU, 2016, p. 9).

O extenso documento que contém 175 pontos, todos escritos em uma linguagem diplomática, foi amplamente divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e seus parceiros (CAU, 2016). No entanto, temos que reconhecer que dificilmente a Nova Agenda Urbana chegou a um grande número de prefeitos e secretários de urbanismo, habitação e meio ambiente das milhares de cidades do mundo. A Habitat III, evento que deu origem ao documento, reuniu cerca de 36 mil pessoas de 167 países, estando entre elas, prefeitos, líderes locais, representantes da sociedade civil e pesquisadores (ONU Brasil, 2016). Mas, ainda assim, o mais importante da Nova Agenda Urbana é o momento pós-Quito de voltar para casa e levar as recomendações para as cidades: as que puderam estar presentes e as que não participaram da Conferência (CAU, 2016). Com todos esses desafios em mente, o documento acaba por se tornar um guia de boas intenções para uma urbanização que se pretende mais “sustentável”. Além disso, como a Nova Agenda Urbana é um documento não vinculante, o acompanhamento e monitoramento torna-se responsabilidade da sociedade civil.

A Nova Agenda Urbana vê a crescente urbanização como um dado inevitável. O documento apresenta os desafios dessa urbanização, mas não debate o status quo do processo de desenvolvimento e como reverter essa situação (HIC, 2016). O texto, ao ver a urbanização como um processo positivo e uma oportunidade, acaba por negligenciar as áreas rurais. Assim, a Nova Agenda Urbana nos faz crer que o futuro está apenas nas cidades.

O discurso hegemônico coloca a sustentabilidade como condição para a cidade se inserir na competitividade urbana (DE OLIVEIRA, 2009) e as agências multilaterais também promovem o discurso da sustentabilidade e sua inclusão na agenda urbana como estratégia para inserção das cidades na economia globalizada (DE OLIVEIRA, 2009). É cada vez maior o número de cidades aderindo a diversas causas globais – como a sustentabilidade e a resiliência – com o intuito de inserir-se na competição e tendência urbana e no cenário internacional.

A sustentabilidade é apresentada nas agendas globais como o caminho a ser seguido, mas, raras são as vezes em que esse “caminho” é exposto e, além disso, não se debate criticamente o que seria essa “sustentabilidade” (DE OLIVEIRA, 2009). O termo por si só é muito amplo e engloba diversos entendimentos sobre o que seria “sustentável” e sua ampla definição abre espaço para um debate teórico e não prático sobre a sua real implementação nas cidades.

As cidades, com suas responsabilidades de atingirem metas globais para um urbanismo sustentável, acabam por recorrer a soluções também globais, como é o caso das “boas práticas”, tema explorado nas seções passadas. A armadilha desse processo é a utilização de soluções externas para questões locais, que podem não se adaptar ao contexto local. Uma vez que organizações internacionais, agências de fomento e bancos internacionais também participam dos debates dessas agendas globais de desenvolvimento, essas instituições muitas vezes incentivam a adoção dessas “boas práticas” como políticas desterritorializadas. Devemos ter em mente que cada caso deve ser analisado separadamente e a unificação de problemas e soluções pode trazer ainda mais questões para o nível local.

2.2 O pós-colonialismo nos estudos urbanos

O pós-colonialismo, em linhas gerais, aponta a incongruência de se tentar explicar o mundo a partir de um ponto de vista ocidental, rompendo com a “versão única da história”, questionando e reinventando a percepção sobre a cultura e como vemos o “outro”. A teoria pós-colonial nos ajuda a analisar a representação e o conhecimento produzido sobre e para o Sul Global. Essa teoria será utilizada para ilustrar os processos de mobilidade internacional de políticas urbanas, que geralmente ocorrem do Norte para o Sul. Dois autores serão utilizados para apresentarmos o pós-colonialismo: Edward Said (2007) e Gayatri Spivak (2010).

Edward Said (2007), intelectual palestino, publicou nos anos 70 “Orientalismo”, livro em que analisa a visão ocidental do mundo “oriental”. Argumenta que o Ocidente criou uma visão distorcida do Oriente como sendo o “outro” em uma tentativa de diferenciação que servia aos interesses do colonialismo (SAID, 2007). Para o autor (2007), a principal dominação é a do conhecimento, pois propõe universalidade, neutralidade, generalização e auto-justificação (SAID, 2007). A noção de superioridade surge com o encontro do “outro”, o “diferente” e a partir daí se estabelece uma hierarquia.

Said (2007) exercita uma mudança de identificação do olhar, seu objetivo é colocar-se na teoria a partir de um olhar diferente daquele centrado na modernidade europeia. Ou seja, defende que a história seja contada por um outro viés, por quem a vivencia, o que faz com que seja contada de outra maneira. Nos estudos urbanos esse olhar é fundamental para encontrarmos uma representação alternativa de propostas para cidades periféricas. Caso contrário, as políticas de sucesso desenvolvidas em países centrais continuarão a ser difundidas internacionalmente como as melhores soluções para as cidades, e, principalmente, as do Sul Global. Esse processo cria uma hierarquia entre cidades, fazendo com que um grupo de cidades exportem e outro importem políticas urbanas.

Gayatri Spivak (2010), autora indiana, é outra figura importante nos estudos pós-coloniais. A questão central apresentada por Spivak (2010) diz respeito à agência dos sujeitos, colocada no título de seu texto “Pode o subalterno falar?”. Spivak (2010) critica a concepção de um sujeito homogêneo, coletivo e monolítico e a noção singular de cultura. A autora (2010) discute também os efeitos da representação do indivíduo fora do “Primeiro Mundo” em meio aos discursos ocidentalizados, que acabam por marginalizar e desempoderar os chamados subalternos do “Terceiro Mundo”.

Para Spivak, o termo “subalterno” descreve “as camadas mais baixas da sociedade constituídas pelos modos específicos de exclusão dos mercados, da representação política e legal, e da possibilidade de se tornarem membros plenos no extrato social dominante” (SPIVAK, 2010, p. 12). Assim, é importante que não se fale pelos subalternos e sim que eles ganhem voz.

Como posto por Roy (2011), cidades do Sul Global são representadas de uma maneira pelo olhar de cidades “desenvolvidas”, elas não falam nem produzem para si. O termo “urbanismo subalterno” utilizado por Roy (2011) explica esse processo. É nesse momento que percebemos que o conhecimento é territorializado, não circula livremente sem consequências e que o processo de territorialização e desterritorialização é altamente político (MCCANN; WARD, 2011). O domínio colonial aparece de diversas formas e mesmo após a descolonização ele permanece. É por esse motivo que é importante descolonizarmos o conhecimento por meio do pensamento fronteiro, dando voz aos que até agora não falavam e sim “eram falados”.

Para Said (2007), “Orientalismo” é um estilo ocidental de dominação e autoridade sobre o Oriente, a superioridade sobre o “outro” e para Spivak (2010), “subalterno” diz respeito a um grupo desfavorecido e marginalizado. Os dois autores utilizam termos para

expressarem suas ideias pós-coloniais e por meio do “Orientalismo” de Said (2007) e do “subalterno” de Spivak (2010), ilustramos o processo de difusão de políticas urbanas para o Sul Global na atualidade. Ou seja, o Sul Global e suas representações se encontram como o “outro” do discurso, em contraposição ao “eu” que conta a história e traz as soluções para as questões do “outro”, visto como incapaz.

Conclusão

Ao longo deste trabalho apresentamos e debatemos criticamente a difusão, mobilidade e transferência de políticas urbanas do Norte para o Sul Global por meio das “boas práticas”. Uma vez que as cidades passaram a atuar mais fortemente no sistema internacional nas últimas décadas, suas fronteiras se abriram para circuitos internacionais que incluem não só atividades comerciais, como principal resultado da globalização, mas também, o intercâmbio com outras cidades e atores externos que passam a influenciar o desenho de políticas locais.

Essas “boas práticas” são divulgadas e promovidas internacionalmente como soluções universais e, cidades que estão enfrentando questões urbanas semelhantes, acabam por muitas vezes atrair essas práticas para o nível local. Esse processo pode ocorrer por meio de organizações internacionais, consultorias, bancos ou até mesmo por um diálogo direto entre duas cidades. A princípio, as “boas práticas” podem parecer uma solução para as questões urbanas globais, uma vez que costumam ser projetos de “qualidade técnica”. No entanto, uma análise crítica dessa transferência de políticas nos faz questionar se esse de fato é o melhor caminho para a implementação de políticas urbanas, ainda mais se estivermos falando de cidades com realidades diferentes, como é o caso da maioria dos intercâmbios de “boas práticas” em que o fluxo ocorre do Norte para o Sul Global.

Criticamos esse processo de transferência de políticas urbanas, principalmente, porque ele ignora o contexto, a história, a realidade e as necessidades locais como se fosse uma solução única para todos os problemas globais. Tratando-se das cidades do Sul Global, temos ainda uma outra grande preocupação, que é a representação dessas cidades tanto nas teorias urbanas quanto na política. As cidades do Sul Global são muitas vezes vistas na teoria urbana como exóticas e problemáticas, megacidades repletas de questões e ávidas por soluções externas. Essa imagem construída de cidade do Sul Global aliada à transferência de “boas práticas” para seu território representam um processo de colonialismo, apresentado ao longo deste trabalho por meio das teorias pós-coloniais. Existe uma sub-representação de teorias

urbanas dedicadas às cidades do Sul Global e desenvolvidas por pesquisadores dessas localidades e, com isso, essas cidades estão sendo muitas vezes povoadas por projetos descontextualizados de sua realidade.

A transferência de políticas urbanas é ainda intensificada pela globalização e também pelas agendas internacionais, como a Nova Agenda Urbana, explorada na segunda seção deste trabalho. É um enorme desafio produzir uma declaração de alcance global que reflita as necessidades de todas as cidades do mundo. Logo, esses documentos, que, por sua vez, tinham por objetivo servir de roteiro para as cidades alcançarem um urbanismo sustentável, abrem espaço para a adoção de “melhores práticas” generalizadas, principalmente por parte de cidades que estão enfrentando uma urbanização rápida e desigual, o caso das cidades do Sul Global.

Concluimos que as cidades do Sul Global devem ter mais espaço na teoria urbana para produção de conteúdo e de suas próprias soluções, levando em conta contextos específicos, inclusive dentro do grupo de cidades do Sul Global, que não é uniforme. O intercâmbio de “boas práticas” por si só não é um processo prejudicial para o planejamento urbano. O que prejudica o desenho urbano é a falta de especificidade de uma política e a falta de adaptação à realidade local, excluindo o contexto e as causas. Assim, propomos intercâmbios de conhecimento e projetos entre as cidades que sejam desenvolvidos de forma aberta, transparente, colaborativa e participativa e que esse processo possa trazer inspirações para o desenvolvimento de novas políticas baseadas nas necessidades locais.

Referências

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL (CAU). *Conheça os 30 pontos fundamentais da Nova Agenda Urbana*, 2016. Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/conheca-os-30-pontos-de-acao-fundamentais-para-a-implementacao-da-nova-agenda-urbana/>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

DE OLIVEIRA, F. L. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H. (Org.). *A duração das cidades: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009, p. 193-218.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION (HIC). *Questioning the New Urban Agenda*, 2016. Disponível em: <<http://hic-gs.org/articles.php?pid=6865>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

JACOBS, J. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

MCCANN, E.; WARD, K (Ed.). *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2011.

OLDFIELD, S. Critical Urbanism. In: PARNELL, S.; OLDFIELD, S. (Ed.). *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*. Oxon: Routledge, 2014. p. 7-8.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) Brasil. *Habitat III: Países adotam nova agenda para urbanização sustentável*, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Nova Agenda Urbana*, 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

ROY, A. The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory. *Regional Studies*, v. 43.6, p. 819-830, 2009.

_____. Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35.2, p. 223-238, 2011.

_____. Worlding the South: Toward a Post-colonial Urban Theory. In: PARNELL, S.; OLDFIELD, S. (Ed.). *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*. Oxon: Routledge, 2014. p. 9-20.

SAID, E. *Orientalismo: O Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2007.

SÁNCHEZ, F. A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine. In: ACSELRAD, H. (Org.) *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 171-192.

SASSEN, S. La Ciudad Global: introducción a un concepto. In.: BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA (Org.). *Las Múltiples Caras de la Globalización*, p. 50-62, 2009.

_____. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SPIVAK, G. C. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

VAINER, C. Disseminating “best practice”? The Coloniality of Urban Knowledge and City Models. In: PARNELL, S.; OLDFIELD, S. (Ed.). *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*. Oxon: Routledge, 2014. p. 48-56