

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

GABRIELLE OLIVEIRA DE ARAÚJO

**POLÍTICAS GLOBAIS DE RESILIÊNCIA E SEUS EFEITOS NAS POLÍTICAS
URBANAS: CONEXÕES ENTRE PORTO ALEGRE, BUENOS AIRES E SANTA FÉ
NO ÂMBITO DO “100 CIDADES RESILIENTES”**

Porto Alegre

2024

GABRIELLE OLIVEIRA DE ARAÚJO

**POLÍTICAS GLOBAIS DE RESILIÊNCIA E SEUS EFEITOS NAS POLÍTICAS
URBANAS: CONEXÕES ENTRE PORTO ALEGRE, BUENOS AIRES E SANTA FÉ
NO ÂMBITO DO “100 CIDADES RESILIENTES”**

Tese de Doutorado em Sociologia, apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Vanessa Marx.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Participação e Políticas Públicas.

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Oliveira de Araújo, Gabrielle

Políticas globais de resiliência e seus efeitos nas
políticas urbanas: conexões entre Porto Alegre, Buenos
Aires e Santa Fé no âmbito do "100 Cidades
Resilientes" / Gabrielle Oliveira de Araújo. -- 2024.
259 f.

Orientadora: Vanessa Marx.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. sociologia urbana. 2. internacionalização de
cidades. 3. políticas globais. 4. resiliência urbana.
5. políticas urbanas. I. Marx, Vanessa, orient. II.
Título.

GABRIELLE OLIVEIRA DE ARAÚJO

**POLÍTICAS GLOBAIS DE RESILIÊNCIA E SEUS EFEITOS NAS POLÍTICAS
URBANAS: CONEXÕES ENTRE PORTO ALEGRE, BUENOS AIRES E SANTA FÉ
NO ÂMBITO DO “100 CIDADES RESILIENTES”**

Tese de Doutorado em Sociologia, apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Porto Alegre, 30 de abril de 2024.

Resultado: Aprovado.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Vanessa Marx - Orientadora
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Professor Dr. Matheus Mazzilli Pereira
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Professor Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares
Departamento de Geografia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Professor Dr. Ramiro Segura
Departamento de Antropologia Urbana
Universidade Nacional de San Martín (UNSAM)

Para Joseane e Maitê.

AGRADECIMENTOS

“não cheguei sozinha não, viu
quem me vê tão solitária
tem imaginária visão
não cheguei sozinha, não
trago comigo a mão do amigo
que um dia me levantou
se assim não fosse
eu não estaria aonde estou”
(Carmen Correa)

Expresso aqui o meu profundo agradecimento às pessoas e instituições que foram essenciais para a realização e conclusão desta tese de doutorado e para a conquista do título de doutora em sociologia.

Inicialmente, agradeço a professora Vanessa Marx, pela sua paciência e dedicação, em especial, por ter aceitado o desafio de orientar a finalização da pesquisa de doutorado. Estendo os agradecimentos aos colegas do Grupo de Pesquisa Sociologia e Internacionalização de Cidades, com os quais tive a oportunidade de compartilhar textos, discussões, dúvidas e aprofundar os meus conhecimentos sobre metodologia e pesquisa urbana.

Também gostaria de agradecer aos professores Guilherme Radomsky e Ramiro Segura, os quais tiveram um papel fundamental na elaboração do projeto de tese e da realização do campo de pesquisa. Ao amigo, colega e professor Matheus Mazzilli, o qual admiro muito e seu apoio foi decisivo para a conclusão do ciclo da tese de doutorado. E ao professor Paulo Soares, que aceitou participar da banca examinadora, e trouxe ótimas contribuições ao meu trabalho.

À Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (UFRGS) e à Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelas oportunidades acadêmicas e de aprendizados, bem como pelos apoios financeiros, com bolsa de doutorado e estágio no exterior.

Agradeço aos meus colegas e professores do curso de doutorado de sociologia da UFRGS, pelos aprendizados compartilhados.

Um agradecimento especial aos amigos(as) que ganhei na Argentina: ao colega Guillermo Orsi e sua família que me acolheram com muito carinho em Buenos Aires e me levaram a conhecer a incrível diversidade cultural portenha; à Paula e Federico, jovem casal de arquitetos, que me receberam em sua casa na cidade de Santa Fé, mesmo sem me conhecerem, e foram ótimos anfitriões; a Fernanda, brasileira, capoeirista, que mora em Santa Fé e foi a

pessoa responsável por eu conhecer Paula e Federico. A Kenia e ao Juan que foram parceiros de todos os momentos. Agradeço também ao Pablo Vitale, pesquisador argentino, que me auxiliou com informações valiosas do contexto da política urbana em Buenos Aires.

Agradeço também a todos os entrevistados e entrevistadas que dedicaram tempo para contribuir com a realização desta pesquisa.

Aos meus colegas e amigos Gabriel Guerra e Guilherme Stein pela escuta, diálogo e leitura da minha pesquisa me auxiliando a avançar na escrita da tese. A colega e amiga, Aline Rochedo e sua turma do Campo de Escrita, que me ajudaram com os bloqueios da escrita.

Um muito obrigada a Elisa, pela escuta atenta e generosa, e que sempre me deu forças para seguir em frente. Aos grandes amigos e amigas que fiz no tempo que morei na Casa no bairro Santo Antônio quando retornei do estágio no exterior. E agradeço também ao apoio recebido pela turma do Departamento de Igualdade Étnico-Racial do RS: Sanny, Feron, Affonso, Marco, Nathália e Wagner.

As mulheres maravilhosas da rede de mães que me acolheram durante a minha gestão e foram fundamentais para que eu conseguisse conciliar a maternidade, e toda a transformação que isso significou na minha vida, com a finalização da escrita.

À minha família pelo amor incondicional e pela rede de apoio, sempre presente e disposta a me ajudar. Amo vocês: Joseane, Jair, Arianne, Andréa, Samuel, Daniel e Ana Paula! À família de Rosário, que mesmo longe, tá sempre presente: Eva, Paulo, Paula (Théo e Thomaz), Dieison, Pri, Evani, e Mano.

Aos amores da minha vida e meus melhores amigos: minha filha Maitê e meu companheiro Rodrigo, que estão sempre comigo, firmes e fortes, enfrentando todos os desafios do caminho, com muita música e carinho; me lembrando sempre do essencial da vida.

*Em que medida um evento trágico permitirá
imaginar, habitar e construir a cidade de outro
modo?*

(Ramiro Segura, 2015)

RESUMO

Esta tese investigou o programa 100 Cidades Resilientes, uma iniciativa de filantropia urbana global, criada e financiada pela Fundação Rockefeller. A intervenção operou entre os anos de 2013 e 2019, através do aporte de recursos financeiros e assistência técnica especializada para que cem cidades ao redor do mundo integrassem uma abordagem de resiliência na administração pública local e, ao mesmo tempo, fomentou a criação de uma rede global de cidades resilientes gerenciada pela entidade filantrópica. A definição pelo estudo deste programa específico teve por base evidências da emergência de uma nova agenda global no domínio das políticas urbanas, a qual promove a construção de “cidades resilientes” como solução para os desafios urbanos do século XXI. Como identificado na pesquisa, a última década foi marcada pela promoção por parte de agências e organizações que compõem o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento de um conjunto diverso de iniciativas e intervenções sob o signo da resiliência urbana. Embora as análises sobre a genealogia do termo “resiliência” remetam a sua origem ao campo científico das ciências naturais do século XIX, ele adquire na atualidade *status* de novidade ao ser incorporado como uma nova linguagem nos discursos globais. Neste contexto, o 100CR é situado empírica e analiticamente como expressão deste processo urbano global emergente mais amplo. O objetivo geral deste trabalho foi compreender os significados e efeitos políticos que este discurso global emergente tem para a governança das cidades e para a produção e implementação de políticas urbanas. Nesta direção, esta tese problematiza a agenda global de políticas de resiliência urbana como parte de uma reinvenção discursiva do campo internacional das políticas de desenvolvimento, com foco no urbano, com o intuito de promover mudanças na governança das cidades de modo a intervir e influenciar nos processos contemporâneos de desenvolvimento urbano em ampla escala. Ancorando-se nas proposições epistemológicas pós-estruturalistas para o estudo do poder, em especial, nas discussões sobre governamentalidade, que aportam uma perspectiva relacional para análise do exercício e dos efeitos do poder, em particular acerca das práticas de governo, argumenta-se que a promoção da resiliência pode ser interpretada como um dever urbano global. Ou seja, defende-se que a ideia imperativa, promovida por agências da CID, de que as cidades devem se tornar resilientes, é parte das estratégias do poder das organizações internacionais para impulsionar mudanças nas cidades do século XXI. Destarte, a análise do programa 100 Cidades Resilientes recai sobre o plano semântico discursivo, explorando a narrativa institucional do programa e o plano da instrumentação da ação pública. Em outros termos, argumenta-se pela relevância de abordar as estratégias e apropriações que os atores urbanos fazem das orientações globais para um melhor entendimento das dinâmicas de poder e seus resultados em contextos que envolvem a interação política entre o global e o local. Nesta direção, a pesquisa fundamentou-se na abordagem pós-colonial do urbanismo global e do gesto comparativo, delimitando como estudos de caso as experiências das cidades latino-americanas no programa 100CR de Porto Alegre (Brasil), Buenos Aires e Santa Fé (Argentina). O foco, assim, é posto nas interconexões compartilhadas pelas cidades e nos resultados singulares decorrentes de cada processo político particular. Como procedimentos metodológicos, a pesquisa de campo se caracterizou pela coleta, sistematização e análise de documentos institucionais e pela realização de entrevistas semiestruturadas com atores chaves do processo no nível local e internacional.

Palavras-chave: Políticas Globais, resiliência, políticas urbanas, poder, 100CR

ABSTRACT

This thesis investigated the “100 Resilient Cities” program, a global urban philanthropy initiative created and funded by the Rockefeller Foundation. The intervention operated between 2013 and 2019, through the provision of financial resources and specialized technical assistance so that one hundred cities around the world could integrate a resilience approach into local public administration and, at the same time, fostered the creation of a global network of resilient cities managed by the philanthropic entity. The definition for the study of this specific program was based on evidence of the emergence of a new global agenda in the field of urban policies, which promotes the construction of “resilient cities” as a solution to the urban challenges of the 21st century. As identified in the research, the last decade was marked by the promotion by agencies and organizations that make up the field of international cooperation for the development of a diverse set of initiatives and interventions under the banner of urban resilience. Although analyzes of the genealogy of the term “resilience” trace its origins to the scientific field of natural sciences in the 19th century, it currently acquires a new status as it is incorporated as a new language in global discourses. In this context, 100CR is situated empirically and analytically as an expression of this broader emergent global urban process. The general objective of this work was to understand the political meanings and effects that this emerging global discourse has for the governance of cities and the production and implementation of urban policies. In this sense, this thesis problematizes the global agenda of urban resilience policies as part of a discursive reinvention of the international field of development policies, with a focus on the urban, with the aim of promoting changes in the governance of cities in order to intervene and influence contemporary processes of urban development on a large scale. Anchored in post-structuralist epistemological propositions for the study of power, in particular, in discussions about governmentality, which provide a relational perspective for analyzing the exercise and effects of power, in particular regarding government practices, it is argued that promoting resilience can be interpreted as a global urban becoming. In other words, it is argued that the imperative idea promoted by CID agencies that cities must become resilient is part of the power strategies of international organizations to drive changes in 21st century cities. Therefore, the analysis of the “100 Resilient Cities” program falls on the discursive semantic plane, exploring the institutional narrative of the program, and the plane of public action instrumentation. In other words, it is argued for the relevance of addressing the strategies and appropriations that urban actors make of global orientations for a better understanding of power dynamics and their results in contexts that involve political interaction between the global and the local. In this direction, the research was based on the post-colonial approach to global urbanism and the comparative gesture, delimiting as case studies the experiences of Latin American cities in the 100CR program of Porto Alegre (Brazil), Buenos Aires and Santa Fé (Argentina). The focus, therefore, is placed on the interconnections shared by cities and on the unique results arising from each particular political process. As methodological procedures, field research was characterized by the collection, systematization and analysis of institutional documents and by carrying out semi-structured interviews with key actors in the process at the local and international level.

keywords: Global Policies, resilience, urban policies, power, 100CR

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Sínteses das informações coletadas.....	35
Tabela 2 - Número de entrevistados por cidade e entidade filantrópica.....	37
Tabela 3 - Número de entrevistados por setores cidade e entidade filantrópica.....	37
Tabela 4 - Codificação das entrevistas com os atores sociais da rede de resiliência de Porto Alegre.....	40
Tabela 5 - Regiões de Planejamento e bairros de Porto Alegre.....	50
Tabela 6 - Atuação de Santa Fé no marco da Campanha Cidades Resilientes da Organização das Nações Unidas.....	65
Tabela 7 - Sistemas essenciais de uma cidade resiliente.....	164
Tabela 8 - Dimensões de um sistema resiliente.....	165
Tabela 9 - Benefícios aos finalistas do Desafio Cidades Resilientes.....	166
Tabela 10 - Critérios para se inscrever no Desafio Cidades Resilientes de 2015.....	167
Tabela 11 - Critérios para elegibilidade no Desafio Cidades Resilientes 2015.....	168
Tabela 12 - Critérios de elegibilidade Desafio Cidades Resilientes 2015.....	169
Tabela 13 - Distribuição de cidades por regiões no Programa 100CR.....	170
Tabela 14 - Lançamento das Estratégias de Resiliência das Cidades Latino-Americanas.....	172
Tabela 15 - Desafios de Resiliência de Porto Alegre no Diagnóstico de Resiliência.....	215
Tabela 16 - Impactos e Tensões identificados em Santa Fé.....	228
Tabela 17 - Impactos e tensões identificados na Cidade Autônoma de Buenos Aires.....	243

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização das cidades do eixo da América do Sul no 100CR.....	42
Mapa 2 – Localização da cidade de Porto Alegre.....	45
Mapa 3 - Localização do Estado do Rio Grande do Sul.....	46
Mapa 4 - Regiões de Planejamento Urbano de Porto Alegre.....	50
Mapa 5 - Localização da cidade de Buenos Aires na Argentina.....	54
Mapa 6 - Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA.....	55
Mapa 7 – Localização da Cidade de Santa Fé de La Vera Cruz.....	60
Mapa 8 - Localização da província de Santa Fé.....	61

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Imagem com a localização das cidades membro da rede 100CR.....	41
Figura 2 - Regiões Comunais da Cidade de Buenos Aires.....	56
Figura 3 - Organização e coordenação no governo local de Santa Fé.....	64
Figura 4 - Cidades membros da rede 100CR, por rodada de seleção.....	171
Figura 5 - Cronologia do Programa de Resiliência Urbana em Porto Alegre.....	196
Figura 6 - Metodologia das Estratégias Regionais de Resiliência em Porto Alegre.....	216
Figura 7 - Cronologia do Programa de Resiliência Urbana em Santa Fé.....	218
Figura 8 - Problemas e Temas emergentes no Diagnóstico de Resiliência de Santa Fé.....	228
Figura 9 - Cronologia do Programa de Resiliência Urbana em Buenos Aires.....	230
Figura 10 - Temas emergentes na Avaliação Preliminar de Resiliência de Buenos Aire.....	235

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese da Estratégia de Resiliência de Porto Alegre: visão e objetivos estratégicos.....	217
Quadro 2 - Síntese da Estratégia de Resiliência de Santa Fé: visão e objetivos estratégicos.....	229
Quadro 3 - Síntese da Estratégia de Resiliência de Buenos Aires: visão e objetivos estratégicos.....	244

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

100CR - 100 Cidades Resilientes.

AMBA - Área Metropolitana de Buenos Aires

BM - Banco Mundial.

CABA - Cidade Autônoma de Buenos Aires

CEPED - Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da UFRGS.

CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos.

CID - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

CIUPOA - Centro de Inteligência Urbana de Porto Alegre.

CNM - Confederação Nacional de Municípios.

CRF – City Resilience Framework

CRI – City Resilience Index

CRO - Chief of Resilience.

EUA - Estados Unidos

FNP - Frente Nacional de Prefeitos.

FR - Fundação Rockefeller.

FSM - Fórum Social Mundial.

GADEC - Gabinete de Defesa Civil.

GFDRR - Fundo global para Redução e Recuperação de Desastres.

GT - Grupo de Trabalho.

IBRD - Banco internacional para a reconstrução e desenvolvimento.

ICSID - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos.

IDA - Associação Internacional de Desenvolvimento.

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IFC - Sociedade Financeira Internacional.

INOVAPOA - Gabinete de Inovação e Tecnologia

IPH - Instituto de Pesquisas Hidráulicas

MIGA - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos.

NDRC - Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma da República Popular da China.

ODMs - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

ONG - Organizações Não Governamentais.

ONGSDs - Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento.

ONU - Organização das Nações Unidas.

OP - Orçamento Participativo.

OSCs - Organizações da Sociedade Civil.

PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental

PMPA - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PPS - Partido Popular Socialista

PRO - Proposta Republicana

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PV - Partido Verde

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

RDHs Global - Relatórios de Desenvolvimento Humano Global.

RGP - Regiões de Planejamento

RRD - Redução de Riscos de Desastres.

RS - Rio Grande do Sul

SMCPGL - Secretaria Municipal de Coordenação Política de Governança

SMGL - Secretaria Municipal de Governança Local

SGYRI - Secretaria Geral e de Relações Internacionais.

UCR - União Cívica Radical

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNISDR - Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Riscos de Desastres.

USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código 001.

SUMÁRIO

PARTE I: INTRODIZINDO A PROBLEMÁTICA E A METODOLOGIA DA PESQUISA DE TESE	19
1 INTRODUÇÃO	20
2 METODOLOGIA	27
2.1 O GESTO COMPARATIVO E AS CIDADES COMO SINGULARIDADES INTERCONECTADAS: UMA PROPOSTA DE ESTUDO	27
2.2 O PERCURSO DA PESQUISA EMPÍRICA.....	30
2.3 DESENHO DA PESQUISA E AS TÉCNICAS DE COLETA E DE ANÁLISE DOS DADOS	33
3. AS CIDADES INVESTIGADAS	41
3.1 O PONTO DE PARTIDA: A CIDADE DE PORTO ALEGRE.....	45
3.2 CONEXÕES URBANAS: AS CIDADES ARGENTINAS DE BUENOS AIRES E SANTA FÉ	53
PARTE II - REFERENCIAL TEÓRICO	66
4 INTERFACES DE PODER: CONEXÕES ENTRE O GLOBAL E O LOCAL NOS ESTUDOS URBANOS	67
4.1 OS EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO E O DEBATE SOBRE CIDADES NAS INTERFACES DE PODER GLOBAL-LOCAL.....	67
4.1.1 Saskia Sassen e as “cidades globais”.....	70
4.1.2 As contribuições da geografia urbana crítica.....	74
4.1.3 As cidades como atores políticos.....	77
4.1.4 A abordagem do urbanismo global e a perspectiva das cidades ordinárias.....	80
4.1.5 Cidades e Globalização: uma síntese do debate.....	83
4.2 A GOVERNANÇA DAS CIDADES NUM CONTEXTO TRANSNACIONAL DA POLÍTICA URBANA	86
4.2.1 Contexto geral do debate sobre governança política.....	87
4.2.2 Governança na América Latina.....	89
4.2.3 Governança urbana e global.....	92
4.3 ANALÍTICA DO PODER E GOVERNAMENTALIDADE	94
5 POLÍTICAS GLOBAIS DE RESILIÊNCIA URBANA	101
5.1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO	105
5.2 A RESILIÊNCIA URBANA: DO DEBATE ACADÊMICO ÀS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO... ..	113
5.2.1 Seguindo os rastros da resiliência no debate acadêmico.....	114
5.2.2 A resiliência nas estratégias políticas internacionais.....	120
5.3 O DEBATE ESPECÍFICO SOBRE CIDADES RESILIENTES	126
5.4 A NOVA AGENDA URBANA GLOBAL DA RESILIÊNCIA COMO DISCURSO DE “VERDADE” PARA O GOVERNO DO URBANO.....	128
PARTE III – O PROGRAMA 100CR: HISTÓRICO, ESTRUTURA E DISCURSOS	134
6 O PROGRAMA 100 CIDADES RESILIENTES	135

6.1 A FILANTROPIA ROCKEFELLER E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.....	135
6.1.1 A filantropia da Fundação Rockefeller em perspectiva histórica: linhas gerais.....	137
6.1.2.3 <i>Filantropia 3.0, o foco no global e o direcionamento às cidades</i>	147
6.1.2 As fases da filantropia Rockefeller	141
6.1.2.1 <i>Filantropia 1.0</i>	141
6.1.2.2 <i>Filantropia 2.0</i>	143
6.2 O PROGRAMA “100 CIDADES RESILIENTES”: RELATÓRIOS, ANTECEDENTES E FUNCIONAMENTO.....	152
6.2.1 O evento inicial: o Furacão Katrina e a Recuperação de Nova Orleans.....	154
6.2.2 Construindo resiliência frente às mudanças climáticas e a urbanização acelerada: experiências na África, Ásia e EUA.....	156
6.2.3 Aspectos centrais do programa 100 Cidades Resilientes.....	161
6.2.4 Estruturação do Programa 100 Cidades Resilientes.....	166
6.2.5 As Etapas do Programa.....	169
7 ORIENTAÇÕES GLOBALIZADAS: O DISCURSO DA RESILIÊNCIA URBANA E A INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO 100CR	173
7.1 PROMOÇÃO DA RESILIÊNCIA COMO PARADIGMA URBANO GLOBAL.....	175
7.2 INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA.....	178
7.3 ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO DE RESILIÊNCIA URBANA DO 100CR	183
PARTE IV – AS CIDADES NO 100CR	189
8 SINGULARIDADES INTERCONECTADAS: INSTITUCIONALIZANDO A RESILIÊNCIA URBANA NAS CIDADES LATINO-AMERICANAS	190
8.1 O “DESAFIO 100 CIDADES RESILIENTES” EM PORTO ALEGRE.....	190
8.2 O DESAFIO 100 CIDADES RESILIENTES EM SANTA FÉ	218
8.3 O DESAFIO 100 CIDADES RESILIENTES EM BUENOS AIRES.....	230
PARTE V – CONSIDERAÇÕES FINAIS	245
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	249

**PARTE I: INTRODUZINDO A PROBLEMÁTICA E A
METODOLOGIA DA PESQUISA DE TESE**

1 INTRODUÇÃO

A presente tese sociológica aborda o tema mais geral das relações e interações complexas entre o global e o local na governança das políticas urbanas. Em especial, visa contribuir para a compreensão das relações de poder que estão sendo configuradas a partir e através do campo emergente da governança urbana global e como estas estão influenciando o modo como as cidades são governadas. O foco nas dinâmicas de poder no domínio da governança das políticas urbanas, embora parta das estratégias políticas globais visando influenciar e orientar os processos de desenvolvimento urbano em todo o mundo, propõe avançar analítica e empiricamente na compreensão da dimensão da agência urbana, sobretudo, das cidades do Sul Global. Neste sentido, a realização da pesquisa considerou, por um lado, o conjunto de orientações globais (discurso, políticas e práticas), e, por outro, às apropriações locais e resultados urbanos (respostas, negociações, adaptações) - ou seja, como as autoridades locais e atores urbanos negociam, se adaptam, respondem ao que é posto à nível global.

Em particular, a pesquisa de tese tem como campo de investigação o processo político emergente das políticas globais de resiliência urbana, tomando como objeto de estudo específico o programa de filantropia global 100 Cidades Resilientes (100CR). Neste sentido, a pesquisa que embasa esta tese sociológica partiu de evidências que apontavam que estava em curso a formação de uma agenda urbana global promovida pelas organizações que compõem a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Este processo global tem como especificidade a proposição da *resiliência urbana* como um novo paradigma para orientar o desenvolvimento urbano e a governança das cidades em todo o mundo.

Caracterizam este contexto o crescente número de relatórios, marcos, conferências, projetos, programas e redes internacionais que, nas duas últimas décadas, emergiram em torno da construção das denominadas *cidades resilientes*. Entre os propositores desta nova agenda urbana global estão agências da cooperação do norte global, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial (BM). É neste âmbito que surge o programa analisado nesta tese, o 100CR. Esse programa foi uma iniciativa promovida e financiada pela Fundação Rockefeller (FR), uma entidade filantrópica privada, norte-americana, com atuação centenária no campo da cooperação internacional. O programa esteve em operação entre os anos de 2013 e 2019¹, conformando uma rede global de cidades ao redor do mundo, articuladas em torno da

¹ Após seis anos de um processo intenso de engajamento na construção da resiliência urbana em cidades de diversos continentes, em abril de 2019, foi anunciado o encerramento do programa. Contudo, duas novas redes globais foram criadas a partir do legado do 100CR: *Resilient Cities Network* (R-Cities) - formada por cidades-membro e

construção de estratégias locais de resiliência urbana. A escolha por analisar este programa em específico se baseou no fato de este ser uma das primeiras iniciativas de construção de resiliência em escala global direcionada para a governança das políticas urbanas, envolvendo diversos recursos - financeiros, humanos e técnico-científicos - e a interação entre diferentes atores situados nas escalas globais e locais.

Cabe destacar que a implementação do programa 100CR e a criação de uma rede global de cidades resilientes envolveu a participação de cem cidades ao redor do mundo. No âmbito desta pesquisa de tese foram selecionados como casos de estudo três cidades do eixo da América Latina e Caribe, quais sejam, Porto Alegre (Brasil), Buenos Aires e Santa Fé (Argentina). A investigação das experiências destas cidades no âmbito do 100CR teve como foco analisar o processo de institucionalização da resiliência urbana e seus efeitos políticos na escala local.

Destaca-se o caráter indutivo e exploratório que inicialmente balizou estas escolhas, orientando a definição da problemática e dos objetivos subjacentes à realização da presente pesquisa. O meu envolvimento com a agenda de políticas globais de resiliência urbana teve início a partir de um fato episódico: uma conversa informal com uma liderança política da cidade de Porto Alegre que me relatou que a prefeitura estava convidando as comunidades para as “reuniões da resiliência”. Foi buscando compreender um pouco mais sobre o significado destes encontros promovidos pelo governo local que eu dei início a uma pesquisa exploratória. No centro da minha curiosidade estava a palavra “resiliência”, um termo que se apresentava para mim naquele momento como uma novidade do vocabulário político da cidade.

A minha aproximação do tema das “reuniões da resiliência” se deu inicialmente através de pesquisa em plataformas virtuais, particularmente na busca de notícias, o que me levou a identificar o site oficial da Prefeitura² dedicado a publicização da participação da cidade no programa de resiliência urbana da FR, resultando no acesso a uma conversa com um representante da prefeitura que coordenava a iniciativa no âmbito local. Descobri, então, que as reuniões da prefeitura eram parte do engajamento do governo municipal com um programa de filantropia urbana global, o 100CR.

CRO, incluindo Porto Alegre, Buenos Aires e Santa Fé; e a *Resilient Cities Catalyst* (RCC), formada por lideranças do 100CR, como o ex-presidente, Michael Berkowitz.

²A página oficial do Desafio Porto Alegre Resiliente, até meados do ano de 2016, podia ser acessada pelo link www.portoalegreresiliente.org. A plataforma virtual continha informações detalhadas das atividades realizadas na cidade no âmbito da agenda global de resiliência urbana.

Um dos momentos fundamentais para a elaboração da problemática foi a observação empírica exploratória do evento de lançamento da Estratégia de Resiliência de Porto Alegre, que ocorreu no dia 27 de janeiro de 2016. Foi aqui que ficaram mais evidentes os efeitos da metáfora de resiliência nos processos políticos locais. Já nesta pesquisa exploratória, identifiquei que a proposição em torno das cidades resilientes correspondia a um campo político mais amplo de promoção de intervenções por parte de organizações e agências da cooperação internacional de desenvolvimento. Nela identifiquei a promoção da resiliência como parte de iniciativas da Organização das Nações Unidas (ONU), do Banco Mundial (BM), entre outras, como já descrito anteriormente.

Deste modo, me propus a analisar a evidência empírica observada na cidade de Porto Alegre - isto é, as “reuniões de resiliência” da prefeitura - como expressão de um processo de mudança nos discursos e nas práticas políticas das cidades a partir do engajamento com um programa de filantropia urbana global - como parte de um contexto mais amplo de relações e conexões globais.

Para explorar essa temática, me aproximei da literatura especializada no tema da resiliência e, nesse processo, ficou claro que se tratava de uma inovação no campo das políticas globais. O conceito em si não era novo. O que se apresentava como novidade era a ampla apropriação do termo, em diferentes disciplinas acadêmicas, mas, sobretudo, como parte das estratégias políticas internacionais. Este foi, portanto, o ponto de partida: a novidade da resiliência urbana nas estratégias políticas internacionais.

Diante desse processo, tomei como objetivo geral da pesquisa compreender o campo político emergente das políticas de resiliência urbana e seus sentidos e efeitos para o debate contemporâneo sobre cidades. Das reuniões de resiliência à agenda global de políticas de resiliência, a questão central tornou-se o estudo das relações políticas entre organizações internacionais e governos municipais na formulação e implementação de políticas urbanas.

Em termos mais concretos, a proposta é analisar nesta tese a emergência da resiliência urbana como uma nova agenda política de transformação sócio-urbana, com foco no estudo das cidades latino-americanas de Porto Alegre (Brasil), Santa Fé e Buenos Aires (Argentina) a partir do engajamento dos seus governos municipais e de suas redes locais com estruturas e processos globais.

Diante desse quadro, a problemática que orientou a pesquisa de tese foi a seguinte: Quais os efeitos de poder da institucionalização do paradigma global de resiliência urbana na governança e gestão das políticas urbanas locais nas cidades latino-americanas de Porto Alegre,

Buenos Aires e Santa Fé? E de que forma esses efeitos resultam da dinâmica entre orientações globalizadas e apropriações localizadas?

Do ponto de vista do sociológico, esse trabalho se insere no debate mais amplo acerca da governança urbana global, delimitado pela atuação de instituições e organizações da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), com foco na governança das cidades. Nesse contexto de relações e interações políticas transnacionais, destaca-se o papel das organizações com atuação global - em especial as agências multilaterais e as instituições não governamentais filantrópicas -, que possuem historicamente poder de influenciar a definição de acordos, programas e agendas políticas que orientam não apenas os termos da cooperação entre os atores, mas, sobretudo, as diretrizes, princípios e objetivos dos projetos e políticas públicas a serem implementadas pelos atores governamentais e sociais no nível local.

Ao longo das últimas duas décadas, o desenvolvimento urbano e a governança das cidades adquiriram centralidade no domínio das relações e intervenções referentes à governança global (Parnell, 2016). Em outros termos, o modo como as cidades são (ou melhor, deveriam ser) governadas tornou-se uma prioridade na agenda destas redes globais, passando a fazer parte dos discursos e das práticas das organizações da cooperação internacional para o desenvolvimento.

O primeiro argumento desta tese sugere que a agenda de políticas de resiliência urbana constitui-se em um processo emergente neste campo. Dessa forma, a formação de tal agenda se apresenta como um fenômeno sociopolítico de grande relevância para as discussões da sociologia e das políticas urbanas contemporâneas. Trata-se de um fenômeno relevante para a análise das novas configurações e dinâmicas de poder que estão sendo forjadas na interface entre o global e o local (Swyngedouw, 2004), envolvendo relações, ações e narrativas políticas transescalares que incidem e contribuem para moldar o planejamento e a governança das cidades no século XXI em todo o mundo.

Um foco especial é dado para a centralidade do conceito de “resiliência” no discurso global contemporâneo acerca dos desafios urbanos e das orientações dos rumos das políticas das cidades. Neste sentido, este trabalho estabelece interlocução com a literatura que tem se dedicado especificamente a investigar as origens e as implicações da resiliência como parte das estratégias políticas das organizações internacionais na governança dos processos de desenvolvimento e planejamento urbano (Walker; Cooper, 2011; Wakefield; Braun, 2014; Tierney, 2015).

Tal literatura indica que o direcionamento da atenção global em torno da governança urbana para a ideia de “construção da resiliência urbana” se dá a partir da concepção de um mundo que está passando por mudanças estruturais que afetam os modos de vida em termos sociais e ambientais, caracterizadas pela rápida urbanização e a intensificação dos efeitos da globalização e das mudanças climáticas. Nesse contexto, as cidades ganham cada vez mais espaço nos processos e nas arenas globais, tanto como objeto de intervenção quanto como sujeito de transformação.

Assim, em suma, esta tese argumenta, primeiramente, que a formação de uma nova agenda urbana em torno da “resiliência” se insere em um contexto mais amplo de transformações na governança urbana global, evidenciando uma importante mudança no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. Em segundo lugar, a definição da resiliência como paradigma global é pensada aqui como tendo uma função estratégica que expressa uma mudança discursiva e de práticas nas estratégias políticas internacionais.

Assim, sugere-se que o discurso global sobre o urbano nos termos da resiliência possui implicações mais amplas do que apenas um dispositivo retórico. Para fundamentar esse argumento, em termos teóricos, a relação entre o global e o local é aqui abordada a partir da analítica pós-estruturalista de Michel Foucault.

Na perspectiva do autor (Foucault, 1979), o poder não é uma substância ou algo que os atores ou instituições possuem, mas antes é algo que se exerce, que só existe em ato e atravessa todos os níveis da sociedade. Deste prisma, o estudo das relações de poder entre o global e o local enfoca os mecanismos e instrumentos através dos quais o poder é exercido, bem como a composição dos efeitos deste poder. O foco na mecânica do poder destaca a produção discursiva e de conhecimento político, as relações estratégicas e as disputas pela “verdade”, bem como as práticas naturalizadas pelos atores e instituições. Destaca-se da analítica do poder proposta por Foucault os conceitos de governo, governamentalidade, dispositivo e tecnologias, que são centrais na pesquisa que aqui se apresenta.

A abordagem do poder *foucaultiana* é articulada nesta tese às ideias e concepções de autoras do campo de estudos do que tem sido denominado de “urbanismo global” (Parnell; Oldfield, 2014; Roy; Robinson, 2015), que congrega uma diversidade de pesquisadores que, influenciados pelo pós-colonialismo, têm proposto novas teorias e metodologias para o estudo das cidades e do urbano no contexto atual. Em especial, dialoga-se com a geógrafa urbana, Jennifer Robinson (2011), seguindo a sua proposta metodológica do gesto comparativo para estudos urbanos com um enfoque pós-colonial e internacional.

Em diálogo com esse referencial, argumento que a agenda global de resiliência urbana representa uma mudança importante e não meramente retórica nos discursos e práticas da cooperação para o desenvolvimento. Um primeiro aspecto é a direção da atuação das entidades internacionais, que se desloca cada vez mais para a cooperação com as cidades e para a formulação de ideias, princípios e práticas para o desenvolvimento urbano. O segundo aspecto diz respeito ao conteúdo das políticas de desenvolvimento urbano. Ou seja, o que a resiliência como pensamento aporta para a produção de mudanças na realidade social. Ou seja, ela traz uma mudança de perspectiva, de ângulo, sobre como as coisas funcionam e sobre como devemos agir. E é aqui que o discurso da resiliência performa uma política de verdade (Foucault, 1979).

Contudo, partindo de uma perspectiva relacional do poder (foucaultiana), sugere-se nesse trabalho que as cidades e os atores locais não são receptores passivos das intervenções internacionais. Assim, embora eu parta da ideia de que existe uma assimetria nas relações entre os atores globais e locais - na medida em que a definição do paradigma para a mudança sócio urbana não está em debate - entendo que as cidades também possuem agência e muito das orientações são apropriadas de forma estratégica a partir de interesses e particularidades locais. O engajamento dos governos locais com processos internacionais é, em grande medida, uma estratégia consolidada na agenda das cidades, seja com o objetivo de influenciar, seja com o objetivo de acessar recursos, conhecimentos ou de obter reconhecimento (Marx, 2008; Milani; Ribeiro, 2011). Assim, as transformações promovidas pelas agendas urbanas globais de desenvolvimento dependem da adesão de autoridades locais, o que pode se dar por diferentes motivações.

Recapitulando, em suma, os três principais argumentos da tese sugerem que:

- a) A formação de uma nova agenda urbana em torno da “resiliência” se insere em um contexto mais amplo de transformações na governança urbana global.
- b) Esta não é uma mudança meramente retórica, mas antes produz inflexões na atuação das entidades internacionais e efeitos de poder locais.
- c) Essas transformações e efeitos de poder não são recebidos de forma passiva pelas cidades e pelos atores locais, mas antes interagem como eles em uma dinâmica de coprodução global-local.

De forma a desenvolver esses argumentos, esta tese está organizada em cinco partes. A primeira introduz a problemática e a metodologia que orientaram a pesquisa de campo. Em especial, apresenta-se a abordagem do gesto comparativo como proposição para o estudo das

conexões e singularidades das experiências de Porto Alegre, Buenos Aires e Santa Fé no âmbito do 100CR; seguida da descrição do desenho de pesquisa e dos procedimentos metodológicos utilizados para a coleta e análise dos dados. Finaliza-se com um breve panorama das cidades pesquisadas, de modo a caracterizar os contextos sociopolíticos e ambientais específicos de cada localidade.

A segunda parte da tese apresenta a revisão bibliográfica e o referencial teórico que balizaram a pesquisa de tese, subdividindo-se em um primeiro capítulo que trata da dimensão das interfaces de poder global-local com base na sociologia e nos estudos urbanos, discutindo os temas da globalização, internacionalização de cidades, governança urbana global. Finaliza-se com a proposição da perspectiva analítica do poder e da governamentalidade articulada a abordagem do urbanismo global. O segundo capítulo teórico trata da discussão específica da emergência da agenda de políticas globais de resiliência urbana no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, evidenciando os principais elementos do debate acadêmico e político em torno da apropriação da resiliência como metáfora política nas estratégias contemporâneas da governança urbana global.

A terceira parte dá início aos capítulos analíticos. O primeiro dedica-se a apresentar o contexto mais amplo subjacente ao programa 100CR, neste sentido, aborda as dimensões históricas e analíticas referentes a Fundação Rockefeller e a sua atuação no campo da filantropia internacional; bem como realiza uma espécie de genealogia do conceito de resiliência urbana na agenda política da entidade, por meio da análise dos relatórios institucionais de atividade. Ademais, apresenta como o 100CR foi organizado como intervenção para a transformação urbana, bem como aspectos da dinâmica durante o seu funcionamento. Finaliza com a análise das relações de poder por meio das dimensões discursivas e da instrumentação da ação pública que conformam as orientações globalizadas compartilhadas pelas cidades estudadas.

Já a parte IV aborda a análise das cidades latino-americanas delimitadas como estudos de caso no âmbito do 100CR. Foca-se na estruturação e dinâmicas das experiências urbanas investigadas, em torno do processo de elaboração das estratégias de resiliência urbana, e seus resultados urbanos. Um foco é dado às apropriações localizadas.

Por fim, a parte V é dedicada às considerações finais, apontando as contribuições e possibilidades futuras de pesquisas sobre o tema.

2 METODOLOGIA

Este capítulo tem como objetivo apresentar a metodologia elaborada para a realização da pesquisa de campo delimitada pelo estudo do programa 100 Cidades Resilientes, com foco na investigação da participação das cidades latino-americanas de Porto Alegre (Brasil), Buenos Aires e Santa Fé (Argentina). Para tanto, inicialmente apresenta-se a proposição do gesto comparativo, com foco nas conexões urbanas e no conceito de singularidades interconectadas, o qual baseia a análise das experiências urbanas no 100CR. No que se segue, aborda-se o percurso metodológico e o desenho de pesquisa, incluindo os desafios enfrentados e as técnicas de coleta e análise dos dados utilizadas para pô-lo em prática.

2.1 O GESTO COMPARATIVO E AS CIDADES COMO SINGULARIDADES INTERCONECTADAS: UMA PROPOSTA DE ESTUDO

A metodologia desenhada para a realização da pesquisa de tese tem por base as proposições da geógrafa urbana Jennifer Robinson (2011; 2016a; 2016b; 2018) para uma abordagem internacional e pós-colonial nos estudos urbanos fundamentada no gesto comparativo. Desta perspectiva, a autora argumenta que, em um “mundo de cidades” (2011), a compreensão e teorização das dinâmicas urbanas contemporâneas requer uma reflexão comparativa renovada. Neste sentido, desenvolve a ideia do gesto comparativo, que consiste em considerar a diversidade de experiências urbanas ao redor do mundo, baseando-se na espacialidade das próprias cidades. Ou seja, o método pretende evidenciar a multiplicidade, diversidade e conectividade das cidades, com o objetivo de reformular os fundamentos metodológicos de uma abordagem comparativa para os estudos urbanos contemporâneos.

Empiricamente, o gesto comparativo é realizado aqui a partir da delimitação do estudo das três cidades latino-americanas, Porto Alegre, Buenos Aires e Santa Fé, que participaram do Programa 100CR integradas no eixo da América do Sul. Tem-se como foco analítico a investigação dos efeitos da institucionalização de uma abordagem de resiliência nas políticas urbanas das três cidades, a partir da delimitação dos projetos denominados pela Fundação Rockefeller de “Desafios Cidades Resilientes”.

Os “Desafios” representam o momento de entrada dos atores locais na rede de parceiros da FR com um duplo objetivo: desencadear o desenvolvimento de uma “Estratégia de

Resiliência” urbana para a cidade e participar de uma rede global de cidades resilientes. Ambos são pilares que estruturam o Programa e resultam de uma abordagem conceitual e metodológica específica de resiliência a ser aplicada no planejamento e gestão urbana. O “Desafio”, a “Estratégia” e a “Rede Global de Cidades”, portanto, conectam um conjunto de atores em uma rede transnacional, visando à formulação e implementação de políticas urbanas orientadas por uma visão específica de resiliência, tanto em escala local, quanto global. A análise comparativa dos casos está delimitada, temporalmente, entre a seleção para participar do “Desafio Cidades Resilientes” e o lançamento da “Estratégia de Resiliência” em cada localidade.

Parte-se do processo do 100CR como orientador da realização do campo de pesquisa, contudo, adota-se a estratégia metodológica de “seguir a política”, tal como proposto por Shore e Wright (2011) para o estudo das políticas públicas e seus efeitos como parte das transformações políticas mais amplas. Neste sentido, a realização da pesquisa foi aberta a observação dos fluxos dos eventos no espaço e no tempo, rastreando discursos, prescrições, projetos, instituições e ações, bem como as conexões variadas na institucionalização de uma versão de autoridade e as relações de força que tencionam os efeitos imprevisíveis das traduções e reinterpretações. Com efeito, o campo de investigação é entendido na presente pesquisa como um “espaço social e político articulado através de relações de poder e sistemas de governança” (Shore; Wright, 2011, p. 14), o qual, nesta tese especificamente, se configura a partir da difusão, mobilização e apropriação estratégica da metáfora de resiliência entre distintos atores e arenas sociais em múltiplas escalas.

Em termos do estudo empírico, as cidades delimitadas como os nossos “casos” são abordadas como singularidades, ou seja, como “resultados distintos em seus próprios termos” (Robinson, 2016b). Essa definição acerca da natureza do caso tenciona as perspectivas convencionais, que concebem os casos apropriados para a comparação como instâncias específicas de um processo mais amplo ou uma categoria universal (Robinson, 2016b). Deste modo, os casos como singularidades referem-se aos resultados distintos dos processos desenvolvidos em cada cidade, que, contudo, encontram-se em relação a um campo compartilhado de procedimentos de intervenção que conecta a produção de seus espaços urbanos (Robinson, 2018). Considerando as cidades como singularidade e tomando-as como ponto de partida para a comparação, seguimos a tática proposta por Robinson (2016b) denominada de “genética”, a qual implica em rastrear a gênese dos resultados urbanos por meio de “conexões específicas, influências, ações, composições, alianças, experiências, em toda a

gama de possíveis elementos da vida urbana: como material-social-imaginativo-institucional” (Robinson, 2018, p.24).

Em síntese, a tática comparativa genética informada pelo quadro de referência do mundo das cidades aborda os casos fundamentando-se pela forma espacial do urbano, caracterizada, principalmente, por sua natureza interconectada e diferenciada. Nesta direção, a comparação tem como objetivo compreender o surgimento dos fenômenos *pensando com outros lugares*, considerando que, embora os resultados urbanos sejam diferentes, a sua gênese é parte de processos compartilhados, interconectados e relacionados mais amplos.

No âmbito da estratégia comparativa genética (singularidades e interconexões), Robinson (2016b) propõe três táticas metodológicas como ponto de partida para o estudo empírico: (1) rastreamento: começar com casos interconectados ou em série, seguindo conexões e/ou interrogando as conexões em si; (2) composição: compor o estudo com diferentes singularidades, para iluminar a produção genética compartilhada, considerando-se que a gênese dos resultados não é apenas sobre interconexões, mas sobre quaisquer processos que estejam produzindo resultados específicos e frequentemente repetidos/diferenciados; (3) lançamento: começar em qualquer lugar, com qualquer singularidade, inserindo a análise deste caso em conversas mais amplas, possivelmente através do rastreamento de “*links*” emergentes e influências compartilhadas com outras singularidades ou casos.

Transpomos para o estudo empírico da tese este esquema metodológico, articulando elementos das três táticas. Assim, iniciamos com o caso de Porto Alegre e ampliamos a análise para pensar a experiência dessa cidade com outros lugares. Delimitamos uma relação mais ampla, a partir das interconexões entre as cidades estabelecidas pelos elos e influências comuns, compartilhados mediante o processo de intervenção desencadeado pelo Programa para orientar as políticas urbanas locais. Seguimos essas conexões, consideramos as especificidades de cada localidade e a gênese compartilhada, e buscamos rastrear, de forma abrangente, os processos articulados na produção dos resultados urbanos locais.

A decisão por realizar um estudo que abarcasse as três cidades latino-americanas no âmbito do 100CR resultou de um conjunto de fatores que se relacionam com: (a) às possibilidades analíticas do objeto de investigação, na medida em que esse envolveu um processo transnacional caracterizado pela participação de diferentes cidades ao redor do mundo; (b) a potencialidade de trabalhar a perspectiva teórico-metodológica do gesto comparativo para os estudos urbanos; (c) o, interesse em abordar as dinâmicas de poder contemporâneas da perspectiva das relações entre o Norte Global e o Sul Global.

O gesto comparativo proposto para o estudo dos casos da pesquisa teve como ponto de partida as conexões compartilhadas pela participação das cidades nos 100CR. Na pesquisa de campo, o foco nas conexões se traduziu inicialmente como uma estratégia para compreender os principais elementos, orientações e dinâmicas que estruturam/estruturaram o programa filantrópico urbano. A partir da observação das experiências nas cidades foi possível identificar, em grande medida, os processos, atividades e atores envolvidos na institucionalização da resiliência urbana (da rede global), bem como identificar os efeitos de poder na sua dimensão mais global. Por outro lado, ao traçar as conexões entre as cidades foi possível identificar as especificidades de cada experiência e as singularidades dos resultados urbanos.

2.2 O PERCURSO DA PESQUISA EMPÍRICA

Nessa seção, busco apresentar o percurso da pesquisa de campo realizado ao longo desta investigação. O estudo empírico partiu da participação da cidade de Porto Alegre (Brasil), tendo início no mês de janeiro de 2016 e finalizado no início do ano de 2019. O longo período demarcou diferentes momentos de inserção no campo, iniciando com o acompanhamento do lançamento da Estratégia de Resiliência e, posteriormente, com a realização das entrevistas semiestruturadas. A dinâmica esteve relacionada com as especificidades do Programa em análise, na medida em que este foi implementado de forma processual, com distintas fases.

Neste sentido, Porto Alegre foi a primeira cidade do eixo da América do Sul a ser selecionada, em dezembro de 2013. Sua Estratégia foi desenvolvida ao longo dos anos de 2014 e 2015 e, então, lançada em 27 de janeiro de 2016. Deste modo, quando o campo foi iniciado, o estabelecimento das redes locais e o desenvolvimento do plano urbano já estavam em fase avançada. Para compreendê-lo, utilizou-se como estratégia o resgate histórico por meio do levantamento de material disponibilizado na plataforma oficial do projeto na cidade, junto às informações colhidas durante as entrevistas. Além disso, a Estratégia de Resiliência de Porto Alegre foi a primeira a ser lançada na América Latina (e a quarta no mundo), vindo a ser considerada um modelo para a região. Considerando o caráter avançado do processo, foi possível acompanhar também a sua dinâmica de implementação (terceira fase que se inicia com o lançamento da estratégia local).

A segunda cidade a ser analisada foi Buenos Aires (Argentina) e resultou, em grande medida, da oportunidade de realizar estágio de doutorado na Universidade Nacional de San

Martín ao longo do ano de 2017. Diferentemente de Porto Alegre, Buenos Aires foi selecionada na última rodada do Programa 100CR, encontrando-se em fase inicial quando realizamos a pesquisa empírica. Esse fato implicou em grandes desafios tanto para encontrar a rede de atores envolvidos com o desenvolvimento da Estratégia de Resiliência, quanto para acessá-la.

Como estratégia, acessamos o contato pessoal com redes locais, em especial uma ONG Ambientalista Internacional³ que nos orientou sobre o panorama urbano-ambiental na cidade e indicou o evento internacional de *Frente Del Rio*⁴ como possibilidade de conexão com o tema da resiliência – o que realmente veio a concretizar-se. Em uma das mesas do evento estava o Secretário de Governo da Cidade de Buenos Aires, que fez uma explanação sobre o Programa no âmbito local. A partir disso, e mediante consulta ao site eletrônico oficial do governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), conseguimos estabelecer um ponto de partida para mapear os demais atores e estruturas governamentais conectadas ao Programa 100CR. O segundo passo nesta direção foi o envio de *e-mail* para a Secretaria de Relações Internacionais, que resultou em um encontro com duas integrantes da equipe de resiliência local. Este ocorreu na sede do governo de Buenos Aires e teve caráter exploratório, tendo sido disponibilizados na ocasião alguns documentos como o *Taller de Lanzamiento*⁵ e a lei que institui o Programa, mas foram obtidas poucas informações passíveis de refletir o *status* do processo, que estava recém iniciando. Destacamos que o dia do encontro foi o mesmo dia em que o governo de CABA assinou, definitivamente, o convênio com a FR para dar início à implementação do Programa. Esta especificidade acabou por demarcar o campo de pesquisa na Argentina.

Embora a capital portenha estivesse dando os seus primeiros passos, outra cidade argentina participante da rede 100CR estava em fase de lançamento da sua Estratégia de Resiliência, e inclusive teve forte influência na tomada de decisão de Buenos Aires em participar do Programa. A cidade em questão é Santa Fé. Tais informações acerca da cidade nos foram repassadas durante o encontro exploratório supracitado em Buenos Aires. Além disso, o evento do lançamento da Estratégia em Santa Fé também demarcaria o estabelecimento de um convênio entre a Fundação Rockefeller e a Rede *Mercociudad*, rede de cidades da qual Porto Alegre, Buenos Aires e Santa Fé fazem parte, relacionado à construção de resiliência. As características conjunturais que se apresentavam resultaram na decisão de incluir Santa Fé na

³Terra Nativa Amigos da Terra Argentina.

⁴*Urban Thinker Campus: Facing the River*. World Urban Campaign. De 29 a 31 de maio de 2017, na Usina del Arte Buenos Aires.

⁵ Documento que compila as informações sobre o primeiro evento de resiliência no âmbito do 100CR realizado em Buenos Aires pela prefeitura municipal.

análise. Assim, durante cinco dias estive nessa cidade, participando do evento de lançamento da Estratégia e realizando uma entrevista com dois integrantes da equipe de resiliência local, os quais me disponibilizaram uma versão impressa do documento da Estratégia de Resiliência e outros documentos do processo.

Ao retornar a Buenos Aires, segui o campo através de outras conexões pessoais que acabaram por me levar novamente à sede do governo da cidade. Assim, realizei uma entrevista com um especialista no debate sobre o direito à cidade, integrante de uma ONG urbana local, que, embora não tivesse informações específicas sobre o Programa, forneceu-nos um panorama geral sobre as problemáticas urbanas na cidade. Este contato, convém observar, foi crucial nos rumos da pesquisa, pois a partir dele foi possível contatar o assessor do Chefe de Resiliência de Buenos Aires e marcar uma entrevista antes de retornar ao Brasil. Posteriormente, voltamos a entrevistar o mesmo especialista urbano, pois sua ONG foi chamada para ser entrevistada no âmbito do Programa. Desse novo encontro, estabelecemos contato com outra organização da sociedade civil que também participou do processo, com cujo representante conversamos sobre o envolvimento com o Programa. Por fim, uma colega de disciplina do estágio, responsável pelo Ministério de Desenvolvimento Urbano e Transporte e que estava envolvida no tema da resiliência urbana, forneceu o documento de metodologia no âmbito do programa⁶ e repassou seu *e-mail* para uma entrevista, que apenas não se realizou diante da impossibilidade de tempo.

Ainda sobre Buenos Aires, no final de 2018, eu tive a oportunidade de retornar à cidade para um evento acadêmico, quando realizei uma nova entrevista com o chefe de resiliência local. A essa altura, a Estratégia de Resiliência já havia sido lançada e esse novo diálogo trouxe uma perspectiva distinta da anterior, com mais elementos experienciados a serem explorados, nos sendo fornecida também a versão impressa do documento.

De volta a Porto Alegre, a conjuntura local estava marcada pelas eleições municipais e a mudança de gestão política à frente da administração pública local. Este fato foi de grande desafio e obstáculo para a continuidade da pesquisa. As atividades de resiliência estavam paradas. Porém, ainda seguia em fluxo uma proposta de projeto de lei de resiliência para o estado do Rio Grande do Sul, o qual acompanhei através de uma atividade, que tinha o objetivo de lançar a iniciativa para a sociedade porto-alegrense, no evento “virada sustentável”. Neste evento, reencontrei o vice-chefe de resiliência local e conversamos informalmente. Após um período sem possibilidade de realizar o campo empírico, novamente o âmbito pessoal foi

⁶Intitulado *City Resilience Framework*, será explorado em mais detalhes na Parte III.

mobilizado como desencadeador da pesquisa. Em uma atividade acadêmica, conheci uma estagiária do governo municipal, que estava trabalhando junto ao programa de resiliência da cidade e com quem realizei a primeira entrevista. Através deste contato, acessei outras pessoas envolvidas no núcleo que estruturou a rede local, resultando no total de 12 entrevistas até o início de 2019, conforme descrito na próxima seção.

2.3 DESENHO DA PESQUISA E AS TÉCNICAS DE COLETA E DE ANÁLISE DOS DADOS

Como já explicitado, a pesquisa de campo delimitou-se pelo estudo do programa 100CR e das experiências de participação das cidades de Porto Alegre, Buenos Aires e Santa Fé, tendo início no ano de 2016 e estendendo-se até o ano de 2019, momento em que o 100CR foi encerrado pela Fundação Rockefeller. A sua realização teve por base a construção de uma estratégia metodológica de caráter qualitativo, a qual abrangeu as técnicas de pesquisa documental em plataformas virtuais e a realização de entrevistas semiestruturadas com atores políticos e sociais, tanto da rede internacional do 100CR como das redes locais formadas nas cidades investigadas.

O recorte empírico resultou na elaboração de um desenho de pesquisa que visou apreender, por um lado, os elementos e estratégias políticas estruturantes do programa de filantropia global e suas conexões com o campo emergente das políticas globais de resiliência; e, por outro, os processos e resultados urbanos desencadeados nas cidades investigadas a partir da adesão ao 100CR e sua rede global de cidades resilientes. Em outros termos, delineou-se uma estratégia metodológica tendo em vista abarcar as relações e os efeitos de poder da perspectiva das interfaces e dinâmicas entre global-local.

Nesta direção, a análise foi organizada em dois momentos distintos, mas interrelacionados. O primeiro tratou especificamente de analisar o programa 100CR como parte das estratégias políticas globais da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) para orientar e moldar os processos e políticas urbanas, com os objetivos de: (a) contextualizar a iniciativa no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, com foco específico na atuação da Fundação Rockefeller no campo da filantropia global; (b) mapear a trajetória da resiliência urbana como um objetivo estratégico da entidade filantrópica para promover a transformação urbana; (c) identificar e examinar a estrutura e a dinâmica do 100CR; (d) analisar

o discurso e os instrumentos promovidos pelo 100CR, de modo a identificar o conjunto de orientações que orientam de modo globalizado a institucionalização da resiliência urbana nas suas cidades-membros.

O segundo momento analítico direcionou-se para abordar as experiências das cidades latino-americanas de Porto Alegre, Buenos Aires e Santa Fé no programa 100CR, tendo como objetivo principal identificar os efeitos políticos e os resultados urbanos decorrentes das interações, estratégias e apropriações dos governos municipais e das redes constituídas localmente frente aos compromissos, recursos e orientações do programa 100CR. Nesse sentido, o foco foi posto na institucionalização da resiliência urbana (como orientação normativa) nos processos e práticas de planejamento e gestão urbana. Isso implicou em: (a) identificar e delimitar as instituições e atores na escala das cidades que participaram da criação e coordenação do programa de resiliência local; (b) investigar o processo de construção das estratégias de resiliência nas cidades, identificando as ações, as atividades, as metodologias e os instrumentos utilizados, bem como as redes, os mecanismos institucionais e os projetos criados; (c) examinar as interações dos atores locais com a rede global de cidades resilientes; (d) compreender a percepção dos atores sociais locais sobre o programa e o conceito de resiliência; (e) analisar os documentos das estratégias de resiliência.

Dessa forma, embora a pesquisa de tese tenha partido da investigação das estruturas, orientações e dinâmicas vinculadas ao programa 100CR, o foco nas experiências nas cidades visou ampliar a análise para mapear as conexões urbanas realizadas, particularmente, pelos atores urbanos com outras iniciativas, redes, projetos e atores. Ou seja, buscou-se abranger a dimensão da agência urbana por meio das apropriações, adaptações e difusões em torno da metáfora política da resiliência como parte das estratégias políticas locais.

Para pôr em prática este desenho de pesquisa foram utilizadas as técnicas de pesquisa documental e das entrevistas semiestruturadas, complementadas com observações pontuais de eventos e atividades no marco da participação do 100CR. Cabe salientar que o projeto inicial tinha como um dos focos centrais a observação participante, com o objetivo de abordar a pluralidade de concepções dos atores e instituições envolvidos no processo urbano global. Contudo, as características e condições do campo de pesquisa apresentaram desafios que dificultaram o uso desta técnica de pesquisa.

A pesquisa documental teve um papel central na realização da pesquisa, possibilitando compreender o processo político em investigação na sua dimensão global. Essa técnica também auxiliou na identificação de dimensões mais específicas relacionadas ao conjunto de

orientações e suas aplicações e apropriações nas cidades. Nesse sentido, as plataformas virtuais oficiais das instituições que compuseram a rede internacional, bem como das instituições das redes locais foram importantes fontes de dados. Estas se caracterizaram por uma publicização ativa de documentos e notícias sobre as atividades e projetos desenvolvidos no âmbito do programa 100CR. Além disso, diversos documentos institucionais produzidos ao longo do processo foram disponibilizados para consulta.

Para a descrição e análise do Programa 100CR (Parte III), utilizamos como principal fonte de dados a plataforma (virtual) oficial⁷ da Fundação Rockefeller. O site continha um conjunto de informações diversificadas acerca do funcionamento do Programa: sua abordagem conceitual e metodológica; dados específicos da participação das cidades; seus Desafios e Estratégias de Resiliência; notícias sobre atividades, eventos e entrevistas; além de relatórios e documentos consultados e/ou elaborados como base da implementação do Programa 100CR. A partir dessa plataforma, realizamos um processo de seleção e delimitação de informações relevantes para a compreensão da estruturação do Programa em termos de recursos materiais, humanos, conceituais e metodológicos. Utilizamos também como fonte de informações os relatórios anuais⁸ da Fundação Rockefeller, entre os períodos de 2004 a 2015. A tabela a seguir sistematiza as informações coletadas na plataforma do 100CR com esse objetivo:

Tabela 1 - Síntese das informações coletadas na plataforma oficial do 100CR

Tópicos	Informações
<i>About Us</i>	História do programa; perguntas frequentes sobre o programa; a equipe do programa.
<i>Impact</i>	Os progressos da missão do programa; a ação nas cidades; soluções de resiliência; líderes locais, influência global; a abordagem para medir impactos;
<i>News</i>	Notícias sobre eventos e atividades no âmbito do programa 100CR; artigos diversos;
<i>Cities</i>	As cidades membro; as cidades patrocinadas; estratégias de resiliência; projetos de resiliência.
<i>Partners</i>	A plataforma de parceiros para soluções em resiliência urbana.
<i>Resources</i>	Publicações de metodologias utilizadas e ferramentas desenvolvidas; material áudio visual.
<i>Urban Resilience</i>	A definição de resiliência urbana; o quadro da resiliência e o sistema resiliente.

Fonte: tabela elaborada pela autora através de informações da plataforma.

⁷ Durante o funcionamento do 100CR, nos anos de 2013 a 2019, a plataforma oficial estava registrada como www.100resilientcities.org. Contudo, com o encerramento do 100CR, o site também foi encerrado.

⁸ Disponíveis em: <https://www.rockefellerfoundation.org/annual-reports/> [último acesso: maio 2024]

A pesquisa documental também foi empregue para subsidiar a análise do discurso e dos instrumentos promovidos pelo 100CR com o objetivo de orientar a construção da resiliência urbana nas suas cidades-membros e promover a abordagem em escala global. Para isso, a partir da filtragem do volume considerável de documentos coletados ao longo da pesquisa de campo, foram analisados os seguintes tipos de documentos: a) documentos elaborados pela rede de parceiros da Fundação Rockefeller no âmbito da formulação do Programa “100CR”; b) documentos oficiais resultantes da composição local no desenvolvimento dos planos estratégicos e; c) documentos oficiais locais. Assim, buscou-se rastrear as conexões e especificidades discursivas que emergem no processo de produção de sentidos de “verdade” da realidade, e os efeitos político-sociais particulares da narrativa oficial local.

Em termos conceituais, os documentos são definidos aqui, por um lado, pelo seu aspecto comunicativo, isto é, como dispositivos metodologicamente desenvolvidos na construção de versões sobre os eventos (Flick, 2009). Por outro, pela dimensão de produção de sentidos (Spink, 2013), os documentos são tomados como expressões de práticas discursivas, onde perspectivas, narrativas e versões se entrelaçam com saberes e fazeres, produzindo sentido (Spink, 2013, p.123). Nesse sentido, os objetivos da pesquisa e da análise documental consistiram em apreender a produção de uma narrativa institucionalizada acerca da resiliência como orientação normativa da gestão das políticas urbanas e os preceitos, procedimentos e mecanismos institucionais que são estabelecidos na articulação com ela.

Já as entrevistas semiestruturadas foram pensadas para explorar em específico a dimensão da agência urbana nas relações e dinâmicas de poder configuradas entre global-local. Trazendo para a discussão analítica, assim, as concepções dos atores políticos e sociais, bem como suas apropriações e resultados urbanos singulares.

Neste sentido, as entrevistas foram realizadas com os atores urbanos identificados como chaves nos processos locais, isto é, os atores políticos e sociais com atuação ativa na coordenação e implementação das estratégias de resiliência das cidades. Além disso, foram entrevistados representantes do programa global 100CR, os quais foram responsáveis pela coordenação dos processos regionais de construção de resiliência, particularmente, na América Latina.

Durante a pesquisa exploratória identificou-se a formação de redes locais em torno da criação de um escritório de resiliência, coordenado por um chefe de resiliência e uma equipe local. Estes mecanismos institucionais e redes de atores corresponderam ao núcleo central da implementação dos programas locais, a partir dos quais se deu a elaboração de documentos

públicos orientados para a construção da resiliência urbana e a participação na rede global de cidades resilientes. Com efeito, a seleção inicial dos(as) entrevistados(as) foi delimitada a partir deste núcleo de coordenação local. Abaixo apresentam-se duas tabelas que sintetizam, em cada cidade e na entidade filantrópica (100CR), o número de entrevistados(as), de entrevistas realizadas, bem como os setores de atuação.

Tabela 2 - Número de entrevistados por cidade e entidade filantrópica

Cidade / Entidade	Entrevistados	Total de entrevistados	Total de entrevistas
Porto Alegre	Prefeito	12	12
	Chefe de Resiliência local		
	Núcleo Estratégico de Resiliência local		
Buenos Aires	Chefe de Resiliência local	4	6
	Equipe de Reiliência local		
	Sociedade Civil		
Santa Fé	Equipe de Reiliência local	2	1
Fundação Rockefeller	Diretores de Resiliência para a América Latina	2	2

Fonte: elaborada pela autora.

Tabela 3 - Número de entrevistados por setores nas cidades e entidade filantrópica

Cidade / Entidade	Entrevistados	Setores	Total de entrevistados
Porto Alegre	Prefeito	público	1
	Chefe de Resiliência local	público	1
	Núcleo Estratégico de Resiliência local	público	6
		sociedade civil	3
		universidade	1
Buenos Aires	Chefe de Resiliência local	público	1
	Equipe de Reiliência local	público	2
	Sociedade Civil	sociedade civil	1
Santa Fé	Equipe de Reiliência local	público	2
Fundação Rockefeller	Diretores de Resiliência para a América Latina	privado	2

Fonte: elaborada pela autora

Inicialmente, no âmbito da escrita do projeto desta pesquisa, foram realizadas conversas informais em Porto Alegre, tendo em vista apreender a dinâmica do processo local e mapear os principais atores. Ainda neste contexto realizou-se a observação do lançamento da estratégia de resiliência da cidade, um evento de caráter internacional considerado o principal marco do 100CR nas suas cidades-membros.

Na cidade de Porto Alegre foram entrevistadas 12 pessoas no total⁹, as quais estiveram envolvidas, direta ou indiretamente, no desenvolvimento da estratégia de resiliência local e na participação das atividades da rede global de cidades resilientes do 100CR. Entre os entrevistados, estão: o Prefeito da cidade na época em que o convênio com o 100CR foi firmado; o chefe de resiliência local que assumiu no período de implementação da estratégia de resiliência da cidade¹⁰; os integrantes da equipe que elaborou a estratégia de resiliência denominada na cidade como núcleo estratégico, a qual incluía representantes do setor público, da sociedade civil e da universidade. Aqui é importante explicitar que, diferentemente de Buenos Aires e Santa Fé, as entrevistas com a equipe de resiliência abrangeram um número maior de pessoas, que possuíam diferentes vínculos sociopolíticos – atores estatais, sociedade civil, acadêmicos e comunitários.

Na Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) foram realizadas seis entrevistas. Iniciando com uma entrevista exploratória com duas integrantes da equipe de resiliência local, na sede do governo municipal seguida de uma conversa exploratória com um representante de uma organização social que, posteriormente, foi entrevistado formalmente para tratar da participação da sua entidade na implementação do Programa 100CR na cidade. Por fim, também foi entrevistado o chefe de resiliência local em dois momentos distintos: (1) no início do processo de desenvolvimento da Estratégia de Resiliência; e (2) após o lançamento do documento institucional. Já na cidade de Santa Fé de La Vera Cruz, realizou-se uma entrevista, na qual participaram dois integrantes da equipe de resiliência da cidade. A entrevista foi realizada na sede do governo local.

As entrevistas com os representantes do 100CR resultaram da indicação dos atores locais, particularmente, dos entrevistados de Porto Alegre, que enfatizaram em suas falas a importância de consultar os atores internacionais que haviam atuado ativamente no processo

⁹ Essas entrevistas foram realizadas após o campo nas cidades argentinas.

¹⁰ Destaca-se que o chefe de resiliência que coordenou a criação da estratégia de resiliência de Porto Alegre faleceu no período anterior à realização das entrevistas. Contudo, consultou-se artigos e entrevistas produzidas por ele. Além disso, o chefe de resiliência entrevistado participou da gestão política que esteve à frente da criação da estratégia, tendo conhecimento sobre este processo.

local. Tais atores da rede internacional eram funcionários do 100CR e tinham o cargo de Diretores Associados para a região da América Latina e do Caribe, conforme o recorte regional do programa filantrópico. A função, de modo geral, foi acompanhar e orientar os processos locais, atuando como mediadores entre os governos municipais e a entidade internacional. Neste contexto da atuação dos atores internacionais, foram realizadas duas entrevistas, uma com o funcionário que acompanhou o período de planejamento das estratégias de resiliência nas cidades latino-americanas, em especial a de Porto Alegre, e outra com a funcionária que assumiu o cargo a partir do ano de 2016.

O destaque temporal da atuação dos atores na descrição da metodologia é importante, na medida em que o 100CR correspondeu a um processo relativamente longo, com recortes espaço-temporal distintos, de modo que durante a realização da pesquisa de campo ocorreram mudanças tanto em termos dos mecanismos orientadores do processo global, como dos atores a frente do processo na escala global e urbana.

Cabe salientar ainda o caráter situado das experiências com os atores políticos e sociais no processo de implementação do programa 100CR nas cidades. Embora, eles fizessem parte de uma mesma rede política, com a função geral da gestão do processo de elaboração da estratégia de resiliência local, cada um desempenhou um papel específico, a partir dos seus vínculos institucionais e trajetórias políticas e sociais, de modo que o roteiro das entrevistas semiestruturadas foi adaptado com o contexto específico de cada entrevistado.

Do ponto de vista analítico, objetivou-se com as entrevistas estender a análise do domínio da instituição para a dimensão da agência dos indivíduos, atentando-se para as interpretações, ressignificações e interações narrativas. Conforme Gaskell (2002), as entrevistas são fundamentais para compreender os sentidos e as apropriações estratégicas, aqui em especial da narrativa da resiliência, por diferentes grupos sociais situados, captando informações contextuais do objeto específico em análise. Neste sentido, a ênfase esteve na obtenção de dados sobre a diversidade de papéis e perspectivas emergentes no âmbito das redes locais de formulação da política urbana, considerando as assimetrias de poder nas relações existentes.

Por fim, cabe ressaltar os tópicos gerais abordados nas entrevistas com os atores urbanos: (a) motivação da cidade de participar do programa 100CR e a importância da agenda para a cidade; (b) histórico do processo de criação e implementação do programa local de resiliência urbana; (c) função e atividades desempenhadas no processo; (d) percepção sobre o conceito de resiliência urbana e as inovações para as políticas urbanas; (e) interações com a rede internacional e outros atores global; (f) os desafios do processo. Nas entrevistas com os

atores internacionais foram explorados os seguintes temas gerais: (a) a função desempenhada; (b) o relacionamento com as cidades; (c) a visão sobre o conceito de resiliência e as inovações nas políticas urbanas; (d) importância da agenda para a América Latina e especificidades da iniciativa do 100CR; (e) visão sobre as relações global-local; (f) visão sobre as experiências de Porto Alegre, Buenos Aires e Santa Fé; (g) motivações nas escolhas das cidades-membro; (h) desafios.

De modo complementar e pontual, fez-se uso da técnica de observação participante para a obtenção das informações empíricas, visando, assim, aprofundar o entendimento da estrutura e processo do 100CR, bem como das dinâmicas urbanas desencadeadas em cada cidade. Neste sentido, dois momentos, em especial, foram importantes: a participação no evento de lançamento da Estratégia de Resiliência de Porto Alegre (a qual ocorreu em janeiro do ano de 2016) e da Estratégia de Resiliência de Santa Fé (a qual ocorreu em julho de 2017). A partir deste foi possível ampliar a compreensão acerca das narrativas globais e seus desdobramentos em documentos e práticas no âmbito local, bem como da topografia do campo empírico, de modo a observar a produção de sentidos não apenas da rede diretamente envolvida na concepção e formulação do plano estratégico, mas também de um conjunto mais abrangente de interações e relações decorrentes da definição e execução de metas, ações e projetos de construção da resiliência nas cidades. Por fim, destaca-se o potencial da observação destes eventos de modo a auxiliar na compreensão de como o “global” é recriado/apropriado no local.

Tabela 4 - Codificação das entrevistas com os atores sociais da rede de resiliência de Porto Alegre

Codificação	Setor	Cidade
P-PR	governo	Porto Alegre
CRO-PR	governo	Porto Alegre
NE1-PR	governo	Porto Alegre
NE2-PR	governo	Porto Alegre
NE3-PR	governo	Porto Alegre
NE4-PR	governo	Porto Alegre
NE5-PR	governo	Porto Alegre
NE6-PR	governo	Porto Alegre
VCRO-PR	sociedade civil	Porto Alegre
NE8-PR	sociedade civil	Porto Alegre
NE9-PR	sociedade civil	Porto Alegre
NE10-PR	universidade	Porto Alegre

Fonte: elaborada pela autora.

3 AS CIDADES INVESTIGADAS

Como já mencionado, a pesquisa teve início a partir do contato com o caso de Porto Alegre no programa 100 CR e, a partir dele, identificou-se a oportunidade de investigar o processo urbano emergente por meio do gesto comparativo (Robinson, 2011). Assim, se, num primeiro momento, observou-se a manifestação do fenômeno na escala local, aos poucos, identificou-se que tratava-se de um processo mais amplo de caráter global. Como o próprio nome explicita - *100 Cidades Resilientes* -, o programa foi desenhado para ser aplicado em 100 cidades ao redor do mundo. Desse modo, a compreensão da dimensão escalar transnacional do objeto em investigação abriu a perspectiva analítica para um estudo comparativo com foco nas interconexões entre distintas experiências urbanas (Robinson, 2011)

A espacialidade urbana da intervenção política do 100CR foi organizada em oito eixos regionais, quais sejam: África Subsaariana; América Central e Caribe; América do Norte; América do Sul; Ásia; Europa; Oceania; Oriente Médio e Norte da África. Conseqüentemente, as cidades participantes da rede global de cidades resilientes da FR foram selecionadas de acordo com esse recorte regional.

Figura 1 – Imagem com a localização das 100 cidades membro do 100CR



Fonte: 100RC¹¹

¹¹ Imagem retirada da publicação *Cities Taking Action: How the 100RC Network is Building Urban Resilience*, 2017 (p.68)

Por razões óbvias - de tempo e recursos -, era impossível que eu abordasse empiricamente o conjunto das regiões. Nesse contexto, eu optei por focar o meu estudo no eixo da América do Sul a partir da seleção de duas cidades situadas em países latino-americanos distintos: Porto Alegre (Brasil) e Buenos Aires (Argentina). A cidade de Santa Fé, também na Argentina, foi integrada posteriormente, durante a pesquisa de campo, por razões explicitadas anteriormente.

Mapa 1 - Localização das cidades do eixo da América do Sul no 100CR¹²



Fonte: autoria própria.

Cabe salientar aqui que a delimitação do estudo dessas cidades da América do Sul não foi uma escolha arbitrária, mas produto de um conjunto de critérios estratégicos, baseados nas possibilidades reais (geográficas e financeiras) de realizar a investigação empírica, bem como em interesses teóricos. Assim, em primeiro lugar, avaliou-se o contato prévio com a experiência de Porto Alegre e a potencialidade de aprofundar o estudo deste caso, considerando ainda que é a cidade na qual eu moro e estudo/trabalho há mais de 10 anos. Além disso, a seleção para

¹² Vermelho: Cidades - Colômbia; Roxo: Cidade - Equador; Verde: Cidades - Argentina; Amarelo: Cidade - Uruguai; Azul: Cidades - Brasil.

uma bolsa de doutorado sanduíche trouxe a oportunidade de realizar a pesquisa de campo em outro país, sob orientação especializada. Nesse sentido, foi necessário considerar questões como o contato institucional com universidades estrangeiras e o domínio do idioma, de modo a facilitar a comunicação e a interação na pesquisa, particularmente, pelo curto período da estadia para a pesquisa, que correspondeu a quatro meses¹³.

Ainda, neste momento de definições, considerou-se que seria pertinente abordar casos em distintas etapas de implementação do programa local, tendo em vista a dinâmica de participação das cidades no 100CR organizada a partir de três ciclos de seleção (o primeiro em 2013, o segundo em 2014 e o terceiro em 2016). Como Porto Alegre estava no primeiro grupo das cidades selecionadas, optou-se por incluir a cidade de Buenos Aires, a qual havia se integrado à rede do 100CR no terceiro ciclo, em 2016. Nesse sentido, ao trazer estes dois casos empíricos para a análise, o objetivo era obter um entendimento mais abrangente e detalhado do processo transnacional e seus resultados urbanos. Contudo, ao iniciar o campo de pesquisa em Buenos Aires alguns desafios não previstos se apresentaram.

Em segundo lugar, a definição deste recorte se fundamentou em escolhas teóricas relacionadas à dinâmica de poder que, historicamente, tem marcado as relações entre o Sul Global e o Norte Global. Nesse sentido, buscou-se contribuir para o entendimento dos significados políticos e das mudanças em curso nas agendas de políticas urbanas na América Latina decorrentes das interações e associações entre governos locais e organizações da cooperação internacional para o desenvolvimento do Norte Global. Em particular, da adesão a agendas, projetos e programas definidos e promovidos por estas instituições globais.

Há aqui subjacente um campo de debates da geopolítica do desenvolvimento e suas parcerias (e efeitos) assimétricas, considerando as dinâmicas (complexas) Norte-Sul, e as marcas impressas em contextos pós-coloniais. Embora as lógicas operantes na urbanização globalizada contemporânea, em termos da composição e dinâmicas dos atores, impliquem um contexto de grande complexidade – e não uma equação objetiva e simples de relações e efeitos de poder –, as desigualdades em termos dos variados recursos necessários ao planejamento e implementação de intervenções para a mudança impõe ainda um desafio político e analítico a ser explorado. Nesta direção, a ênfase na América Latina visou compreender, num sentido amplo, como novas formas discursivas e práticas sobre o planejamento e desenvolvimento

¹³ A pesquisa de doutorado sanduíche foi financiada pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e realizada na Cidade Autônoma de Buenos Aires, sob orientação do Prof. Dr. Ramiro Segura, na Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (IDAES), da Universidade Nacional de San Martín, durante os meses de abril e agosto de 2017.

urbano que orientam os processos de urbanização (local e globalmente) são (re)configuradas nas relações (de poder assimétricas) entre o global-local. Ao trazermos as distintas cidades juntas, objetivamos abrir a análise para as (conexões) especificidades dos processos e resultados urbanos de cada localidade, assim como jogar luz sobre essa composição complexa entre dinâmicas globais/internacionais e regionais através do âmbito local.

A partir destes critérios e definições iniciais, a pesquisa se desenhou no estudo da institucionalização da agenda de resiliência urbana em cidades latino-americanas, com foco nas conexões e efeitos políticos no domínio das políticas urbanas. Em específico, na investigação das dinâmicas e efeitos de poder decorrentes da difusão e implementação do programa 100 CR, a partir das experiências de Porto Alegre e Buenos Aires.

Contudo, como já descrito, ao iniciar o campo de pesquisa em Buenos Aires enfrentou-se alguns desafios que levaram a optar por integrar ao estudo o caso de Santa Fé (Argentina). Particularmente, o fato de que a participação de Buenos Aires no programa 100CR estava em um estágio muito inicial, com poucas informações disponíveis para informar o campo empírico. Embora a cidade tenha sido selecionada quase um ano antes do início da minha pesquisa, os relacionamentos institucionais e burocráticos entre o governo e a entidade filantrópica foram muito lentos. A primeira conversa com os representantes do governo da cidade que estavam coordenando o processo de resiliência local coincidiu com o momento de assinatura do convênio de subvenção com o 100CR. Neste contexto, as minhas interlocutoras governamentais sugeriram que eu fosse até a cidade de Santa Fé, a qual estava com o lançamento da sua estratégia de resiliência marcado para o mês seguinte. Considerando o contexto que se apresentava em Buenos Aires, avaliou-se, pela pertinência de incluir a experiência de Santa Fé como caso de investigação empírica, a partir da observação do evento de lançamento da estratégia da cidade e da realização de entrevistas com os coordenadores locais.

O estudo empírico partiu da participação da cidade de Porto Alegre (Brasil), tendo início em janeiro de 2016 e finalizado no início de 2019. O longo período demarcou diferentes momentos de inserção no campo, iniciando com o acompanhamento do lançamento da Estratégia de Resiliência e, posteriormente, com a realização das entrevistas semiestruturadas. A dinâmica esteve relacionada com as especificidades do Programa em análise, na medida em que este foi implementado de forma processual, com distintas fases.

As três cidades selecionadas para o estudo de caso - das interconexões e resultados urbanos decorrentes do processo transnacional compartilhado em torno da produção de estratégias políticas de resiliência no domínio da governança urbana - embora integrem o eixo

da América do Sul e sejam centros urbanos metropolitanos importantes de seus países, possuem especificidades socioculturais, políticas e econômicas que as diferenciam. As próximas seções buscam discorrer sobre essas características e especificidades.

3.1 O PONTO DE PARTIDA: A CIDADE DE PORTO ALEGRE

A realização da pesquisa empírica teve como ponto de partida a cidade de Porto Alegre, a capital do Rio Grande do Sul (RS).

Mapa 2 - Localização da cidade de Porto Alegre



Fonte: elaboração própria a partir do Google Maps.

O estado do RS localiza-se no extremo sul do Brasil, composto por 497 municípios, que abrangem aproximadamente 5,4% da população brasileira, sendo o 6º estado mais populoso e estando entre os estados com maior qualidade de vida do país¹⁴ (GOVERNO RS, 2022¹⁵).

¹⁴ Em especial pelos baixos índices de mortalidade infantil e pelos altos indicadores de esperança de vida ao nascer e taxa de alfabetização.

¹⁵ Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/caracteristicas-gerais> [acessado em fevereiro de 2024]

Destaca-se ainda que o território do RS é fronteiro aos países latino-americanos do Uruguai e da Argentina.

Mapa 3 - Localização do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: IBGE, 2020.

O município de Porto Alegre se situa na região leste do RS e possui, atualmente, uma extensão territorial de 495,390 km², com 214,91 km² de área urbanizada, a maior do estado (IBGE, 2022). A cidade também se caracteriza por ser a mais populosa do RS, com 1.332.45 habitantes, e uma densidade demográfica de 2.690,50 hab./km² (IBGE, 2022¹⁶). Destaca-se ainda que as mulheres correspondem a 54% da população e que os idosos são o grupo populacional que mais cresce - a uma taxa de 15% (OBSERVA POA, 2023¹⁷). Por fim, o IDHM da cidade está classificado em 0,805, representando a 7ª melhor capital do Brasil (IBGE, 2022).

Conforme informado no site da prefeitura de Porto Alegre (PMPA)¹⁸, o povoamento do município teve início em meados do século XVIII, no contexto da migração de casais açorianos decorrentes do Tratado de Madri, sendo fundada oficialmente em 26 de março de 1772, com a criação da Freguesia de São Francisco do Porto dos Casais, um ano depois alterada para Nossa

¹⁶ Disponível: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama> [último acesso: fevereiro de 2024]

¹⁷ Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smpae/observapoa/cidade> [último acesso: fevereiro de 2024]

¹⁸ Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gp/projetos/conheca-porto-alegre> [último acesso: fevereiro de 2024]

Senhora da Madre de Deus de Porto Alegre, tornando-se capital da capitania no ano de 1773. Na segunda década do século XIX, passou a receber diversos imigrantes, entre eles alemães, italianos, espanhóis, africanos, poloneses, judeus e libaneses. Foi neste período também que ocorreu o conflito pela independência de Portugal, conhecido como Guerra dos Farrapos. Nas últimas duas décadas do século XIX, a cidade passou por uma reestruturação urbana, relacionada ao crescimento das atividades portuárias e dos estaleiros. Ainda de acordo com a PMPA, o desenvolvimento foi contínuo ao longo do tempo e a cidade se manteve no centro dos acontecimentos culturais, políticos e sociais do país como terra de grandes escritores, intelectuais, artistas, políticos e acontecimentos que marcaram a história do Brasil.

De acordo com o Atlas Ambiental de Porto Alegre¹⁹, a capital gaúcha se caracteriza por estar num ponto de encontro dos biomas Pampa e da Mata Atlântica, possuindo uma grande biodiversidade local. Destaca-se a presença marcante do Lago Guaíba, que conforma uma orla fluvial de mais de 70 quilômetros de extensão e suas 16 ilhas, que ocupam cerca de 44 km² do território que estão sob jurisdição do município. Ademais, a cidade ocupa uma área de planície circundada por 40 morros que abrangem 65% do território (Menegat, 2018).

Em termos da geografia da cidade, a relação com o Lago Guaíba está no centro dos desafios ambientais, decorrentes de alagamentos periódicos. A história do desenvolvimento de Porto Alegre é marcada pela enchente de 1941, que deixou a região central embaixo d'água e milhares de pessoas desabrigadas, levando a construção do Muro da Mauá - centro do sistema de proteção contra cheias na cidade. No início dos anos de 2015 e 2016, a cidade enfrentou novamente episódios de enxurradas semelhantes às de 1941, atingindo principalmente a região das Ilhas e do 4º Distrito (Humaitá-Navegantes).

Na atualidade, Porto Alegre é um dos principais centros urbanos do Brasil, estando entre as 15 cidades brasileiras reconhecidas oficialmente como metrópole²⁰ (IBGE, 2018). A cidade é o ponto central de uma Região Metropolitana²¹ composta por 34 municípios²², que corresponde a área mais densamente povoada do Rio Grande do Sul, concentrando uma

¹⁹Disponível em: https://www.ufrgs.br/atlas/atlas_digital.html [último acesso: fevereiro de 2024]

²⁰De acordo com o estudo Regiões de Influência das Cidades, do IBGE - REGIC 2018, o Brasil possui 15 metrópoles que se subdividem em nível de influência em: 1) Grande Metrópole Nacional (São Paulo / SP); 2) Metrópole Nacional (Rio de Janeiro /RJ e Brasília / DF) e 3) Metrópole (Belo Horizonte/MG, Porto Alegre/RS, Salvador/BA, Recife/PE, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Curitiba/PR, Vitória/ES e Florianópolis/SC; Belém/PA; Campinas/SP; Manaus/AM).

²¹ Criada em 1973 por meio da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.

²²Alvorada, Araricá Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo, Viamão.

população estimada de 1.332.845 habitantes - 38,2% da população total do Estado - e densidade demográfica média da região é de 421,8 hab/km² (ATLAS SOCIOECONÔMICO RS, 2020²³).

No que diz respeito à gestão das políticas urbanas, cabe destacar que Porto Alegre, como um ente federado da República brasileira, possui uma estrutura político-administrativa descentralizada, composta pelos poderes executivo municipal, representado pela Prefeitura, com um prefeito eleito democraticamente a cada quatro anos, e legislativo municipal, representado pela Câmara de Vereadores, responsável pela elaboração e aprovação de leis locais. Ainda, a cidade se destaca pelo pioneirismo em práticas participativas, sendo o exemplo mais emblemático a experiência do Orçamento Participativo (OP), implementado no final dos anos de 1980, o qual permite que os cidadãos contribuam ativamente na definição de prioridades de investimento em diferentes regiões da cidade.

O território da cidade de Porto Alegre se organiza administrativamente em 94 bairros oficiais, os quais estão agrupados em regiões específicas de gestão e planejamento, delimitando a escala de planejamento e participação política. As oito Regiões de Gestão de Planejamento (RGP) estão delimitadas de acordo com critérios geográficos e socioeconômicos específicos. Abaixo tabela com as RGP e os bairros que cada uma abrange.

²³ Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa> [acessado em fevereiro de 2024]

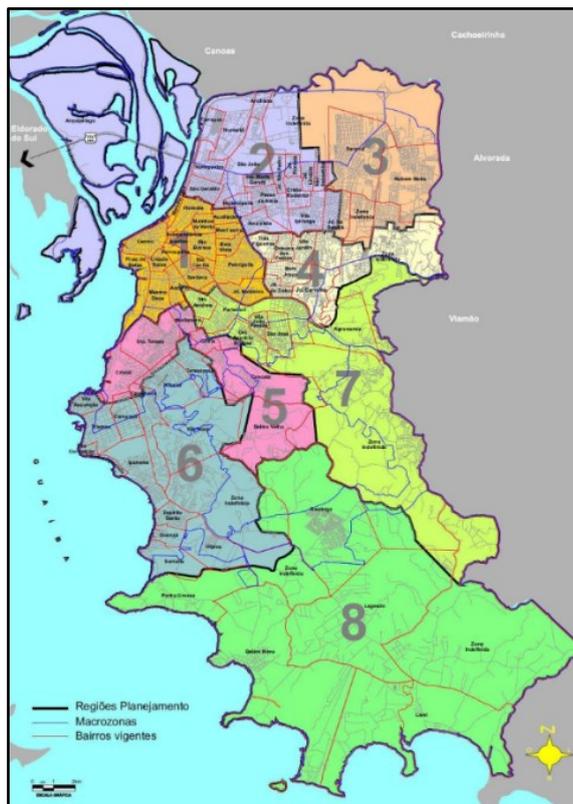
Tabela 5 - Regiões de Planejamento e Bairros de Porto Alegre.

Região de Gestão e Planejamento	Bairros
RGP1 - Centro	Floresta, Centro Histórico, Auxiliadora, Moinhos de Vento, Independência, Bom Fim, Rio Branco, Mont Serrat, Bela Vista, Farroupilha, Santana, Petrópolis, Santa Cecília, Jardim Botânico, Praia de Belas, Cidade Baixa, Menino Deus e Azenha.
RGP 2 - Humaitá, Navegantes, Ilhas e Noroeste	Farrapos, Humaitá, Navegantes, São Geraldo, Anchieta, São João, Santa Maria Goretti, Higienópolis, Boa Vista, Passo D'Areia, Jardim São Pedro, Jardim Floresta, Cristo Redentor, Jardim Lindóia, São Sebastião, Vila Ipiranga, Jardim Itú, Jardim Europa e Arquipélago.
RGP 3 - Norte e Eixo Baltazar	Sarandi, Rubem Berta, Passo das Pedras, Santa Rosa de Lima, Parque Santa Fé, Costa e Silva, Jardim Leopoldina e Jardim Itu.
RGP 4 - Leste e Nordeste	Três Figueiras, Chácara das Pedras, Vila Jardim, Bom Jesus, Jardim do Salso, Jardim Carvalho, Mário Quintana, Jardim Sabará e Morro Santana.
RGP 5 - Glória, Cruzeiro e Cristal	Cristal, Santa Tereza, Medianeira, Glória, Cascata e Belém Velho.
RGP 6 - Centro Sul e Sul	Camaquã, Cavalhada, Nonoai, Teresópolis, Vila Nova, Vila Assunção, Tristeza, Vila Conceição, Pedra Redonda, Ipanema, Espírito Santo, Guarujá, Serraria, Hípica, Campo Novo, Jardim Isabel, Aberta dos Morros e Sétimo Céu.
RGP 7 - Lomba do Pinheiro e Partenon	Santo Antonio, Partenon, Aparício Borges, Vila João Pessoa, São José, Lomba do Pinheiro, Agronomia, Morro Santana e Pitinga.
RGP 8 - Restinga e Extremo Sul	Restinga, Ponta Grossa, Belém Novo, Lageado, Lami, Chapéu do Sol, Extrema, Boa Vista do Sul, Pitinga, São Caetano e Hípica.

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2020²⁴

²⁴ Disponível em: https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cs/usu_doc/regioesplanejamento.pdf [último acesso: fevereiro de 2024]

Mapa 4 - Regiões de Planejamento Urbano de Porto Alegre.



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria de Planejamento Municipal

Por fim, destaca-se o tema das relações internacionais, no qual Porto Alegre tem uma atuação expressiva, sendo uma das cidades mais importantes da região do Cone Sul (Marx, 2008). O reconhecimento internacional da capital dos gaúchos resultou, em grande parte, da proposição de projetos de participação popular, iniciados no final dos anos de 1980, sob a gestão da Frente Popular - coalizão política liderada pelo Partido dos Trabalhadores²⁵ (PT), a qual permaneceu no poder executivo municipal até o ano de 2004.

Nesta época, grande parte dos países da América Latina e, em especial, o Brasil passava por um processo de redemocratização, marcado pela reconstrução política e institucional. A outorga da Constituição de 1988 resultou na descentralização do poder público no país, relegando maior autonomia e responsabilidades aos municípios frente às políticas públicas. Em 1989 ocorreram eleições democráticas em todos os municípios brasileiros. Neste contexto, em Porto Alegre, foi eleito para o executivo municipal o sindicalista Olívio Dutra (PT), com um

²⁵ Participam também desta coalizão o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB).

programa político que se identificava com as pautas populares e dos movimentos sociais (Pozzobon, 2008).

A atuação da administração popular, como ficou conhecida, voltou-se, em especial, para o desenvolvimento de espaços e instrumentos de democracia participativa na gestão e planejamento das políticas urbanas. A principal experiência, neste sentido, foi a implementação do Orçamento Participativo (OP):

A experiência do OP, em Porto Alegre, foi concebida como um processo de co-gestão, baseado na democratização das decisões quanto ao orçamento público, através do estabelecimento de um sistema compartilhado de gestão municipal com a sociedade civil. Como pressuposto básico, o governo da Frente Popular defendia a constituição de um espaço público de afirmação da cidadania, pautado pela conquista política progressiva da justiça social e, em particular, pela inversão de prioridades dos investimentos em favor das populações mais necessitadas de políticas e serviços públicos. (Pozzobon, 2008, p.106).

O caráter inovador e exitoso do OP, como instrumento de gestão urbana, levou à cidade o reconhecimento de diversas instituições, movimentos sociais e atores políticos internacionais, bem como de pesquisadores acadêmicos. Em 1996, na 2ª Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), da Organização das Nações Unidas (ONU), o OP foi selecionado como uma das 40 melhores práticas de gestão urbana em escala mundial, passando a ser estudado e difundido para centenas de cidades ao redor do mundo. Ainda, tendo o OP como referência inovadora de participação popular, entre os anos de 2001 e 2003, Porto Alegre foi eleita para sediar o Fórum Social Mundial (FSM). Em 2002, a Comissão Europeia escolheu a cidade para coordenar a Rede 9 do Programa URBAL sobre “Financiamento Local e Orçamento Participativo” (Marx, 2008). Por fim, destaca-se que a cidade foi anfitriã de edições do Fórum de Autoridades Locais. A escolha de Porto Alegre para a realização da primeira edição do Fórum Social Mundial (FSM) tem estreita relação com a experiência do OP que, desde a sua implantação, tornou-se referência para outras ações, como seria o caso do processo de elaboração do PDDUA²⁶, iniciado durante o segundo governo da Frente Popular (1993-1996). (Pozzobon, 2008, p. 108).

De acordo com Marx (2008), os principais projetos da área de cooperação internacional e de relações internacionais, em Porto Alegre, durante este período, podem ser divididos em três grandes eixos: a) orçamento participativo; b) MERCOSUL; c) Irmanamento.

²⁶ Plano de Desenvolvimento Urbano e Ambiental

Contudo, a partir do ano de 2005, um novo contexto sociopolítico vai se desenhar na cidade, com a entrada de uma nova coalizão política na gestão pública municipal de Porto Alegre. Nas eleições municipais de 2004, saiu vitorioso José Fogaça (2005-2008), representante da coligação dos Partidos Socialista e Trabalhista Brasileiro (PPS/PTB), o qual implementou um novo modelo de gestão da prefeitura, com base no ideário da governança solidária local (Pozzobon, 2018). O idealizador deste processo foi Cesar Busatto, que viria a ser o secretário da Secretaria Municipal de Coordenação Política de Governança (SMCPGL), criada ainda no período de transição entre os governos²⁷.

Neste contexto, a ideia de governança solidária local foi introduzida na prefeitura como uma inovação política, caracterizada por novos princípios para as articulações de redes de participação política: “pluralidade, diálogo e consenso”; e um novo padrão de relação entre Estado e Sociedade, baseados na “cooperação” e “colaboração”. O conceito expressava o objetivo de integração de governo, sociedade e iniciativa privada na construção de uma agenda comum de desenvolvimento local (Busatto, 2005).

Embora o OP tenha sido preservado como instrumento de participação da gestão, tornou-se um elemento secundário, sendo incorporado na SMCPGL. Conforme Pozzobon (2018), o foco do novo governo esteve na “eficácia da gestão”, voltando-se o processo de tomada de decisão para o domínio técnico-administrativo. Este novo modelo de gestão, com base no planejamento estratégico empresarial e na governança solidária local resultou no “predomínio do gerencialismo como prática de administração pública” (Oliveira, 2013, p.111).

Em 2013, assumiu a prefeitura de Porto Alegre, José Fortunati (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB), o qual foi secretário municipal do planejamento (2006) na primeira gestão de José Fogaça, e vice-prefeito na segunda gestão (2008-2012). O governo de Fortunati deu seguimento ao modelo político implementado, inclusive mantendo Cesar Busatto como secretário de governança solidária local. Neste contexto de mudanças políticas, evidencia-se um “conjunto de diretrizes voltadas à promoção de um ambiente urbano “favorável aos negócios”, com agilização do licenciamento urbano-ambiental, valorização do turismo, do empreendedorismo e da inovação” (Pozzobon, 2018, p. 248), e a consolidação na cidade uma lógica de mercado na prática do poder público municipal sobre a organização da cidade (Oliveira, 2013). Destaca-se que o Programa 100CR em Porto Alegre foi articulado durante a

²⁷ Lei nº 9.693, de 29 de dezembro de 2004.

gestão de José Fortunati (2013), tendo como principal ator político Cesar Busatto, designado como o chefe de resiliência local (2014-2016).

Finalmente, faz-se importante mencionar que a agenda de políticas urbanas de Porto Alegre, em especial na interface com agendas internacionais, tem como um dos seus projetos principais a revitalização da região do 4º Distrito²⁸, localizado ao norte do Centro Histórico e que abrigou, até meados do século XX, o antigo distrito industrial da cidade. O projeto estratégico em torno do 4º Distrito existe desde o final dos anos de 1990, tendo atravessado diferentes gestões políticas, o que implicou em diferentes propostas de intervenções no território. Na atualidade, o projeto expressa “uma nova estratégia de internacionalização da cidade, a partir da transformação desse território” (Marx; Araujo; Souza, 2021, p.292), que indica uma tendência “ao empreendedorismo urbano e a gentrificação da região” (p.293)

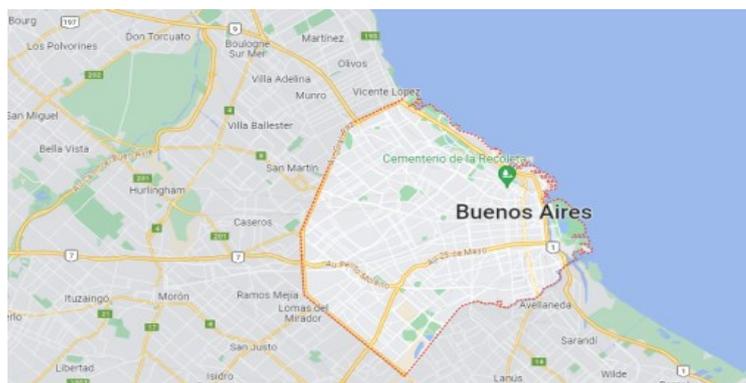
3.2 CONEXÕES URBANAS: AS CIDADES ARGENTINAS DE BUENOS AIRES E SANTA FÉ

No primeiro semestre do ano de 2017, eu viajei para a Argentina com o objetivo de realizar a pesquisa de campo sobre a participação do governo de Buenos Aires no programa 100CR. Diferentemente de Porto Alegre, Buenos Aires foi selecionada na última rodada do Programa 100CR, encontrando-se em fase inicial quando realizamos a pesquisa empírica. Esse fato implicou em grandes desafios tanto para encontrar a rede de atores envolvidos com o desenvolvimento da Estratégia de Resiliência, quanto para acessá-la.

Buenos Aires é o principal centro urbano, político, econômico e universitário do país, sendo reconhecida no rol das cidades globais (Sassen, 2008). Uma cidade com mais de quatrocentos anos de história. Sua origem decorre da colonização espanhola no continente, tendo sido fundada em 1580 pelo espanhol Juan de Garay com o nome de Cidade de Trindade. No final do século XIX, passou a ser reconhecida como capital da República Argentina, status que possui até os dias atuais.

²⁸ O projeto mais recente, em curso, é o +4D, que conta com a parceria técnica do Banco Mundial. Para uma análise mais detalhada deste processo ver MARX, V. (org.) 4º Distrito: a partir do olhar dos atores sociais no bairro Floresta. Editora: UFRGS, 2022.

Mapa 5 - Localização da cidade de Buenos Aires na Argentina



Fonte: elaboração própria a partir do Google Maps.

Em meados dos anos de 1990, a cidade sancionou a sua primeira Constituição, passando a ter um governo autônomo eleito por seus próprios cidadãos. Este fato decorreu da Reforma da Constituição da Argentina, em 1994, a partir da qual passou a ser denominada de Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), refletindo a nova posição de distrito autônomo, que estruturou político e administrativamente a cidade com os seus próprios poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como força policial, assemelhando-se às unidades político-administrativas provinciais.

Localizada na região centro-leste da Argentina, com um território de 200km², caracteriza-se por ser densamente povoada. De acordo com o último Censo argentino (INDEC, 2023), cerca de 3,1²⁹ milhões de pessoas vivem em CABA, o que corresponde a uma densidade demográfica de 15.155,96 habitantes por quilômetro quadrado. Destes, 1.666.874 (cerca de 54%) são mulheres e 1.426.112 são homens. Sua população é 100% urbana.

O seu aglomerado urbano, a Grande Buenos Aires, possui uma população de 12.801.364 habitantes, sendo a maior área urbana do país, a segunda da América do Sul, América Latina e do hemisfério sul e está entre as 20 maiores cidades do mundo. Encontra-se entre as cidades de melhor qualidade de vida da América Latina e sua renda *per capita* está entre as três mais altas da região. Abaixo apresenta-se mapa da Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), a qual abrange a cidade de Buenos Aires e mais 24 partidos³⁰.

²⁹ O número exato é 3.120.612 pessoas, as quais representam 7% da população total do país.

³⁰ São eles: 1. Almirante Brown, 2: Avellaneda, 3: Berazategui, 4: Esteban Echeverría, 5: Ezeiza, 6: Florencio Varela, 7: General San Martín, 8: Hurlingham, 9: Ituzaingó, 10: José C. Paz, 11: La Matanza, 12: Lanús, 13, Lomas de Zamora, 14: Malvinas Argentinas, 15: Merlo, 16: Moreno, 17: Morón, 18: Quilmas, 19: San Fernando, 20: San Isidro, 21: San Miguel, 22: Tigre, 23: Tres de Febrero, 24: Vicente López.

Mapa 6 - Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)



Fonte: Observatório Metropolitano³¹

³¹ Desenvolvido pelo Conselho Profissional de Arquitetura e Urbanismo (CPAU). Disponível em: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/amba> [último acesso: fevereiro de 2024]

Sobre a organização político-administrativa de CABA, a partir da Constituição de 1996, CABA passou a ser governada por um Chefe de Governo, eleito a cada quatro anos pelos cidadãos portenhos. O território da cidade de Buenos Aires está oficialmente dividido em 48 bairros e 15 regiões comunais que compõem um sistema de gestão, administração e controle do setor público baseado na democracia participativa³².

Figura 2 - Regiões Comunais da Cidade de Buenos Aires



Fonte: Legislatura da Cidade de Buenos Aires³³

Em termos das suas características geográficas e ambientais, a cidade de Buenos Aires situa-se sobre o estuário do Rio da Prata, caracterizada pelo encontro de quatro áreas naturais: a planície dos Pampas, o baixo delta do Paraná, o estuário e as costas do Rio da Prata³⁴. A proximidade com o rio influencia o clima da cidade - classificado como temperado úmido, com diferentes estações com verões quentes e invernos frescos -, e é associada aos principais riscos

³² Em 2005, foi promulgada a lei orgânica das Comunas, nº 1.777, as quais correspondem às unidades territoriais administrativa e política descentralizadas que abrangem mais de um bairro. No total são 15 regiões comunais. A lei encontra-se disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-1777-123456789-0abcdefg-777-1000xvorpypel/actualizacion> [último acesso: fevereiro de 2024]

³³ Disponível em: <https://www.legislatura.gob.ar/seccion/comunas-portenas.html#:~:text=La%20Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20las,entidad%20territorial%20administrativa%20y%20pol%C3%ADtica.> [último acesso: fevereiro de 2024]

³⁴ Informações obtidas no site do Ministério de Educação da Argentina. Disponível em: <https://mapoteca.educ.ar/files/index.html.1.465.html> [último acesso: fevereiro de 2024]

ambientais que a cidade enfrenta. De acordo com o site do Governo de CABA³⁵, os principais desafios climáticos na cidade são as ilhas de calor urbano e as inundações, especialmente nas zonas mais baixas da cidade. Neste sentido, destaca-se ainda que a cidade é atravessada por onze bacias hidrográficas diferentes, estando os maiores níveis de riscos hídricos na Bacia Matanza Riachuelo, ao sul da Cidade e em sua área central.

Como já mencionado, a inserção no debate sobre resiliência urbana em Buenos Aires teve início a partir da identificação do evento internacional “De Frente al Río”, que ocorreu entre os dias 29 e 31 de maio de 2017, na *Usina de Las Artes*, no bairro Boca, região Sul de Buenos Aires. Com o objetivo de discutir o futuro do desenvolvimento da Cuenca Matanza-Riachuelo, um território no qual habitam mais de 6 milhões de argentinos, o evento foi organizado pela Autoridade da Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) - agência do Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável conformada por representantes dos três níveis de governo. A iniciativa decorreu de uma decisão da Corte Suprema, em 2008, de políticas de recomposição ambiental deste território, o qual se encontra altamente contaminado em decorrência do desenvolvimento industrial e do crescimento urbano sem planejamento adequado.

Destaca-se aqui a participação neste evento internacional, pois ele articula elementos importantes do contexto urbano e político que permearam o campo de pesquisa na cidade autônoma de Buenos Aires. Em primeiro lugar, a presença de atores internacionais na conformação da agenda urbana local. O evento “De Frente al Río” integra uma atividade denominada de “Campus de Pensadores Urbanos” promovida pela agência Habitat das Nações Unidas. Entre os atores internacionais presentes, destaca-se os representantes da ONU da agência Habitat e do Programa de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, demarcando a realização do evento como uma contribuição à Nova Agenda Urbana da ONU. Além disso, sua dinâmica foi organizada em três eixos temáticos baseados nos pilares da Agenda do Desenvolvimento Sustentável: o ambiente, a economia e a variável socioespacial.

Em segundo lugar, o local do evento, a *Usina de las Artes*, localizada no bairro Boca, na região sul da cidade. Estes três elementos, o edifício da Usina, o bairro e a região sul compõem um debate recente sobre a (re)apropriação deste território por ações governamentais para o desenvolvimento urbano e as dinâmicas de segregação sócio espacial de Buenos Aires. Durante o campo de pesquisa, a região sul foi repetidamente citada como território das

³⁵ Disponível em: <https://buenosaires.gob.ar/adaptacion/riesgos-climaticos-en-la-ciudad> [último acesso: fevereiro de 2024]

desigualdades, marcado pela presença massiva de *Villas*, contrastando com o norte portenho, considerado um território rico e desenvolvido. Como mencionado pelo entrevistado SC-BAR:

Aqui na cidade de Buenos Aires existe uma divisão histórica entre um norte mais rico e um sul mais pobre. Toda cidade tem uma tendência de riqueza e pobreza em algum lugar, para algum setor. Aqui o norte é rico e o sul é pobre. A maioria das vilas fica no sul.

O bairro Boca, em particular, é tido como um dos mais perigosos de Buenos Aires, contudo abriga um dos pontos turísticos mais conhecidos: o *Caminito*. A *Usina de las Artes* complementa este cenário de contrastes e paradoxos por ser parte de um projeto governamental de criação de distritos especiais na zona sul de modo a fomentar o desenvolvimento desta região. A Usina é hoje espaço de um Centro Cultural Multidisciplinar com infraestrutura moderna, resultante de reformas do governo em 2012 que transformou uma antiga instalação industrial do início do século XX, desativada nos anos de 1990, seguindo modelos de restaurações internacionais como o *Aromoryon Park* de Nova Iorque.

Os investimentos na região sul, como parte das políticas urbanas da cidade, aparecem relacionados também ao novo Código Urbanístico - que estava em debate durante a pesquisa de campo - e à (re)produção de uma dinâmica imobiliária excludente na cidade. Da perspectiva de SC-BAR:

[...] se o setor norte já é interessante, agora é preciso capacitar o setor sul, quem sabe, e é o que querem fazer desde as origens da cidade de Buenos Aires. Ou seja, o desenvolvimento da zona sul da cidade de Buenos Aires é como a grande pendência de todos os esforços anteriores. E esta gestão específica está sendo enfrentada com mais força e com perspectiva de viabilizar o investimento imobiliário. Por exemplo, no Código Urbano, estas são as únicas áreas designadas para a construção de torres altas, o resto da cidade não poderá mais construir torres altas. Se este código aparecer, a única área é a zona sul. Então, a zona sul não é atrativa para o mercado imobiliário, as torres não foram construídas. Mas se quiser construir torres, o único setor que está disponível é a zona sul da cidade [...]. Portanto, são as áreas periféricas, geralmente menos atrativas, que querem ser promovidas para o desenvolvimento imobiliário. Então, no geral, paradoxalmente, na minha leitura, a urbanização de vilas vai criar uma cidade mais excludente, no geral, porque você será uma cidade mais atrativa para o mercado, então geralmente melhores oportunidades para investimentos imobiliários, aumenta o preço do imóvel. Terrenos que já são absolutamente impossíveis de acessar para os setores populares, os setores médios, por isso o mercado de aluguel também cresce muito.[...] isto vai gerar uma cidade mais atrativa para o mercado, mais comercializada e, portanto, mais excludente.

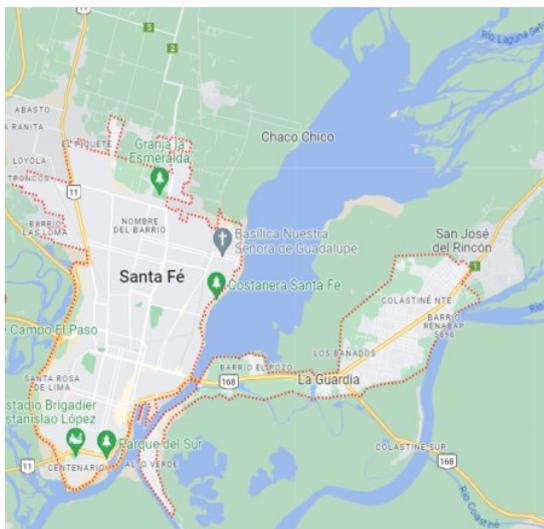
Durante a realização da pesquisa, no ano de 2017, estava à frente do governo da cidade de Buenos Aires, Horácio Rodríguez Larreta, um dos fundadores do partido político de direita conservadora Proposta Republicana (PRO), em 2005, junto com Mauricio Macri, então, presidente da República Argentina. Eleito nas eleições de 2015, Larreta permaneceu como Chefe de Governo de CABA até o ano 2023, após ter sido reeleito em 2019.

Como já explicitado, a Cidade Autônoma de Buenos Aires é considerada uma cidade global, fato que apareceu nas entrevistas com os atores locais de Porto Alegre e de Buenos Aires, assim como nas com os atores internacionais, demarcando o diferencial da cidade no processo, tanto em termos de facilidade para acessar recursos e programas internacionais, como também um obstáculo ao 100CR, no sentido do convencimento e engajamento dos atores políticos locais da relevância da agenda de resiliência urbana. Ilustra esta questão a fala da Diretora Regional para a América Latina (2016-2019) sobre a “mágica das cidades médias”:

[...] a gente sempre fala aqui que existe uma mágica das cidades médias. Uma cidade como Porto Alegre, pelo seu caráter, pela sua escala, ela é uma cidade onde o Programa inclusive funciona melhor, porque o CRO tem melhor acesso aos outros departamentos, ele consegue angariar mais participação da sociedade civil, da academia, do setor privado, é uma cidade também onde nós também temos mais influência como ente estrangeiro, um especialista que vem um pouco para apoiar esse processo. Dito isso não quer dizer que o programa não funciona em Buenos Aires, é uma escala diferente. Em Buenos Aires, uma cidade gigante, é um governo autônomo, é uma cidade onde o prefeito é o potencial presidente, o próximo presidente, ou seja, existe uma agenda política muito mais carregada né, e às vezes até o nosso poder de influenciar as políticas na cidade está reduzido justamente por isso, porque a cidade é muito grande, às vezes vêm o programa como, como um programa específico de uma área e a gente tem que dizer “não, não é. Não é uma secretaria a mais é uma secretária guarda-chuva”, uma secretaria que deveria estar trabalhando com todas as outras. Então os desafios em termos de governança eu diria que: a escala é diferente, então a gente teve mais influência e, talvez, mais inserção dentro de Porto Alegre. Ao mesmo tempo, os projetos talvez de Buenos Aires sejam mais ambiciosos, seja mais na escala de distrito, mudança mais de paradigma na cidade, talvez a estratégia seja mais ambiciosa [...] é diferente vamos dizer assim. Buenos Aires eles têm acesso a apoio internacional de diferentes fontes, especialistas, eles têm, especialistas internacionais, eles têm orçamento para contratar especialistas, consultorias, então, o aporte que a gente dá é muito mais nessa, pensar de uma maneira diferente do que de fato fazer um desenho de projeto com eles. E ao passo que Porto Alegre por mais sofisticada que a cidade esteja em termos de governança, eles ainda precisam de um apoio que às vezes é de construir e escrever, estávamos mais lado a lado no processo do dia-a-dia vamos dizer assim.

Por fim, destaca-se que o governo de CABA participa de diversas redes de cidades e organismos internacionais que promovem a cooperação e o intercâmbio entre centros urbanos, como por exemplo, as redes: Mercociudades; CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos; e ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade.

Já Santa Fé de La Vera Cruz localiza-se na região pampeana da Argentina, no centro-leste do país, às margens do rio Salado e da lagoa Setúbal, ambos afluentes do Rio Paraná (Soijet *et. al.*, 2011), possuindo, em 2022, uma população de 573.448 habitantes, da qual 299.470 são mulheres e 271.096 são homens. (INDEC, 2023). A cidade se caracteriza politicamente por ser capital da província homônima de Santa Fé.

Mapa 7 - Localização da Cidade de Santa Fé de La Vera Cru

Fonte: elaboração da autora.

Assim como Buenos Aires, a cidade de Santa Fé foi fundada pelo colonizador espanhol Juan de Garay, em meados do século XV, fazendo parte do “conjunto de antigas cidades da jurisdição fluvial, que deu origem às primeiras províncias argentinas” (Damianovich, 2023³⁶). Em meados do século XVI, a cidade foi realocada, em decorrência das sucessivas inundações que enfrentava para a localização que se encontra hoje recebendo o nome oficial de Santa Fé de La Vera Cruz (GOVERNO DA PROVÍNCIA DE SANTA FÉ, ARGENTINA³⁷).

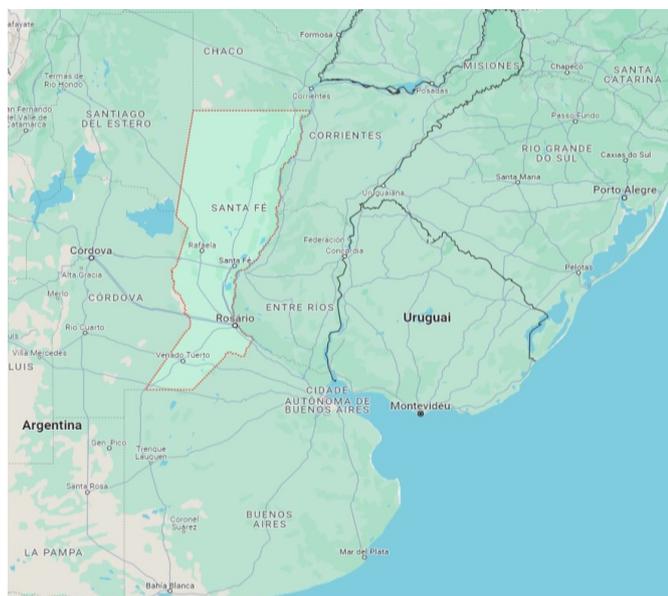
A província de Santa Fé possui um território de 133.007 km² e uma população de 3.544.908 habitantes³⁸ (CENSO, 2022). Historicamente é marcada pelos conflitos em torno da sua independência de Buenos Aires, tendo sido exitosa em 1815, quando designou o seu primeiro governador, além de promulgar a primeira Constituição provincial do país. Neste sentido, foi uma referência importante na construção da Constituição da República Argentina datada de 1853.

³⁶Disponível em: https://www.ellitoral.com/opinion/santa-fe-antigua-ciudad-joven-republica-encuentro-1853-fundacion-constitucion-aniversario_0_gHWtlz9tmZ.html?utm_medium=whatsapp [último acesso: fevereiro de 2024]

³⁷Disponível em: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93667> [último acesso: fevereiro de 2024]

³⁸Informações obtidas em [https://www.argentina.gob.ar/santafe#:~:text=Capital%3A%20Santa%20Fe%20de%20la,908%20habitantes%20\(Censo%202022\)](https://www.argentina.gob.ar/santafe#:~:text=Capital%3A%20Santa%20Fe%20de%20la,908%20habitantes%20(Censo%202022).). [último acesso: fevereiro de 2024]

Mapa 8 - Localização da província de Santa Fé



Fonte: Elaboração própria a partir do Google Maps.

De acordo com as informações do Plano Estratégico Territorial de Municípios e Comunas de Santa Fé³⁹ (2016), a província de Santa Fé é a terceira em população do país, a segunda economia mais importante nacionalmente e possui o sistema hidrográfico mais extenso da Argentina. O território provincial apresenta uma distribuição desigual em relação aos assentamentos populacionais, com cinco regiões principais⁴⁰, que abarcam 362 governos locais, das quais as cidades de Rosário e de Santa Fé concentram mais de 50% da população. Em termos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a província de Santa Fé está classificada em 0,832, ocupando a 9ª posição nacionalmente. Em termos da estrutura produtiva, a província se estrutura em cinco sistemas: sistema agroalimentar e biocombustíveis; sistema metalmeccânico, químico e outras manufaturas; sistema de empresas e serviços; sistema hídrico, florestal e mineiro.

³⁹ O documento do governo nacional foi elaborado no marco do Programa de Fortalecimento Institucional da Subsecretaria de Planejamento Territorial de Investimento Público. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_de_municipios_y_comunas_de_santa_fe.pdf [último acesso: fevereiro de 2024]

⁴⁰ As regiões são (1) Área Metropolitana de Rosário; (2) a cidade de Santa Fé; (3) Região as cidades de Reconquista, (4) Rafaela e (5) Venado Tuerto.

Ainda de acordo com o documento, a cidade de Santa Fé de La Vera Cruz corresponde ao nó principal da Região 3⁴¹, sendo sua localização considerada estratégica tanto a nível provincial como nacional. As principais atividades econômicas da cidade são identificadas como: produção de cereais e oleaginosas, indústrias lácteas, de carne e de cultivo; os produtos regionais e os empreendimentos de madeira, a atividade frutícola e a oferta turística.

Por fim, o documento destaca a especificidade de capital da província, que ao concentrar os três poderes provinciais, lhe confere um papel importante na organização política do território; e existência de um conjunto de instituições científicas e universitárias que a caracterizam como um polo de produção científico e tecnológico, e de formação de recursos humanos altamente capacitados. Conforme Sojiet *et. al.* (2011), a condição de capital político-administrativa confere a Santa Fé um forte desenvolvimento do setor público em todos os níveis bem como a atividade econômica estável gerada a partir da administração provincial; e posiciona a cidade como o principal centro urbano da região em termos de prestação de serviços - comerciais, assistenciais, educacionais, financeiro e bancário (Sojiet *et. al.*, 2011). Ademais, localizam-se na cidade de Santa Fé três importantes centros de pesquisa acadêmica: a Universidade Nacional do Litoral (UNL), a Universidade Tecnológica Nacional (UTN) e a Universidade Católica de Santa Fé (UCSF), os quais têm um papel importante também na dinâmica do desenvolvimento imobiliário local e na consolidação de novas centralidades urbanas (Sojiet *et. al.*, 2011).

A cidade de Santa Fé também é o centro do aglomerado urbano Gran Santa Fé, um dos mais populosos e maiores da Argentina (Tagliari, 2022), sendo uma importante zona industrial, agrícola e leiteira do país. A centralidade da cidade na região resulta em uma dinâmica demográfica caracterizada pela migração de pessoas de territórios do norte e oeste, assim, como de outras províncias, além de um fluxo diário de pessoas que se deslocam para trabalhar em Santa Fé (Sojiet *et. al.*, 2011)

O território da capital Santa Fé abrange um total de 26.800 hectares, contudo, mais de 70% da sua jurisdição territorial é constituída por rios, lagoas e pântanos (Sojiet *et. al.*, 2011). Esta especificidade relacionada a geografia da cidade marca a história do desenvolvimento local, em especial, a convivência com recorrentes episódios de enchentes, os quais constituem um dos principais problemas ambientais da Argentina (Bordas, 2011). Em termos das políticas

⁴¹ Abrange, além da cidade de Santa Fé, os departamentos de Garay, as colônias, sul de Javier e parcialmente São Jerônimo.

urbanas, destaca-se os eventos de inundação dos anos de 2003 e de 2007, que tiveram grandes impactos sociais e materiais. Bordas (2011) destaca criticamente o processo de reconstrução da cidade que levou a uma transformação político-institucional e socioespacial local, com a criação de novas instituições, técnicas e planejamentos estratégicos, consolidando o paradigma da gestão de risco no âmbito das políticas de planejamento e gestão urbana, bem como à emergência das categorias de risco e vulnerabilidades.

Durante a realização da pesquisa, no ano de 2017, estava à frente do governo da cidade de Santa Fé, José Manuel Corral, do partido político UCR (União Cívica Radical), centro-liberal, e membro do Cambiemos - coalizão política de centro direita, criada em 2015⁴². José Manuel Corral foi prefeito da capital Santa Fé durante os anos de 2011 e 2019, tendo sido, anteriormente, secretário de governo da cidade (gestão de 2007) e presidente da Câmara Municipal de Santa Fé (ano de 2009).

Em relação a atuação internacional de Santa Fé, destaca-se que durante a realização da pesquisa de campo a cidade estava a cargo da presidência da rede Mercociudades. E uma das especificidades do projeto de resiliência da cidade foi justamente propor a resiliência como agenda de trabalho dessa rede internacional de cidades.

O documento da Estratégia de Santa Fé (2018) destaca a atuação da cidade em iniciativas globais de gestão de riscos de desastres, como a participação na Campanha Construindo Cidades Resilientes, da UNISDR, na qual a cidade foi premiada como “Cidade Modelo”, em 2012, bem como a assinatura do Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia.

Como evidencia-se, as ações do governo de Santa Fé no campo das relações internacionais têm se associado diretamente com a política de gestão de riscos e a sua incorporação na gestão urbana. O intendente Corral, em continuidade com a gestão política anterior, atuou na incorporação do enfoque de gestão integral de riscos no plano de desenvolvimento urbano e na promoção da cultura de prevenção. Neste sentido, o Sistema Municipal de Gestão de Riscos, criado pela portaria nº 11.512/2008, fundamenta a organização e coordenação no governo local e a participação.

⁴² Proposta republicana, união cívica radical, coalizão cívica ARI e Republicanos unidos

Figura 3- Organização e coordenação no governo local de Santa Fé



Fonte: Governo da Cidade de Santa Fé, 2014.

Por fim, apresenta-se o conjunto de atividade do governo de Santa Fé no âmbito da Campanha Construindo Cidades Resilientes⁴³ (UNISDR/ONU).

⁴³ As informações foram obtidas da apresentação, de José Corral, na Plataforma Regional para Redução de Risco de Desastres das Américas: “Investir em RRD para proteger os avanços do desenvolvimento”. Seção IV - Guayaquil, Equador, 27 a 29 de maio de 2014. Disponível em: <https://eird.org/pr14/panelistas/tematica2/BIO-Tematica-2-Panel-3-JMCorral.pdf>

Tabela 6 - Atuação de Santa Fé no marco da Campanha Cidades Resilientes da Organização das Nações Unidas

Atividades no marco da Campanha Cidades Resilientes	
Março de 2012	Santiago do Chile. Palestrante sobre políticas de redução de riscos urbanos no VI Congresso Latino-Americano de Cidades e Autoridades Locais.
Abril de 2012	Chile. Seminário Internacional sobre boas práticas pós-desastres.
Julho de 2012	Santa Fé. Abertura do II Congresso da Rede de Cidades “Regionalização e Descentralização na construção do Bom Governo.”
Outubro de 2012	Montevideú. Workshop sobre Cidades do Cone Sul e Lançamento Nacional da Campanha Global “Desenvolvendo Cidades Resilientes”.
Outubro de 2012	Santa Fé. Reunião de trabalho sobre “Gestão de riscos na reunião de prefeitos do G8”, CIPPEC e Fundação RAP.
Novembro de 2012	Santiago do Chile. III Reunião da Plataforma Mundial de RRD.
Abril 2013	Santa Fé. Conferência “Sociedade, comunicação e riscos. Reflexões 10 anos após a enchente de Santa Fé.
Maio de 2013	Genebra. Quarta Reunião da Plataforma Global de RRD.
Maio de 2013	Santa Fé. Visita do presidente da Câmara Municipal de La Plata com o objetivo de coletar experiências sobre Gestão de Riscos na cidade.
Julho de 2013	Santa Fé. Recepção da delegação do Município de Cartago. Programa de Intercâmbio de Experiências, organizado pelo Escritório da UNISDR para as Américas.
Setembro de 2013	México. Único Prefeito convidado pela ONU para o “Seminário Internacional sobre Gestão de Risco de Desastres”.
Setembro 2013	Santa Fé. Abertura e participação na primeira Conferência Internacional sobre Gestão Ambiental Urbana.
Novembro de 2013	Porto Alegre (Brasil). Participação como expositor “Construindo Espaços Públicos Resilientes”.
Abril de 2014	Reconhecido pela ONU como “Prefeito Campeão da Campanha Mundial 2010-2015 “Desenvolvendo Cidades Resilientes: Minha cidade está se preparando!”

Fonte: Elaborada a partir de Corral, 2014

PARTE II - REFERENCIAL TEÓRICO

4 INTERFACES DE PODER: CONEXÕES ENTRE O GLOBAL E O LOCAL NOS ESTUDOS URBANOS

Este primeiro capítulo teórico direciona-se para o tema mais geral da tese, qual seja, das relações de poder global-local no domínio da governança das políticas urbanas. O objetivo é situar teórica e conceitualmente a pesquisa de tese nos debates contemporâneos sobre cidades e políticas urbanas na interface com as políticas globais. Para tanto, inicialmente aborda-se o campo dos estudos urbanos que tratam do tema do papel e do poder das cidades em um contexto de globalização econômica e política, caracterizado pela intensificação das relações e interações entre o global e o local. Num segundo momento apresenta-se a discussão sobre internacionalização de cidades e a abordagem do urbanismo global.

Em seguida, o capítulo trata do debate específico da governança urbana, no que diz respeito à produção e implementação de políticas urbanas e as suas interfaces com os atores e processos globais. Uma ênfase é posta na discussão sobre governança política na América Latina. Discute-se ainda o tema da governança urbana global, trabalhando com a questão da reorientação do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento em direção às cidades, tratando da dimensão específica das políticas urbanas globais. Além disso, trata da dimensão da agência urbana.

A última sessão deste capítulo é dedicada a apresentar o referencial teórico que orientou a pesquisa de tese. Este foi elaborado com base na analítica do poder e do governo (Foucault) e no urbanismo global (Parnell; Oldfield, 2014; Roy; Robinson, 2015), e norteou a construção da problemática e da análise dos dados visando dar conta das duas dimensões analíticas centrais desta tese sociológica: **(a)** das estratégias políticas globais visando influenciar o modo como as cidades contemporâneas devem ser governadas (a influência dos atores globais na governança das políticas urbanas); **(b)** da dimensão da agência urbana local em moldar os processos globalizantes (a partir de apropriações, adaptações e negociações).

4.1 OS EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO E O DEBATE SOBRE CIDADES NAS INTERFACES DE PODER GLOBAL-LOCAL

Esta nova e desconfortável percepção das ‘coisas fugindo ao controle’ é que foi articulada [...] num conceito atualmente na moda: globalização. O significado mais profundo transmitido pela ideia de globalização é o do caráter indeterminado,

indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo. A globalização é a ‘nova desordem mundial’ de Jowitt com outro nome. (Bauman, 1999, p.65-66).

A globalização passou a ser um tema amplamente discutido nas ciências sociais, no final do século XX, na tentativa de explicar as profundas transformações que estavam ocorrendo nas relações econômicas, socioculturais e políticas das sociedades modernas ocidentais. Como explicitado por Bauman (1999), o conceito rapidamente se generalizou no pensamento social, e, conseqüentemente, há uma diversidade de abordagens teóricas concorrentes sobre ele. Não é nosso objetivo aqui entrar nesse terreno específico de discussões conceituais sobre a globalização, mas sim abordar algumas das dimensões dos processos globalizadores que impactam os debates sobre as cidades na interface global-local.

As pesquisas urbanas sobre as configurações contemporâneas entre o global e o local partem, em grande medida, das conseqüências dos processos globalizadores sobre o papel e as fronteiras dos governos nacionais. Neste sentido, durante a primeira metade do século XX, o Estado moderno foi concebido teórica e politicamente como o centro de poder político e econômico das sociedades ocidentais, o qual se manifestava tanto nas suas fronteiras internas como no campo das relações internacionais:

A ‘cena global’ era o teatro da política *interestatal* que [...] visava antes e acima de tudo a traçar e preservar (“garantindo internacionalmente”) as fronteiras que separavam e encerravam o território da soberania legislativa e executiva de cada Estado (Bauman, 1999, p.70)

No contexto da guerra-fria, a polarização entre Estados Unidos e União Soviética deu lugar a um novo “princípio de integração supraestatal [...]. O ‘cenário global’ era visto cada vez mais como o teatro da coexistência e da competição entre *grupos de Estados* e não entre os próprios Estados” (Bauman, 1999, p.71).

Por um lado, o poder relativo dos estados nacionais foi afetado pelas reestruturações da economia mundial e o avanço das agendas de reformas estatais neoliberais. Por outro, os Estados se viram em meio a uma arena ampliada de novos atores e instituições internacionais, supranacionais, transnacionais e subnacionais. A premissa ocidental dominante de um Estado intervencionista, que ancorou a organização das políticas socioeconômicas durante o período denominado de bem-estar social na Europa foi, assim, fortemente questionada.

Esta desestruturação da ideia dos estados nacionais como atores políticos dominantes tanto nas relações internas como nas relações internacionais está diretamente relacionada às análises da reconfiguração das esferas do poder político e social, com o surgimento de novos

arranjos políticos institucionais de governança tanto nas escalas supra como subnacional (Swyngedouw, 2004). Neste sentido, o local, até então pensado sob o signo dos territórios nacionais, passa a corresponder à escala urbana, isto é, ao território das cidades.

Neste contexto de mudanças, pensar “sobre/com” as cidades em um mundo de cidades (Robinson, 2011) tornou-se uma tarefa central e extremamente desafiadora. Desde as últimas duas décadas do século XX, o mundo social e ecológico que habitamos tem mudado rapidamente. Trata-se de uma mudança multifacetada que vem afetando de maneira profunda as dinâmicas econômicas, socioculturais e políticas em escala mundial. Estas transformações têm implicado em novas configurações, arenas, escalas e relações de poder social, ao mesmo tempo em que desestabilizaram o pensamento social, colocando a necessidade de novas categorias analíticas para explicar o mundo em mudança. Neste movimento transformativo, as cidades e as políticas urbanas têm adquirido cada vez mais centralidade tanto na agenda acadêmica como na agenda política.

O que se seguiu foi um rico e controverso debate sobre o lugar, o papel e o poder nas/das cidades frente à emergência de processos globalizantes e transnacionais. Sob prismas teóricos diversos, as pesquisas sobre os efeitos da globalização sobre as cidades tiveram como denominador comum a problemática das mudanças no papel e nas fronteiras dos estados nacionais e os seus significados para os processos urbanos contemporâneos.

No início do século XX, a centralidade das cidades e dos processos de governança urbana se intensificaram, em grande medida, com a consolidação da urbanização mundial, que até então era uma tendência. Em 2008, as estatísticas internacionais sobre a população mundial, pela primeira vez, apontaram a predominância da população urbana (UNITED NATIONS, 2018⁴⁴), refletindo a ideia de que vivemos hoje “no primeiro século urbano verdadeiramente global” (Oldfield; Parnell, 2014, p.01).

Do ponto de vista das ciências sociais e da sociologia urbana, as cidades foram conceituadas como “globais” ou “redes transfronteiriças de cidades globais” compondo os espaços estratégicos de poder e comando da economia globalizada (Sassen, 2005). Também foram concebidas como novas ordens territoriais e regulatórias da dinâmica contemporânea de desenvolvimento geográfico desigual do capitalismo global neoliberal (Harvey, 2000; Swyngedouw, 2004; 2005; Brenner, 2018). Além disso, as cidades foram abordadas como novos atores políticos e econômicos, tanto no âmbito nacional como internacional, os novos

⁴⁴United Nations, World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/Download> > [último acesso: fevereiro de 2024]

“protagonistas da nossa época” (Castells; Borja, 1996). A dimensão da agência urbana também foi estudada nas relações internacionais através dos estudos de governança global e da paradiplomacia (Marx, 2008; Milani; Ribeiro, 2011).

No campo da política da cooperação internacional, a visão setorial, desenvolvimentista e focada no sul global que predominou nos anos de 1990, particularmente no âmbito do sistema das Nações Unidas, vem dando lugar a uma nova agenda global de políticas de desenvolvimento urbano e a ideia das cidades como motores da mudança socioecológica global (Parnell, 2016). Por fim, a governança urbana, em especial na América Latina, é um tema que ganha espaço frente aos processos de descentralização política, em um contexto reformista neoliberal que transformou as estruturas e a organização estatal, bem como as relações sociais na região.

No âmbito desse debate mais amplo, no que se segue será apresentada as principais contribuições da teoria da cidade global desenvolvida por Saskia Sassen, a perspectiva crítica do desenvolvimento geográfico desigual do geógrafo urbano David Harvey, complementada pela proposição de Erik Swyngedouw do conceito de glocalização para o estudo das relações de poder global-local. Ao final destacam-se alguns pontos críticos, em especial, à teoria da cidade global, em direção à proposição de uma abordagem cosmopolita tal qual desenvolvida por Jennifer Robinson a partir da noção de “cidade ordinária”.

4.1.1 Saskia Sassen e as “cidades globais”

Conforme já enfatizado, no campo dos estudos urbanos, os efeitos da globalização para o debate das cidades foram teorizados por meio de distintos prismas analíticos e referenciais empíricos. Uma primeira contribuição resulta do trabalho da teórica holandesa Saskia Sassen com a proposição do modelo das “cidades globais”.

Investigando as especificidades das formações globais contemporâneas emergentes nos anos de 1980, Sassen (2005, p.11) destaca a dimensão multiescalar das dinâmicas e processos da globalização:

Esses processos ocorrem dentro de territórios e domínios institucionais que foram construídos em termos basicamente nacionais em grande parte do mundo, mas não em todo ele. Embora localizados em cenários nacionais – de fato, subnacionais – esses processos fazem parte da globalização, pois envolvem redes e entidades transfronteiriças que conectam diversos processos e atores locais ou “nacionais”, ou a recorrência de questões ou dinâmicas específicas em um número cada vez maior de países ou localidades.

O global é conceituado, assim, compreendendo uma multiplicidade de processos, práticas, instituições e atores globais que não estão situados exclusiva e evidentemente em uma escala global. Na visão da autora, muitos dos processos que constituem a globalização contemporânea são transnacionais e se localizam, parcialmente, em territórios e instituições nacionais. Nesse sentido, o “global” transcende a exclusividade dos Estados nacionais, ao mesmo tempo em que “habita o nacional”.

Esta especificidade multiescalar das formações globais contemporâneas tem como consequência central o reescalonamento das relações de poder, implicando no reposicionamento dos governos nacionais em um campo mais amplo de poderes, e menos exclusivo, que incluem articulações supranacionais e subnacionais. Conforme Sassen (2005, p. 19):

Uma configuração multiescalar mais complexa é o novo tipo de espaço operacional usado pelas empresas multinacionais: ele inclui componentes básicos das espraiadas redes de filiais e concentrações de funções estratégicas em um único lugar ou em alguns lugares.

Contudo, este reposicionamento dos Estados nacionais não significa a perda da sua importância para o novo sistema global, mas antes, que o seu papel é parcialmente reconfigurado em direção a produção de novas legalidades que facilitem as operações globais. Essa nova interação entre o global e o nacional é, para Sassen (2010), um processo repleto de negociações que necessita ser investigado em contextos particulares.

Do ponto de vista da teoria social, a dimensão multiescalar da globalização, manifesta nas interações entre o global e o nacional/local coloca a necessidade de reformular os modelos conceituais para apreender e explicar as novas interações e conteúdo que resultam do reescalonamento do poder entre processos globais e nacionais (Sassen, 2010). A crítica principal da autora está na visão reificada sobre a escala nacional, que a considerou majoritariamente como um fato naturalizado da realidade. Nesta direção, Sassen (2010) propõe novas categorias para o estudo da globalização de modo a “abrir o nacional para o estudo da globalização, concebendo-o como um “ator chave e uma ordem institucional atuante na articulação entre o global com o nacional e o subnacional” (p.17).

O novo quadro sociológico proposto por Sassen (2010) amplia a perspectiva sobre os processos globais e fornece uma abertura analítica para o estudo das articulações e interações entre o global e o nacional/local. Em termos analíticos, a pesquisa sobre globalização vai ser direcionada para o estudo da territorialização e institucionalização dos processos globais na escala nacional, particularmente, na escala local.

A mudança da perspectiva hierárquica das escalas para uma abordagem multiescalar traz para o centro da análise as relações entre o global e o local, na medida em que reconhece que as interações entre redes globais e localidades, embora atravessem os territórios nacionais, podem ser estabelecidas de forma direta.

Nesta direção, Sassen (2005; 2010) propõe as categorias de “cidade global” e “redes transfronteiriças de cidades” como instrumentos analíticos para captar e explicar as dinâmicas globalizantes contemporâneas que ocorrem no interior de territórios e instituições nacionais. Assim, as cidades globais são definidas como o “terreno onde uma multiplicidade de processos da globalização se configura em formas concretas e localizadas” (Sassen, 2010, p.40). O modelo conceitual das cidades globais, portanto, direciona-se à investigação das dinâmicas dos processos e práticas globais territorializadas, num contexto renovado marcado pelo reescalonamento das relações de poder e a dimensão multiescalar da globalização.

Do ponto de vista empírico e do recorte analítico, Sassen (2005) focaliza a dimensão econômica da globalização contemporânea. Deste modo, trata em específico do processo de reorganização da economia mundial, o qual tem como elementos principais, e inter-relacionados, a inovação tecnológica e o aumento do poder das corporações transnacionais e dos mercados financeiros. Neste contexto, a nova dinâmica global do sistema econômico mundial é abordada a partir dos seus aspectos organizacionais estruturantes, ou seja, das capacidades das operações das atividades econômicas.

A tese central de Sassen (2005) é que a dispersão cada vez maior das atividades e instituições econômicas produz uma demanda pela concentração territorial do controle e da coordenação do poder global econômico. Dessa hipótese deriva a importância de determinadas cidades (globais) e suas redes para os processos globais, as quais são caracterizadas como “lugares estratégicos” na medida em que concentram os recursos e condições necessárias para que as operações globais possam ser geridas e implementadas. Conforme a autora (2005, p.35):

Os mercados nacionais e globais, bem como as organizações globalmente integradas, requerem lugares centrais onde o trabalho da globalização possa ser realizado. Finanças e serviços corporativos avançados são indústrias que produzem as mercadorias organizacionais necessárias para a implementação e administração dos sistemas econômicos globais. Cidades são os lugares preferidos para a produção desses serviços, particularmente dos setores de serviços mais inovadores, especulativos e internacionalizados. Além disso, as empresas líderes nas indústrias da informação exigem uma vasta infraestrutura física contendo nós estratégicos com hiperconcentração de facilidades; nós precisamos distinguir entre a capacidade para a transmissão/comunicação global e as condições materiais que a tornam possível. Finalmente, mesmo as indústrias da informação mais avançadas têm um processo de produção que é, pelo menos parcialmente, limitado ao local devido à combinação de recursos que requer, mesmo quando os resultados são hiper móveis.

Assim, as cidades globais se caracterizam, sobretudo, pela presença de empresas especializadas em serviços corporativos de gestão e infraestrutura física tecnológica. Ou seja, elas são os territórios que abrigam as funções estratégicas de poder e comando da economia mundial e estão situadas, conforme Sassen (2005), em uma rede transfronteiriça em expansão das cidades globais.

Este foco analítico nas cidades globais possibilita, conforme Sassen (2005, p.36), apreender:

A ancoragem de múltiplas dinâmicas transfronteiriças em uma rede de lugares, entre as quais se destacam as cidades, em particular as globais ou aquelas com funções de cidade global. Isso âncora várias características da globalização nas condições e histórias específicas dessas cidades, em suas articulações variáveis com suas economias nacionais e entre várias economias mundiais ao longo do tempo e do lugar. Essa ótica da globalização contribui para identificar uma complexa arquitetura organizacional que atravessa as fronteiras e é parcialmente desterritorializada e parcialmente concentrada espacialmente nas cidades. E cria uma enorme agenda de pesquisa em que cada economia nacional ou urbana particular tem seus modos específicos e herdados de se articular com os atuais circuitos globais.

As redes de cidades globais transfronteiriças são definidas como o “espaço de poder que contém as capacidades necessárias para as operações globais de empresas e mercados” (Sassen, 2010, p.24), ou seja, correspondem às localidades que fornecem as bases materiais e institucionais aos processos globais. Uma consequência central das redes transfronteiriças, identificada por Sassen (2010), é que elas implicam em um deslocamento das funções regulatórias das estruturas institucionais nacionais para redes transnacionais emergentes. Além disso, a criação de novos padrões regulatórios “que organizam o comércio mundial e as finanças globais”, estão substituindo, em parte, “as regras do direito internacional” (p. 29).

Este novo quadro sociológico para o estudo dos processos contemporâneos da globalização econômica, com ênfase na sua dimensão multiescalar, e o foco nas cidades globais e nas redes transnacionais urbanas, contribui ao reposicionar o lugar e o papel das cidades, em especial das economias urbanas, frente às novas dinâmicas globalizadoras e a reorganização das relações de poder.

Como Sassen (2005) argumenta, a proposição do modelo da cidade global teve o objetivo de “recapturar a geografia dos lugares envolvidos na globalização” (Sassen, 2005, p. 32). Esta retomada da centralidade das cidades nas dinâmicas de poder globalizadas foi um contraponto à ideia emergente nos anos de 1980 da neutralização do lugar frente às novas tecnologias. Na visão de Sassen (2010) o espaço digital compõe a topografia da economia global, a qual também abrange lugares em territórios nacionais que são centrais às análises sociológicas.

Em síntese, o modelo das cidades globais lança luz sobre a centralidade das economias urbanas na nova geografia econômica global. As categorias de “cidade global” e “redes transfronteiriças” propostas por Sassen (2005; 2010) delimitam um novo espaço analítico a partir do qual é possível compreender a estrutura organizacional e a dinâmica concreta das operações econômicas globalizadas. O resgate do papel das economias urbanas na organização dos circuitos globais amplia o entendimento das complexas dinâmicas de poder contemporâneas, e estabelece uma ponte analítica importante para o estudo das relações e conexões entre o global e o local na atualidade.

4.1.2 As contribuições da geografia urbana crítica

A análise dos efeitos da globalização para o estudo das cidades e da governança urbana também foi objeto dos teóricos da geografia urbana crítica (Harvey, 2004; Brenner, 2018; Swyngedouw, 2004). Estes ao tratarem da análise da globalização também enfatizam a dimensão multiescalar dos processos globais contemporâneos e o reescalonamento das relações de poder no domínio das relações de produção e regulação socioeconômicas. Do mesmo modo, a ênfase da nova dinâmica globalizante é posta na dimensão econômica. Contudo, se distanciam da teoria das cidades globais na medida em que partem de uma teoria socioespacial crítica ancorada na economia política marxista. Neste sentido a globalização - e seus vínculos com a escala urbana e a governança das cidades - é teorizada como parte da dinâmica e das contradições do sistema capitalista, agora em sua fase neoliberal, e da luta de classe.

Se a palavra globalização significa alguma coisa relativa à nossa geografia histórica recente é provável que designe uma nova fase de exatamente esse mesmo processo intrínseco de produção capitalista do espaço. (Harvey, 2004, p.81).

Em termos teórico-metodológicos, o foco na produção social do espaço como elemento fundamental do capitalismo representa uma inovação no domínio do materialismo histórico. Harvey (2004, p.40) argumenta que a acumulação do capital sempre foi uma questão profundamente geográfica e de reorganização espacial. Assim, o espaço e as configurações escalares são interpretados como condição e produto da expansão e manutenção das relações de produção capitalistas. O pressuposto teórico mais geral é o de que o sistema capitalista opera através de “ajustes espaciais” frente às suas crises e contradições, ou seja, encontra soluções temporárias através da reorganização das espacialidades em distintas escalas. Deste modo, a principal característica da dinâmica da acumulação capitalista é um incessante processo

de “territorialização, desterritorialização e reterritorialização” de modo a garantir a sua sobrevivência e expansão (Harvey, 2004).

Desta perspectiva, a ascensão do termo “globalização” e sua rápida hegemonia no pensamento ocidental a partir do final do século XX é situada como uma nova fase do capitalismo global que sinaliza uma profunda reestruturação geográfica frente às crises econômicas enfrentadas pelos países capitalistas nos anos de 1970. Se contrapondo a ideia de que a globalização representaria um fenômeno homogeneizador e onipresente, Harvey (2004) argumenta que ela é, em essência, um processo que cria profundas desigualdades e diferenciações geográficas. Conforme o autor (2004, p. 115):

A globalização envolve, por exemplo, um alto nível de autodestruição, de desvalorização e de falência em diferentes escalas e distintos lugares. Ela torna populações inteiras seletivamente vulneráveis à violência da redução de níveis funcionais, ao desemprego, ao colapso dos serviços, à degradação dos padrões de vida e a perda de recursos e qualidades ambientais. Ela põe em risco instituições políticas e legais existentes, bem como inteiras configurações culturais e modos de vida, e o faz numa variedade de escalas espaciais. A globalização faz tudo isso ao mesmo tempo em que concentra riqueza e poder e promove oportunidades político-econômicas numas poucas localidades seletivamente escolhidas e no âmbito de uns poucos estratos restritos da população.

Neste sentido, o autor propõe que a globalização capitalista neoliberal seja analisada a partir da teoria do desenvolvimento geográfico desigual, com foco nas dimensões da produção das escalas espaciais e das diferenciações geográficas.

A análise da geografia do capitalismo pressupõe uma interdependência fundamental entre o capital e as localidades. Mesmo em sua versão hipermóvel, que caracteriza a desregulamentação dos mercados financeiros contemporânea, o capital depende de ancoragens territoriais, relativamente fixas e imóveis, para absorção do seu excedente. No contexto dos processos da globalização neoliberal, a principal consequência neste sentido foi a desnacionalização da territorialidade do capital, conforme Brenner (2018, p.70)

[...] uma das consequências geográficas mais importantes do ciclo de globalização capitalista pós-anos de 1970 foi a descentralização da escala nacional de acumulação, urbanização e regulamentação estatal em favor de novas configurações territoriais sub e supranacionais.

Em termos empíricos, o reescalonamento da escala nacional frente à reconfiguração das relações socioespaciais de poder da economia global, se caracterizou pela perda relativa dos poderes tradicionais dos Estados nacionais sob o controle da mobilidade do capital; o disciplinamento crescente das operações estatais pelo capital financeiro e monetário; o domínio do ajuste estrutural e da autoridade como padrões; e a redução das funções governamentais a criação de um clima favorável aos negócios (Harvey, 2004). Este processo

de descentralização do poder político e econômico, decorrente da globalização neoliberal, foi acompanhado pelo aumento de instituições globais e de blocos regionais em escala mundial.

Para dar conta da compreensão destas novas configurações espaciais desnacionalizadas, Swyngedouw (2010) propõe o conceito de “glocalização”. Com o termo o autor delimita o fenômeno do reescalonamento, inter-relacionado e simultâneo, da economia e da política para as escalas supranacionais e subnacionais. Assim, conforme o autor, por um lado, as atividades econômicas, por meio de redes que se contraem e se expandem, se tornam cada vez mais localizadas e, ao mesmo tempo, transnacionalizadas; e, por outro, surgem novos arranjos políticos institucionais para além dos Estados nacionais, como ordens regulatórias da produção e do conflito social, nas escalas subnacionais e supranacionais. Swyngedouw (2010) conclui que a “glocalização” da economia global neoliberal tem como correspondência a “glocalização” de novas formas institucionais de regulação.

Deste ponto de vista crítico da reorganização espacial do capitalismo contemporâneo, no qual a geografia do capital se torna cada vez mais “glocal” (Brenner, 2018), as cidades assumem crescentemente o papel de territorialização do capital global. Ou seja, as cidades, como territórios relativamente fixos e imóveis, fornecem as condições materiais e institucionais para a acumulação do capital (Brenner, 2018).

Nesta direção, a governança urbana torna-se uma questão crucial para as dinâmicas de poder capitalistas de organização e produção espacial. Harvey (2005) define a governança urbana como o poder real para organizar a vida urbana, o qual reside “dentro de uma coalização de forças mais amplas dentro da qual o governo e a administração urbana têm um papel facilitador e coordenador a desempenhar” (p. 172). A missão da governança urbana é sintetizada por Harvey (2005, p.179) como: “atrair fluxos produtivos, financeiros e de consumo altamente móveis e flexíveis para o seu espaço.” (p.179).

Sob as condições do capitalismo global neoliberal, Harvey (2005) identifica o empreendedorismo urbano como uma nova tendência na governança das cidades nos países capitalistas avançados, o qual se caracteriza pela ênfase nas parcerias públicas e privadas, pelo caráter especulativo das ações e projetos e numa economia-política do lugar. Assim, as ações dos governos locais sob o signo das estratégias empreendedoras - planejamento estratégico e marketing de cidades (Ferreira, 2003) - tem como objetivo geral criar condições para a atração de investimentos produtivos, financeiros e de consumo para o seu território.

A dinâmica contemporânea do capitalismo global envolve, assim, uma associação estreita entre economia global e a economia urbana, em um contexto que predomina uma

intensa competição intraurbana por criar vantagens competitivas que possibilitem o desenvolvimento local (Harvey, 1989). A consequência, talvez, mais cruel da governança urbana empreendedora é a transformação dos territórios das cidades em mercadorias no mercado mundial.

Em síntese, a teoria urbana crítica desenvolve um quadro conceitual no qual as relações entre as cidades e os processos globais se (re)configuram como parte da dinâmica macroeconômica e macrogeográfica do capitalismo. A centralidade da escala local é, em grande medida, uma consequência das necessidades de territorialização e institucionalização do capital e das relações de classe cada vez mais globais. Deste modo, a análise das configurações globais-locais e suas relações de poder focaliza os vínculos e interações econômicas entre capital global e territórios locais. As cidades são, assim, uma condição e um produto das forças socioespaciais capitalistas, configurando-se como novos espaços estratégicos para a consolidação e avanço da economia global neoliberal.

4.1.3 As cidades como atores políticos

O papel e o lugar das cidades frente aos processos globalizadores foram objeto de discussão a partir de uma terceira perspectiva teórica: a do protagonismo das cidades como atores políticos e econômicos tanto nas relações internas aos territórios nacionais como nas relações internacionais (Castells; Borja, 1996). Este debate se deu no final dos anos 1980, num momento em que se evidenciava um crescimento da participação de governos municipais em conferências internacionais, a criação de redes de cidades e o reconhecimento de órgãos regionais e internacionais das administrações públicas locais como estruturas político-institucionais relevantes.

Para Castells e Borja (1996), as cidades, sobretudo as europeias e norte-americanas, tiveram um papel político e econômico importante na reação ao contexto de austeridade dos anos de 1970, demonstrando, assim, uma capacidade de responder aos efeitos das políticas neoliberais através da elaboração de projetos estratégicos entre atores políticos e da sociedade civil.

Neste contexto de exaltação do protagonismo das cidades na gestão dos novos processos sociopolíticos e econômicos globalizados, as organizações multilaterais da cooperação internacional tiveram um importante papel, particularmente, através dos sistemas das

Organizações das Nações Unidas no âmbito das conferências da Habitat II (ONU-Habitat), em 1996, que abriu o espaço para a participação política de governos municipais e instituições locais (Marx, 2008).

Desta perspectiva teórica, a ênfase é posta na dimensão da agência urbana, ou seja, das capacidades e competências dos atores locais, governamentais e da sociedade civil, de atuarem nos processos socioeconômicos em escala nacional, regional e global. Nesta direção, pesquisas no âmbito das ciências políticas e das relações internacionais têm contribuído através do estudo da internacionalização política das cidades por meio das estratégias paradiplomáticas dos governos municipais (Marx, 2008; Milani; Ribeiro, 2011).

As discussões sobre paradiplomacia se situam no contexto de mudanças específicas nas relações diplomáticas internacionais. O que está em questão nestas pesquisas é a desestabilização do modelo estadocêntrico (Marx, 2008), ou seja, o princípio considerado até então predominante da exclusividade das relações interestatais ou supraestatais na cena política internacional (Baumann, 1999).

A desestruturação da soberania política dos estados vai ser acentuada ao longo dos anos de 1970 e 1980 frente à emergência de processos sociopolíticos, econômicos e tecnológicos associados à globalização, na medida em que novos atores e instituições internacionais, supranacionais e transnacionais são criadas e passam a compor uma nova correlação de forças na política global. Assim, os anos de 1990 foram marcados pelo redesenho da esfera política internacional, na qual:

[...] o Estado-nação não tem mais o papel exclusivo e tradicional que costumava ter nas relações internacionais; atores econômicos não estatais, movimentos sociais e governos subnacionais, entre outros, passaram gradualmente a ter uma palavra importante nos assuntos globais. (Milani; Ribeiro, 2011, p.23).

Os estudos sobre paradiplomacia vão se concentrar nesta conjuntura renovada das relações de poder global-local, tratando especificamente da atuação das entidades subnacionais nas relações internacionais, ou seja, da entrada dos governos municipais no campo da diplomacia externa, suas capacidades, condições, motivações e formas de atuação como atores neste domínio político.

Desde os anos de 1990, diferentes governos municipais ao redor do mundo, e em especial na América Latina, têm direcionado esforços para a institucionalização da ação internacional a partir da criação de secretarias ou departamentos governamentais específicos de Relações Internacionais (Marx, 2008). Mesmo as cidades que não contam com estruturas formais têm desenvolvido estratégias paradiplomáticas como missões internacionais,

participação em feiras e eventos internacionais, cooperação técnica, intercâmbio de melhores práticas e acordos entre cidades gêmeas (Milani, Ribeiro, 2011).

O crescente engajamento das cidades com a agenda política internacional resulta, em grande medida, da abertura de oportunidades políticas e econômicas para os governos municipais. Milani e Ribeiro (2011) destacam que as práticas paradiplomáticas constituem importantes estratégia de visibilidade nacional e internacional, contribuindo para atrair assistência técnica, investimento e comércio, cooperação técnica, troca de experiências; além de oferecer oportunidades para o desenvolvimento de novos quadros institucionais e parcerias com benefícios de longo prazo em termos de desenvolvimento local. Ao mesmo tempo, os autores argumentam que as cidades são atores ativos nas relações internacionais, com capacidade de influenciar a agenda política nacional, inovando globalmente e “desempenhando um papel fundamental no fornecimento de alguns pontos de conexão (econômicos, tecnológicos, de informação) para seus cidadãos, operadores econômicos e organizações locais”. (Milani; Ribeiro, 2011, p.31)

Sob este prisma, o que é posto em foco é a dimensão político-institucional dos efeitos da globalização que incidem, especificamente, sobre a organização da ação pública governamental e novas maneiras de governar num espaço político cada vez mais plural e transnacional. Marx (2008), por exemplo, analisa a configuração das relações global-local contemporâneas partindo da problemática da crise dos Estados nacionais. A perda relativa de poder no sistema político internacional é interpretada como um dos aspectos centrais que explica a abertura de oportunidades para a atuação dos governos municipais nas relações internacionais, os quais “aparecem como a manifestação do poder estatal descentralizado, e estabelecem relações com a sociedade civil, empresas, instituições internacionais, exercendo, assim, liderança local” (Marx, 2008, p.49).

A autora argumenta que, embora a ênfase analítica tenda a assinalar a dimensão econômica dos vínculos global-local, as cidades também desenvolvem relacionamentos políticos através de redes municipais regionais e transnacionais e da cooperação com organismos multilaterais. A relevância do argumento de Marx (2008) está em ampliar o escopo analítico acerca dos vínculos e das estratégias das cidades nos seus processos de internacionalização neste contexto de intensificação dos processos globais e transnacionais. Desta perspectiva, estratégias econômicas e políticas coexistem como parte dos repertórios da ação pública municipal transfronteiriça, os quais podem priorizar uma ou outra na sua atuação,

dependendo, assim, da análise de contextos particulares nos quais as relações global-local se estabelecem.

Já Milani e Ribeiro (2011) partem da análise das cidades e suas redes transnacionais como novos atores políticos na arena global e elaboram o conceito de “gestão internacional local”. Com ele, buscam demonstrar, que além dos vínculos econômicos, as cidades estão, desde os anos de 1990, desenvolvendo um papel político relevante através de redes municipais transnacionais ou da cooperação com organismos internacionais. Em suma, as pesquisas de Milani e Ribeiro (2019) e de Marx (2008) demonstram que, nas últimas décadas, o ativismo subnacional transnacional é uma característica importante das agendas e ações políticas dos governos municipais, em especial, na América Latina.

4.1.4 A abordagem do urbanismo global e a perspectiva das cidades ordinárias

Neste penúltimo subtópico a respeito de algumas das abordagens existentes acerca do papel das cidades diante de um contexto de globalização são apresentadas as proposições de uma agenda de estudos urbanos ancorada numa perspectiva pós-colonial, que tem problematizado a forma como as cidades, especialmente do Sul Global, têm sido retratadas ou até mesmo excluídas do “mapa” das teorias e práticas urbanas dominantes (Robinson, 2002).

O urbanismo global vem sendo proposto como uma nova agenda de pesquisa para os estudos urbanos com um enfoque crítico, pós-colonial e centrado no Sul global, como um caminho para a renovação conceitual e metodológica (Parnell; Oldfield, 2014; Roy; Robinson, 2015). Robinson e Roy (2016, p.02) apresentam uma definição do termo “urbanismo global”, na qual o “global” é muito mais enquadrado em um “sentido cosmopolita do que globalista”, e o “urbanismo” significa “teoria”, no sentido “de multiplicidade, como uma proliferação de projetos imaginativos inspirados e produtivos na grande diversidade de experiências urbanas”.

Neste contexto de discussões teóricas, Robinson (2005) propõe a categoria de “cidade ordinária” para as investigações sobre cidades e suas relações com processos internacionais. De acordo com a autora (2002, p. 546.):

As cidades ordinárias (e isso significa todas as cidades), são entendidas como diversas, criativas, modernas e distintas, com a possibilidade de imaginar (dentro das restrições não negligenciáveis de contestações e relações de poder desiguais) seus próprios futuros e formas distintas de cidades.

Destaca-se a inversão do ponto de partida da análise proposta pela autora, que traz para o primeiro plano o espaço das cidades: “o olhar sobre a espacialidade leva a considerar a multiplicidade e diversidade de processos, práticas, redes, vínculos e atores que compõem e atravessam as cidades ao longo da sua trajetória histórica” (Robinson, 2002, p. 547)

Neste sentido, Robinson (2005) considera dois tipos de espacialidades como centrais na abordagem das cidades ordinárias: de fluxos e de territórios. O primeiro, diz respeito ao modo como as cidades se constituem mediante uma diversidade de conexões e relações externas. Já a espacialidade do território da cidade carrega a ideia de entidade distintiva, na qual cada cidade é tida como única, e também as considera como um lugar controverso atravessado por muitas coisas diferentes. Nesse sentido:

Assim que a cidade é uma arena para diferentes classes de ações políticas, é uma plataforma para mobilizar intervenções em um ambiente mais amplo (regional ou internacional), é um lugar onde se pode reclamar ao governo local, assim também é um território político. Para mim, ambos os tipos de espacialidades – fluxos e territórios – nos levam a pensar em um registro mais amplo de formas urbanas e de experiências de cidades. (Robinson, 2005, p. 205)

A proposta de enquadrar todas as cidades como ordinárias também tem a intenção de sugerir que todas elas possam ser concebidas como referentes empíricos relevantes para a teorização urbana. Nesse ponto, Robinson (2002) constrói um contraponto às teorias das cidades globais/mundiais, bem como à abordagem desenvolvimentista do “terceiro mundo”, as quais têm predominado como abordagens internacionais sobre as cidades. A autora situa-as como fonte de uma divisão na teoria urbana que tem como efeitos centrais a classificação e hierarquização das cidades, de modo a excluir do “mapa” analítico sobre os processos urbanos um conjunto grande de cidades do mundo. Nas palavras de Robinson (2002, p. 546):

Categorizar as cidades e dividir o domínio dos estudos urbanos teve efeitos substanciais sobre como as cidades ao redor do mundo são compreendidas e tem desempenhado um papel na limitação do escopo da imaginação sobre futuros possíveis para as cidades.

A exclusão produzida pela categorização *a priori* das cidades tem como efeito também a generalização de experiências particulares (das cidades globais / mundiais) como referência para pensar a diversidade da vida urbana.

Outro aspecto crítico dessa perspectiva acerca de como as cidades têm sido teorizadas é a imagem dual que separa as cidades ricas das cidades pobres, levando a estudos separados dessas experiências. Para Robinson (2002) é importante considerar que todas as “cidades são do mundo”, ou seja, que no mundo atual globalizado, todos os países e cidades estão, em maior ou menor intensidade, conectados com processos transnacionais e/ou entre si. Isso não significa

negar as mudanças e transformações que estão ocorrendo nos vínculos entre locais e processos globais, mas ampliar a análise acerca dos tipos de fluxos que ligam distintos processos e localidades. De acordo com a autora, a tendência de colocar o foco nas conexões mais dinâmicas e poderosas com a economia global tira do campo de visão da teoria urbana uma variedade de experiências urbanas que compõem o mundo das cidades. O resultado é a generalização de um conjunto muito restrito de experiências, particularmente, das grandes cidades ocidentais, como referência teórica e política para todas as demais.

A perspectiva cosmopolita significa, portanto, uma abordagem que considera a multiplicidade de experiências que ocorrem no interior e entre cidades, bem como os diferentes fluxos que conectam com processos transnacionais. Trazer para o mapa teórico as experiências de diferentes cidades sem supor a priori categorias e hierarquias.

Assim, o que eu quero dizer com cosmopolitismo é que quando tentamos pensar em nossa própria cidade, não vamos olhar exclusivamente para dentro dela como uma experiência autorreferencial, nem tão pouco apenas para cidades que são semelhantes [...]. No lugar disso, poderíamos pensar no processo que estamos explorando e aprenderíamos a entender melhor nosso lugar lendo pesquisadores de outras cidades. Desta forma, temos uma aproximação respeitosa que nos permite aprender, por exemplo, sobre Londres olhando-a através de Buenos Aires ou observando experiências relevantes de Joanesburgo ou Bombaim e não apenas considerando Barcelona ou Toronto. Poderíamos aumentar a própria habilidade de pensar criativamente as cidades. (Robinson, 2005, p. 220)

Robinson argumenta, assim, pela necessidade de superar e descolonizar a tendência dominante que tem produzido uma divisão espacial na teorização urbana, resultante da dicotomia entre cidades mundiais/globais, nos países ricos, e cidades do “terceiro mundo”, em países pobres.

A teoria urbana que predomina baseia-se em um conjunto muito restrito de cidades. Por sua vez, o campo de estudos urbanos pós-colonial está fundado na aprendizagem de uma ampla gama de experiências urbanas, através de um comparativismo cosmopolita que considera todas as cidades dentro de um mesmo campo analítico. É nesse sentido que a autora reivindica que os pesquisadores, de norte a sul, passem a considerar as cidades que estudam como ordinárias.

Destaca-se que a dimensão da agência urbana é tratada nesta pesquisa a partir da proposição de Robinson sobre as cidades como atores globais, propondo-se “entender as maneiras pelas quais os atores e instituições urbanas têm agência para moldar processos globalizantes de crescimento econômico, político, cultural e mudança ambiental.” (Robinson, 2018b, p.1). De acordo com a autora, a própria natureza da agência urbana precisa ser interrogada através da grande variedade de formações políticas urbanas, abrangendo contextos com diferentes tipos de atores, diferentes configurações de interesses e diferentes formatos de

operações de poder. Assim, baseia-se no potencial de uma imaginação comparativa para informar os esforços para teorizar a agência da política urbana em uma gama mais ampla de experiências urbanas. Uma prática comparativa reformatada permite que a análise traga uma diversidade de experiências urbanas para a conversa, ampliando os conceitos existentes e inventando novos repertórios para entender a agência urbana global.

4.1.5 Cidades e Globalização: uma síntese do debate

Embora as diferenças teóricas e analíticas, as perspectivas apresentadas convergem na caracterização da globalização como um processo de reescalonamento das relações de poder social, no qual o Estado nacional perde a centralidade exclusiva como regulador social e regulador da produção, e as escalas supra e subnacionais ganham proeminência. Neste contexto de reorganização das relações de poder, que fornece uma abertura à articulação entre o global e o local, o tema da governança, em especial da governança urbana, ganha centralidade.

As abordagens sobre globalização apresentadas compartilham da ideia de que este não é um fenômeno homogêneo ou homogeneizador, mas antes, se configura em uma multiplicidade de processos, práticas, instituições, circuitos e interações (Sassen, 2010; Robinson, 2005), ao mesmo tempo em que gera novas polarizações e desigualdades em escala planetária (Bauman, 1999; Harvey, 2004; Swyngedouw, 2004; Brenner, 2018). Outro ponto de partida comum acerca dos processos globalizadores é a centralidade dos seus efeitos sobre o papel e as fronteiras soberanas dos Estados estacionais modernos e a necessidade de novos repertórios conceituais e metodológicos nas ciências sociais para abordar as relações e interações de poder das múltiplas configurações contemporâneas entre o global e o local. Os efeitos do processo globalizador em termos espaciais, uma espacialidade cada vez mais transnacional, e a proposição de perspectivas multiescalares / política de escala.

Embora de pontos de vista e com efeitos distintos, a cidade global e o empreendedorismo urbano possuem alguns pontos em comuns acerca do papel que as cidades passam a ter frente aos processos globalizadores. O principal deles é que as cidades adquirem centralidade analítica e histórica a partir do reescalonamento da escala nacional provocado pela globalização das atividades econômicas. Em outros termos, o lugar e o papel das cidades é delineado com ênfase na dimensão econômica. As cidades como territórios estratégicos para a dinâmica econômica capitalista.

Por fim, destaca-se as críticas ao modelo da cidade global (Robinson, 2002; Ferreira, 2003), tendo em vista a construção analítica dessa pesquisa de tese, particularmente, para a compreensão das cidades latino-americanas e suas conexões com políticas globais.

A problematização acerca do modelo de cidade global direciona-se para os seus efeitos tanto em termos da teoria urbana como para a política urbana das cidades. Como explicitado na nossa descrição do quadro conceitual de Sassen, a categoria de “cidade global” delimita um espaço de análise muito específico que enfoca determinadas cidades e redes de cidades. De acordo com a autora, a qualificação das cidades como “globais” tem a função deliberada de “nomear uma diferença: a especificidade do global conforme se estrutura no período contemporâneo” (Sassen, 2005, p. 27).

Nessa direção, um dos efeitos teóricos da nova geografia centralizada na cidade global é a produção de um mapa, das conexões entre o global e o local, que exclui da análise uma ampla gama de cidades, relegando “áreas substanciais do globo à irrelevância estrutural” (Robinson, 2002, p.536). Desse modo, o modelo da cidade global acaba por delimitar a análise empírica a um número muito pequeno de cidades, sobretudo, aos grandes centros urbanos ocidentais concebidos pelo seu papel de poder na economia global.

Robinson (2002) chama a atenção para o fato de que a categorização *a priori* nos termos da cidade global cria uma nova hierarquia entre cidades que se ancora em uma perspectiva econômica reducionista, com base em pequenas áreas concentradas de gestão transnacional e atividades de coordenação dentro delas. Isso leva a restrição da análise das diversas conexões possíveis entre os processos globais e as experiências locais nas cidades. Conforme a autora (2002, pg.539)

E o mais importante, talvez, mas raramente mencionado, a “economia global” particular que está sendo usada como base e fundamento para identificar tanto o lugar na hierarquia quanto os processos sociais e econômicos relevantes, é apenas uma das muitas formas de conexão econômica global e transnacional.

Em síntese, Robinson (2002, p.536) argumenta que “a eficácia discursiva da cidade global depende da identificação concisa da cidade global – uma categoria de cidades que se afirma serem poderosas em termos da economia global”. E que a sua “ênfase em uma gama muito limitada de atividades econômicas com certo alcance global, bem como o seu imperativo de categorização” acaba por tirar “a maioria das cidades de sua visão”. Consequentemente, o modelo da cidade global tem como efeito limitar o conjunto de experiências que informam a teorização urbana.

No que diz respeito aos efeitos políticos, Robinson (2002, p.545) afirma que a cidade global se tornou uma “ficção reguladora”, isso é, um modelo almejado e perseguido por gestores políticos, influenciando a produção de políticas urbanas. Essa busca por fazer parte da nova hierarquia das cidades globais têm, conforme a autora, levado a resultados desastrosos em muitas cidades do mundo. O ponto que destacamos aqui é que o modelo de cidade global tem se generalizado como critério que passa a influir nos discursos, práticas e relações políticas e econômicas das cidades.

As pesquisas de Sassen resultaram na identificação de um conjunto de cidades que conforma uma lista de cidades globais que atravessa as antigas divisões Norte-Sul (Sassen, 2008), incluindo cidades dos países do sul, como é o caso da cidade autônoma de Buenos Aires e da metrópole brasileira de São Paulo.

A classificação da capital paulistana como uma cidade com atributos globais gerou a proliferação de discursos políticos e pesquisas acadêmicas em torno da “globalidade” paulistana. Esse é o tema central de Ferreira (2003), em sua tese de doutorado, “São Paulo: o mito da cidade global”, na qual dedica-se a desconstruir a ideia (o “mito”) que se consolidou da “vocação global” da metrópole de São Paulo. Na construção da sua argumentação, o autor tem como preocupação central, a transferência de matrizes teóricas hegemônicas para os países periféricos do sistema capitalista, como é o caso da teoria da cidade global. Nesse sentido questiona os pressupostos que sustentam esse modelo conceitual e os seus efeitos para o planejamento urbano das cidades. O argumento crítico desenvolvido pelo autor sobre a teoria da cidade-global, bem como a pesquisa empírica, visa demonstrar que a matriz teórica não se sustenta na realidade para o caso analisado, e que a “globalidade” paulista é resultado de uma construção ideológica entre as forças capitalistas mundiais e as elites urbanas locais.

O autor detém-se, em especial, na definição de “globalização” que sustenta as pesquisas das cidades globais, a qual, argumenta, alinha-se com o pensamento “único” dominante do capitalismo neoliberal, cuja particularidade seria a da transnacionalização dos fluxos de capital (p. 126). Na visão de Ferreira (2003), os teóricos da cidade global assumem de forma acrítica “a globalização” como um fenômeno positivo e inevitável da realidade social, de modo que restaria às cidades “adaptarem” a sua dinâmica para obter sucesso e poder. A ausência de uma visão crítica pelos teóricos da cidade global acaba, segundo o autor, por obscurecer a forte carga ideológica que o conceito carrega.

O contraponto de Ferreira (2003) aos teóricos da cidade-global se ancora na abordagem da globalização como um instrumento econômico e ideológico do capitalismo hegemônico.

Embora não negue as transformações concretas como parte dos processos globais atuais, sua ênfase está na dimensão discursiva ideológica e da dominação. Conforme explica o autor

Se por um lado, procuro mostrar que ele designa transformações no capitalismo e em especial no sistema produtivo, decorrentes da chamada "revolução da informática", que não podem ser desprezados, por outro tento mostrar como a esse fato real se associa todo um discurso ideológico que tem por objetivo simplesmente promover o "ajuste" do capitalismo global face à exaustão do modelo de Bretton Woods e permitir a continuidade de sua expansão e mais uma reimposição de sua hegemonia no desigual sistema econômico mundial. (Ferreira, 2003, pg. 21)

O núcleo do argumento de Ferreira (2003) é que a cidade-global integra o instrumental econômico e ideológico do processo de dominação operado pelos países capitalistas hegemônicos sobre a periferia do sistema capitalista, particularmente, no campo do planejamento urbano. Desse modo, a “globalização”, através da ideia da “cidade-global”, adentra em definitivo no mundo do planejamento urbano.” (Ferreira, 2003, p. 156).

A entrada da cidade global como ideologia política urbana tem se expressado através da produção crescente de cartilhas e receituários, que se sustentam nas noções de planejamento estratégico e marketing urbano, como modo a orientar as políticas de gestão urbana em direção a inserção das cidades na hierarquia global. Conforme Ferreira (2003, p.21), a cidade global:

se apoia em teorias “auxiliares” de perfil menos teórico e mais pragmático e instrumental: o Planejamento Estratégico e o Marketing Urbano, que assim como ocorreu com o "Consenso de Washington”, constituem-se em verdadeiras cartilhas de procedimentos supostamente "imprescindíveis" à sobrevida da cidade no contexto da economia "globalizada".

Diante desse debate, essa tese se posiciona ao lado da crítica ao conceito de “cidade global”, aproximando-se de estudos pela análise das experiências das “cidades ordinárias” diante das influências de discursos de atores globais sobre sua gestão. Para tematizar esta relação, a próxima seção teórica explora o conceito de “governança” e, em particular, o debate sobre governança das cidades em um contexto transnacional.

4.2 A GOVERNANÇA DAS CIDADES NUM CONTEXTO TRANSNACIONAL DA POLÍTICA URBANA

Esta seção é dedicada a tratar o tema da governança das cidades na sua interface com os processos e instituições globais, particularmente, no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). A discussão é central na medida em que delimita o domínio da

análise das relações de poder entre o global e o local no âmbito da investigação do programa 100 Cidades Resilientes e sua implementação nas cidades latino-americanas estudadas.

Aproximamo-nos aqui de uma dimensão importante da pesquisa, qual seja, das estratégias políticas das organizações internacionais - multilaterais e privadas - para influenciar e orientar os processos de urbanização e desenvolvimento urbano em escala globalizada. Direcionando-se, assim, para a questão de como (e por quem) as cidades do século XXI devem ser governadas, considerando em específico o processo político emergente no campo das políticas globais da cooperação internacional para o desenvolvimento delimitado pela promoção da resiliência urbana como um novo paradigma urbano para as cidades do século XXI.

4.2.1 Contexto geral do debate sobre governança política

Grande parte das discussões sobre governança contemporânea tem suas origens nos anos de 1990, particularmente, nas ciências sociais e políticas e nas relações internacionais europeias, debruçando-se sobre as agendas políticas das organizações multilaterais da cooperação internacional. O paradigma da governança neste contexto demarca uma distinção entre “governo”, entendido como instituição governamental, e as novas formas de governar emergentes que se caracterizam pela interação entre atores públicos, privados e da sociedade civil no domínio das políticas públicas. Em sentido geral, a governança, conforme Rhodes (2012, p. 56), “significa uma mudança no significado do governo, referindo-se a novos processos de governar, ou condições alteradas de regras ordenadas, ou novos métodos pelos quais a sociedade é governada”.

Parte-se, aqui, do breve panorama fornecido por Mayntz (2006) acerca da teoria da governança no Estado moderno, discussão que se situa nas ciências políticas anglo-saxônicas. De acordo com Mayntz (2006), a governança moderna resulta de uma mudança semântica nas teorias de direção política até então em voga, na qual o conceito de governança significava estritamente o processo político dos governos.

Em meio às mudanças conjunturais na Europa, que passava por sérias crises socioeconômicas e por uma onda política neoconservadora, e, posteriormente com a integração europeia e a globalização econômica, a governança foi ressignificada em dois caminhos principais. O primeiro, num sentido mais amplo na teoria social, definido como “distintos

modos de coordenação da ação social” (p.103); e, o segundo, restrito ao domínio da política internacional e nacional como “formas de regulação não hierárquicas e não exclusivamente estatais” (p.104).

Conforme a autora, a governança como um contraponto ao governo hierárquico advém inicialmente das organizações internacionais como um modelo normativo nas políticas de desenvolvimento e, posteriormente, como o modo possível de regulação nos processos transnacionais. Já, no plano nacional, a governança foi usada para descrever as formas de participação institucional da sociedade civil do nacional ao local.

No âmbito específico da teoria da governança moderna, Mayntz (2006) distingue a definição ampla de governança como “estrutura de regulação”, a qual se aplica a diferentes domínios, da “governança no Estado moderno”. Neste último, o conceito de governança é definido como uma “estrutura de regulação que inclui todos os assuntos de interesse público que requerem regulação” (p.105), envolvendo uma ação pública intencional entre atores governamentais e privados. Neste sentido, o conceito se refere a todos os tipos que a regulação de assuntos públicos possa assumir, do modelo hierárquico estatal até a autorregulação social.

Com efeito, a teoria da governança moderna trata das formas de governar a sociedade de uma perspectiva relacional das relações de poder, na quais os governos nacionais passam a compartilhar, e muitas vezes delegar, suas funções decisórias e regulatórias com outros atores e instituições não governamentais. Conforme Zurbriggen (2011, p. 43) o paradigma da governança moderna constitui uma:

Nova perspectiva para analisar a complexidade do processo de tomada de decisão, gerado pela pluralidade de atores envolvidos que interagem para formular, promover e alcançar objetivos comuns, por meio do intercâmbio mútuo de conhecimentos, recursos, ideias e normas. O novo é a complexidade do processo e a variedade de atores do Estado, do mercado e da sociedade civil que participam com interesses divergentes no processo decisório.

Para Mayntz (2006) a especificidade da governança no estado moderno é a “ação conjunta”, que pode ser direta, paralela ou conjunta, “a partir de interesses comuns, do Estado e da sociedade civil na regulação dos assuntos coletivos” (p.107).

Mayntz (2006) situa a passagem do “governo para a governança” como consequência do processo histórico da passagem do “Estado intervencionista” para o “Estado cooperativo”. A autora refere-se, assim, ao final dos anos 1970, marcado pelo fracasso das reformas estatais, frente a crises econômicas e conflitos internos, o que levou ao questionamento sobre as capacidades de direção central dos Estados nacionais. Ao longo dos anos de 1980, as políticas

neoliberais de desregulamentação e privatização, sob o pressuposto dos princípios do mercado como reguladores, levaram a delegação de diversas funções estatais para organizações privadas. Contudo, Mayntz (2006) argumenta que a passagem do governo para o mercado encontrou limites, e a solução encontrada foi a do Estado cooperativo, ou seja, “resolver os problemas em cooperação com os atores privados e civis” (p.106).

Desta perspectiva, portanto, as transformações no Estado são percebidas como uma mudança na forma da ação estatal de um modelo hierárquico para um modelo cooperativo, no qual os governos assumem novas funções relacionadas à coordenação das interdependências entre os atores. Mayntz (2006) aborda a governança moderna em particular como uma forma de governar em rede e por redes (Rhodes, 2012), caracterizadas pela cooperação e horizontalidade, na qual os sistemas de negociação adquirem importância crescente.

Ressalta-se, no entanto, que na atualidade, a governança é um conceito multidisciplinar (Tournier, 2007), sendo objeto conceitual e de investigação empírica de diferentes abordagens, adquirindo significados muitos diversos dependendo da área de aplicação. Cabe destacar, ainda, que a teoria da governança moderna tem sido alvo de diversas críticas, em especial, do seu caráter normativo que pressupõe uma relação a priori entre governança e democracia, a sua seletividade do político (Swyngedouw, 2005; Marques, 2013), bem como o caráter antipolítico contido no discurso da governança, em especial na sua visão de Estado e na narrativa da complexidade (Walters, 2004).

Neste sentido, autores têm proposto uma abordagem crítica com base no conceito de governamentalidade (Swyngedouw, 2005; Walters, 2004), o qual será tratado em maiores detalhes no último tópico deste capítulo.

4.2.2 Governança na América Latina

O debate sobre governança na América Latina, embora possua interface com as agendas teóricas e políticas internacionais, foi marcado por processos socioeconômicos e políticos-institucionais específicos (Marques, 2013; Zurbriggen, 2011). Destaca-se a conjuntura de redemocratização que desencadeou um processo de reconstrução da institucionalidade política em diversos países da região. Ao mesmo tempo em que as reformas administrativas neoliberais condicionadas pelos organismos financeiros multilaterais foram experimentadas (Oslack, 1999). Ambos os processos políticos implicaram em uma substancial descentralização política,

com a transferência de funções e responsabilidades para os níveis estaduais e municipais de governo.

O retorno a um regime democrático implicou uma reconfiguração tanto nas relações intergovernamentais quanto nas relações entre Estado e sociedade. Em específico, no Brasil e na Argentina, o modelo adotado foi o do federalismo, a partir do qual o governo federal passou a compartilhar responsabilidades políticas e orçamentárias com os governos estaduais e municipais. Ademais, o processo de redemocratização no Brasil foi marcado por um amplo movimento social em torno da agenda da gestão democrática que foi desdobrada em iniciativas institucionais de participação da sociedade civil em todos os níveis do Estado.

Contudo, o final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 se caracterizam também pela aplicação da agenda de reformas neoliberais, conhecidas como de primeira e segunda geração (Oslack, 1999; Zurbriggen, 2011). Tais reformas resultantes do Consenso de Washington tinham o objetivo de transformar a organização e o funcionamento do governo para dotá-lo de maior eficiência e eficácia (Oslack, 1999). A primeira geração centrou-se na diminuição do aparato estatal através de princípios de liberalização financeira e comercial, abertura para investimentos externos, privatização de empresas e serviços públicos, desregulamentação e descentralização (Zurbriggen, 2011). Oszalck (1999, p.4) argumenta que o objetivo de comprimir o estado, eliminando ou transferindo diversas das suas funções, resultou do fato de que funções tradicionais desenvolvidas pelos governos nacionais passaram a ser consideradas ilegítimas no novo contexto ideológico:

A reconversão neoliberal dos anos de 1970 e 1980 partiu de um diagnóstico que atribuía às crises econômicas o fracasso de um modelo de organização social fundado em uma matriz estadocêntrica que havia facilitado um intervencionismo excessivo do estado, assumido papéis não pertinentes e a conduta predatória de quem controlava seu aparato. Colocado os problemas nesses termos, a solução não podia ser outra que correr as fronteiras, substituindo estado por mercado, estabelecendo novo esquema de divisão social do trabalho e desregulando a atividade econômica. Apelou-se assim a descentralização, que transpôs responsabilidades de gestão aos governos subnacionais; a privatização, que pôs em mãos privadas a provisão dos principais serviços públicos; a desregulação, que implicou no esvaziamento ou supressão de organismos que cumpriam funções reguladoras das atividades socioeconômicas, as que passaram a ser consideradas supérfluas ou negativas para seu desenvolvimento; e a terceirização de serviços que levou a inúmeras instituições públicas a procurar-se no mercados, certos insumos e serviços antes subministrados por unidades operativas próprias.

Ocorreram importantes mudanças no papel dos Estados em toda a região, cuja esfera de ação diminuiu, tendo um incremento gradual da participação do setor privado e das ONGs na provisão de bens e serviços públicos. Nos anos 1980 na América latina observa-se uma mudança na gestão das políticas públicas em benefício da maior participação do setor privado

e o contexto de privatização de empresas públicas e de instituições regulatórias. Presença de agências internacionais promoveram a governança como ferramenta para promover melhores serviços de infraestrutura e alcançar o desenvolvimento sustentável.

Marques (2013) faz uma revisão dos usos do conceito de governança na América Latina, mostrando dois sentidos principais que o termo adquiriu na literatura acadêmica. Nesta direção, por um lado, a governança foi objeto de formas estatais em afinidade com as agendas políticas neoliberais; e, por outro, foi entendida como democratização do poder frente aos processos de descentralização dos poderes federativos e a abertura de canais de participação para a sociedade civil, no contexto da redemocratização. Embora as diferenças políticas subjacentes aos usos do conceito, Marques (2013) ressalta que ambos convergem normativamente na presunção da governança como um caminho positivo em contraposição a uma visão negativa acerca do Estado.

Outro aspecto do debate sobre governança relevante a esta tese, é que na mesma época a noção passou a ser amplamente difundida como agenda política das organizações multilaterais financeiras. Em particular, pelo Banco Mundial, que a partir da ideia de “boa governança” condicionou seus “clientes estatais” a reformas administrativas com o objetivo de modernizar os estados e obter maior eficiência e eficácia nas ações públicas. É, em grande medida, a partir desta perspectiva que a governança foi discutida e implementada nos países e cidades da América Latina (Zurbriggen, 2011). Combinada com um processo sociopolítico particular de reconstrução da institucionalidade democrática da região. O final dos anos de 1980, marcou historicamente o fim dos regimes ditatoriais que predominaram por cerca de duas décadas como modelos institucionais, em uma boa parte dos países latino-americanos. Respeitando as diferenças de cada contexto nacional, pode-se afirmar que os anos de 1990 foram caracterizados pela reorganização dos Estados latino-americanos, no que diz respeito a sua estrutura e funções. Estiveram em disputas diferentes projetos políticos, particularmente, associados ao tema da descentralização política. Uma das consequências desses processos foi a transferência de poder para as escalas subnacionais, de modo que os governos locais passaram a ter maior responsabilidade e autonomia frente à agenda de políticas urbanas, resultando, em grande medida, na abertura das cidades para as discussões sobre governança política.

4.2.3 Governança urbana e global

A governança urbana e a maioria das políticas públicas fazem parte do mundo de poderes sobrepostos dentro da governança global e regional em formação (tal como a União Europeia): municípios, autoridades metropolitanas, regiões às vezes, estados federais ou autonomias, o estado-nação, a UE e às vezes grupos urbanos da OCDE, as regras internacionais da ONU (Habitat Summit) que incluem normas ambientais, podem desempenhar um papel nas políticas urbanas. Existem inúmeros casos de políticas urbanas em que a norma agora é a sobreposição de financiamento e influência de diferentes níveis de governo, para melhor, ou seja, esforço mais direcionado e coordenado, ou, pior, ações mais fragmentadas. Na maioria dos países, a organização territorial do Estado-nação vem enfrentando sérias reformulações, um processo em curso que leva à pluralização dos interesses territoriais dentro do Estado. Associações, organizações do setor voluntário, de grupos de bairro a grandes empresas de serviços públicos, têm voz e algum poder nas políticas urbanas. A política urbana abrange, portanto, uma ampla gama de atores de diferentes setores da sociedade, com diferentes status, atuando em diferentes níveis. Problemas emergentes levantam questões que atravessam horizontalmente as burocracias e setores, e verticalmente os diferentes níveis de governo. (Borraz; Le Galès, 2010, p.143)

A noção de “governança urbana” é entendida neste trabalho a partir da definição de Swyngedouw (2005) como uma nova prática social que significou a emergência de novos arranjos políticos-institucionais para além do Estado. Em particular, de arranjos envolvidos com a produção e implementação de políticas públicas nas cidades. Ou seja, o conceito aponta para a entrada de atores da sociedade civil e do mercado nos processos de definição e tomada de decisão política e econômica. Ressalta, ainda, as articulações entre atores governamentais e atores não governamentais nos processos de produção de políticas públicas. No caso em análise, implica ainda na entrada de atores não governamentais externos, considerados como agentes com atuação globalizada / transnacional.

É nesse ponto que o conceito de “governança global” se torna essencial. Esse termo tem sido utilizado em pesquisas e políticas no campo das relações internacionais, sendo referenciado como governança global e/ou transnacional (Marx, 2008). Interessa aqui, particularmente, a referência à emergência dos discursos e agendas de políticas globais do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Destaca-se o papel crescente que as organizações internacionais vêm tendo na modelagem de políticas urbanas em escala globalizada, por meio da definição de agendas políticas globais, como é o caso da agenda de políticas globais de resiliência urbana, e os significados e efeitos que estas possuem para as políticas urbanas / vida urbana.

Um dos pressupostos centrais dessa pesquisa de tese refere-se à mudança discursiva expressa pela agenda de políticas globais de resiliência urbana no campo da cooperação

internacional para o desenvolvimento. Neste sentido, argumenta-se que as agências e instituições internacionais têm direcionado suas estratégias políticas cada vez mais para o campo do desenvolvimento urbano, atuando em direção a governança das cidades.

Parnell (2016) discute a evolução da ideia de urbano no pensamento global por meio da análise dos processos do Habitat I e II, do sistema das nações unidas, demonstrando que o consenso global sobre a importância das cidades, pela comunidade internacional, se dá a partir do estabelecimento da Agenda dos Objetivos Sustentáveis (ODS nº 11⁴⁵) e da Agenda de Desenvolvimento Sustentável pós-2015.

Essa “agenda urbana global” (Parnell, 2016) caracteriza-se pela ruptura com a lógica desenvolvimentista e setorial e a ênfase na gestão estáo da urbanização do sul global e dos pobres urbanos que predominou no pensamento internacional no século passado. De acordo com a autora (p.532):

[...] as ideias sobre as cidades evoluíram radicalmente nas últimas duas décadas. Primeiro, houve uma mudança de simplesmente destacar as cidades como locais para ação de desenvolvimento sustentável – a mensagem da Agenda 21 Local que foi confirmada pela Habitat I, para um apelo para ver as cidades como os motores da mudança ambiental global. Lideradas pelas comunidades científicas globais, estão a surgir novas posições sobre as cidades e o desenvolvimento sustentável: uma visão centra-se nos sistemas interligados das cidades que necessitam de uma resposta orquestrada da comunidade global em cidades específicas, a fim de proteger a trajetória coletiva de desenvolvimento sustentável e outra que está associado ao argumento do urbanismo planetário/antropoceno urbano de que as cidades, como o nexó humano, podem criar ou mediar pontos de inflexão da integridade ecológica global.

A autora também fala sobre a maior participação do setor privado, que está interessado na construção de novas cidades, mas também nas oportunidades de negócios de consumo urbano e gestão de cidades inteligentes. Esta tese estabelece diálogo com a literatura sobre governança urbana global examinando seus efeitos sobre as cidades em análise. Para pensar teoricamente essas relações, parte-se dos conceitos de analítica do poder e governamentalidade urbana, temas do próximo capítulo.

⁴⁵ Intitulado “cidades e comunidades sustentáveis”, com o objetivo geral de “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

4.3 ANALÍTICA DO PODER E GOVERNAMENTALIDADE

O termo “analítica do poder” demarca o distanciamento de Foucault das teorias políticas tradicionais do poder que o tematizaram em termos de atributo e/ou essência. Para o autor, “o poder não existe” (1979), ao menos não como substância ou atributo passível de ser possuído por indivíduos, organizações ou instituições. Antes, o poder se exerce, só existe em ato. Portanto, uma primeira consequência dessa analítica é deslocar o foco “do que é” e “do porquê” para o “como” do poder. Nas palavras de Foucault (2005, p.19):

O que é o poder? Ou melhor - porque a pergunta: O que é o poder? Seria justamente uma questão teórica que coroaria o conjunto, o que eu não quero -, o que está em jogo é determinar quais são, em seus mecanismo os e efeitos, em suas relações, esses diferentes dispositivos de poder que se exercem, em níveis diferentes da sociedade, em campos e com extensões variadas.

Deste modo, a dimensão substancial da análise centra-se no “como” o poder se expressa na prática, ou seja, como a analítica do poder ocupa-se do exercício do poder e dos “efeitos de verdade que ele produz, conduz e que, por sua vez, reconduzem a este poder” (FOUCAULT, 2005, p. 28). A delimitação do ponto de partida da análise por meio do “como” do poder indica, assim, um caminho metodológico que trata da “descrição do poder em suas dimensões práticas cotidianas e naturalizadas, em como o poder se expressa, nas extremidades e nas suas capilaridades” (Porto, 2014, p. 363). A referência às “práticas cotidianas e naturalizadas”, a partir de uma analítica foucaultiana, adquire o sentido “de comportamentos específicos, de procedimentos de operacionalização das coisas, de padrões e de modos específicos de organização e gestão” (Porto, 2014, p. 363).

Destacamos que o tema do poder se torna questão central nas análises de Foucault a partir dos anos de 1970, momento em que o autor passa a dedicar-se a desenvolver o método genealógico:

Digamos que a arqueologia [...] respondia a como os saberes apareciam e se transformavam. [...] a análise que em seguida é proposta tem como ponto de partida a questão do porquê. [...] É essa análise do porquê dos saberes, que pretende explicar sua existência e suas transformações situando-os como peças de relações de poder ou incluindo-os em um dispositivo político, que [...] Foucault chamará genealogia. (Machado, 1979, p. X)

A analítica de poder também se distingue das representações negativas do poder (jurídico-discursivas) que tematizaram a dominação como resultado do uso da repressão e da força, fazendo aparecer sua dimensão positiva, produtiva e estratégica:

Todo o poder, seja ele de cima para baixo ou de baixo para cima, e qualquer que seja o nível em que é analisado, ele é efetivamente representado, de maneira mais ou menos constante nas sociedades ocidentais, sob uma forma negativa, isto é, sob uma forma jurídica. É característico de nossas sociedades ocidentais que a linguagem do poder seja o direito e não a magia ou a religião, etc”. (Foucault, 1979, p.250)

Na perspectiva foucaultiana, as relações de poder “possuem, lá onde atuam, um papel diretamente produtor” (2005, p. 90). Elas produzem, de fato, o real, domínios de objetos e rituais de verdade (2005, p. 196). Dessa maneira, o poder incorpora os sujeitos e é produtivo no sentido de que os molda e volta a instrumentalizar para ajustá-los a suas necessidades (Fairclough, 2001). Assim, a compreensão do funcionamento do poder e seus efeitos parte da ideia de que, ao poder, o que interessa é “gerir a vida dos homens, controlá-los em suas ações para que seja possível e viável utilizá-los ao máximo, aproveitando suas potencialidades e utilizando um sistema de aperfeiçoamento gradual e contínuo de suas capacidades” (Machado, 1979, p. XVI).

Adentrando em maiores detalhes acerca do modo como Foucault desenvolve a questão do “como” (do exercício do poder), as “práticas naturalizadas” são compreendidas como o produto de relações de poder entre indivíduos ou grupos. De modo mais específico, o exercício do poder é definido como:

Um conjunto de ações sobre ações possíveis; ele opera sobre o campo de possibilidades onde se inscreve o comportamento dos sujeitos ativos; ele incita, induz, desvia, facilita ou torna mais ou menos provável; no limite, ele coage ou impede, mas, é sempre uma maneira de agir sobre um ou vários sujeitos ativos, e o quanto eles agem ou são suscetíveis de agir, uma ação sobre ações. (Foucault, 1995, p. 243)

Uma das principais especificidades das relações de poder é o que Foucault denomina de “ordem de governo”, entendida no sentido amplo do termo: “a capacidade (mais ou menos calculada) de estruturar o eventual campo de ação dos outros por meio de uma ação destinada a conduzir indivíduos e grupos” (Foucault, 1995, p. 243). Desse modo, o exercício do poder consiste “em conduzir condutas e ordenar probabilidades” (Foucault, 1995, p. 244).

O poder só é possível sobre sujeitos livres, entendendo-se por isso que indivíduos e coletivos “têm diante de si um campo de possibilidades onde diversas condutas, diversas reações e diversos modos de comportamento podem acontecer” (Foucault, 1995, p. 244). Ou seja, a expressão do poder e os seus efeitos, cristalizada em práticas naturalizadas, são sempre resultados de batalhas, estratégias de luta e relações de forças entre indivíduos ou grupos.

Porto (2014, p. 364) aponta que é por meio do funcionamento dos dispositivos organizadores de tal ordem (do governo) que se torna possível o exercício do poder “em consonância com o controle, com o governo das coisas, das práticas possíveis e da condução

de condutas”. Considerando que é a partir dos embates e das lutas que emergem o governo e a operacionalização dos dispositivos, o procedimento a ser seguido:

Requer um detalhamento não só de seu funcionamento [dos dispositivos] na prática e de seus efeitos no que tange [...] ao governo das condutas e à manutenção de determinadas relações de poder, mas também de seu contexto de emergência, dos propósitos e interesses mais amplos aos quais tais instrumentos e tecnologias de gestão estão atrelados (Porto, 2014, p. 364).

Para um melhor entendimento sobre a ideia de “dispositivos” no pensamento foucaultiano e suas potencialidades como ferramenta analítica, destacamos aqui os significados e a função metodológica a partir da visão de Foucault (1979, p.194-95):

[...] o que eu estou tentando destacar com este termo é, em primeiro lugar, um conjunto completamente heterogêneo de discursos, instituições, formas arquitetônicas, decisões regulamentares, leis medidas administrativas, enunciados científicos, filosóficos, morais e proposições filantrópicas – em resumo, o dito e o não dito. Tais são os elementos do aparato (dispositivo). O aparelho em si é a rede que pode ser estabelecida entre esses elementos [e entre eles] existe uma espécie de interação de mudanças de posição e modificações de função que pode variar amplamente. [...] Pelo termo aparato quero dizer um tipo de formação que em um dado momento histórico tem como principal função a resposta a uma urgência. O aparelho tem assim uma função estratégica dominante.

Com o termo, a ênfase recai tanto no conjunto de elementos heterogêneos, quanto nas conexões que são estabelecidas entre eles – isto é, o dispositivo configura-se como uma espécie de rede flexível. Ademais, a definição do termo remete a uma dimensão de gênese relacionada a um problema detectado, uma crise, uma urgência. Nesse sentido, Braun (2014) expõe que os elementos que constituem o dispositivo não têm dimensão comum que não seja a urgência a que eles respondem e a rede estabelecida entre eles. Deste modo, o dispositivo não resulta num sistema único com uma racionalidade comum, mas, antes, consiste em um conjunto diverso de conhecimentos, práticas e instituições que não têm mais unidade e mais necessidade para além do simples fato de serem costurados juntos (Braun, 2014).

Conforme Dreyfus e Rabinow (1983) o dispositivo reúne poder e conhecimento em uma grade de inteligibilidade específica de análise, a qual, por um lado, é construída pelo pesquisador e, por outro, “são as próprias práticas agindo como um aparelho, uma ferramenta, constituindo sujeitos e organizando-os” (p. 135). Nessa senda, Foucault objetiva isolar e estabelecer o tipo de inteligibilidade que as práticas têm e que organizam a realidade social, quando não se recorre a um sujeito constituinte e a leis objetivas (Dreyfus; Rabinow, 1983).

Em Foucault, o poder tem um caráter estritamente relacional, só existindo em relação a um campo de saberes e à constituição e circulação de discurso de verdades. A questão que ele está se colocando neste ponto é “Qual é esse tipo de poder capaz de produzir discursos de

verdade que são, numa sociedade como a nossa, dotados de efeitos tão potentes?”. O que está em jogo aqui é a relação fundamental entre poder, técnicas de saber e procedimentos discursivos. A proposição que emerge é que não existe exercício de poder sem a constituição de um campo de saber – ao mesmo tempo em que todo saber constitui novas relações de poder - e sem a produção, acumulação ou circulação de um discurso de verdade. (Foucault, 2005, p. 29).

Na perspectiva de Foucault (1979), a “verdade” e os sistemas de poder possuem uma relação indissociável e circular. Assim, as relações de poder só podem existir através da produção, acumulação, circulação e funcionamento de um discurso de verdade. O conceito de “verdade”, nessa perspectiva, não se refere a um dado objetivo ou a uma realidade natural a ser desvelada. Foucault situa a “verdade” no mundo dos homens, distanciando-se das epistemologias realistas. Desse modo, ela é produto das relações de poder e objeto de batalhas sociais, sendo definida como:

O conjunto das regras segundo as quais se distingue o verdadeiro do falso e se atribui ao verdadeiro efeitos específicos de poder"; entendendo-se também que não se trata de um combate "em favor" da verdade, mas em torno do estatuto da verdade e do papel econômico-político que ela desempenha (Foucault, 1979, p.13).

Uma característica geral é de que a “verdade” é resultado de “múltiplas coerções”, que, contudo, possui importantes impactos no real, produzindo “efeitos regulamentados de poder” (p.14). Assim, outro nível em que o exercício do poder se expressa é no plano discursivo-semântico, a partir da produção de “sentidos de verdade” sobre a realidade (Porto, 2014). Foucault (1979, p. 13) define a economia política da verdade através de cinco características históricas centrais:

1) a "verdade" é centrada na forma do discurso científico e nas instituições que o produzem; 2) está submetida a uma constante incitação econômica e política (necessidade de verdade tanto para a produção econômica, quanto para o poder político); 3) é objeto, de várias formas, de uma imensa difusão e de um imenso consumo (circula nos aparelhos de educação ou de informação, cuja extensão no corpo social é relativamente grande, não obstante algumas limitações rigorosas); 4) é produzida e transmitida sob o controle, não exclusivo, mas dominante, de alguns grandes aparelhos políticos ou econômicos (universidade, exército, escritura, meios de comunicação); 5) enfim, é objeto de debate político e de confronto social (as lutas "ideológicas").

O tema do discurso perpassa toda a obra de Foucault, sendo uma problemática importante tanto na arqueologia do saber quanto na genealogia do poder. Contudo, na transição teórico-metodológica, o status se modifica (Fairclough, 2001). Nessa direção, no primeiro momento (na arqueologia) o foco é posto nas transformações discursivas como regras para a constituição de áreas de conhecimento; e, no segundo (na genealogia), a ênfase está nas relações

entre conhecimento e poder (Rabinow, 1984, p. 352, apud Fairclough, 2001, p. 62). Embora o discurso passe a ser secundário nas relações de poder, Fairclough (2001) argumenta que a natureza moderna do poder (o biopoder) localiza o discurso e a linguagem no coração das práticas e processos sociais. Portanto, analisar as instituições e as organizações em termos de poder significa entender e analisar suas práticas discursivas.

Destacamos as hipóteses teóricas para a análise do poder-discurso propostas por Fairclough (2001, p.75): (1) a natureza constitutiva do discurso: o discurso constitui o social, como também os objetos e os sujeitos sociais; (2) a primazia da interdiscursividade e da intertextualidade: qualquer prática discursiva é definida por suas relações com outras e recorre a outras de forma complexa; (3) a natureza discursiva do poder: as práticas e as técnicas do biopoder moderno são, em grau significativo, discursivas; (4) a natureza política do discurso: a luta por poder ocorre tanto no discurso, quanto subjacente a ele; e (5) a natureza discursiva da mudança social: as práticas discursivas em mutação são um elemento importante na mudança social.

Para Porto (2014), na perspectiva foucaultiana, o discurso é um objeto de disputa política em que grupos desejam se apropriar “para colocar em operação determinada visão de mundo coadunada a determinadas práticas ordenadoras das relações entre os indivíduos e grupos sociais” (Porto, 2014, p. 365). Nessa relação entre o poder e o discurso, a dimensão da história aparece como um “meio através do qual os discursos buscam conquistar legitimidade e se fundar como a verdade aceita socialmente” (Porto, 2014, p. 366). Essa visão da história, como um “saber específico que detém status de autoridade na sociedade” (Porto, 2014, p. 366) implica que aquele que consegue se apropriar e fazer uso dela é também capaz de “construir e garantir uma determinada ordem teleológica dos fatos” (Porto, 2014, p. 366). Essa história, produto da apropriação e visão de um determinado grupo interessado, traduz-se em importantes efeitos de poder, que modificam a realidade e possibilitam uma “reorientação do presente e do futuro, a partir da construção de narrativas teológicas” sobre os fatos (Porto, 2014, p. 367).

Em Foucault (1995), a possibilidade de analisar as relações de poder parte do pressuposto de que estas se enraízam profundamente no nexos social e são inerentes a toda existência social. Ou seja, o poder não está acima das sociedades ou localizados em algum ponto específico. Ele, antes, perpassa toda a estrutura da sociedade, funcionando como uma rede de dispositivos ou mecanismos a que nada escapa, a que não existe exterior possível, limites ou fronteiras (Machado, 1979). Ademais, enquanto prática e relações de força, o poder só pode compreendido em sua constituição histórica particular. Ao mesmo tempo, o estudo das

relações de poder deve considerar que nelas não há um princípio de poder fundamental, mas, antes:

Múltiplas formas de disparidade individual, de objetivos, de determinada aplicação do poder sobre nós mesmos e sobre os outros, de institucionalização mais ou menos setorial ou global, organização mais ou menos refletida, que definem formas diferentes de poder (Foucault, 1995, p. 247).

Neste ponto, Foucault faz referência à questão do Estado contemporâneo como o lugar (ou forma) ao qual todos os outros tipos de relações de poder na sociedade se referem. Antes de ser um retorno à visão que preconiza o poder como originário dele, a afirmativa diz respeito ao fato de que o Estado moderno “produziu uma estatização contínua das relações de poder” (Foucault, 1995, p. 247). Assim, a noção de “governo”, no sentido estrito do termo, faz referência à questão histórica de que “as relações de poder foram progressivamente governamentalizadas, ou seja, elaboradas, racionalizadas e centralizadas na forma ou sob a caução das instituições do Estado” (Foucault, 1995, p. 247).

Em Foucault, a problematização Estado-poder corresponde a um dos deslocamentos centrais em relação às abordagens tradicionais da ciência política, que centram suas análises do poder fundamentalmente nele. Nesse sentido, o que se evidencia é a existência de formas diversas de exercício de poder que se diferenciam do Estado e se articulam de maneira variada com ele, sendo indispensáveis à sua sustentação e atuação eficaz. O Estado, portanto, é “um instrumento específico de um sistema de poderes que não se encontra unicamente nele localizado, mas o ultrapassa e o complementa” (Machado, 1979, p. XIII).

Importa ressaltar, também, que o fenômeno do Estado observado por Foucault desloca a concepção deste como alguma forma imediata, efetiva e trágica, ou como reduzido a um determinado número de funções. Para Foucault (2008, p.08-09):

O Estado longe de ser uma espécie de dado histórico-natural, que se desenvolveria por seu próprio dinamismo como um “monstro frio”, o Estado não é isso [...], é o correlato de uma certa forma de governar. E o problema está em saber como se desenvolve essa maneira de governar, qual a sua história, como ela ganha, como ela encolhe, como ela se estende a determinado domínio, como ela inventa, forma, desenvolve novas práticas.

É neste sentido que Foucault (1979) desenvolve uma história da governamentalidade, tentando dar conta da produção de um fenômeno fundamental e particular da história ocidental: “a governamentalização do Estado”.

O conceito de governamentalidade é definido através da articulação de três elementos (Foucault, 1979, p. 291-92): primeiro, o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas, que, por meio do saber da economia política e dos

dispositivos de segurança, permitem exercer essa forma específica e complexa de poder, que tem por alvo a população; em segundo, a tendência, em todo o Ocidente, da proeminência deste poder – denominado genericamente de governo – sobre todos os outros e que levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governos e de um conjunto de saberes; por fim, o processo de governamentalização do estado administrativo e seus efeitos sobre as interações entre os indivíduos, estado e sociedade.

Foucault (1979) complementa argumentando que foi o fenômeno da governamentalização do estado que lhe permitiu sobreviver, bem como forneceu os limites de suas práticas. Neste sentido, Porto (2014) expõe que, para o autor, essa perpetuação ao longo do tempo deve-se, em grande medida, à predominância da gramática do governo no bojo do funcionamento do estado, a qual confere ao exercício do poder um caráter benevolente e um status de provedor. Este caráter benfazejo é identificado como uma particularidade de uma forma específica de poder, que Foucault denomina de poder pastoral, o qual tem suas origens na Igreja cristã oriental e, progressivamente, é incorporado no interior do estado em um novo contexto de exercício:

Se antes as técnicas de governo, essa condução das condutas, eram praticadas pela Igreja com o objetivo de “salvação das almas”, após [...] a revogação do privilégio da Igreja no exercício do [...] parece ocorrer o surgimento de propósitos mais “mundanos” de quem governa. Objetivos como bem-estar, saúde, segurança, combate à pobreza etc. [...], são o que conferem ao Estado uma prerrogativa à interferência e ação sobre a população. (Porto, 2014, p. 374).

Deste modo, a força que o governo da população e as práticas de governo no domínio estatal adquiridas no estado moderno (o movimento de governamentalização) levam ao avanço e à proliferação de estruturas políticas do Estado que, na proposição de Porto (2014), encontram hoje continuidade nas políticas públicas, “as quais podem ser entendidas como uma expressão contemporânea e prolongada do mesmo processo histórico de governamentalização” (pg. 370).

5 POLÍTICAS GLOBAIS DE RESILIÊNCIA URBANA

Neste capítulo, busca-se apresentar a trajetória das políticas globais de resiliência urbana, bem como a forma como elas serão teoricamente entendidas nesta tese. A noção de “políticas globais” demarca um universo específico de análise, que diz respeito ao campo da ajuda internacional, criado no pós-Segunda Guerra Mundial. Este deu origem a um conjunto de discussões políticas e acadêmicas em torno das práticas e discursos das ações do desenvolvimento (Carneiro, 2012), engendradas por agências internacionais. Deste modo, as políticas globais são definidas como o produto da atuação de atores e organizações que compõem a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), uma experiência histórica, política, econômica e social (Milani, 2014) engendrada pelo Ocidente, particularmente pelos países que compõem o que hoje se denomina “norte global”. Embora o campo de debates e das práticas tenha se tornado mais complexo, originando estudos sobre a cooperação Sul-Sul, a ênfase nesta pesquisa está nas discussões sobre as relações entre a cooperação Norte-Sul (Milani, 2014; Pino, 2014).

Como será detalhado no tópico a seguir, a CID, ao longo da sua experiência histórica, passou por diversas transformações nas suas narrativas, definição de agendas de intervenção e direcionamento de investimentos, e estrutura organizacional, correspondendo hoje “a uma máquina complexa” (Milani, 2014, p. 33). Dentre as mudanças que ocorreram, destaca-se a entrada do tema da globalização, nos anos de 1980, a qual implicou em novas formas de pensar, imaginar e narrar as relações e intervenções na realidade social. A globalização redesenhou a ordem mundial, abrindo espaço para a entrada de novos atores nas relações internacionais e redefinindo problemáticas e práticas políticas, sociais e econômicas que afetaram todos os continentes. Nesse contexto, o discurso do desenvolvimento passou a se associar ao caráter da mundialização das relações de mercado e as formas neoliberais de governo (Radomsky, 2011), de modo que as ações e projetos das agências da CID adquiriram conotação global. Em particular, emergiu a agenda da governança global que, entre outras consequências, implicou na visão de interdependência entre o global e o local. Assim, “se os problemas são globais, a solução passa a ser local” (Mello, 2006). É nesse sentido (e cenário) que as políticas para o desenvolvimento da CID são consideradas, aqui, sob o signo de globais.

Particularmente, fazemos referência à emergência de políticas globais urbanas configuradas a partir da apropriação da metáfora da “resiliência” pelas agências internacionais da cooperação. Nas últimas duas décadas, o termo passou a ser empregado cada vez mais por

cientistas, fundações filantrópicas e financeiras internacionais e lideranças de pensamento⁴⁶ (Tierney, 2015), transformando-se em um idioma difundido da governança global (Walker; Cooper, 2011). Nessa senda, a resiliência tem sido amplamente incorporada nos relatórios, acordos, programas e projetos de intervenção, aparecendo como nova narrativa orientadora das ações e relações para o século XXI. Este processo evidencia, assim, a configuração de um novo fenômeno sociopolítico, associado às políticas de desenvolvimento, em específico as voltadas para a transformação e mudança sócio urbana.

Embora parte da literatura acadêmica dedicada ao tema convirja com a perspectiva positiva, naturalizada e universalizante da cooperação internacional para abordar problemáticas sociais, políticas e ambientais, a agenda da resiliência tem sido também questionada por estudiosos da temática na sua interface das instituições humanas e processos de governança (Baltazar, 2010; Braun; 2014; Olsson *et. al*, 2015; Passetti, 2013; Tierney; 2015; Walker; Cooper, 2011). Somamo-nos ao conjunto de perspectivas críticas, propondo uma análise baseada numa analítica do poder (Foucault, 1979). Neste sentido, interrogamos a apropriação e difusão da metáfora da resiliência a partir dos seus efeitos de poder, entendendo-a como se produzindo um novo discurso de “verdade” (Foucault, 2005) sobre a realidade mundial. Desta perspectiva, esta agenda expressa um processo de “reinvenção” discursiva acerca dos rumos do desenvolvimento mundial, delimitado pela cooperação internacional do norte global e, desse modo, configura novos campos de saber (conhecimento) articulados a práticas específicas.

O argumento de que as políticas globais de resiliência são parte de um processo de reinvenção discursiva pressupõe a atualização do campo de investigação das políticas internacionais do desenvolvimento operadas pela CID. As práticas e discursos das políticas do desenvolvimento foram objeto de estudo de um conjunto diversificado de perspectivas no âmbito das ciências sociais. Pelo menos há cinco décadas pesquisadores têm se dedicado a

⁴⁶ A literatura aponta a incorporação da resiliência no âmbito da ciência política, administração de empresas, sociologia, história, planejamento de desastres, planejamento urbano e desenvolvimento internacional (Breen; Anderies, 2011); nas discussões das ciências sociais sobre finanças internacionais e políticas econômicas, análise de risco corporativo, psicologia do trauma, política de desenvolvimento, planejamento urbano, saúde pública e segurança nacional (Walker; Cooper, 2011). Além disso, a resiliência tem sido incorporada pelo FMI e o BM como estratégia de gestão de crises, (des)regulação financeira e economia do desenvolvimento; pelas agências norte-americanas responsáveis por coordenar as respostas de segurança às mudanças climáticas, proteção de infraestrutura crítica, desastres naturais, pandemias e terrorismo (Walker; Cooper, 2011); nas Estratégias Internacionais das Nações Unidas para a redução de Desastres e no acordo de Cooperação Econômica do Pacífico Asiático; nos programas de desenvolvimento do BM voltados para as mudanças climáticas; nos EUA tem orientado a abordagem do Escritório de Política Científica e Tecnológica aos grandes desafios na redução de perdas de desastres e da Estratégia Nacional dos EUA para Segurança Interna; tornou-se objetivo da Diretiva de Política Presidencial (2011) sobre a preparação nacional; e é objeto das comunidades de pesquisa, como as Academias Nacionais e o Conselho Nacional de Pesquisa, a Fundação Nacional de Ciência e a Administração Nacional Oceânica e Atmosférica, entre outros (Tierney, 2015)

descortinar essa problemática, buscando compreender, de forma mais ou menos crítica, os sentidos, significados e efeitos dos discursos e aparatos institucionais de desenvolvimento. Tais questões foram analisadas através de diferentes lentes teóricas: teoria liberal da modernização e as críticas marxistas da dependência (anos 1960 e 1970); a perspectiva do pós-desenvolvimento e a socioantropológica (a partir dos anos 1980). Essas perspectivas não esgotam as análises neste domínio, mas correspondem, de certa maneira, às abordagens teóricas que predominaram em diferentes períodos (Escobar, 2005; Carneiro, 2012), marcadas por especificidades contextuais.

Neste sentido, conforme Radomsky (2013), entre 1960 e meados dos anos de 1970, a produção nas ciências sociais sobre o tema do desenvolvimento na América Latina esteve estreitamente relacionada ao “manto aurático e de promessa redentora que os programas de desenvolvimento ofereciam” (Radomsky, 2013, p. 156). As perspectivas analíticas da teoria da modernização e das críticas marxistas que predominavam nesta época englobavam, desse modo, “a esperança do desenvolvimento”. No final dos anos de 1970, essa discussão vai ser modificada, por um lado, em função dos fracassos dos projetos de desenvolvimento que expressavam uma agudização das desigualdades sociais e econômicas entre os países ditos “desenvolvidos” e os “subdesenvolvidos”, e, por outro, pela entrada do pensamento pós-estruturalista baseado em Michel Foucault nas análises (Escobar, 2005; Carneiro, 2012). As pesquisas passam a ser orientadas para uma perspectiva crítica e, no limite, à recusa ao desenvolvimento, desconstruindo-o a partir da explicitação de seus ideários de intervenção dos seus efeitos políticos negativos para países como a América Latina. O conjunto destas pesquisas, que redefine os caminhos do debate, ficou conhecido como pós-desenvolvimento (Escobar, 2005; Radomsky, 2013; Carneiro, 2012).

Embora a noção de desenvolvimento, como uma grande narrativa balizadora de políticas internacionais intervencionista, tenha, ao longo desta trajetória teórica, enfrentado intensas críticas e proposições de desconstrução, ela continua forte, seja no imaginário social e político, seja como ferramenta conceitual. Conforme Radomsky (2011, p.149):

[...] com todas as vicissitudes e os desgastes, a ideia de desenvolvimento (e todos os derivados que geralmente aparecem ligados ao termo “desenvolvido”: sub, semi, pós) não perde força imaginativa e poder conceitual, mesmo em meio à ruína que um olhar crítico poderia depurar. Artifício ideológico, implicação de um poder discursivo ou esperança de superação de problemas como a pobreza e a desigualdade, deve-se destacar sua resiliência diante das tentativas de desconstrução.

A análise das políticas globais de resiliência, como agenda urbana emergente no âmbito da cooperação internacional, incorpora essa consideração acerca da capacidade da ideia de

desenvolvimento de se reinventar. Da nossa perspectiva, as políticas globais de resiliência colocam a questão (relacional) de como a cooperação internacional se reinventa como aparato de ajuda para o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que serve de mecanismo de poder que dá realidade política para novas narrativas sobre a realidade mundial. Desse modo, a apropriação política da metáfora da resiliência é interpretada como parte de um processo de reinvenção discursiva por parte das agências internacionais acerca dos rumos da realidade mundial, o qual habilita novos programas e projetos de intervenção visando mudanças sociais. Além disso, a emergência da metáfora da resiliência sinaliza uma espécie de metamorfose da ideia própria do desenvolvimento tal qual foi formulada entre os anos de 1950 e 1970, associada ao contexto da industrialização e modernização. A resiliência atualiza as políticas para o desenvolvimento ao contexto da globalização (neoliberal) no século XXI, a qual é caracterizada por crises de ordens diversas, desastres naturais, mudanças climáticas e urbanização planetária. O que parece estar em jogo aqui é formular respostas para gerenciar crises, o que requer uma certa capacidade adaptativa a um mundo em que o futuro é tomado como imprevisível.

Assim, ao se apropriarem da metáfora da resiliência, as organizações da CID colocam em funcionamento um novo universo normativo de definições, problemas e soluções acerca da mudança social necessária. Especificamente, as políticas globais de resiliência articulam discursos e práticas de intervenção planejada para o desenvolvimento urbano, com o objetivo de reorientar as formas – presentes e futuras – de organização, relação, comportamentos e conhecimentos na sociedade. Assim, incide sobre o campo de relações de poder e força, produzindo novos domínios de conhecimentos.

Ao nos referirmos ao poder do discurso, o nosso olhar se direciona aos efeitos que ele produz na construção da realidade social. O foco está, portanto, no comando das ações pela linguagem (Mello, 2006), a qual torna concebível uma nova forma de representar e dar sentido ao mundo social. Nesse sentido, a metáfora da resiliência é interrogada pela sua dimensão produtiva e performativa de intervenções e práticas reais.

A escolha da metáfora da resiliência e não de outra tem função estratégica e efeitos concretos, na medida em que ela delimita formas de pensar e fazer, excluindo outras:

Quando nós significamos coisas por meio de uma metáfora e não de outra, estamos construindo nossa realidade de uma maneira e não de outra. As metáforas estruturam o modo como pensamos e o modo como agimos, e nossos sistemas de conhecimento e crenças, de uma forma penetrante e fundamental (Fairclough, 2001, p. 211).

Assim, a resiliência enuncia (e anuncia) uma forma de desenvolvimento específica: o resiliente. Disso resulta a constituição de campos de conhecimento e práticas de intervenção

particulares. O discurso, portanto, ao pôr em circulação uma determinada versão acerca da verdade do mundo, está diretamente relacionado com a estruturação de tipos específicos de conhecimentos que são engendrados às práticas sociais.

O lugar do qual ela emana, ou seja, a partir do qual ela é posta em circulação, tem implicações na capacidade de transformar o termo resiliência em uma narrativa generalizada e de grande alcance. Desse modo, as agências internacionais da cooperação são compreendidas pelo seu poder de enunciação histórico das formas de desenvolver o mundo social e condutas, bem como de fazer funcioná-las, de torná-las operacionalizáveis, agenciando instituições, grupos, organizações, governos e indivíduos, seja através de relatórios, acordos, assistência técnica, financiamentos ou projetos de intervenção. A própria criação da cooperação internacional e suas agências como um aparato institucional possibilitou que o discurso do desenvolvimento fosse institucionalizado e implantado através de projetos de intervenção específicos (Escobar, 2005).

Nessa direção, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, embora abranja uma pluralidade de atores, é significada aqui como um universo específico, no qual narrativas, práticas, articulações políticas, instituições, financiamentos, agendas, princípios e modelos de intervenção em torno do discurso do desenvolvimento vêm a ser historicamente enunciados e anunciados, reinventados e postos em circulação em escala mundial.

5.1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A constituição da cooperação internacional para o desenvolvimento é compreendida, aqui, como uma experiência histórica, fruto das sociedades ocidentais capitalistas no contexto pós-Guerra, que levou a institucionalização de processos existentes de ajuda humanitária, projetos de assistência técnica e financeira. Assim, segundo Milani (2014a, p.33):

[...] a institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), por meio da emergência de normas, discursos, práticas, agendas e comportamentos de atores definidos de maneira mais organizada, regular e previsível, iniciou-se no contexto do final da Segunda Guerra Mundial. O que havia sido, até então, um conjunto de experiências temporárias, movidas por interesses políticos, diplomáticos ou humanitários, passou a constituir uma norma e um modo de atuação dos Estados nas relações internacionais.

Deste modo, a CID implicou na redefinição do campo das relações internacionais, conformando um espaço regulado e organizado de cooperação entre governos nacionais, tendo

como marco político o Plano Marshall, criado em 1947 pelo governo dos Estados Unidos para reconstrução das economias europeias, com objetivo de inserção econômica no continente e difusão de modelos político-econômicos (Cardoso; Costa, 2014). Outros fatores contextuais determinantes da institucionalização da ajuda ao desenvolvimento são identificados nas disputas da Guerra Fria, na descolonização da África, Ásia, Caribe e Pacífico, e na emergência dos modelos nacional-desenvolvimentistas, particularmente na América Latina (Milani, 2014a).

Neste período inicial, foram originadas as primeiras organizações internacionais vinculadas aos países do Norte global, com a função de apoiar e gerir a implementação de projetos (agências multilaterais) e de assistência técnica e ajuda orçamentária (agências governamentais bilaterais), as quais definiram uma agenda comum em torno dos direitos humanos, descolonização e desenvolvimento, com ênfase nos temas da ajuda alimentar, no planejamento e na construção ou reconstrução de infraestruturas, bem como na disseminação de preceitos de desenvolvimento agrícola, sendo construídas as primeiras metodologias de gestão da ajuda (Milani, 2014a). Por fim, destacamos que, em termos teóricos, as políticas de desenvolvimento dessa época (anos 1950/1960) estavam estreitamente associadas ao keynesianismo e à ideia de modernização. Nesse sentido:

Os países foram classificados (desenvolvidos e subdesenvolvidos); indicadores foram criados para medir as diferenças entre os países (PIB per capita); diagnósticos foram realizados – necessidade de investimentos em tecnologia e infraestrutura física, que assegurariam o arranque ou take off dos países atrasados; e soluções foram discutidas no sentido de substituição de formas de organização social, instituições, valores tradicionais e motivações considerados pouco propícios ao desenvolvimento, sempre na expectativa de que os ganhos do crescimento pudessem se distribuir automaticamente de cima para baixo, por efeito de percolação (*trickle down*) (Milani, 2014a, p. 35).

Ao longo das últimas seis décadas, a cooperação internacional passou por mudanças significativas nas suas modalidades de organizações, funções, discursos, agendas institucionais, formas de financiamento, relações e temas, relacionadas a especificidades contextuais – sociais, políticas e econômicas – de diferentes períodos históricos. Milani (2014) divide a história da CID em três momentos principais: a fase da institucionalização (mencionada acima); a fase de transição, iniciada nos anos de 1970, marcada por crises diversas (econômica, energética, ambiental e social) e pelo aumento das desigualdades entre os países ricos e pobres; e a fase atual, que tem sua origem na década de 1990, com o advento da globalização e a ampliação do escopo e dos princípios de ação da CID.

Da fase de transição até os dias de hoje, destacamos a intensificação da institucionalização de atores, práticas e sofisticação metodológica; as críticas as motivações e modelos de desenvolvimento difundidos pela CID; a redefinição das relações norte-sul, agora sob o signo das “condicionalidades” para a “ajuda”, seguindo o receituário político do Consenso de Washington; a priorização na agenda política da cooperação do tema da paz mundial; a concepção de uma visão multidimensional do desenvolvimento (desenvolvimento humano); o combate a pandemias; o enfrentamento da crise ambiental e das mudanças climáticas; a pauta da descentralização e do desenvolvimento local; as parcerias entre os setores público e privado e ênfase aos diálogos sobre políticas públicas, critérios de seletividade econômica e capacitações, transformando a cooperação interestatal em um sistema de múltiplos atores (Estados, organizações internacionais, ONGs, e setor privado); os temas globais difundidos pelas conferências da ONU, que evidenciaram, entre outras questões, a proteção ambiental, o desenvolvimento social, a gestão urbana e a internacionalização das cidades; a noção de bens públicos globais; e as metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), que passaram a ocupar o centro das atenções de governos, organizações internacionais e não governamentais, entidades filantrópicas. Por fim, com os atentados terroristas nos Estados Unidos (EUA), nos anos 2000, a política da CID passou a priorizar estratégias de segurança, de combate ao terrorismo transnacional e uma agenda mais repressiva. A virada do século foi marcada também pela emergência de novos atores privados, notadamente as fundações filantrópicas, que rompem com o monopólio dos Estados na CID e trazem para o seu âmbito a tradição, a ética e as práticas de mercado, configurando um “mercado para a ajuda” (Milani, 2014a, p. 36-47).

A CID conforma uma arquitetura complexa de relações entre três tipos principais de atores: os “doadores” – isto é, aqueles que prestam a ajuda –, os “beneficiários” – que são os países que recebem assistência financeira e técnica –, e os “mediadores” – que são as organizações que atuam na difusão, legitimação e monitoramento das agendas e, às vezes, em ações de protesto (Milani, 2014). Contudo, a nossa referência ao termo “agências internacionais de cooperação” restringe-se ao campo dos doadores, que compreende, segundo Milani (2014, p. 123), a “uma grande variedade de instituições que têm como característica principal a atuação em diversos países, prestando apoio financeiro ou técnico a grupos, instituições da sociedade civil ou governos”.

Essas agências são classificadas, de modo geral, em três grandes grupos: agências multilaterais – como a Organização das Nações Unidas ou bloco de países, por exemplo;

organizações governamentais bilaterais; e organizações não-governamentais, entre as quais fundações privadas e filantrópicas (MILANI, 2014a; COSTA; CARDOSO, 2014). Em relação ao papel dos doadores, divide-se, em termos funcionais e políticos, entre o tipo de função (público, privado ou misto), sua natureza (quantos estados envolvem, se são governamentais ou não) e origem e tipos de financiamento (públicos, privados, mistos, doações ou empréstimos) (Milani, 2013, p. 237).

Destacamos deste conjunto o papel das agências multilaterais (particularmente a ONU e o Banco Mundial) e dos atores não governamentais (em específico, as organizações filantrópicas). As agências multilaterais compreendem um conjunto amplo e diversificado de instituições internacionais, as quais desde os anos 1980 têm convergido em torno dos temas do desenvolvimento sustentável, eficácia da ajuda, desenvolvimento participativo, descentralização e reforma do Estado, entre outros (Milani, 2014b). Contudo, trataremos de aspectos gerais da ONU e do Banco Mundial, organizações que foram criadas nos anos iniciais da CID e cumprem, desde então, um importante papel na dinâmica de definições e atuações da cooperação internacional para o desenvolvimento. Nesse sentido, destacamos que a própria criação destas entidades esteve associada à emergência do paradigma do desenvolvimento e do estabelecimento de regimes internacionais (finanças, comércio, cooperação) (Milani, 2014b).

De modo genérico, pontuamos que essas entidades caracterizam-se pela capacidade de codificar as relações diplomáticas entre os Estados; construir agendas políticas; celebrar acordos internacionais; definir planos prioritários para a ação; difundir valores e normas; influenciar a concepção de critérios de planejamento e implementação de políticas públicas; estabelecer ferramentas de gestão com base em resultados; difusão de parcerias público-privadas; concepção e difusão de discursos sobre participação; financiamento local; uso de expertise; e, promoção de planejamento estratégico. Por fim, destacam-se os esforços de harmonizar, homogeneizar e profissionalizar o campo do desenvolvimento resultando em uma “verdadeira indústria da ajuda por meio de desenvolvimentos tecnológicos próprios, demandas específicas por competência e expertise, modos particulares de cultura organizacional e mercado competitivo” (Milani, 2014b, p. 108).

Cardoso e Costa (2014) expõem sobre o papel das Conferências da ONU como espaços importantes de proposição de medidas de cooperação e de princípios orientadores para os governos nacionais, definindo estratégias políticas e direcionando linhas de financiamento. Assim, a partir desses espaços, uma ampla circulação de agendas entre agências da cooperação internacional, governos, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e empresas

privadas é configurada. Um aspecto importante dessas agendas é o que as autoras denominam de “conceitos-valores”, ou seja, os conceitos que integram o discurso do desenvolvimento e que circulam, indiscriminadamente, nas esferas acadêmicas, políticas e da cooperação internacional, formando uma espécie de matriz a partir da qual os projetos de intervenção são concebidos e julgados.

A elaboração e a circulação de conceitos-valores do discurso do desenvolvimento possuem implicações importantes para as políticas governamentais, na medida em que são incorporados por governos locais, passando, assim, a integrar o “sistema de significados das políticas públicas” (p.126). Esta incorporação tem consolidado:

uma linguagem recente (a partir de 1980) no âmbito governamental com práticas profissionais, departamentos e carreiras que se estruturam para essa finalidade e tendem a ser apropriados por contextos democráticos de gestão, incluindo assim novos termos na racionalidade normativa e nos modos de regulação das populações. (Cardoso; Costa, 2014, p. 126)

Assim, estes conceitos-valores estão na base da estruturação das práticas (tanto da cooperação, quanto dos governos) que envolvem os projetos de intervenção e, desse modo, implicam a criação de “um corpus de especialista”, que se desdobra em “disciplinas, certificações, carreiras e literatura específicas”; representando “uma técnica a ser aprendida e aplicada” (p. 126).

Nos últimos anos, os atores não-governamentais e privados têm adquirido forte protagonismo na CID, ocorrendo um progressivo aumento dos financiamentos e doações do setor privado ao esforço global do desenvolvimento. Esse campo é composto por uma multiplicidade de atores, tais como organizações não-governamentais para o desenvolvimento (ONGSDs), organizações da sociedade civil (OSCs), empresas, entidades não governamentais (universidades e sindicatos), fundações filantrópicas, e uma variada gama de atores individuais. Contudo, para a tese, centramo-nos na discussão particular do papel e das ações das fundações filantrópicas, que, na virada para o século XXI, adquirem força global marcadas pelo:

Sucesso e a popularidade de muitas de suas figuras; o dinheiro dedicado a atividades de caridade ou de assistência inspiradas pelo lema filantrópico de devolver à sociedade parte do que nos deu; e as campanhas de mídia que estas doações envolvem, expandindo seu impacto entre a opinião pública, bem como oportunidades de ampliação de fundos e métodos de trabalho, entre as agências oficiais de cooperação (Pino, 2014, p. 154).

A entrada das fundações filantrópicas na CID constitui um “vetor de privatização” da cooperação internacional e implica impactos importantes, ao longo do século XX, acerca da “qualidade do desenvolvimento que se pretende promover ou da caridade que se deseja oferecer”, e então considerar as fundações filantrópicas “pelas formas de gestão e seleção de

parceiros para a execução de atividades e pela geração de imagens e discursos relacionados ao campo assistencial” (PINO, 2014, p. 154).

Referindo-se, particularmente, aos EUA, Pino (2014) argumenta que o fenômeno da filantropia demarca uma tendência de maior envergadura relacionada a uma nova onda de ajuda externa norte-americana, com base em fundos privados, a qual é canalizada para uma ampla gama de instituições – fundações, organizações privadas de voluntários, ONGs, igrejas, empresas, universidades e contribuições de indivíduos. O crescimento da criação de fundações privadas é ilustrado pelo aumento das doações no exterior que, em 2003, correspondiam a cerca de três bilhões de dólares por ano. Contudo, a ênfase de Pino (2014, p.155) acerca das doações vai muito além da dimensão do dinheiro:

[...] o dinheiro não é o mais importante, pois essas doações são acompanhadas por valores de liberdade, democracia, empreendedorismo e trabalho voluntário, que podem ser interpretados como formas de desvalorização, ressignificação ou reinterpretção do público e da sujeição a interesses privados.

Deste modo, o autor chama a atenção para a “função política” da filantropia na cooperação para o desenvolvimento, a qual articula fundos e valores associados à moral neoliberal.

Embora a proliferação de fundações filantrópicas globais denote a heterogeneidade das ações de doação, o fenômeno da filantropia contemporânea delimita diferenciações com as atividades tradicionais da cooperação internacional ao “prestar atenção especial a novos modelos caracterizados pela aplicação de princípios empresariais e por assumir certos riscos”. Deste modo, o compromisso filantrópico tem sido articulado cada vez mais através da “difusa fronteira entre as atividades típicas do mundo empresarial e dos negócios” (Pino, 2014, p.157).

Uma das formas centrais de atuação da cooperação internacional se deu através da formulação de projetos de intervenção planejada com o intuito de transformar as realidades sociais, políticas e econômicas de contextos nacionais, regionais e locais. Embora uma parte considerável destas ações esteja relacionada a interesses geopolíticos e comerciais, as práticas do desenvolvimento operaram também através da construção de mecanismos morais vinculados ao imperativo de ajudar os outros (Barroso, Nicase, 2014).

Barroso e Nicase (2014), em seu estudo comparado da cooperação internacional norueguesa e da União Europeia, demonstram como as categorias morais (“altruísmo”, “generosidade” e “solidariedade”) mobilizadas pelas organizações internacionais doadoras têm sido fundamentais para legitimar ao longo do tempo as ações de desenvolvimento. Estas conformam um repertório normativo de sentidos às doações e ajuda que fornecem um “conjunto

de referenciais que permitem aos indivíduos, grupos e coletivos, pensar e agir no mundo” (Barroso; Nicase; 2014, p. 55).

Neste sentido, os princípios morais articulados aos interesses econômicos e geopolíticos funcionam, por um lado, como mecanismos políticos que permitem a manutenção e expansão das políticas de desenvolvimento, na medida em que obscurecem muito das intencionalidades e seus efeitos políticos e econômicos (Barroso; Nicase, 2014). Neste sentido,

[...] “fazer o bem” é uma atitude que parece por si só legitimar a cooperação e colocá-la acima de qualquer discussão. Tem-se destacado o quanto as perspectivas filantrópicas têm se prestado a encobrir uma série de posturas tutelares e subalternizadoras produzidas pelo aparato do desenvolvimento, que retiram sua força e persuasão em grande medida do fato de estarem comprometidas com uma imagem nacional da Noruega como um país alinhado com os países “ricos”, do “Norte” e “desenvolvidos”, preocupada exclusivamente em “fazer o bem” de seus “outros”, os países “pobres” do “Sul” e “subdesenvolvidos”. (Barroso; Nicase; 2014, p. 66)

Por outro, as ideias em torno do “de fazer o bem” operam construindo representações e identidades entre os países cooperantes, implicando na produção de imagens dos “outros”, aos quais se destinam as ações, rotulados como “atrasados”, “subdesenvolvidos” e “em desenvolvimento”, dependendo do período analisado (Barroso; Nicase; 2014, p. 62).

Desta perspectiva, as políticas internacionais para o desenvolvimento são situadas como:

Uma esfera responsável pela emergência de tipos de governamentalidade associados a processos contemporâneos de globalização nem sempre congruentes ou unívocos, com genealogias múltiplas, sentidos sociais variados e tradições diferenciadas ligadas por motivações distintas à ideia de “ajudar, assistir ou cooperar” com/os “necessitados”. (Barroso; Nicase, 2014, p. 79)

Deste modo, realçam o papel estratégico das políticas no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento na “construção de coletividades de diversas grandezas” (p.80), particularmente na construção de marcas centrais dos outros objetos de intervenções: as marcas sociais (associadas ao subdesenvolvimento e à pobreza) e as marcas étnico-raciais.

No plano da prática das intervenções do desenvolvimento, Vianna (2014) e Cardoso e Costa (2014) problematizam a elaboração dos projetos através da dimensão dos saberes e conhecimentos técnicos mobilizados pelas agências internacionais para a mudança social e os efeitos que estes produzem na realidade local. Particularmente, referem-se às lógicas subjacentes ao planejamento e desenho das ações que implicam, dentre outras coisas, na identificação e manuseio de abordagens e ferramentas metodológicas concebidas por especialistas vinculados às financiadoras.

Destas análises, duas questões importantes são ressaltadas aqui. A primeira refere-se às relações assimétricas que se estabelecem entre financiadoras e o público-alvo a ser beneficiado na forma como os projetos são elaborados, aplicados e avaliados. Neste sentido, as relações de compromissos são estabelecidas de modo prioritário com aqueles que detêm os recursos para realizar as intervenções e, deste modo, reificam as dinâmicas e contextos sociais e culturais no qual intentam provocar a mudança social planejada (Vianna, 2014).

A segunda trata da dimensão do encontro entre o internacional (especialistas) e o local (público-alvo) e seus efeitos imprevisíveis na dinâmica do processo de intervenção. Deste modo, as análises empíricas das ações da intervenção demonstram os distanciamentos entre os princípios da engenharia social formulados pela expertise da cooperação internacional e as composições cotidianas engendradas pelos beneficiários, realçando os conflitos, contradições e contingências envolvidas na interação entre perspectivas. Assim, os resultados das políticas internacionais de desenvolvimento podem ser situados como parte de um processo complexo que envolve apropriações, ressignificações e efeitos diversos.

5.2 A RESILIÊNCIA URBANA: DO DEBATE ACADÊMICO ÀS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO

As políticas globais orientadas para a construção de “cidades resilientes” integram um contexto de práticas e discursos renovados sobre a gestão das políticas urbanas em escala global. Nesta subseção, são apontados os elementos principais do debate acadêmico relacionado à resiliência urbana e suas interações com agências internacionais para o desenvolvimento.

Como apontam autores acadêmicos de diversas áreas, a resiliência tem se tornado rapidamente um tema de interesse de grande abrangência, envolvendo desde acadêmicos, pesquisadores, gestores públicos e atores políticos não-estatais (Olsson *et. al*, 2015; Buschbacher, 2014; Silva, Cavalcanti, Cabral, 2014; Davoudi, 2012; Funfgeld; Mcevoy, 2012; Shaw, 2012; Baltazar, 2010; Soria; Blandtt; Santos, 2009; Ribeiro, 2007).

Embora o conceito de resiliência não seja novo, a sua atualidade é associada a um contexto político, social e econômico caracterizado por crises, instabilidades, interdependências, complexidade, colapsos e incertezas (Santos, 2009). Neste sentido, a metáfora da resiliência é mobilizada politicamente como um elemento capaz de dar conta desta realidade. Conforme Davoudi (2012, p.299):

Vivemos num tempo difícil [...] e entre os remédios prescritos para lidar com tal estado de fluxo, o que está ganhando rapidamente circulação é a resiliência. [...] Embora o termo não seja claro, há um crescente número de relatórios governamentais e não governamentais dedicados ao desenvolvimento de ferramentas para a construção da resiliência.

Deste modo, a rápida proliferação da metáfora da resiliência como estratégia para lidar com um mundo em crise e cada vez mais incerto, adquire um papel importante na atuação de uma ampla gama de atores políticos, em particular, das agências e instituições internacionais de desenvolvimento (Carvalho; Costa, 2015; Buschbacher, 2014; Paseti, 2013). Para além do programa 100CR da Fundação Rockefeller (nosso objeto de análise), diversas experiências de inserção de medidas resilientes em diferentes cidades do mundo são difundidas por organizações como o Banco Mundial (BM) e a Organização das Nações Unidas (ONU). Assim, a incorporação crescente desta noção por estas organizações internacionais no seu léxico discursivo e no seu repertório de práticas coloca em evidência a emergência de um processo político em que a circulação da metáfora da resiliência costura uma nova agenda urbana de políticas globais orientadas para o planejamento e desenvolvimento urbano.

Por outro lado, a ampla apropriação política de um conceito que tem suas origens nas ciências físicas, com desdobramentos em áreas muito diversas, tem sido problematizada por pesquisadores e acadêmicos dedicados ao tema. Deste modo, configura-se um novo campo de discussões em torno da defesa, das potencialidades e limites e até da recusa da perspectiva da resiliência aplicada às instituições humanas e aos processos de governança política e gestão urbana. Tendo em vista essas considerações iniciais, as próximas subseções tratam de discutir as origens, desdobramentos, problemáticas e a atualidade da noção de resiliência como abordagem orientadora dos processos de urbanização contemporânea. Ademais, realizamos a descrição analítica de algumas das políticas globais de resiliência urbana no âmbito da CID, de modo a dar a ver como esta agenda tem sido desenvolvida, bem como pontuar elementos do contexto de sentido no qual ela tem sido apropriada e posta em circulação pelas agências internacionais. Finalizamos com o debate específico das cidades resilientes.

5.2.1 Seguindo os rastros da resiliência no debate acadêmico

A “atualidade” da temática da resiliência é citada como palavra referência nos artigos para caracterizar o contexto de debates no qual se insere a noção de resiliência, de modo que se explicita um progressivo aumento da relevância e dedicação, quer do ponto de vista mais teórico e científico, quer do ponto de vista prático e aplicado (Santos, 2009). Tal atualidade e importância são associadas à perspectiva de um mundo contemporâneo globalizado que se tornou cenário de crises econômicas e políticas, instabilidades, desastres ambientais, mudanças climáticas e tragédias humanas (Barlach 2005; Santos, 2009; Davoudi, 2012; Funfgeld; Mcevoy, 2012). No entanto, a ênfase em tal novidade tem vindo acompanhada do debate em torno das origens epistemológicas do conceito, seus desdobramentos diversos para outros campos disciplinares, imprecisões conceituais e problematizações da aplicação generalizada da noção de resiliência para áreas de políticas públicas, particularmente a transposição de uma abordagem das ciências naturais para o domínio da governança e das instituições humanas.

A etimologia da palavra resiliência provém do latim, *resilio* ou *resilire*, e significa saltar para trás, voltar, ser impelido, recuar, encolher-se, desdizer-se distender-se (Barlach, 2005; Brandão, 2009; Oliveira, 2012). A origem do termo é localizada na física do século XIX, particularmente, no campo da engenharia de materiais (Barlach, 2005; Soria; Blandtt; Ribeiro,

2007; Brandão, 2009; Oliveira, 2012). Méndez (2013, p.217), referindo-se as origens do conceito, cita a definição do Dicionário da Real Academia Espanhola:

Em sua acepção originária, dentro do âmbito da física de materiais, resiliência significa a capacidade de um material elástico que recebe um impacto “para absorver e armazenar energia de deformação” sem chegar a romper-se e recuperando sua estrutura e forma original.

Esta definição é reconhecida como sendo produto dos experimentos do físico Thomas Young a partir da introdução dos “módulos de elasticidade”:

Conhecido como “módulo de Young” em referência não só a Thomas Young, o físico que realizou os experimentos e os cunhou sob a designação de módulo resiliente, no início do século XIX, especificamente a partir de 1807, mas também pelo fato deste assumir, simultaneamente, a designação de “módulo de elasticidade” ao indicar aferições diversas de suportabilidade de um material diante de um impacto, deformar-se e restaurar-se, retornando a sua forma original. (Oliveira, 2012, p.106).

Um exemplo que torna possível visualizar esta definição é o da mola de aço, um material de alta resistência que após sofrer uma deformação, absorve energia e retorna ao seu estado normal. Portanto, a resiliência é considerada aqui uma “propriedade presente, em diferentes níveis, em alguns materiais, a qual pode ser identificada através dos laboratórios por meio de medições sucessivas ou a utilização de fórmulas matemáticas que relaciona tensão e deformação com precisão a resiliência dos materiais” (Minello, 2010, p. 24).

Em meados do século XX, o conceito de resiliência vai adquirir centralidade a partir dos campos disciplinares da psicologia e psiquiatria (resiliência aplicada aos indivíduos/humanidade) e da ecologia (resiliência aplicada aos sistemas sociais e ecológicos). Os desenvolvimentos intelectuais no âmbito destas áreas vão estruturar as bases do debate acadêmico e político contemporâneo, o qual é hoje marcado pela polissemia de sentidos e pluralidade de áreas – tais como economia, estudos urbanos e planejamento regional, ciências sociais, educação, ciência política, entre outros.

No domínio das ciências humanas o desenvolvimento do conceito tem como marco de referência a pesquisa de Emmy Werner (1980), no âmbito da epidemiologia social, intitulada “Vulnerável, mas invencível: um estudo longitudinal de crianças e jovens resilientes” (Oliveira, 2012, Barlach, 2005; Soria; Blandtt; Ribeiro, 2007; Brandão, 2009). A partir dos resultados desta pesquisa, a resiliência foi definida como:

A capacidade para lidar eficazmente com as tensões internas de suas vulnerabilidades [tais como padrões instáveis de reatividade autonômica, desequilíbrios de desenvolvimento, sensibilidades incomuns] e tensões externas [tais como doenças, perdas importantes, e dissolução da família]. (Werner; Smith, 1899, p. 42, apud Brandão, 2009).

Conforme destaca Oliveira (2012), o objeto de estudo de Werner não era a resiliência em si, mas as “situações de risco” vivenciadas pelas crianças, a partir das quais se estruturou a ideia de adversidades, incorporada posteriormente à noção de resiliência para tratar os efeitos da guerra e dos campos de concentração; dos refugiados; e do funcionamento da própria política. Neste sentido, a problemática da sobrevivência foi abordada “a partir do conceito de vítima que é capaz de superar sua própria condição e não apresentar déficits em seu desenvolvimento” (Oliveira, 2012, p. 112).

A partir do trabalho de Werner a perspectiva sobre o “indivíduo resiliente” vai evoluir de uma ideia do “invulnerável” (“inquebrantável”) para o “vulnerável” que é capaz de forjar e se revestir de mecanismos de proteção (“indestrutível”) (Oliveira, 2012, p. 112). A partir desta matriz de referência o conceito de resiliência passou a “agregar os fatores de risco e mecanismos de proteção, articulado pela relação contínua entre degradação, adversidade seletiva, vulnerabilidade, proteção, sobrevivência e desenvolvimento” (Oliveira, 2012, p. 112).

Nos últimos anos, o espectro de temas abordados no âmbito da psicologia se ampliou para incluir pesquisas sobre resiliência em indivíduos adultos, comunidades e populações (Barlach, 2005). Particularmente, passou-se a explorar a concepção de “resiliência humana”, delimitando um campo de investigação interessado na resiliência como qualidade na agência emocional de indivíduos em contextos de vulnerabilidade e violência (Guterres, 2014; Barlach, 2005).

Da vivência de pobreza extrema ao estupro, da violência física às catástrofes ambientais, dos campos de extermínio nazista aos ataques terroristas [...], os pesquisadores se utilizam do conceito para estudar indivíduos e grupos cuja adaptação denota a superação adversa ou o crescimento diante dela. (Barlach, 2005, p. 2).

A generalização contemporânea (científica e política) do termo resiliência é identificada por grande parte da literatura como produto das redefinições do conceito nas ciências ecológicas, nos anos de 1970. A referência é o trabalho do ecólogo canadense Crawford Holling (1973), o qual é considerado um marco na ecologia dos sistemas e fonte do conceito de resiliência sociológica. Utilizando-se das ferramentas das ciências da complexidade, o ecólogo “desestabilizou a noção de equilíbrio como núcleo do conceito de ecossistemas e do término normal da trajetória do ecossistema, e iniciou uma grande mudança entre os ecologistas” (Walker; Cooper, 2011, p. 146). Na perspectiva de Buschbacher (2014, p. 15)

A grande contribuição de Holling (1973) foi mostrar que a ideia de equilíbrio em sistemas ecológicos é válida apenas em escalas limitadas de tempo e espaço e chamar atenção para *mudanças não lineares* que também ocorrem em sistemas ecológicos.

Até então, as discussões ecológicas fundamentavam-se em um modelo clássico de sistemas, baseada no equilíbrio e na estabilidade dos ecossistemas (Olsson *et. al*, 2015), aproximada do conceito de resiliência da engenharia. Conforme Davoudi (2012, p. 301)

A resiliência baseada no equilíbrio é enraizada em uma visão de mundo newtoniana que considera o universo como um dispositivo mecânico ordenado [...]. Neste universo mecânico, um sistema resiliente é aquele que pode sofrer flutuação significativa, mas ainda retorna para o antigo ou um novo estado estável.

Holling formula o conceito de resiliência ecológica justamente contrapondo-se a esta visão científica. Neste sentido, a partir da ciência dos sistemas adaptativos complexos o ecólogo cunhou uma “noção complexa para explicar a capacidade de um ecossistema de permanecer coeso, mesmo quando sofre perturbações externas” (Walker; Cooper, 2011, p. 146).

Conforme descrito por Walker e Cooper, Holling desenvolveu, inicialmente, o seu trabalho com foco no gerenciamento adaptativo de ecossistemas, buscando “abrir uma abordagem capaz de sustentar a produtividade, mesmo sob condições de extrema instabilidade” (Walker; Cooper, 2011, p.146), o qual fundamenta as ideias da teoria contemporânea de sistemas complexos e suas aplicações práticas em resposta a crise:

Sob o signo da resiliência, essa é uma abordagem ao gerenciamento de riscos que coloca em primeiro plano os limites do conhecimento preditivo e insiste na prevalência do inesperado, buscando "absorver e acomodar eventos futuros de qualquer forma inesperada". (p.146).

Posteriormente, o ecólogo fundou junto com outros cientistas a *Resillience Alliance*, dos focos de expansão da resiliência para além das fronteiras da ecologia,

a Aliança não se preocupava mais apenas com a resiliência como propriedade dos ecossistemas como objetos de conservação, mas agora a resiliência avançada como parte integrante da coevolução das sociedades e ecossistemas como um sistema totalmente complexo. Esta nova pesquisa sobre 'resiliência socioecológica' aspira a estabelecer as regras básicas para uma teoria geral dos sistemas capaz de integrar a sociedade, a economia e a biosfera. (Walker; Cooper, 2011, p.147).

Os desenvolvimentos em torno da resiliência como um constructo teórico no domínio da ecologia estão na base das principais discussões sobre o tema aplicado as instituições humanas e a processos de governança política. Particularmente, na transposição da resiliência socioecológica para a análise de sistemas socioecológicos incorporando a ideia de resiliência social (Méndez, 2013).

Na perspectiva de Buschbacher (2012) uma das principais aplicações da teoria da resiliência é na análise e gestão de sistemas socioecológicos – entendidos como integração entre processos socioeconômicos e biofísicos (água, clima, biodiversidade). Para o autor, a teoria da resiliência traz uma nova forma de enxergar estes sistemas como complexos, dinâmicos,

imprevisíveis e não-lineares, levando a compreensão de que se tornaria necessário se preparar (fortalecendo as características do sistema que mantêm sua flexibilidade para sobrevivência e adaptação) para uma gama de possíveis para o futuro (em um mundo em constante mudança). A resiliência, portanto, resultaria do desenvolvimento de uma capacidade adaptativa que contribuiria para uma melhor gestão da governança e da gestão de recursos naturais, capacitando a humanidade para lidar com um futuro cada vez mais imprevisível (Buschbacher, 2014).

Os sistemas socioecológicos [...] existem dentro de um mundo globalizado cujos mercados, sistemas de governança internacional, tecnologia, demografia, cultura, clima etc. estão mudando a taxas sempre aceleradas. Assim, tanto o tipo (e magnitude) dos choques externos, quanto as características de um regime desejável, são imprevisíveis. Nesse contexto, a característica-chave para um sistema socioecológico é a “resiliência geral”: capacidade de lidar com incertezas, mudanças e surpresas por meio de adaptação, aprendizagem e auto-organização. (Buschbacher, 2014 p.19).

Em Tierney (2015) e Oliveira (2012) o trabalho de Holling aparece por outro ângulo, realçando a dimensão política e as relações de poder que ele engendra. Nesta direção, a nova estrutura conceitual aparece associada ao pensamento liberal hegemônico da Guerra Fria e aos debates sobre desenvolvimento sustentável. Oliveira (2012) sublinha o fato do texto de Hollings ter sido publicado no mesmo ano da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1973, o que não teria sido “mero acaso” (p.118). Deste modo, ao optar pela abordagem dos sistemas dinâmicos, Hollings (1973) perseguiu:

[...] a idealização de uma estabilidade projetada enquanto sustentabilidade, e diante da qual a capacidade resiliente mostra-se, segundo ele, como elemento dinâmico de eficácia adaptativa para restauração de sistemas degradados e segurança de seu desenvolvimento, garantindo a sobrevivência de populações de minerais, vegetais e animais, dentre eles o homem. (Oliveira, 2012, p. 118).

Além da relação com o tema da sustentabilidade, Oliveira (2012) destaca a vinculação da obra de Hollings com o pensamento neoliberal apontando as suas relações com a revista *Ecology and Society* (de vertente neoliberal) e com o Centro de Resiliência de Estocolmo⁴⁷ – Centro de pesquisa avançada sobre governança de sistemas socioecológicos com ênfase em resiliência (Oliveira, 2012, p.119).

Tierney (2015) seguindo a pesquisa de Walker e Cooper (2011) traça um paralelo entre o trabalho do ecólogo e do economista Frederick Hayek, ganhador do Nobel, realçando as suas convergências. Ambos partem da teoria da complexidade, adotando as ideias de adaptação e

⁴⁷ Walker e Cooper (2001, p.155) apontam o Centro de Resiliência de Estocolmo como um dos nós centrais do contato entre o mundo acadêmico das ciências ambientais e o mundo de formulação de políticas das organizações internacionais de desenvolvimento, onde organizações multilaterais acordos climáticos e convenções ambientais são forjados.

imprevisibilidade e rejeitando as ideias de linearidade. No caso de Hayek isto significou “a rejeição das noções keynesianas de equilíbrio de mercado a favor de mercados não lineares, adaptáveis, imprevisíveis e, portanto, não passíveis de planejamento central” (p.6). Além disso, aponta o conceito de panarquia - que integra a teoria da resiliência e que enfatiza a capacidade dos sistemas de se auto-organizarem em múltiplas escalas. Da mesma maneira, o trabalho de Hayek “defendeu a necessidade de permitir o exercício da livre escolha nos domínios social e econômico e de eliminar a intervenção e a regulamentação do governo” (p.6). Por fim, a retórica da ordem social em contínuo risco de ruptura que tornaria o evento catastrófico um sinal dentro dos limites sistêmicos da gestão do estado, o que seria necessário, então, é uma “cultura de resiliência” a qual não vê ponto final para a emergência. “O que é resiliência, afinal, senão a aceitação do próprio desequilíbrio como um princípio de organização? (Walker; Kooper, p. 154; apud Tierney, 2015, p.07).

Como já explicitado, os desenvolvimentos em torno da resiliência como um constructo teórico no domínio da ecologia estão na base das principais discussões sobre o tema aplicado às instituições humanas e a processos de governança política. Assim, ao explicitar os múltiplos significados da resiliência fundamentados por diferentes tradições científicas acerca do mundo, Davoudi (2012) chama a atenção ao fato de que a ênfase normativa delimitada molda o tipo de respostas que são planejadas para lidar com as problemáticas sociais e humanas.

Estudos contemporâneos em áreas diversas têm sido desenvolvidos, na interface entre resiliência ecológica e resiliência humana, com o objetivo de propor um novo enquadramento com potencial transformador aos desafios sociais, políticos e humanos (Soria *et. al.*, 2007; Buschbacher, 2014; Pacheco, 2012; Davoudi; Shaw; Haider, Quinlan, Peterson; Wilkinson; Porty, Davoudi, 2012; Shaw, 2012). Contudo, há vozes destoantes que recusam a possibilidade de se pensar o espaço urbano a partir de uma visão de resiliência (Baltazar, 2010; Passeti, 2013; Olsson *et. al.*, 2015).

Este conjunto de estudos explicita a formação de um campo de discussões que se dedica a explorá-la como um novo constructo teórico para enquadrar os desafios e as mudanças na realidade social e política. Em grande medida, o traslado da teoria da resiliência para o âmbito das ciências sociais e humanas é estimulada e problematizada tendo como ponto de partida a apropriação generalizada desta noção por atores políticos diversos. Considerando a longa trajetória do conceito, seus desdobramentos para campos disciplinares diversos e a conseqüente multiplicidade de significados, os autores dedicam-se a apontar caminhos, obstáculos e descaminhos da aplicação do pensamento da resiliência para as instituições humanas e

processos de governança urbana. Assim, desafios ontológicos, epistemológicos e, sobretudo, políticos demarcam a atualidade da discussão da noção de resiliência.

Destacamos as perspectivas críticas de Baltazar (2010), Passetti (2013) e Olsson et. al (2015) que atentam, em particular, para a necessidade de desnaturalizar a resiliência como um enquadramento normativo desejável para abordar mudanças e relações na sociedade. Pelo contrário, eles deslocam para o centro da discussão os efeitos políticos (e despolitizantes) que emanam dos usos políticos da metáfora da resiliência justificada cientificamente. Ao fazerem este movimento de problematização ampliam a análise da resiliência para um conjunto mais amplo de visões, relações e tramas de poder.

5.2.2 A resiliência nas estratégias políticas internacionais

Como explicitado ao longo desta sessão, a atualidade do tema da resiliência e, mais especificamente, das cidades resilientes se associa à ampla apropriação e difusão da noção por tomadores de decisões, comunidades políticas e, sobretudo, organizações internacionais. Experiências como o 100CR da Fundação Rockefeller, que adotam e promovem a noção de resiliência, com base na formulação de projetos e políticas locais em escala planetária, têm sido cada vez mais estimuladas. Neste sentido, evidencia-se que está em curso hoje a configuração de uma agenda internacional para o desenvolvimento não apenas urbano, mas humano, orientada a partir da resiliência. Considerando isto, descreveremos algumas das iniciativas em curso hoje ao mesmo tempo em que buscamos delinear o contexto de sentido no qual a resiliência surge como elemento central desta agenda.

A ONU é uma das instituições internacionais que tem se dedicado fortemente na difusão global da noção de resiliência a partir de acordos, relatórios, campanhas e da elaboração de instrumentos para a operacionalização da resiliência. Em janeiro de 2015, Ban Ki-moon, então secretário da ONU, afirmou que a “resiliência pode ser a marca registrada de 2015⁴⁸”. A frase fazia referência à realização da III Conferência Mundial da ONU sobre a Redução de Risco de Desastres⁴⁹ a qual tinha como objetivo repactuar o caminho para a construção da resiliência. Nas palavras de Ban Ki-moon:

⁴⁸Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/68555-onu-afirma-que-resiliencia-pode-ser-marca-registrada-de-2015> / [último acesso: janeiro de 2024]

⁴⁹ A Conferência ocorreu no mesmo de março de 2015, na cidade de Sendai, no Japão.

2015 pode ser um ponto de virada no desenvolvimento humano, se concordarmos sobre um caminho para a resiliência através de fortes acordos sobre a redução de riscos de desastres, financiamento do desenvolvimento, mudanças climáticas e um novo conjunto de objetivos de desenvolvimento sustentável.

O consenso em torno de um caminho comum acerca da resiliência diz respeito à atualização do acordo entre 168 Estados-membros da ONU que deu origem ao “Marco de Ações de Hyogo: Aumento da Resiliência das Nações e comunidades diante de desastres⁵⁰”, no ano de 2005, no âmbito da Primeira Conferência. A importância deste Marco corresponde ao fato de ele ser o primeiro plano global a detalhar o trabalho de diferentes setores a favor da redução de perdas causadas por desastres a partir da adoção de diversas medidas resilientes.

Conforme Carvalho e Costa (2015) o acordo resultou da percepção comum da necessidade de incorporar medidas de redução de risco no planejamento urbano das cidades, aumentando a resiliência de comunidades diante de desastres e reduzindo as perdas de vidas humanas, bens sociais, econômicos e ambientais. O documento afirma, por um lado, a responsabilidade dos estados em proteger as populações de desastre e, por outro, apresenta o pensamento estratégico internacional concebido de modo a promover a emergência de uma cultura baseada na redução de vulnerabilidades (Rodrigues, 2012). No âmbito deste acordo político a resiliência foi definida como:

Capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade exposto a riscos de resistir, absorver, adaptar-se e recuperar-se dos efeitos de um perigo de maneira tempestiva e eficiente, através, por exemplo, da preservação e restauração de suas estruturas básicas e funções essenciais. Escritório das Nações Unidas para a Redução de Riscos de Desastres (UNISDR⁵¹).

A partir do *Marco de Hyogo* definiram-se cinco ações prioritárias que demonstram, conforme Carvalho e Costa (2015), a necessidade de uma abordagem integrada de RRD nas políticas, planos e programas ligados ao desenvolvimento sustentável e às atividades de assistência, reabilitação e recuperação pós-desastres. As autoras sublinham também a ênfase do relatório no papel da cooperação internacional e da cooperação entre diferentes atores locais – governos, sociedade civil, setor privado, comunidade científica e população – para que a redução de riscos possa ocorrer efetivamente.

Do Acordo de Hyogo desdobraram-se diversas ações em torno da resiliência. Entre elas o lançamento, em maio de 2010, da campanha Mundial Cidades Resilientes (2010-2020). Esta

⁵⁰ O acordo de Sendai sobre o qual falaremos mais adiante.

⁵¹ Disponível em: <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology> [último acesso: abril de 2016]

foi resultado da Estratégia Internacional para a Redução de Riscos de Desastres das Nações Unidas (UNISDR⁵²) a qual teve como objetivo:

Contribuir ao aumento da resiliência em contextos locais e nacionais através da promoção da integração da abordagem de gestão de risco no processo de desenvolvimento.

Conforme Carvalho e Costa (2010) o trabalho da UNISDR tem sido o de engajar gestores públicos locais no cumprimento dos “Dez passos Essenciais para Construir Cidades Resilientes”, acordo firmado entre a UNISDR e as cidades que se inscrevem para participar da campanha. Para tanto a instituição desenvolveu um conjunto de instrumentos de apoio como o “Guia para Gestores Públicos locais – como construir cidades mais resilientes” o qual traz informações de como operacionalizar a resiliência no âmbito das políticas públicas para a RRD (UNISDR, 2012). Atualmente a Campanha conta com a adesão de milhares de cidades, sendo o Brasil o país com maior participação com 646 cidades.

Ainda no âmbito das Nações Unidas, foi realizada, em 2012, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, no Rio de Janeiro, com o objetivo definir uma agenda de desenvolvimento sustentável para as próximas décadas. Um dos resultados desta conferência foi o lançamento do Relatório “Povos resilientes planeta resiliente: um futuro digno de escolha”, produzido pelo Painel Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre sustentabilidade Global. A forte presença da noção de resiliência é demarcada pelo próprio título, o qual, segundo Silva, Cavalcanti e Cabral (2014), evidencia seu uso, de forma ampliada, associado [a resiliência] aos seres humanos como às localidades em que vivem.

Por fim, destacamos aqui o “Marco de Sendai pós-2015”, acordo firmado em março de 2015, em Sendai, no Japão, entre os Estados membros da ONU, que reafirmou os compromissos em torno das estratégias de redução de risco de desastres com o aumento da resiliência a desastres. Conforme consta no relatório de Sendai⁵³:

Um tema [resiliência a desastres] a ser abordado com renovado senso de urgência no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e, conforme adequado, integrado em políticas, planos, programas e orçamentos de todos os níveis e considerado dentro dos quadros relevantes.

No relatório, o Marco de Ação de Hyogo (do qual se desdobrou o de Sendai) é avaliado como um importante instrumento na obtenção de informações para a realização dos esforços na redução de riscos de desastres, no entanto:

⁵² Informações disponíveis em: <http://slideplayer.com.br/slide/9121882/> [último acesso: abril de 2016]

⁵³ Disponível em: <http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/Marco/MarcodeSendaiPortugues.pdf> [último acesso: abril de 2016]

A sua aplicação evidenciou um conjunto de lacunas na abordagem dos fatores subjacentes aos riscos de desastres, na formulação de metas e prioridades de ação, na necessidade de promover a resiliência a desastres em todos os níveis e de garantir meios adequados de execução. As lacunas indicam a necessidade de desenvolver um marco voltado para a ação que os Governos e as partes interessadas possam implementar de forma apoiada e complementar, ajudando a identificar os riscos de desastres que precisam ser gerenciados e a orientar os investimentos para melhorar a resiliência.

Outro marco de referência dos esforços em torno da difusão e construção da resiliência são os Relatórios de Desenvolvimento Humano Global (RDHs Global), produzidos no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e publicizados anualmente, tendo como base temas transversais e de interesse internacional⁵⁴. Conforme Milani (2014), o PNUD é um dos programas líder da ONU no campo do desenvolvimento e desempenha papel de formulador de conceitos e de operacionalização dos programas nos inúmeros países que se encontra presente.

Já os RDHs Global são, como informado no site do PNUD⁵⁵:

Um exercício intelectual independente e uma importante ferramenta para aumentar a conscientização sobre o desenvolvimento humano em todo o mundo. Com sua riqueza de dados e abordagem inovadora para medir o desenvolvimento, o RDH tem um grande impacto nas reflexões sobre o tema no mundo todo. Os RDHs incluem o Índice de Desenvolvimento Humano e apresentam dados e análises relevantes à agenda global e abordam questões e políticas públicas que colocam as pessoas no centro das estratégias de enfrentamento aos desafios do desenvolvimento.

Numa rápida análise dos RDHS publicados, entre os anos de 2000 e 2015, a partir do mapeamento da noção de resiliência, como referência de reflexão para o desenvolvimento humano, identificamos o uso do termo nos anos de 2007/2008, 2012, 2014 e 2015. O que torna possível inferir que, na última década, o termo tem ganhado cada vez mais relevância na orientação de ações em prol do desenvolvimento humano global.

Numa perspectiva um pouco mais detalhada é possível delimitar o percurso da noção de resiliência como um demarcador do debate, enfatizando a sua emergência nos relatórios até a sua alçada como conceito mais central e abrangente. Deste modo, o primeiro relatório a fazer um uso mais extensivo da noção de resiliência é o Relatório de 2007/2008, “Combater as alterações climáticas: solidariedade num mundo dividido”. Neste, foram identificados 45 referências ao termo ao longo do texto, o qual aparece conjugado especialmente com a noção

⁵⁴Informação retirada do site oficial da PNUD no Brasil. Disponível em: http://www.pnud.org.br/IDH/RDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_RDH

⁵⁵ Disponível em: http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_DHHome [último acesso: abril de 2016]

de “alterações das mudanças climática”, no sentido da resiliência como elemento para o desenvolvimento de capacidades adaptativas a este contexto.

O segundo momento de grande incidência do termo é no relatório de 2014, o qual leva à noção no seu título, “Sustentar o progresso: reduzir vulnerabilidades e reforçar a resiliência”. Neste foram identificadas 169 referências, sendo conjugada particularmente como “resiliência humana”. Abaixo trechos do relatório que contém a definição da noção de resiliência e resiliência humana:

A resiliência está subjacente a toda a abordagem em torno da consecução e manutenção do desenvolvimento humano. resiliência consiste, essencialmente, em assegurar que o Estado, a comunidade e as instituições globais se empenhem em capacitar e proteger os indivíduos (PNUD, 2014).

No presente documento, entende-se por resiliência humana a capacidade de resposta ou adaptação das pessoas. A maioria das pessoas é resiliente até certo ponto, podendo, por exemplo, adaptar-se a choques de menor dimensão. Contudo, a capacidade de adaptação a choques maiores ou persistentes sem pesados sacrifícios e perda de desenvolvimento humano varia de acordo com as suas circunstâncias. O ajustamento necessário depende da natureza do choque e das condições de vida das pessoas afetadas. Os indivíduos que estão em melhores circunstâncias e têm mais facilidade de adaptação são mais resilientes. (PNUD, 2014).

Como documentado por Carvalho e Costa (2015), outra experiência de inserção de medidas resilientes no âmbito mundial é o trabalho desenvolvido pelo GFDRR. Este corresponde a uma parceria global que “fornece ajuda aos países em desenvolvimento para um melhor entendimento e redução de suas vulnerabilidades aos desastres naturais e a adaptação as mudanças climáticas” (GFDRR⁵⁶). A ajuda é realizada a partir do “fornecimento de financiamento, assistência técnica e compartilhamento de conhecimentos para uma política estratégica na gestão de riscos climáticos” (GFDRR).

Carvalho e Costa (2015) descrevem uma pluralidade de regiões que adotaram o conceito de resiliência no seu planejamento de desenvolvimento a partir da parceria estabelecida com o GFDRR. Entre elas: o Iêmen, Bangladesh, Equador, Peru e Bolívia, Costa Rica, Salvador, Guatemala e Honduras, Califórnia, México, dentre outras. A proposta do GFDRR de uma estratégia operacional para a formação de um mundo cada vez mais resiliente e de sociedades capacitadas para gerir os riscos de desastres:

É impulsionada pela hipótese central de que o risco de desastres é inerente ao desenvolvimento, mas que podem ser tomadas medidas para aumentar a resiliência. (Carvalho; Costa, 2015, p.62).

⁵⁶ Disponível em: <https://www.gfdr.org/who-we-are> [último acesso: abril de 2016]

O Banco Mundial (BM) tem sido outro ator importante na difusão e institucionalização da noção de resiliência. Caracterizado como uma agência intergovernamental importante no âmbito intelectual e financeiro do desenvolvimento internacional (Milani, 2014), ele é composto por cinco instituições: O Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD); a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA); a Sociedade Financeira Internacional (IFC); Agência Multilateral de Garantia de Investimentos. (MIGA) e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID). Embora, com distintas funções, o conjunto das instituições atua visando a redução da pobreza e o auxílio financeiro para países em desenvolvimento (Carvalho; Costa 2015).

As ações em torno da resiliência são descritas por Carvalho e Costa (2015) a partir do modelo da instituição denominado de *Project Cycles*, o qual é utilizado para projetar, executar e supervisionar projetos realizados na parceria entre o Banco Mundial e o país ao qual o auxílio se destina. As autoras apontam que a execução do plano de ajuda tem como tendência inserir o conceito de resiliência em todas as etapas, visando melhorar a qualidade de uma região pós-desastres ou um planejamento de desenvolvimento da região.

Para finalizar, destacamos a elaboração do *Building Urban Resilience: principles, tools and practices*, um estudo realizado pelo Banco Mundial em parceria com uma agência australiana de desenvolvimento que se constitui como um guia de princípios, uma abordagem baseada em riscos e uma ferramenta metodológica para a construção da resiliência de desastres urbanos (Jha; Miner; Geddes, 2013).

O conjunto da exposição evidencia claramente a importância contemporânea do conceito de resiliência, sobretudo, da sua dimensão política. Importa neste momento reforçarmos a ideia de que está em curso hoje uma nova agenda política internacional que se articula e se desdobra através da circulação da noção de resiliência por entre acordos, campanhas, programas e projetos propostos por agências internacionais de desenvolvimento. Decorre disto a abertura para um universo de definições de problemas, diagnósticos e soluções que implicam em novos enquadramentos das problemáticas sociais, políticas e econômicas; que apontam para a ressignificação dos sentidos da ajuda internacional, dos campos de financiamentos; do papel e relações de diferentes instituições, grupos e indivíduos em diferentes escalas; e, conseqüentemente, se traduzem na formulação de planos de ação locais. Em outras palavras, a construção de uma agenda mundial a partir da resiliência como orientação normativa aplicada às instituições humanas e processos de governança evidencia um movimento político em curso que incide nos elementos característicos que moldam o tipo de intervenções e

mudanças sociais necessárias no século XXI para alcançar os objetivos almejados para o desenvolvimento internacional. Neste sentido, programas como o 100CR da Fundação Rockefeller expressam uma atualização da relevância do campo de investigação sobre políticas globais de desenvolvimento, particularmente do desenvolvimento urbano - discussão que será tratada nas próximas sessões.

5.3 O DEBATE ESPECÍFICO SOBRE CIDADES RESILIENTES

O tema das cidades resilientes, embora seja bastante incipiente, traz uma constatação crescente de que as cidades têm como um dos seus objetivos serem resiliente (Silva; Modesto, 2011), ou seja, o futuro das cidades (e do mundo) depende em grande medida da construção da resiliência. Esta constatação decorre do diagnóstico (já explicitado) de um mundo globalizado caracterizado por uma urbanização acelerada, pelos aumentos de desastres naturais e pelas mudanças climáticas. Em meio a este cenário, a construção da resiliência nas cidades é percebida como o modo prioritário de lidar com estes desafios de forma integrada promovendo a sustentabilidade.

A resiliência atrelada às cidades tem suas origens nas discussões internacionais da redução de riscos de desastres no âmbito da agenda de desenvolvimento sustentável. Conforme Rodrigues (2010), o crescente aumento dos desastres naturais e suas experiências dolorosas de perdas humanas e modos de subsistência, levaram a comunidade internacional a reconhecer que a humanidade está perante uma ameaça global sem precedentes. Neste sentido, um conjunto de passos foi dado em direção à construção de uma estratégia de redução de riscos de desastres internacional, tendo como marco inicial os anos 1990 - momento em que a ONU instituiu como sendo a “Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais” (Rodrigues, 2010). As discussões, conferências e acordos evoluíram de uma perspectiva otimista nos recursos técnicos e científicos para enfrentar as ameaças globais, para a necessidade de uma política integrada com orientações sociais e comunitárias visando tornar as comunidades resilientes aos riscos naturais (Rodrigues, 2010). Deste modo, seguindo ainda Rodrigues (2010), a percepção acerca dos riscos de desastres passou de uma visão focada na ocorrência de eventos extremos, para o entendimento de que os desastres são consequências de entre os eventos naturais e as vulnerabilidades sociais e humanas.

O foco nas cidades no âmbito dos desastres naturais tem sido apresentado como decorrente da maior exposição destas aos riscos de desastres e, conseqüentemente, a maior necessidade de lidar concretamente com estes desafios. Conforme Vercher (2015), a relação cidades-riscos pode ser explicada por uma variedade de fatores que são característicos das cidades: elevada densidade de população, sistemas complexos de serviços e infraestrutura, ativos econômicos. Além disso, Vercher (2015) argumenta que os impactos nas cidades transcendem o âmbito local na medida em que elas são o motor econômico da maioria dos países, bem como centros estratégicos de poder e cultura. Mas, sobretudo, o foco se relaciona com as tendências que caracterizam o cenário da seguridade internacional do século XXI: urbanização acelerada e mudanças climáticas (Vercher, 2015).

Os relatórios internacionais são contundentes na afirmativa de que em 2050 estaremos vivendo num planeta em que 70% da população será urbana, no entanto, Vercher (2015) aponta que mais do que as estatísticas o que tem preocupado é o “como” se dará este processo de urbanização de modo que os riscos de desastres não sejam exacerbados. É neste sentido que a urbanização sustentável tem se tornado tema crucial para a redução de riscos de desastres. Já a problemática das mudanças climáticas envolve os atores locais na linha de frente da luta contra os impactos. Por um lado, as cidades são os principais responsáveis pela emissão de poluição e, por outro, são o local onde os impactos se concretizam. Deste modo, a redução de risco de desastres depende em grande medida da capacidade e criatividade dos atores locais em encontrar soluções sustentáveis concretas para transformar os atuais modelos de produção e consumo (Vercher, 2015).

No Brasil, a discussão é novíssima e boa parte dos estudos dedicam-se a refletir sobre a resiliência a partir de estudos de casos de cidades brasileiras em zonas costeiras, lócus de riscos e vulnerabilidades socioambientais acentuados (Marandola *et. al.*, 2013; Silva; Modesto, 2011; Tonon, 2015; Silva; Cavalcanti; Cabral, 2014). De maneira geral, as pesquisas apontam para ganhos de se incorporar uma visão da resiliência na abordagem das políticas públicas e no planejamento urbano. Com o potencial de renovar e ampliar o pensamento acerca da interação sociedade e ambiente, a resiliência é percebida como uma perspectiva mais complexa para o enfrentamento aos riscos ambientais e situações adversas (Silva; Modesto, 2011; Cavalcanti; Cabral, 2014).

Embora os artigos apontem que os riscos ambientais relacionados aos desastres naturais e às mudanças climáticas sejam hoje reconhecidos como um dos principais desafios que as cidades brasileiras enfrentam, Silva e Modesto (2011) argumentam que ainda predomina a visão

de que os desastres são ocasionados por fenômenos na dinâmica do ambiente natural. Numa direção diferente e mais complexa, a resiliência oportunizaria pensar os riscos ambientais como processos sociais envolvendo a compreensão de como comunidades respondem e são afetadas pelos eventos extremos (Silva; Modesto, 2011).

Marandola *et. al.* (2014) argumentam que ao incorporar a resiliência nas políticas públicas desloca-se a abordagem de resposta aos desastres para as formas de gerenciamento de riscos dos desastres. Importa fortalecer comunidades e adaptações. Deste modo, a perspectiva da resiliência aplicada à gestão das cidades amplia o foco das ações apenas nos sistemas físicos aos desastres e põem ênfase ao protagonismo das comunidades, redes sociais e institucionais.

Na base das proposições dos textos uma referência comum são os relatórios, acordos e campanhas de organizações internacionais em torno das definições conceituais e orientações de ações, em particular, no que diz respeito à ONU. Assim, delimitam-se como ponto de partida os debates no âmbito das conferências da ONU (Silva; Modesto, 2011); discute-se a inserção e desenvolvimento do termo resiliência com base no relatório da ONU (Marandola *et. al.*, 2014); utiliza-se das Campanhas da ONU para apresentar como se constrói a resiliência nas cidades (Pires; Santos, 2009) e, sem esgotar, apresentam-se as iniciativas da ONU como orientações sistematizadas de boas práticas de governança e bem-estar numa sociedade permeada de riscos ambientais.

Assim, Silva e Modesto (2011) argumentam que o aumento da resiliência de cidades como um objetivo essencial, que deve ser central no planejamento urbano e ambiental, decorre da consolidação do tema das mudanças climáticas e da redução dos riscos de desastres no âmbito dos debates mundiais.

5.4 A NOVA AGENDA URBANA GLOBAL DA RESILIÊNCIA COMO DISCURSO DE “VERDADE” PARA O GOVERNO DO URBANO

[...] a imaginação generalizada das cidades como redes socioecológicas integradas, intimamente ligadas a sistemas globais em um processo recursivo em que as cidades são entendidas como agentes transformadores e sujeitos vulneráveis, um relacionamento jogado em diferentes maneiras através das divisões locais e internacionais do trabalho, de New York City a Bombaim. (Wakefield; Braun, 2014, p. 5).

A agenda urbana de políticas globais de resiliência adquire expressão no pressuposto da construção das cidades resilientes como modo de garantir o futuro das sociedades humanas no

século XXI. A necessidade enunciada diz respeito a um tempo difícil, ao qual ela forneceria alternativas. Particularmente, ao tempo das mudanças climáticas e do aumento das situações de risco de desastres que afetam a humanidade de forma indiscriminada (Silva; Modesto, 2011; Rodrigues, 2010). Ademais se soma a retórica da globalização e as previsões presentes nos relatórios das agências internacionais de desenvolvimento que apontam para uma acelerada urbanização planetária (Vercher, 2015). Tais fatores são interpretados como forças inevitáveis de rupturas e crises (Tierney, 2015) que caracterizam o nosso tempo e com as quais precisamos aprender a lidar e administrar para garantir um futuro.

Conforme já descrito, ilustrativo da nova agenda urbana global de políticas de resiliência é a fala de Ban Ki-moon, quando era secretário geral da ONU, em janeiro de 2015, no âmbito da III Conferência Mundial da ONU sobre a Redução de Riscos de Desastres (RRD), o qual afirmou que a “resiliência pode ser a marca registrada de 2015”, representando “um ponto de virada no desenvolvimento humano”. Referenciava-se a necessidade de repactuar o consenso de um caminho de resiliência iniciado em 2005 com o Marco de Ação de Hyogo, o primeiro plano global a detalhar o trabalho de diferentes setores a favor da redução de perdas causadas por desastres a partir da adoção de diversas medidas resilientes (ONUBR). A partir deste plano, diversas outras ações se desdobraram: novos acordos (Marco de Senday pós-2015), relatórios (“Povos Resilientes, Planeta Resiliente: um futuro digno de escolha”; “Sustentar o progresso: reduzir vulnerabilidades e reforçar a resiliência”), campanhas (“Cidades Resilientes”), e a elaboração de instrumentos para a operacionalização da resiliência (“Dez passos essenciais para construir Cidades Resilientes”).

Todavia, esta ampla apropriação da noção resiliência pela agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento traz importantes implicações para o debate do planejamento das cidades e da gestão das políticas urbanas. A principal problemática identificada por esta agenda é a necessidade de desenvolver estratégias de gestão e planejamento para lidar com o processo acelerado de urbanização, uma das tendências mundiais das sociedades contemporâneas (Fedozzi, 2016). O crescimento da população urbana é percebido como fator crítico frente aos desafios de ordem mundial - mudanças climáticas, aumento dos desastres e intensificação da globalização. Deste modo, as cidades são percebidas como o lugar onde os principais problemas e impactos, bem como soluções possíveis de administrá-los se concretizam. Sendo, portanto, por meio de transformações na gestão da vida urbana, “tornando-a resilientes”, que dependeria em grande medida o futuro da humanidade. Partindo destas premissas, a agenda de políticas da cooperação internacional engendra um

movimento global de construção das “cidades resilientes”, delimitando a escala da cidade como o lócus de intervenção para a mudança social. Assim, traz para o foco das preocupações da governança mundial o urbano, envolvendo práticas políticas que permitam compreender e gerir os efeitos de um (a cidade) no outro (o global) (Braun, 2014).

Seguimos a proposição de Wakefield e Braun (2014) de que a “cidade resiliente” é uma questão de governo (no sentido foucaultiano do termo), ou seja, uma problemática relacionada a modos de organizar e administrar a vida urbana. A qual toma como problema particular como governar a totalidade (cidades como redes socioecológicas integradas e ampliadas). Os autores abordam a questão da cidade resiliente como uma questão de governo, compartilhando da tese comum de que:

Enquanto no passado, as tecnologias do governo procuravam impedir essa ou aquela crise específica, projetando um futuro utópico além de todas as crises, hoje o governo evoca e procura administrar um mundo inerentemente volátil no qual a crise é onipresente e vir é inevitável. Por essa visão, o "além" é adiado para sempre, e a crise não é mais aquela que deve ser repelida, eliminada ou superada, mas a que deve ser absorvida, atenuada e sobrevivida. (Wakefield; Braun, 2014, p. 5).

O urbanismo resiliente assim é visto como um dispositivo de governo, isto é, como um:

Conjunto de discursos, práticas, formas arquitetônicas, regulamentos, leis, conhecimentos, tecnologias e projetos, que juntos e em suas relações formam o que Foucault chamou de dispositivo ou aparato (Wakefield; Braun, 2014, p. 5).

No Sul global, os fatores aglutinados por esta agenda são problemáticas fundamentais. O continente latino-americano é considerado o mais urbanizado e desigual do mundo. Com cerca de 80% de sua população vivendo em cidades, o processo de urbanização tem ocorrido mediante a produção de cidades desiguais (Fedozzi, 2016). Estes fatores têm sido problematizados face ao tema da globalização, dos riscos ambientais e das mudanças climáticas. O aumento das situações de desastres é cada vez mais foco de preocupação acerca da gestão e planejamento urbano. Interpretado como resultando das vulnerabilidades sociais e humanas presentes nestas cidades, a incorporação do pensamento da resiliência nas políticas públicas tal qual prescrito pelas agências internacionais tem sido objeto de proposição também de pesquisadores latino-americanos (Silva; Modesto, 2011).

A importância analítica do “100CR” é que este pode ser localizado na intersecção entre a agenda da cooperação internacional e os efeitos de poder nas políticas governamentais. A delimitação da adoção de uma visão de resiliência como critério para o financiamento de projetos de intervenção urbana conecta a agenda da Rockefeller com as das demais agências da cooperação internacional construindo uma “estratégia comum para o campo da ajuda

internacional” (Milani, 2014:52). Ao mesmo tempo em que fornece “uma espécie de matriz a partir da qual os projetos de intervenção são concebidos e julgados” que é incorporada no “sistema de significados das políticas públicas” (Costa; Cardoso, p.125-126) e deste modo institui uma nova orientação normativa para a gestão de problemáticas ambientais, sociais, políticas e econômicas no âmbito local.

No “100CR” a difusão da resiliência como uma orientação normativa se dá por meio da adesão de governos locais ao denominado “Desafio Cidades Resilientes”, sendo a partir deste projeto que são estabelecidas conexões entre redes internacionais e redes de atores locais. Mas, sobretudo, é o momento em que o processo de intervenção planejada produzido pelo discurso da resiliência começa a ser operacionalizado em esquemas de práticas e ação no âmbito local.

Embora o projeto de intervenção se dê sob o signo da parceria, as relações entre as redes, internacional e local, e seus efeitos de poder possuem assimetrias. Sendo a primeira delas a definição dos termos da mudança social a ser realizada. Deste modo, a adesão das cidades ao programa “100CR” é condicionada aos pressupostos, objetivos, contextos de sentido, critérios e funcionamento delimitados a partir da abordagem de resiliência pela rede de parceiros da Fundação Rockefeller. Definem-se assim os recursos sociais, humanos, tecnológicos e os conhecimentos que são necessários para o desenvolvimento urbano das cidades. Um segundo aspecto diretamente relacionado é que os termos definidos são desdobrados em planos de organização e ação que incidem concretamente na dinâmica das políticas governamentais. Portanto, a mudança social planejada no âmbito do “100CR” ocorre a partir de transformações na dinâmica organizativa e na forma de gerir as políticas públicas urbanas.

A adoção do “conceito de resiliência como um novo conceito de gestão urbana” é traduzido para um conjunto de práticas que são operacionalizadas através de dispositivos e tecnologias de poder que reorganizam concepções, instrumentos, comportamentos e relações locais a partir das políticas públicas. Desta perspectiva, o programa “100CR” ao conectar a agenda das políticas globais de desenvolvimento às políticas governamentais possibilita uma abertura para a análise do poder no âmbito das políticas públicas urbanas.

As políticas públicas são entendidas aqui como instrumentos através dos quais governos, organizações não-governamentais e organismos internacionais classificam e regulam os espaços e sujeitos que pretendem governar (Shore; Wright, 2011). Neste sentido, o foco analítico na institucionalização da visão da resiliência nas políticas urbanas possibilita compreender como os processos de governança, poder e mudança social induzidos pela nova agenda mundial estão sendo moldados concretamente. De modo específico, utilizamos a noção

de *policy world* a qual entende as políticas públicas como produtoras de domínios particulares de significados, linguagens, condutas e práticas padronizadas em que passam a se dar as relações entre os atores que com ela interagem (Shore; Wright, 2011). Desta perspectiva o “100CR” materializado na “Estratégia de Resiliência” pode ser interpretado como um dispositivo de poder que tem o potencial de cristalizar “leis, instrumentos de gestão, discursos e símbolos, códigos e ideias que sustentam e conformam o corpus da política pública” (Porto, 2014, p.382).

No entanto, uma qualidade chave das políticas públicas é que uma vez criadas elas podem migrar para outros contextos e lugares, ou seja, podem ter vida própria (Shore; Wright; 2011). Neste sentido, a promulgação de políticas públicas caracteriza-se por constantes contestações, passando a ser objeto de reinterpretação e usos diversos por diferentes atores (Shore; Wright; 2011).

Esta visão nos ajuda a avançar numa última questão acerca da construção do objeto de análise, que se refere à dimensão da agência dos governos e das redes de atores locais e da dinâmica instaurada pelo processo de intervenção social planejada associado ao 100CR. Nesta direção, a interlocução com o tema das políticas globais traz como aspecto analítico importante a necessidade de interpretar a intervenção planejada para o desenvolvimento como um processo complexo e dinâmico marcado por conflitos, contradições e contingências. Nesta direção, a formulação, implementação e avaliação dos resultados das políticas globais de desenvolvimento configuram-se como processos que envolvem diferentes perspectivas, temporalidades e apropriações dos conceitos-valores e dos recursos materiais e tecnológicos que são transladados a partir dos projetos de intervenção. Deste modo, as análises da antropologia das políticas globais (Barroso; Nicase, 2014; Vianna, 2014; Cardoso, Costa, 2014;) chamam a atenção para as limitações de se pensar as políticas globais de desenvolvimento como o simples resultado de forças externas, demonstrando que elas são apropriadas, percebidas, ressignificadas de modos diversos e possuem efeitos imprevisíveis.

Partindo deste entendimento podemos avançar na direção do papel e interesses dos “beneficiários” dos projetos de intervenção, um aspecto silenciado na literatura da CID (Milani, 2014). Como evidenciado, na discussão contemporânea acerca do tema da resiliência urbana articulada às políticas globais, as cidades e os governantes locais assumem o papel central dos “beneficiários” e/ou parceiros das políticas de desenvolvimento que através de introduções de “inovações” (conceituais e práticas) nas políticas urbanas objetivam realizar um processo de mudança social. Nesta direção, mais do que reafirmar interpretações simplistas das conexões

que se estabelecem entre as agendas internacionais de desenvolvimento e as políticas governamentais, buscamos interpretar os governos e as redes locais como atores políticos e econômicos que detêm agência e poder tanto no âmbito internacional quanto no local (Castells; Borba, 1996; Brasil, 2007; Marx, 2006).

**PARTE III – O PROGRAMA 100CR: HISTÓRICO,
ESTRUTURA E DISCURSOS**

6 O PROGRAMA 100 CIDADES RESILIENTES

Este capítulo objetiva articular as discussões e as dimensões interpretativas traçadas nos capítulos anteriores a partir da análise específica do Programa 100 Cidades Resilientes. Desenvolveremos o argumento da importância analítica do programa para compreender a relação entre a nova agenda global de resiliência urbana e os efeitos de poder nas políticas governamentais, considerando o seu caráter de interseção entre a construção de uma narrativa comum para o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e a materialização dos efeitos dessa agenda global no âmbito das políticas locais. O capítulo avança com a discussão sobre a Fundação Rockefeller – ator proponente da iniciativa – apresentando elementos específicos da filantropia internacional, o modelo e a dinâmica de atuação deste ator e sua capacidade histórica de influenciar processos de intervenção para a mudança social. Ainda, tratamos de apresentar historicamente e analiticamente os elementos que estruturam o Programa, estabelecendo conexões com o campo da cooperação internacional e com as redes locais que abrem o campo de análise para os efeitos de poder nas políticas públicas.

6.1 A FILANTROPIA ROCKEFELLER E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A Fundação Rockefeller integra o núcleo dos doadores da CID, compondo, em específico, o grupo de atores privados do campo da filantropia internacional. Esses, de maneira geral, dedicam-se a financiar e fomentar⁵⁷ projetos, nas mais diversas áreas, visando reformar e/ou provocar mudanças nas sociedades em escala mundial. Na atualidade, este campo é marcado pela presença de inúmeras fundações privadas, as quais se caracterizam pela diversidade de tipologia e modos de ações (Pino, 2014). Contudo, a filantropia internacional antecede a configuração da CID, sendo originada no contexto norte-americano do final do século XIX, marcado pelas grandes fortunas familiares, tendo como expoentes Andrew

⁵⁷Segundo Marinho (2001), entendemos por fomento a “ação continuada de apoio e estímulo a uma dada atividade, e quase sempre inclui o financiamento”. A autora argumenta que no caso da filantropia científica “há doações, financiamentos, mas, sobretudo fomento” (MARINHO, 2001, p.14). Como veremos em seguida, a atuação da Fundação Rockefeller está na base do processo que consolidou o campo da filantropia científica norte-americana.

Carnegie, John D. Rockefeller, Andrew W. Mellon, Henry Ford e Margaret Olivia Sage (Pino, 2014).

Tais homens são considerados como precursores do fenômeno das grandes fundações privadas norte-americanas orientadas para a atuação filantrópica em processos sociais em escala internacional, a partir do modelo de filantropia científica, a qual, de modo geral, define-se como “a destinação de recursos privados para a atuação em interesses públicos”, que no caso específico da filantropia científica destina-os “para a produção de conhecimento científico” (Marinho, 2001, p.14).

Do início do século XX, quando definiu como missão (genérica) “promover o bem-estar da humanidade”, chegando aos dias atuais atualizada pelo objetivo estratégico de construção de resiliência urbana, a filantropia Rockefeller penetrou inúmeras áreas e centenas de países em todas as regiões do mundo (Marinho, 2001), difundindo um modelo de ciência em escala mundial (Faria; Costa, 2006), bem como influenciou a implementação de áreas cruciais na pesquisa contemporânea; moldou princípios, práticas e instituições no campo da saúde pública internacional (Brown, 1979; Birn, 2014); fomentou e sustentou a criação de organizações internacionais (Parmar, 2012); interviu no campo das ciências sociais, dentre outras. Além disso, a sua atuação marcou decisivamente muitos processos políticos nacionais e locais (Birn, 2014). Tais capacidades de influência e intervenção de modo pioneiro são associadas à sua capacidade de adaptabilidade frente às mudanças na dinâmica sociopolítica e econômica tanto da sociedade americana quanto do contexto internacional (Parmar, 2012). Ao longo dos cem anos, portanto, a FR passou por mudanças constantes em objetivos, princípios, modelos, práticas e campos de atuação de modo a manter-se como instituição internacional de grande influência na definição de agendas de desenvolvimento em processos políticos e administrativos de governo locais com importantes efeitos de poder.

Na próxima parte apresentaremos em mais detalhes a atuação histórica da filantropia Rockefeller de modo a sublinhar as suas funções morais e políticas e os efeitos de poder nos rumos das sociedades humanas. Apresentaremos também como está se estrutura. O delineamento de um panorama histórico mais abrangente é importante na medida em que possibilita dar a ver a importância deste ator para e no campo da ajuda internacional e o seu poder de influenciar e moldar políticas em escala mundial. Além disso, permite tecer conexões para dar sentido ao momento atual.

6.1.1 A filantropia da Fundação Rockefeller em perspectiva histórica: linhas gerais

A Fundação Rockefeller é atribuída ao status de precursora de um novo modelo de filantropia, a denominada filantropia científica (Marinho, 2001). Esta estabeleceu as bases da organização de fundos privados em um modelo racional em larga escala direcionados para interesses públicos. Neste sentido, a entidade transformou as ações caritativas típicas das sociedades norte-americanas, até então provinciais e dispersas, em grandes instituições burocráticas orientadas pela lógica dos negócios e dos métodos científicos. A razão de ser deste empreendimento foi definida como o amplo objetivo de “promover o bem-estar da humanidade” através do “avanço do conhecimento”, traduzido no financiamento de pesquisas científicas em escala internacional. A partir deste modelo a filantropia Rockefeller influenciou os rumos do desenvolvimento científico, social, político, econômico e cultural em escala mundial.

Contudo, o processo de consolidação deste modelo vai muito além de uma organização racional e estratégica de doações. Ao estabelecimento da Fundação Rockefeller, no início do século XX, pode ser atribuída a invenção de um novo campo de atuação para as elites emergentes nos EUA no contexto da revolução industrial norte-americana. Em outros termos, a partir da institucionalização desta entidade cria-se um novo papel na arena política que busca legitimar as ações de atores privados frente aos interesses públicos. As grandes fortunas legaram a seus donos o status de novos líderes que vão atuar sobre as “causas profundas dos problemas sociais” delineando agendas de reforma e mudança social.

O homem por detrás deste grande empreendimento filantrópico, considerado o maior do século XX, é John Dawson Rockefeller, um norte-americano de origem protestante. A sua fortuna foi construída no final do século XIX, no setor petrolífero estadunidense, o qual chegou a controlar quase 90% da produção norte-americana do petróleo, tornando-se o homem mais rico do mundo na época (Johnson, 2005). Junto a ele, dois homens são considerados centrais na administração da fortuna em instituições filantrópicas científicas: Frederick Gates e John Rockefeller Jr.

Gates foi um pastor batista que esteve por detrás do projeto de transformar a Universidade de Chicago na Universidade Batista dos EUA (Marinho, 2001). O seu relacionamento com Rockefeller iniciou justamente através da doação do filantropo para este projeto em 1889, e vai se estender por uma vida toda, a partir de 1982, quando Gates assume os negócios filantrópicos tornando-se o principal arquiteto das ações que vão originar a

Fundação Rockefeller (Bremner, 1960). Até então, a família Rockefeller dedicava-se a pequenas doações para diversas organizações religiosas de cunho batista. Com o estabelecimento do relacionamento entre o pastor e o filantropo as doações vão tomar outra dimensão, passando a ser organizadas racionalmente e destinadas para o financiamento de programas em larga escala, consolidando um padrão que foi seguido nos anos iniciais do século XX (Marinho, 2001). O terceiro pilar foi o único filho homem de Rockefeller, Rockefeller Jr., que assumiu a presidência da Fundação nos seus primeiros anos. Estes três homens foram os grandes mentores das instituições filantrópicas Rockefeller (Fosdick, 1952) e ao longo de pelo menos nove décadas a história interna desta instituição vai ser a história de um grupo de homens influentes em diferentes setores da vida social (econômica, religiosa, política e acadêmica) norte-americana que juntos delinearam agendas de reformas sociais.

Contudo, existia mais uma dúzia de homens que haviam ficado ricos sob a condição única na história dos EUA de prosperidade econômica (Fosdick, 1952) e que também estavam envolvidos na criação de instituições filantrópicas como “programas de gestão social”, os quais “tomaram parte da agenda de reformas, do vocabulário da reforma e o pessoal da reforma” (Wheatley, 2017). Um nome entre estes homens é atribuído destaque: Andrew Carnegie, milionário da indústria do aço. A sua relevância é resultado da publicação de um ensaio em 1889, conhecido como o “Evangelho da Riqueza”, o “mais famoso na história da filantropia americana” (Bremner, 1960, p. 105). No texto, Carnegie expressa “a desgraça de um homem morrer rico, orientando os milionários a administrarem suas fortunas em vida para interesses públicos” (Fosdick, 1952). Uma das operações realizadas pelo texto foi romper com a visão tradicional sobre as origens das fortunas como fruto de ações divinas (Kunrath, 2018), atribuídas agora como resultado da “aptidão para sobreviver e triunfar na disputa competitiva” (Bremner, 1960, p. 106). Assim, conforme registrado por Bremner (1960), para Carnegie:

O milionário, um produto da seleção natural, era um agente do público, das forças da civilização, mais do que um servo de Deus. A administração fiduciária recaí sobre o homem de riqueza porque ele era o mais apto a exercê-la. No seu exercício de confiança, ele era responsável apenas por sua própria consciência e seu julgamento do que era melhor para a comunidade (Carnegie, 1889 apud Bremner, 1960, p.106).

O “Evangelho da Riqueza” tornou-se a medida moral de referência para a construção do campo filantrópico emergente. Como pontua Kunrath (2018), as práticas filantrópicas sempre foram acompanhadas por “dimensões da religião, da moral e de uma espécie de darwinismo ou spencerismo social” (Kunrath, 2018, p. 60). A autora atenta para o caráter arbitrário do pensamento que sustenta o campo da filantropia, baseado na “ideia de que as

peessoas que necessitam de auxílio, estão em tal condição por serem mais fracas, menos aptas e, portanto, dignas de ajuda dos mais fortes” (Kunrath, 2018, p. 60). A filantropia operaria, portanto, também como dispositivo moral que tem como função central legitimar a desigualdade social (Kunrath, 2018, p. 61).

Embasadas nesta perspectiva sobre o papel público das classes milionárias, as fundações filantrópicas foram estabelecidas com o propósito de direcionar fundos de origem privada para ações de interesse público, tendo como tônica a promoção de “investimento a critério do doador” (Kunrath, 2018, p. 65). Nesta direção, tanto as corporações de Carnegie quanto as de Rockefeller atuaram a partir de suas próprias convicções civilizatórias para intervir em processos sociais em escala mundial.

No entanto, este processo não se deu sem tensões. Os grandes filantropos, em particular a família Rockefeller, foram – e continuam sendo – alvo de críticas públicas e tensões políticas acerca da legitimidade deste papel público das fundações privadas, dos interesses (políticos e econômicos) não explicitados, da própria origem do dinheiro e dos possíveis efeitos de suas ações sobre os processos sociais (Rocha, 2017). Em síntese, “porque eram, como Rockefeller, ricos, poderosos e não eleitos por ninguém” (Wheatley, 2017, p. 11).

O projeto para a criação da Fundação Rockefeller é emblemático destas tensões. Em 1910, JDR deu início ao pedido de institucionalização da Fundação Rockefeller junto ao congresso federal norte-americano, o qual tramitaria até 1913, sendo rejeitado (Bremner, 1960; Marinho, 2001). As tensões na criação da entidade tiveram relação direta com os negócios petrolíferos dos *Rockefellers*. Na época, havia um processo judicial contra o monopólio familiar, o qual foi considerado uma violação da lei americana de Antitruste concebida para regular a concorrência leal e controlar o poder econômico das corporações. Conforme Bremner (1960):

A essa altura, qualquer coisa com o nome de Rockefeller ou financiado pelo dinheiro da Standard Oil provocaria polêmica. Os oponentes reviveram os slogans do debate do dinheiro contaminado e compararam as doações de Rockefeller ao cavalo de Tróia e ao beijo de Judas. O movimento ficou ainda mais ressentido porque o governo federal estava processando a combinação Standard Oil por violação da Lei Sherman Antitruste (Bremner, 1960, p.118).

Assim, em 15 de maio de 1911, o congresso americano decidiu pela dissolução da Standard Oil de Nova Jersey, o centro do império Rockefeller, tornando improvável a aprovação congressual de um novo fundo mesmo que benevolente (Bremner, 1960, p. 118). As polêmicas levaram JDR a submeter o projeto de criação da FR a Albany, no estado de Nova York, o qual tinha um caráter amplo e indefinido “em torno da ideia central de que a Fundação

caberia ‘promover o bem em prol da humanidade’, de forma a evitar polêmicas” (Marinho, 2001, p. 27).

A escolha de homens influentes (principalmente presidentes de universidades) para compor os conselhos filantrópicos teve papel estratégico para administrar este tipo de tensão existente entre a ambição da agenda de gestão social e a falta de legitimidade política (Wheatley, 2017). Além do status de reconhecimento social, tais homens vinham de experiências associadas a setores da reforma social e com isso conheciam bem “os potenciais e limites do governo”; bem como tinham “acesso a uma gama mais ampla de públicos do que os doadores e seus associados, extraídos da indústria e das finanças” e “ajudaram a solidificar a legitimidade da fundação filantrópica criando o papel do presidente como mecanismo de controle das entidades” (Wheatley, 2017, p. 11).

Embora as controvérsias continuassem, o fato é que com o êxito da institucionalização da FR, em 14 de maio de 1913, consolidou-se um novo modelo de atuação filantrópica e uma nova arena política que obscurece as fronteiras entre interesses privados e públicos. Através da filantropia científica, ou do financiamento privado para pesquisa científica voltada a interesse público, a FR legitimou a sua entrada em todas as regiões do mundo, difundindo um modelo próprio de ciência. Conforme Marinho (2001), as fundações, Rockefeller e Carnegie, destinaram enormes volumes de recursos em programas específicos de pesquisa, sendo consideradas como as principais responsáveis “pelo deslocamento do eixo de produção científica da Europa para os EUA” (Marinho, 2001, p. 19). Ademais, a Fundação Rockefeller atuou intensamente na escala internacional a partir deste modelo, através do qual “ajudou a construir e implantar uma rede de instituições científicas que, calcadas na busca por excelência, propiciaram a difusão e consolidação deste padrão” (Marinho, 2001, p.19).

Além disso, a atuação da Fundação Rockefeller é tributária da formação do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento. A entidade filantrópica teve um papel chave no apoio ao estabelecimento de cursos de relações internacionais nas principais universidades norte-americanas, bem como na criação e direcionamento de fundos para diversas organizações internacionais e no momento de fóruns internacionais (Parmar, 2012). Birn (2014) aponta a atuação da FR na gestação da Organização da Saúde da Liga das Nações Unidas (Brin; Reichter, 2018), a entidade também realizou doação milionária para a construção da sede da ONU em Nova York, em 1945, momento de sua fundação. Parmar (2012) argumenta que a principal tecnologia utilizada pelas grandes fundações filantrópicas norte-americanas para exercer seu

poder de influência foi a construção de redes de conhecimento altamente politizadas tanto em nível nacional, internacional e global.

Embora a missão de promover o bem-estar da humanidade e a premissa de ir à causa raiz dos problemas sociais em escala mundial permanecem subjacentes ao discurso da atuação filantrópica, a Fundação Rockefeller passou por distintas fases marcadas pela reorganização da atuação da entidade em função das mudanças na realidade internacional, dando origem a “novas ideias, novas maneiras de alavancar recursos e abordar alguns dos maiores problemas do mundo” (Rodin, 2007). Nos seus 100 anos de existência, uma marca central foi a atuação diversificada (Marinho, 2001; Faria; Costa, 2006). O que significa que a entidade desenvolveu programas e iniciativas em muitos campos diferentes e, em grande parte deles, estabeleceu pioneiramente pesquisas, práticas, instituições e princípios. Embora, em cada período se identifique campos específicos de atuação, os investimentos se deram muitas vezes de forma processual e contínua, de modo que a ênfase em uma área se associa com fatores conjunturais. Na próxima subseção vamos tratar das diferentes fases da filantropia Rockefeller.

6.1.2 As fases da filantropia Rockefeller⁵⁸

6.1.2.1 Filantropia 1.0

A criação da Fundação Rockefeller é identificada como parte de um movimento das elites nos EUA com o objetivo de atuar na gestão dos desafios resultantes da sociedade industrial ocidental nascente. Conforme Wheatley (2017, p. 11), os conselhos filantrópicos dos magnatas estadunidenses foram projetados, em grande medida, para “defender o capitalismo norte-americano contra a acusação de que ele era incapaz de lidar com os problemas emergentes do século XX”. Logo no primeiro ano de atividades, a filantropia Rockefeller se envolveu com

⁵⁸A divisão da história da FR foi delimitada a partir do discurso de Judith Rodin, presidente da FR, em 2007, no Fórum Global de Filantropia (ver Brilliant, L., Wales, J. And Rodin, J. (2007). Rodin (2007) sintetizou-a em três fases distintas marcadas pela adaptação da entidade frente a mudanças na realidade social: filantropia 1.0 – capitalismo industrial norte-americano e a primeira guerra mundial; filantropia 2.0 – segunda guerra mundial e o mundo subdesenvolvido; filantropia 3.0 – momento atual marcado pela globalização. Como toda síntese, há o risco de simplificar um fenômeno tão complexo. Contudo, a divisão nos fornece um ponto de partida geral para organizar o grande volume de informações sobre a atuação da FR. E, embora o foco da tese diga respeito à fase 3.0, o delineamento de um panorama histórico mais abrangente é importante na medida em que possibilita dar a ver a importância deste ator para o campo da ajuda internacional e o seu poder de influenciar e moldar políticas em escala mundial. Além disso, permite tecer conexões para dar sentido ao momento atual.

o contexto da primeira guerra mundial direcionando fundos para apoiar diversas organizações de ajuda humanitária (Bremner, 1960).

Nas décadas iniciais dedicou-se centralmente a desenvolver o campo de saúde pública tanto nos EUA quanto em diversos países do mundo, sendo reconhecida como entidade pioneira no estabelecimento internacional de práticas, princípios e instituições; profissionalização da área; e no desenvolvimento de pesquisas médicas. Contudo, ao longo do tempo interviu de forma substancial no desenvolvimento de diversas áreas de interesse público, organizando-se como departamentos semelhantes aos estabelecidos nas universidades: ciências médicas, ciências naturais, ciências sociais, humanidades e Saúde Internacional. Em cada departamento apoiou a produção de pesquisas em disciplinas cruciais como a física, a biologia, a genética e a agricultura; administração pública, economia e relações internacionais; entre outras. O financiamento das atividades, em grande medida, foi direcionado para as principais universidades norte-americanas e teve como uma das suas consequências deslocar o eixo de produção científica da Europa para os EUA e a implementação de uma rede de instituições científicas sob a lógica da excelência científica (Marinho, 2001). Concomitantemente, atuou no campo governamental incentivando governos a assumirem tarefas nas áreas desenvolvidas, bem como na especialização destes agentes para administrá-las, sendo líder no campo da administração pública (100 YEARS: THE ROCKEFELLER FOUNDATION, 2013⁵⁹).

A organização dos financiamentos e elaboração dos programas esteve diretamente associada com fatores conjunturais – políticos, econômicos e sociais – que estavam ocorrendo na época. Deste modo, a concentração de recursos para um determinado campo visava responder a tais problemas. Particularmente, buscava-se soluções inovadoras em campos pouco desenvolvidos ou inexistentes, como foi o caso da saúde pública e pesquisa médica. Além disso, o foco na administração pública surgiu frente ao período conhecido como Grande Depressão. Junto com as ciências sociais, particularmente, a economia, visava resolver os desafios postos pelo momento. Nas primeiras décadas se posicionou frente os desafios da sociedade industrial ocidental, atuando na primeira guerra mundial e no período de grande depressão.

É importante mencionar que as adaptações que a instituição vai passar se associam com as transformações ocorridas na construção de um sistema de relações internacionais. Assim, se nos anos iniciais a FR atuou em um contexto emergente, a partir da 2ª Guerra Mundial as

⁵⁹ Site criado para o centenário da Fundação Rockefeller de 2013-2020, o qual foi atualizado em janeiro de 2022, sendo adicionado ao *RE:source*, passou a ser denominado The Rockefeller Foundation: a Digital History. Disponível em: <https://resource.rockarch.org/rockefeller-foundation-centennial-project/> [último acesso: junho de 2024]

relações internacionais vão se tornar mais complexas com a criação de diversas instituições e a entrada de novos atores na mesa de negociações das políticas internacionais. Este fenômeno seguirá com a era global e neoliberal.

De acordo com Wheatley (2017), um dos papéis realizados pela Fundação Rockefeller foi a de fornecer lideranças para a organização do conhecimento e para o gerenciamento dos problemas sociais; contudo, o autor pontua que, assumir publicamente esta visão representava um problema político para a entidade, pois implicava explicitar um papel de árbitro do poder social. Wheatley (2017) destaca ainda que a atuação em escala internacional no campo da saúde pública foi realizada sobre esta fórmula de inovação social que enfatizava a descoberta científica das causas dos problemas sociais e sua implementação social através de ações diversificadas.

Como Marinho (2001) conclui na sua pesquisa - sobre a atuação da Fundação Rockefeller na promoção do desenvolvimento da pesquisa científica no Brasil -, o financiamento das atividades científicas representou mais do que a simples transferência de recursos, mas, sobretudo, resultou na transferência de modelos organizativos acadêmicos e de uma concepção específica de ciência, (modernizante, elitista e conservador). A análise da autora demonstra claramente o poder da entidade filantrópica em modelar valores e instituições (Marinho, 2001).

Além disso, os resultados da pesquisa revelam que a atuação da FR “na introdução e atualização de áreas científicas no Brasil” desencadeou “mudanças institucionais que estavam ocorrendo na estrutura macrossocial”. Como argumenta Marinho (2001), a relação estabelecida entre a USP e a filantropia científica dos Rockefeller se deu numa conjuntura histórica de troca de modelos civilizacionais, marcado pelo declínio da Europa e pela ascensão dos valores e da cultura de massa difundidos pelos EUA (Marinho, 2001), de modo que com o influxo de recursos dos EUA as estruturas acadêmicas foram se adaptando a mudanças do pós-guerra.

6.1.2.2 Filantropia 2.0

No contexto da 2ª Guerra Mundial (e da guerra fria), a atuação da FR se voltou particularmente para os temas da agricultura e do crescimento demográfico nas nações ditas subdesenvolvidas. Uma das iniciativas mundialmente conhecidas foi o Programa Agrícola no México, uma parceria entre o governo local e a entidade filantrópica que perdurou entre os anos

de 1940 e 1960. A aplicação do conhecimento científico e tecnológico para o aumento da produção de alimentos ficou conhecida como Revolução Verde e significou a expansão da atuação da FR em vários países. Neste sentido, a Rockefeller apoiou programas de pesquisas, concedeu bolsas de estudos para o exterior e financiou a compra de equipamentos de última geração (Faria; Costa, 2006).

Em 1952, a entidade criou uma organização internacional denominada de Conselho de População para tratar do crescimento populacional, um fenômeno que sob as lentes da FR foi considerado como problema central do atraso do desenvolvimento socioeconômico dos países (Faria; Costa, 2006). Durante os anos de 1960 e 1970, o Conselho financiou programas em planejamento familiar e reprodução, atualmente, a entidade foca na área de saúde reprodutiva, com pesquisas em biomedicina, saúde pública e ciência social (Faria; Costa, 2006).

Na celebração do cinquentenário, em 1963, a estrutura organizacional da FR foi atualizada e uma nova abordagem conceitual se consolidou. No lugar dos departamentos divididos em disciplinas acadêmicas foram estabelecidos programas orientados por objetivos, com iniciativas interconectadas, sob a lógica do que denominou “padrão ecológico” (100 YEARS: THE ROCKEFELLER FOUNDATION, 2013⁶⁰). Até então a entidade pautava-se, em grande medida, por financiar a produção do conhecimento científico na busca por verdades universais, a nova abordagem voltou-se para aplicação direta do conhecimento a fins concretos (100 YEARS: THE ROCKEFELLER FOUNDATION, 2013) e esteve em consonância com o deslocamento da atuação para a América Latina, África e Sudeste Asiático. O trabalho aplicado nestas regiões pautou-se na ideia de que era necessário desenvolver infraestrutura institucional, sistemas governamentais e treinamento acadêmico, os quais eram predominantes nos EUA e na Europa Ocidental (100 YEARS: THE ROCKEFELLER FOUNDATION, 2013).

O padrão ecológico faz referência à adoção da ecologia como quadro de referência para identificar os problemas sociais e propor soluções. Deste modo, prevaleceu o pensamento sistêmico no qual os problemas sociais são interpretados enquanto sistemas complexos interconectados. A partir dele, a FR definiu uma agenda com cinco iniciativas interdisciplinares relacionadas com os temas: da fome; população; educação superior nos países subdesenvolvidos; oportunidade para todos; desenvolvimento cultural (100 YEARS: THE ROCKEFELLER FOUNDATION, 2013).

⁶⁰Ibid. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20130414173915/http://rockefeller100.org/> [último acesso: junho de 2024]

Um aspecto importante deste período foi a conexão entre o foco nas áreas de agricultura e população em países subdesenvolvidos e o departamento de ciências sociais da entidade filantrópica – o qual recebeu o maior aporte de recursos entre os anos de 1946 e 1951. O desenvolvimento das ciências sociais foi uma iniciativa que atravessou a história da entidade filantrópica, com esforços em direção a uma perspectiva científica da disciplina e profissionalização da área. Em 1923, esteve à frente da articulação para criar o Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais com o qual a entidade filantrópica trabalhou em conjunto em diversos momentos, estabelecendo uma parceria estreita e contínua (100 YEARS: THE ROCKEFELLER FOUNDATION, 2013). Contudo, é no contexto da 2ª Guerra Mundial que passa a ser identificada como elemento central da atuação da FR, com o apoio em específico a criação de programas de estudo de áreas nas principais universidades americanas.

Tais programas tinham uma perspectiva interdisciplinar que combinava o estudo de idiomas, geografia, antropologia, história, economia e ciência política com o estudo das culturas do mundo. O foco estava na formação superior em culturas estrangeiras e na pesquisa acadêmica sobre relações internacionais; bem como na formação de analistas políticos, diplomatas e funcionários públicos para atender a demanda da política externa. Neste sentido, foram fundados programas de estudos Russo, da Europa Oriental, Ásia, África e América Latina, os quais forneceram um modelo para entender as culturas de países que surgiram como centros de interesse global com as transformações da geopolítica do pós-guerra.

A concepção que orientou a atuação da entidade neste período articulou a ecologia, os programas de área e estudos comunitários numa perspectiva interdisciplinar do conhecimento aplicado. A agenda de programas passou a incorporar os conhecimentos desenvolvidos no campo das ciências sociais em todas as suas frentes (100 YEARS: THE ROCKEFELLER FOUNDATION, 2013).

Por fim, destacamos – sem pretensão de esgotar – a atuação da Fundação *no campo do urbanismo*. Embora seja possível afirmar que as ações filantrópicas Rockefeller se ocuparam das problemáticas urbanas desde os seus primórdios, foi a partir dos anos de 1950 que o campo do urbanismo, particularmente do design urbano, se tornou um objetivo central e direto (Laurence, 2006). Em específico, durante esta década, a Fundação desenvolveu um Programa de Design Urbano associado ao seu Departamento de Humanidades e realizou doações para o Instituto de Habitação Urbana da Universidade de Columbia, bem como para as Universidades de Harvard, de Yale e da Califórnia e para o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (100 YEARS: THE ROCKEFELLER FOUNDATION, 2013).

Dois processos são identificados como marcos do período: a construção do Lincoln Center, liderada por John Rockefeller, e a publicação da pesquisa de Jane Jacobs “Morte e Vida das grandes cidades americanas”, financiada pela Fundação Rockefeller. O livro foi publicado em 1961 e tornou-se bastante influente em planejamento urbano.

Uma ênfase central dos financiamentos para os estudos urbanos foi dada aos fatores econômicos do planejamento das cidades e, neste sentido, associou-se com a atuação da FR no campo da administração pública, em específico, com organizações como a Associação de Administradores de cidade; a Conferência de Prefeitos dos Estados Unidos; e, a Sociedade Americana de Oficiais de Planejamento (100 YEARS: THE ROCKEFELLER FOUNDATION, 2013).

O Programa de *Urban Design Studies* teve início nos anos de 1950, contribuindo para o desenvolvimento da teoria urbana e o surgimento de uma disciplina acadêmica que articula questões da arquitetura, planejamento urbano e paisagismo que, até hoje, influencia os processos de compreensão e modelagem de cidades (Laurence, 2006).

A época da entrada da FR no campo do urbanismo foi marcada pelo contexto mundial do pós-segunda Guerra e pela era da renovação urbana nos EUA. Analisando os documentos da FR, Laurence (2006) associa a motivação da atuação da entidade no campo à identificação de que havia uma “inadequação do conhecimento disciplinar para lidar com as mudanças contemporâneas nas cidades americanas” (Laurence, 2006, p. 158). Esta percepção prematura associada ao seu poder econômico de fornecer subsídios a programas acadêmicos e pesquisadores legou a Fundação Rockefeller o pioneirismo no desenvolvimento dos estudos de design urbano e o status de “vanguarda da teoria arquitetônica e urbana do pós-guerra” (Laurence, 2006, p. 159).

A partir do texto de Laurence (2006) identificamos três momentos distintos e inter-relacionados de concessão de subsídios pela Fundação Rockefeller para o desenvolvimento do campo: o primeiro foi destinado à Escola de Arquitetura e Planejamento do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) levando ao desenvolvimento de literatura profissional atualizada sobre o planejamento urbano e o “papel cada vez mais público da arquitetura paisagística” (Laurence, 2006, p. 158); em seguida, a doação para um projeto sobre a história do planejamento e urbanização ocidental na Universidade da Pensilvânia (Laurence, 2006, p. 160), dando origem a um “dos textos mais importantes em design ambiental”, o qual lançou “as bases para o movimento ecológico, o design sustentável e o interesse atual pelo urbanismo paisagístico” (Laurence, 2006, p. 161); por fim, a promoção do pensamento crítico à “prática

reflexiva” (pg.161) sobre o desenho da cidade resultou na premiação concedida a Janes Jacob, em 1958, para escrever um livro sobre cidades e o financiamento da Conferência sobre Crítica de Design Urbano.

Durante esta década de envolvimento da Fundação Rockefeller o campo foi marcado pela busca por conhecimento especializado e pela organização dos primeiros programas acadêmicos em Design Cívico e Conferências sobre Design Urbano. Em Laurence (2006) é possível apreender a existência de uma perspectiva compartilhada da importância do papel coordenado entre planejadores, arquitetos e paisagistas para o desenvolvimento das cidades. O pensamento de Jacobs vai influenciar os programas seguintes da FR, nas décadas de 1980 e 1990.

6.1.2.3 Filantropia 3.0, o foco no global e o direcionamento às cidades

As últimas duas décadas do século XX marcaram uma transição na concepção do trabalho internacional da entidade, passando a se constituir como uma fundação global. Ao mesmo tempo, a atuação voltou-se cada vez mais para o mundo urbano, na medida em que passa a identificar um movimento global de migração populacional para as cidades. A perspectiva sistêmica, da complexidade e interdependência, vai seguir orientando o trabalho filantrópico articulando os temas da urbanização, pobreza, planejamento urbano e resiliência ambiental. Um alcance mais global e uma abordagem mais integradora.

Nesta direção, nos anos de 1990, a FR vai apoiar e criar programas com foco nas problemáticas urbanas direcionando-se para os moradores da cidade, particularmente, os setores mais pobres (100 YEARS: THE ROCKEFELLER FOUNDATION, 2013). Algumas iniciativas desta época foram o Living Cities, com foco em moradias populares e redensolvimento econômico de bairros centrais nos EUA; a Iniciativa Nacional de Desenvolvimento Comunitário; o financiamento de pesquisa sobre pobreza urbana, Programa Vizinhança de Bairros e o Programa Cidades Vivas. Este último é descrito como “uma parceria colaborativa público-privada focada em habitação acessível e revitalização de bairro de baixa renda em 23 cidades americanas” (100 YEARS: THE ROCKEFELLER FOUNDATION, 2013). As parcerias público-privadas vão aparecer também como parte da iniciativa Aliança de Capital de Risco de Desenvolvimento Comunitário lançada nos anos de 2000.

No ano de 2005, Judith Rodin assumiu a presidência da Fundação Rockefeller. Ela se tornou a primeira mulher no cargo após nove décadas de atuação da entidade no campo

filantrópico. A sua entrada representou um processo de transição na abordagem conceitual e financeira que orienta a missão da filantropia Rockefeller. Com Rodin, o modelo foi atualizado para os desafios do século XXI, e a resiliência urbana tornou-se uma meta estratégica central nos programas operados em escala global.

Rodin (2007) enfatiza a permanência da missão originária da entidade de “promover o bem-estar da humanidade, com foco nas profundas causas do sofrimento e desigualdades globais e a determinação de abordar questões sociais profundas em todo o mundo” (Rodin, 2007,)A mudança estaria na direção de mobilizar “novas ferramentas apropriadas para os desafios do século XXI” (Rodin, 2007). Tal (re)adaptação se justifica frente à realidade social contemporânea, na qual o principal fator identificado por Rodin é a globalização, que acelera as oportunidades, ao mesmo tempo em que exacerba os riscos para as sociedades humanas (Rodin, 2007).

Em termos mais **concretos**, o trabalho da entidade passou a se orientar por “iniciativas bem definidas, limitadas no tempo e que abordam grandes problemas que possam causar uma grande diferença de impacto” (Rodin, 2007). Deste modo, a entidade filantrópica articula no seu apoio ações com foco em problemas imediatos e investimentos em iniciativas de longo prazo. Além disso, a atuação se baseia em um novo modelo de “colaboração estratégica”, que visa reunir atores de diferentes setores – público, privado, sociedade civil –, com a ênfase na divisão de compromissos na busca “de alavancagem em torno de um único problema, dimensionando o trabalho” (Rodin, 2007). A ênfase, em particular, está no estabelecimento de parcerias público-privada “como formas experimentais inovadoras para enfrentar os desafios dinâmicos e complexos” (Rodin, 2007).

Rodin cita como uma das iniciativas centrais a denominada de “Inovação para o Desenvolvimento”, a qual tem como subjacente a ideia de criar um sistema de inovação, a partir do setor privado, orientado para as pessoas mais pobres (Rodin, 2007). Nesta direção, em particular, a entidade filantrópica tem apoiado financeiramente o teste de modelos de inovação (envolvendo problemas de ciência e tecnologia) para serem aplicados posteriormente no mundo em desenvolvimento (Rodin, 2007).

Finalmente, ressaltamos a fala sobre a abordagem da “Avaliação de Impacto” que fundamenta a forma como os investimentos são organizados atualmente pela FR. De maneira genérica, isto significa que as ações filantrópicas são definidas a partir dos seus potenciais resultados mensuráveis.

De modo complementar, realizamos uma leitura dos relatórios anuais da Fundação Rockefeller entre os anos de 2004 e 2015⁶¹. Com isso buscamos qualificar as informações da narrativa de Rodin acerca do sentido da atuação filantrópica contemporânea. Temos ciência de que o documento é uma fonte secundária, elaborada para publicizar a visão institucional das suas abordagens e resultados. Contudo, ele constitui em uma fonte de dados relevante, sobretudo, para visualizar os fluxos e articulações do conceito de resiliência como orientador de iniciativas e objetivos estratégicos. A partir disto é possível compreender alguns aspectos e eventos associados à trajetória que resultou no Programa 100 Cidades Resilientes. Destacamos que o formato do relatório se apresenta dinâmico⁶² e os conteúdos têm caráter processual e situacional, o que significa dizer que as iniciativas são descritas conforme avança o trabalho, bem como em função de situações conjunturais novas onde ações são incorporadas. No entanto, todos são compostos por uma carta da presidente e descrevem algumas das principais iniciativas trabalhadas durante o ano, bem como uma lista de atividades e entidades financiadas.

Como já mencionado, o fenômeno da globalização é o contexto de fundo que dá sentido às atuações da Fundação Rockefeller. Na carta da presidência há uma presença constante de John Rockefeller, fundador da entidade, que é tomado como referência na construção “de quem somos” e “o que fazemos”. Nesse sentido, existe um paralelo entre as transformações do início do século 20 e as mudanças que estamos vivendo neste novo século. Se naquela época a industrialização era a principal força a impulsionar processos sociais, políticos e econômicos, agora, a globalização assume este papel. Portanto, a perspectiva orientadora, numa acepção mais ampla, está na delimitação da globalização como tendência generalizada e irreversível.

Propõe-se, assim, o conceito de globalização inteligente:

Somente se formos inteligentes, inventivos e socialmente conscientes - somente se trabalharmos juntos - podemos aproveitar a globalização para desenvolver e disseminar soluções sustentáveis para esses desafios. Isto é “globalização inteligente”: conectar indivíduos, instituições e comunidades com ferramentas e técnicas, ideias e inovações para construir futuros melhores. (Relatório Anual, 2007, p.08).

Entre os desafios proeminentes da globalização aparecem a degradação ambiental, os desastres naturais e as mudanças climáticas. Neste sentido, globalização e desastres naturais conjugam um mundo em rápida transformação que expõe riscos e vulnerabilidades das sociedades humanas. O conceito de resiliência vai emergir como um caminho de respostas para

⁶¹ Disponíveis em: <https://www.rockefellerfoundation.org/about-us/governance-reports/annual-reports/> [último acesso: junho de 2024]

⁶² A partir de 2012 os relatórios passaram para uma versão online mais interativa.

trabalhar com as situações de calamidade e, em seguida, com a prevenção e fortalecimento das comunidades mais pobres. Se nos primeiros relatórios a referência ao conceito é pequena, aos poucos a resiliência ganha corpo aparecendo nos principais projetos financiados, no título dos relatórios e, por fim, como objetivo estratégico principal. Em síntese, a Fundação:

Prevê um mundo com a Globalização Inteligente, um mundo no qual os benefícios da globalização são mais amplamente compartilhados e os desafios sociais, econômicos, de saúde e ambientais são mais facilmente desgastados. Apoiamos o trabalho que permite que indivíduos, comunidades e instituições acessem novas ferramentas, práticas, recursos, serviços e produtos. Apoiamos o trabalho que aprimora sua resiliência a crises agudas e estresses crônicos, sejam eles causados pelo homem, ecológicos ou ambos. Esta é a nossa interpretação do século 21 da missão filantrópica pioneira e duradoura da Fundação de “promover o bem-estar” da humanidade. (Relatório Anual, 2008, p.03).

O panorama geral apresentado da trajetória da construção e consolidação da filantropia Rockefeller permite demonstrar a relevância desta entidade no campo da cooperação internacional, sobretudo, na conformação de uma lógica específica de atuação que outorga protagonismo às fundações privadas em processos políticos que envolvem questões públicas de ordem governamental. Através de fragmentos da história centenária em torno da missão originária de “promover o bem-estar da humanidade” torna-se nítida os esforços contínuos de constituição e permanência como um agente de transformação social com alcance mundial. Com base na bibliografia especializada é possível apreender a amplitude deste objetivo e a capacidade de materializá-lo ao longo do tempo através de um conjunto de relações e projetos de intervenções que mobilizam recursos teóricos, financeiros, humanos e técnicos. Em outros termos, o poder de incidir no campo de relações de força existente e produzir mudanças concretas. Neste sentido, as ações da Fundação Rockefeller podem ser lidas como um modo de agir que opera com funções de governo, isto é, com o objetivo de administrar e regular os modos de vida da sociedade humana.

A “ajuda” promovida através de programas e projetos de intervenção caracteriza-se pelo estabelecimento de relações de parcerias entre a entidade filantrópica e seus beneficiários - atores políticos, instituições ou organizações sociais aos quais esta ajuda se direciona. Ressaltamos o caráter de assimetria que marca estas relações, na medida em que os termos da mudança social e seus mecanismos centrais são pré-definidos pela entidade filantrópica. Ademais, a distribuição dos efeitos produzidos - incidem diretamente sobre os modos de vida dos beneficiários. Ou seja, a mudança opera sobre o pensar e o agir daqueles ao qual visa ajudar. Nesta direção, a missão de promover o bem-estar da humanidade embora permaneça como

narrativa central, os seus termos são atualizados conforme mudanças conjunturais sociopolíticas e econômicas.

A descrição das fases da filantropia Rockefeller permite visualizar aspectos dessa dinâmica de atuação, a qual demonstra o movimento da entidade em direção a uma agenda política focada nos processos de urbanização contemporâneo que define a globalização como contexto de fundo, as cidades como locus de intervenções e os governos locais como seus principais interlocutores (ou beneficiários). Como será tratado, este processo de reorganização discursiva e prática da Fundação Rockefeller resulta na definição da resiliência urbana como um novo objetivo estratégico a ser alcançado em escala globalizada, implicando para o âmbito local na inscrição de um novo paradigma de gestão urbana. As próximas sessões delineiam a trajetória de apropriação do conceito de resiliência através da análise dos relatórios institucionais da FR.

6.2 O PROGRAMA “100 CIDADES RESILIENTES”: RELATÓRIOS, ANTECEDENTES E FUNCIONAMENTO

Nos relatórios de 2004 e 2005, os primeiros com carta da presidência assinada por Rodin, cinco iniciativas são apresentadas como estando na base do trabalho da Fundação Rockefeller: a) Segurança Alimentar; b) Criatividade e Cultura; c) Equidade em Saúde; d) Trabalhando com Comunidades; e) Inclusão Global. Retrocedendo no tempo, é possível identificar que este formato foi definido na gestão anterior, presidida por Conway, compreendendo o período entre 1998 e 2004. Uma leitura dinâmica de três relatórios – 1999, 2002 e 2003 –, resultou no encontro do conceito de resiliência associado às iniciativas de “segurança alimentar”, “criatividade e cultura” e “trabalhando com comunidades”, todos focados, centralmente, em ações para “países em desenvolvimento”.

O trabalho de segurança alimentar está diretamente vinculado com os objetivos da entidade filantrópica de promover uma Revolução Verde nos países africanos. Na descrição do programa menciona-se o apoio da entidade para “aplicação de novas estratégias genéticas e agroecológicas para aumentar a estabilidade da produção” e, com isso, produzir “*colheitas mais resilientes*, melhorando a nutrição humana e prevenindo a degradação ambiental” (Relatório Anual, 1999, p.07). Complementarmente, descreve-se a iniciativa focada no “fortalecimento de políticas e instituições”, na qual as doações da entidade objetivam promover “o desenvolvimento nacional de políticas que apoiem a agricultura familiar e *resiliente*” e fortalecer “instituições que integrem as abordagens científicas e participativas ao desenvolvimento da inovação” (Relatório Anual, 1999, p.07).

O programa Criatividade e Cultura se articula com as iniciativas de Transformar Comunidades através das artes e humanidades. No relatório, o setor cultural é apresentado como fator importante no fortalecimento e bem-estar de comunidades pobres. Neste sentido, as doações são realizadas para iniciativas que “fortalecem a sociedade civil por meio de instituições culturais na África e no mundo muçulmano e mobilizam os recursos das religiões para construir *comunidades resilientes*” (Relatório Anual 1999, p.20). Ademais, a subseção “*Comunidades Resilientes e Criativas*” as artes e as humanidades são consideradas “repositórios de tradição e memória que ajudam as pessoas a resistir aos choques e tensões dos desafios da vida”. Neste sentido, as iniciativas apoiam “museus com mostras de contribuições artísticas e culturais marginalizadas e não-ocidentais; também artistas e acadêmicos locais e regionais que trabalham com histórias sociais e culturais”. A promoção da *resiliência cultural*

é descrita pelo trabalho de apoio ao enfrentamento da “perda, a sobrevivência e o sofrimento social” e de “celebração da preservação do património cultural” (Relatório Anual 1999, p.20).

Com a entrada de Rodin na presidência, a entidade vai passar por um momento de revisão e atualização do modelo de estratégia no qual a resiliência vai ser alçada à meta estratégica orientadora do trabalho filantrópico. Esta definição se deu de modo processual e articulado com os temas da globalização, mudanças climáticas e urbanização. Um evento, em particular, aparece como central: o furacão Katrina que devastou a cidade norte-americana de Nova Orleans em agosto de 2005. Como consta nos relatórios, a FR tinha iniciado estudos no tema no final de 2004 para responder aos desafios impostos pelo Tsunami no Oceano Índico, no qual atuou a partir do seu escritório na Tailândia. Cerca de um ano depois, com o Katrina, as ameaças de desastres naturais tornaram-se um problema concreto para os estadunidenses (Relatório Anual, 2005).

Entre 2005 e 2008, o trabalho em Nova Orleans com o apoio à elaboração de um Plano Unificado para a recuperação da cidade vai tornar-se central. Concomitantemente, os desafios da degradação ambiental, das mudanças climáticas e da urbanização crescente vão emergindo como iniciativa da FR associada ao objetivo de construir resiliência. Os Programas regionais já existentes nos EUA, na África e na Ásia vão incorporar esses temas e iniciativas.

No relatório de 2013, no âmbito das comemorações do centenário da FR, é apresentado o modelo de estratégia atualizado, no qual a entidade filantrópica passou a orientar o seu trabalho a partir de dois objetivos estratégico: “Resiliência” e “Economias Inclusivas”, em quatro áreas foco: a) transformar as cidades; b) garantir os meios de subsistência; c) avançar na saúde; d) revalorizar os ecossistemas (Relatório Anual, 2013). Em específico, na seção dedicada à meta estratégica da resiliência, pontua-se que desde 2005 até o momento atual, a FR destinou “bilhões de dólares em iniciativas focadas em construir resiliência econômica, social e climática” (Relatório Anual 2013) tanto em áreas urbanas quanto rurais. Ao longo da década, os investimentos destinaram-se, principalmente, para os EUA, com a recuperação de Nova Orleans e o trabalho pré e pós tempestade Sandy em Nova York; para a Ásia, com a criação da Rede de Resiliência às Mudanças Climáticas das cidades asiáticas (sudeste); e para a África a partir do desenvolvimento de inovações agrícolas em diferentes países (Relatório Anual de 2013). Tendo estes trabalhos como base e visando expandir a sua atuação na construção de resiliência, a FR lançou o Programa 100 Cidades Resilientes em 2013.

Na próxima seção realizamos um resgate dos eventos e das iniciativas principais que aparecem nos relatórios e que se associam com a narrativa contemporânea da entidade filantrópica articulada com o objetivo estratégico de construir resiliência em escala global.

6.2.1 O evento inicial: o Furacão Katrina e a Recuperação de Nova Orleans

No relatório de 2005⁶³, menciona-se o Tsunami no oceano Índico como o primeiro estudo realizado acerca das “profundas vulnerabilidades das sociedades menos desenvolvidas” (Relatório Anual, 2005). Cerca de um ano depois, com o furacão Katrina o “global tornou-se local” e “a nação mais rica do mundo, centrada em uma das suas cidades mais emblemáticas” vivenciou grandes privações, com “vulnerabilidades expostas” e “perspectiva incerta de recuperação” (Relatório Anual, 2005). A narrativa sobre Orleans descreve o caráter inesperado e a ausência de ferramentas para lidar com a situação, ao mesmo tempo as oportunidades abertas. Neste sentido, aponta que o tipo de vulnerabilidade exposta não costuma ser contemplada pelos modelos econômicos.

As intervenções da FR em Nova Orleans são descritas como estando concentradas no planejamento e reconstrução de longo prazo⁶⁴ da cidade, mobilizando a sua trajetória de experiências “no desenvolvimento de comunidades no país e no exterior” (Relatório Anual, 2005). Embora a destinação de recursos em resposta ao furacão Katrina tenha sido apenas uma das iniciativas na qual a FR atuou no ano de 2005, ele é apresentado como:

Um retrato tão detalhado de alguns dos grandes temas que têm nos preocupado nos últimos anos: os riscos crescentes confrontados por grandes populações em todo o mundo, o grande desafio da recuperação para aqueles que não têm as salvaguardas do capital econômico, social e humano excedente, e o imperativo de direcionar sistematicamente a inovação em uma direção que beneficie os pobres e os vulneráveis (Relatório Anual, 2005, p.11).

⁶³ O relatório de 2005 tem como título “Confrontando Riscos e Criando Oportunidades” e apresenta-se como um momento de transição nos compromissos e programas da Fundação Rockefeller. Ao longo das páginas descreve o trabalho desenvolvido nas áreas de agricultura e saúde em partes do mundo em desenvolvimento; desenvolvimento humano e comunitário em comunidades de baixa renda dos EUA; expressão criativa e intercâmbio de culturas entre continentes; iniciativas regionais concentradas na África Subsaariana e no Sudeste Asiático.

⁶⁴ A FR também prestou ajuda de curto prazo, com apoio financeiro a organizações locais para o fornecimento de serviços básicos aos residentes.

O evento em Nova Orleans também significou uma mudança na concepção da entidade sobre a natureza da pobreza no contexto da economia global. Neste sentido, a pobreza deixa de ser uma “condição crônica, com limites, definições e consequências claras” e aparece associada às ideias de “ameaça”, “inconstância” e “risco” frente “às necessidades devastadoras”. Aqui aparece não apenas os desastres naturais, mas também as “recessões econômicas e as perdas de riquezas, com maiores consequências aos mais pobres”. Menciona-se também o aumento das diferenças entre países pobres e ricos:

À medida que as velocidades do vento aumentam em todo o mundo, abrangendo setores inteiros, caminhos de oportunidade e premissas do mercado de trabalho, a filantropia tem de contar cada vez mais com a dinâmica da vulnerabilidade e resiliência: a proximidade e risco de calamidade, e as chances e meios de recuperação (Relatório Anual, 2005, p.07).

No relatório de 2006, o trabalho em Nova Orleans aparece intitulado de “Planejamento para um futuro melhor”. No texto que apresenta a iniciativa, as cidades são definidas como “compostas de relacionamentos interligados, tipos de liderança, atividades sociais e políticas, legados históricos e atitudes, e formas particulares de fazer as coisas acontecerem”. Menciona-se o passado pobre, a problemática da cultura e gestão política de modo que “reconstruir a cidade era mais do que reconstruir a infraestrutura destruída”. Nesta direção a entidade filantrópica apoiou a criação de um Plano Unificado destinando 7 milhões de dólares para uma combinação de organizações líderes; bem como para a produção de um documentário e um programa educacional; e financiou reuniões de prefeituras eletrônicas (Relatório Anual, 2006). Estes investimentos são justificados pelos objetivos de:

Criar um novo plano de uso da terra que envolva os moradores locais e aqueles que vivem nas comunidades da diáspora de Houston, Dallas, Atlanta e Baton Rouge; reconstruir a cidade usando políticas mistas de desenvolvimento de uso misto; distribuir equitativamente o investimento em infraestrutura; e alavancar a reconstrução para criar empregos para os residentes (Relatório Anual, 2006, p.27).

O próximo relatório que descreve o trabalho de reconstrução após o desastre do furacão Katrina é o do ano de 2008, o qual traz o título “Melhorando Vidas, expandindo oportunidades e fortalecendo a resiliência”. É o primeiro no qual a iniciativa de Nova Orleans aparece associada à palavra resiliência. A entidade descreve o ocorrido como um desafio que “expressou a convergência entre os efeitos das mudanças climáticas, o planejamento de má-qualidade, a falta de infraestrutura, a pobreza permanente e a política fraca” (Relatório Anual, 2008, p.03).

Para responder a este cenário identificado como problemático, a FR além de destinar recursos ao desenvolvimento do “Plano Unificado de Nova Orleans”, - “um investimento que rendeu um retorno de US \$ 417 milhões” -, atuou no campo organizacional com o objetivo de

“contribuir para a vitalidade social e econômica de longo prazo de Nova Orleans” (Relatório Anual, 2008). As iniciativas são descritas como iniciativas de construir capital intelectual e potencialidades institucionais da cidade e tiveram suportes variados para muitas organizações e com diferentes destinações de recursos.

Nos próximos relatórios, o trabalho em Nova Orleans vai ser mencionado de forma mais breve em algumas seções a título de ilustração das ações filantrópicas desenvolvidas. Contudo, em 2015, a cidade de Nova Orleans aparece associada diretamente com o Programa 100 Cidades Resilientes. Neste ano, o programa completou dois anos de funcionamento e os primeiros resultados estavam começando a ser publicizados. A carta da presidência inicia destacando este fato:

Se eu tivesse que escolher um momento que melhor ilustre nosso trabalho em 2015, seria este: o Chefe de Resiliência de Nova Orleans, Jeff Hebert, sentado ao lado do Presidente Barack Obama, discutindo a liberação da primeira estratégia de resiliência da cidade, e apenas a segunda a ser divulgada por qualquer cidade do mundo, desenvolvida em parceria com 100 Cidades Resilientes. E foi profundamente representativo do que 2015 significou mais amplamente: um ano marcando o progresso e estabelecendo grandes metas para o futuro. Para nós, 2015 marcou 10 anos de construção de resiliência - começando com nosso trabalho em Nova Orleans após o Katrina. Uma década de resiliência nos ofereceu uma chance de refletir sobre a evolução do nosso trabalho e o impacto de mais de meio bilhão de dólares de investimentos em construção de resiliência - que alavancaram diretamente mais de US \$ 25 bilhões em financiamento de resiliência globalmente. Mas também olhamos para o futuro: estabelecer um grande objetivo para construir um campo de prática de resiliência, inspirado pelo nosso trabalho para construir o campo da saúde pública há um século (Relatório Anual, Carta presidente, 2015).

A intervenção na recuperação de Nova Orleans é apresentada como marco principal para a construção da iniciativa do Programa 100 Cidades Resilientes:

Nossa parceria com a cidade serviu de modelo para 100 Cidades Resilientes, um esforço de US \$ 150 milhões para ajudar as cidades a criar resiliência aos crescentes desafios físicos, econômicos e sociais. Nova Orleans fez parte da corte inicial escolhida para se juntar à rede 100RCR entre os primeiros a contratar um Chief Resilience Officer, uma posição inspirada por um grupo de bolsistas da Curex The Rockefeller Foundation financiados nos anos após o furacão Katrina (Relatório Anual 2015).

6.2.2 Construindo resiliência frente às mudanças climáticas e a urbanização acelerada: experiências na África, Ásia e EUA

Além da experiência inicial com Nova Orleans, outras iniciativas vão passar a aparecer nos relatórios associadas com os esforços da entidade na construção de estratégias de resiliência

em escala mundial. Em particular, a partir do ano de 2007, três frentes de ações são apresentadas como núcleo da atuação da entidade: uma em Nova York, com o apoio ao desenvolvimento de abordagens inovadoras em design urbano para situações de desastres; a segunda na África, voltada à apoiar a redução da pobreza com foco em estratégias de adaptação e prevenção as consequências do aquecimento global, que impactam prioritariamente às atividades agrícolas; e, por fim, nas cidades asiáticas frente às ameaças de elevação do nível do mar, financiando estudos de vulnerabilidade e o desenvolvimento de projetos pilotos de restauração costeira, uso da terra e reforma do código civil. As duas últimas são associadas aos efeitos das mudanças climáticas para as comunidades mais pobres, para as quais estes são mais do que desafios, se caracterizam por multiplicarem os perigos já enfrentados. Assim como, as experiências na Ásia e nos EUA são apresentadas com a pretensão de criar e testar modelos e abordagens que possam ser reproduzidas em outras regiões densamente povoadas (Relatório Anual 2007).

Os próximos relatórios, até 2015, vão tratar, sobretudo, destes três trabalhos, descrevendo as ações desenvolvidas ao longo do tempo e tecendo novos elementos as narrativas que dão sentido a estas atuações. Em 2008, por exemplo, menciona-se o trabalho de “Resiliência e Inovação Aprimorada” na cidade de Nova York. O texto apresenta a cidade como um “laboratório” para desenvolver “soluções aos desafios que enfrentam regiões urbanas diversificadas e dinâmicas em todo o mundo” (Relatório Anual 2008). Uma das iniciativas descrita é o apoio ao estabelecimento de um Comitê Técnico Consultivo de Adaptação à Mudança Climática, que reúne um conjunto diverso de atores públicos, privados e especialistas com o objetivo de ser referência em projeções para “os impactos das mudanças climáticas na cidade de Nova York e estratégias de resiliência em processos de planejamento intergeracional” (Relatório Anual 2008).

O relatório descreve também a experiência na Ásia sob o título “Resiliência Urbana frente às mudanças climáticas”, articulando as problemáticas da pobreza global, mudanças climáticas e urbanização como fenômenos interligados que precisam ser enfrentados conjuntamente. Assim: “urbanização rápida e não planejada tende a concentrar as pessoas de baixa renda em áreas de alto risco, deixando-as suscetíveis às consequências iminentes e agravamento da degradação ambiental” (Relatório Anual, 2008, p.12). O texto destaca os grandes riscos enfrentados pelas comunidades urbanas na Ásia através da apresentação da informação de que do aumento previsto de crescimento da população urbana mundial, cerca de 60% ocorrerá nas cidades asiáticas, complementada pelo dado de que oito dos dez países mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas estão localizados no continente (Relatório

Anual, 2008). Frente a este cenário, a entidade filantrópica justifica a necessidade uma resiliência mais forte, voltada para o “planejamento urbano integrado, regulamentação do uso da terra, gestão da água, investimento em infraestrutura e preparação para emergências” (Relatório Anual, 2008, p.12), que deve ser realizada com esforços entre setores privado, público e sem fins lucrativos – este modelo de parcerias está subjacente a grande maioria das iniciativas realizadas.

Em termos da atuação concreta da FR, o ano marcou a criação de uma “Rede Resiliente às Mudanças Climáticas das Cidades Asiáticas”. Esta é descrita como “uma aliança de governos locais, ONGs, especialistas científicos, planejadores urbanos e especialistas em gerenciamento de desastres” (Relatório Anual 2008). Neste momento inicial, o apoio à Rede aparece como o objetivo “testar novas abordagens” visando à preparação e recuperação da cidade aos impactos da mudança climática; “criar sistemas para ajudar diversos parceiros e os formuladores de políticas a aprender com as melhores práticas”; e apoiar trabalhos com foco em “recursos e ideias de sucesso para escalar em cidades vulneráveis em todo o mundo” (Relatório Anual 2008, p.12).

O trabalho na Ásia aparece novamente em 2009 sob o título “Desenvolvendo Resiliência às Mudanças Climáticas nas Cidades Asiáticas em Crescimento”, no qual a descreve como uma ajuda aos “novos centros urbanos a se protegerem contra as ameaças da mudança climática” (Relatório Anual, 2009, p.02). A ajuda é traduzida como o estabelecimento de uma “rede de compartilhamento de conhecimento entre várias cidades asiáticas”; onde as cidades se “reúnem para discutir sucessos e fracassos enquanto tentam administrar de maneira sustentável seu rápido crescimento, compartilhando as melhores práticas e desenvolvendo novos padrões de projeto urbano” (Relatório Anual, 2009, p.02).

No Relatório de 2010, a seção intitulada “Construindo Resiliência às mudanças climáticas” narra uma história acerca dos “refugiados ambientais” que deixam as áreas rurais em direção à cidade em busca de oportunidades. O ocorrido faz menção a situação das mudanças climáticas e a agricultura na África Subsaariana e é utilizada como recurso para ilustrar a relação dos impactos climáticos no rural e no urbano:

Lá [na cidade], os mesmos impactos climáticos que levaram as pessoas às cidades causarão estragos nesses densos bolsões da humanidade. Não podemos fugir do problema. Em todo o mundo em desenvolvimento, a pressão sobre as cidades para construir novas infraestruturas industriais, comerciais, residenciais e de transporte tem frequentemente relegado os riscos e vulnerabilidades socioambientais ao plano de fundo (Relatório Anual, 2010, p.34).

O problema, identificado como a rápida urbanização e as mudanças climáticas, necessitaria de uma “abordagem radicalmente diferente para o futuro”, a qual “reforce a resiliência em “ambientes rurais e urbanos para a implementação de estratégias para suportar e superar impactos adversos” (Relatório Anual, 2010, p.35).

Em seguida, descreve-se as iniciativas realizadas pela FR nesta direção que se constituem nos trabalhos que vem desenvolvendo na África subsaariana com a resiliência agrícola; na Ásia com a Rede de Resiliência às Mudanças Climáticas; e nos EUA, onde cita o lançamento da “Rede de Aprendizagem e Adaptação de Preparação para o Clima para sintetizar modelos de resiliência em uma política coerente e executável” (Relatório Anual de 2010). Destacamos as informações adicionais sobre o trabalho nas cidades asiáticas, sobre a expansão de “programas pilotos em 10 cidades na Índia, Vietnã, Indonésia e Tailândia, a Rockefeller está em parceria com doadores e organizações [...] para identificar cidades adicionais para serem modelos pioneiros de resiliência ambiental” (Relatório Anual, 2010, p.35).

Ademais, o relatório recorre à experiência das cidades asiáticas como exemplo bem-sucedido de construção de capital social para a construção de resiliência urbana. O texto intitula-se “O imperativo urbano” e destaca três lições aprendidas na Ásia necessárias à mudança na mentalidade sobre o urbano:

Primeiro, precisamos sair de um sistema de gestão urbana profundamente isolado para um em que a integração e interdependências são centrais para tomada de decisão e coordenação; em segundo lugar, devemos passar de uma cultura de planejamento baseada na necessidade de certeza para outra em que haja uma capacidade dinâmica de absorver informações novas e mutáveis continuamente; e terceiro, precisamos investir no entendimento de que a construção de cidades realmente resilientes no século XXI exige a determinação de adotar uma série de pequenas etapas e soluções - geradas por meio do diálogo entre setores e atores - para abordar uma ampla gama de desafios (Relatório Anual 2010, p.36).

Ressalta-se a urgência dos esforços em direção a uma nova mentalidade urbana. No relatório de 2011, a iniciativa da “Rede de Resiliência às Mudanças Climáticas” é descrita sobre o título de Resiliência através da Inovação é apresentada como o principal pilar dos esforços da entidade filantrópica de construção da resiliência em escala mundial. No texto a FR disponibiliza o valor de recursos destinados até o momento: 60 milhões de dólares, os quais foram direcionados para “desenvolver abordagens inovadoras para as cidades construir resiliência física e estrutural para resistir e se recuperar dos impactos da mudança climática e compartilhar lições aprendidas com outras cidades e países” (Relatório Anual, 2011, p.37).

Por fim, apresenta a experiência na África a partir de uma iniciativa implementada denominada de “seguro micro, impacto macro”, na qual foi criado um “sistema de micro-

seguro, indexado ao clima que compensa os agricultores em caso de chuvas insuficientes” (Relatório Anual, 2011, p.40). O texto destaca o sucesso do modelo de transferência e a consequente parceria estabelecida com o Programa Alimentos das Nações Unidas para expandir a iniciativa em quatro países africanos.

Na carta da presidência de 2012, a ênfase é dada à ocorrência de mais um desastre natural em solo norte-americano: a grande tempestade Sandy, em Nova York. Rodin descreve a situação na cidade como:

Uma oportunidade de reconstruir seus sistemas para ser mais resistente a tempestades futuras e outros choques, e, no processo, mudar o paradigma da resposta desastrosa aos desastres para uma de resiliência - ajudando pessoas, comunidades e instituições se preparam para resistir e emergir mais forte de choques agudos e estresses crônicos (Relatório Anual, Carta da presidente, 2012).

A tempestade Sandy resultou na morte de 72 pessoas, a destruição de 300 mil casas, a interrupção de serviços de energia e metrô e causou danos que chegaram a 68 milhões de dólares (Relatório Anual, 2012). Uma das respostas do governador do estado foi a criação da “Comissão NYS 2100: Construindo Resiliência em Nova York”, na qual Rodin é uma das coordenadoras, com a função de fornecer recomendações ao estado de como planejar a cidade para resistir e se recuperar de futuros desastres (Relatório Anual, 2012).

Este papel desempenhado pela Fundação Rockefeller está em consonância com o trabalho que vinha realizando na cidade. No corpo do relatório, a experiência com Nova York aparece sob o título “Resiliência antes e depois da Tempestade Sandy” e destaca justamente este fato e a atuação fundamental no momento do evento com conselhos de seus especialistas em resiliência ao governador do estado para lidar com o evento climático.

Além do trabalho em Nova York, o texto de 2012 apresenta a iniciativa de “Resiliência Rural na África Ocidental”, um compromisso assumido entre a FR e a Oxfam América, de 400 mil dólares, para implementar um projeto de gerenciamento de riscos em Senegal que fortaleça a segurança alimentar e renda de agricultores pobres (Relatório Anual, 2012). E a iniciativa “Garantindo meios de subsistência resilientes”, descrita como a organização de um evento mundial, em parceria da FR com a USAID, que contou com a presença de diversos especialistas com o objetivo de pactuar um compromisso internacional de fortalecer a resiliência das comunidades vulneráveis (Relatório Anual, 2012)

No relatório de 2014, a resiliência é mencionada como objetivo estratégico orientador do trabalho e expressa os esforços iniciais para construir sistemas de saúde resilientes. Por fim, retomando o relatório de 2015, destacamos duas iniciativas da Fundação Rockefeller que se

constituem no estabelecimento de parcerias para a construção de resiliência traduzidas em concursos: “O Desafio *The Global Resilience Partnership*” e as “Academias de Resiliência”. O primeiro visou selecionar equipes com abordagens inovadoras a serem aplicadas aos desafios de resiliência. A iniciativa é uma parceria entre a FR, a USAID e a *Swedish International Development Agency* e destinou 1 milhão de dólares para as oito equipes vencedoras. Já as Academias de Resiliência foram criadas para auxiliar e influenciar os projetos urbanos nas cidades dos EUA impactadas por desastres naturais. Estas se constituem em uma parceria entre a FR e o Departamento de Habitação e Desenvolvimento dos EUA, na qual selecionaram 67 cidades norte-americanas para receberem financiamentos da Competição de Desastres Recentes Nacionais:

As dez academias não apenas ajudaram a influenciar e transformar as propostas de projetos para projetos da NDRC, mas também ajudaram líderes em todo o país a incorporar conceitos de resiliência em seu planejamento. O currículo está sendo adaptado para o lançamento das Academias de Resiliência globalmente (Relatório Anual, Sessão Resiliência⁶⁵, 2015).

O texto cita a realização de um workshop com líderes municipais locais, agências federais e especialistas em resiliência para construir projetos de design que tratam de choques e enfatiza e libera dividendos (“benefícios”) de resiliência.

É nesta trama mais geral de novas abordagens administrativas, financeiras e conceituais, construção de narrativas sobre a realidade mundial e de eventos situacionais e o desenvolvimento de iniciativas e projetos-pilotos em parcerias diversas em diferentes países que o Programa 100 Cidades Resilientes adquire sentido. Lançado em 2013, o programa expressa o novo modelo de filantropia estruturado nas ideias de Inovação, Influência e Impacto e impulsiona a meta estratégica de construção de resiliência para uma escala global. Na próxima seção trataremos de apresentar as linhas gerais que sustentam esta iniciativa em particular.

6.2.3 Aspectos centrais do programa 100 Cidades Resilientes

O Programa 100 Cidades Resilientes propôs fornecer apoio financeiro e técnico para que cem cidades ao redor do mundo adotassem o conceito de resiliência na elaboração de seus

⁶⁵Disponível em: <https://www.rockefellerfoundation.org/about-us/governance-reports/annual-reports/annual-report-2015/>

planos urbanos e, ao mesmo tempo, participassem de uma Rede de Cidades Resilientes de modo a impulsionar um movimento global de práticas urbanas resilientes entre governos, setor privado e sociedade civil. No site oficial do Programa 100CR⁶⁶, este foi descrito como tendo a missão de “catalisar um movimento de resiliência urbana” para capacitar “as cidades no gerenciamento de interrupções e de planejamento futuro”, melhorando as condições de vida para os moradores urbanos. Dois problemas principais foram identificados na base da proposição do programa: a) a percepção de que as cidades são ecossistemas complexos, resilientes a mudanças e constituídos por uma miríade de grupos e sistemas de atores; b) as soluções existentes não são dimensionadas ou não estão sendo compartilhadas de forma mais ampla.

Para resolvê-los, o Programa focou na seleção de cidades para participarem do “Desafio Cidades Resilientes”, no qual os governos locais adotassem uma abordagem de resiliência urbana a ser aplicada através de um processo de desenvolvimento de uma “Estratégia de Resiliência”. Concomitantemente ao trabalho em cada cidade, a FR facilitou a construção de uma rede de resiliência global, conectando os coordenadores dos programas locais - e também outros especialistas na área - através da realização de encontros, eventos de capacitações e programas de intercâmbios.

Com efeito, a adesão ao Programa implicava na adoção de uma perspectiva específica de resiliência urbana. De maneira bastante abrangente a FR apresentou a sua definição de resiliência como:

A capacidade de indivíduos, comunidades, instituições, empresas e sistemas dentro de uma cidade para sobreviver, se adaptar e crescer, não importa que tipo de estresse crônico e choque agudo eles experimentem⁶⁷.

Em um documento disponibilizado no site oficial do Programa, denominado de “Questões Frequentes sobre as 100 Cidades Resilientes⁶⁸”, aparecia a diferenciação que a entidade faz entre resiliência urbana, sustentabilidade e redução de riscos de desastres. Nesta direção, a resiliência se diferenciaria de uma abordagem de sustentabilidade na medida em que atua a partir de uma perspectiva que considera os desequilíbrios, sejam naturais, físicos ou

⁶⁶ Durante o funcionamento do 100CR (2013-2019), a plataforma oficial do programa de filantropia urbana global funcionou pelo endereço eletrônico www.100resilientcities.org [acesso pela última vez em abril de 2019]. O legado da rede global de cidades resilientes da FR deu origem a *Resilient Cities Network* (R-Cities), disponível em: <https://resilientcitiesnetwork.org/> [acessado em junho de 2024]

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Disponível em: [//www.100resilientcities.org/pages/100RC-FAQ#/-/_/](http://www.100resilientcities.org/pages/100RC-FAQ#/-/_/) [acessado pela última vez em abril de 2019]

sociais, como intrínsecos à dinâmica do mundo. Assim, diferente da sustentabilidade que busca o equilíbrio a longo prazo com foco no esgotamento de recursos, a resiliência visa “formas de fazer os sistemas suportarem e até mesmo prosperarem em um mundo desequilibrado” (100CR). Ao mesmo tempo, a resiliência se diferencia da abordagem de redução de riscos de desastres por ser mais abrangente e integradora, na medida em que considera não apenas os efeitos das catástrofes naturais, mas também as “tendências socioeconômicas adversas” (100CR).

A resiliência urbana era descrita, portanto, como uma perspectiva “holística, integradora e proativa” que possibilita abordar concomitantemente “choques agudos” (naturais) e “estresses crônicos” (sociais), através da “elaboração de estratégias de enfrentamento e adaptação”, mas, sobretudo, de “ações transformadoras para tornar as cidades melhores, tanto para o curto e longo prazo, nos bons e maus momentos” (100CR). A entidade filantrópica compreendia por choques agudos como os “eventos individuais de desastres, tais como incêndios, terremotos e inundações” (100CR). E por “estresses crônico” os “fatores que pressionam uma cidade em sua base diária ou recorrente, como a escassez crônica de alimentos e água, sistema de transporte sobrecarregado, violência endêmica ou elevadas taxas de desemprego” (100CR).

Como mencionado, as “estratégias de enfrentamento”, “adaptações” e “transformações da cidade” são resultantes da aplicação das lentes da resiliência no desenvolvimento de um Plano Estratégico detalhado, compreendendo projetos e políticas urbanas que “abordem vários desafios enfrentados pelas cidades ao mesmo tempo” (100CR). Neste sentido, a resiliência diz respeito ao ato de planejar a cidade, considerando elementos “de interdependências e previsibilidade” (100CR).

Esta definição aplicada carrega uma concepção específica de cidade, associada ao pensamento ecológico sistêmico, a partir do qual a cidade é definida por um “conjunto de sistemas complexos que são interdependentes”. Neste sentido, a construção da resiliência almejada identificava como um primeiro momento, a “compreensão dos sistemas essenciais da cidade e as interdependências e riscos que eles podem enfrentar”. Este trabalho vai resultar no que a FR denomina de “diagnóstico” e que orienta a elaboração dos planos urbanos que respondam a premissa de adaptabilidade e crescimento independente dos desafios enfrentados. Em outras palavras, para que uma cidade se torne resiliente.

Na base de todas estas definições encontra-se o “*City Resilience Framework*”⁶⁹, uma metodologia que foi desenvolvida por uma empresa privada de design Global, a Arup, em parceria com a Fundação Rockefeller. O *Framework* foi criado a partir de pesquisas com diferentes cidades no mundo e é o método que sustenta todo o processo de desenvolvimento da estratégia do “100RC”, fornecendo uma compreensão da complexidade dos sistemas urbanos e apontando os elementos essenciais que contribuem para a resiliência de uma cidade (100CR). Neste sentido, o *Framework* identifica quais seriam as características e capacidades a serem desenvolvidas pelas cidades para se tornarem resilientes. Aponta-se um conjunto de fatores e sistemas essenciais que seriam comuns a todas as cidades e auxilia a examinar as interdependências e a definir os pontos fortes e fracos para o desenvolvimento do Plano Urbano Resiliente.

Em síntese, no *Framework*, quatro categorias são definidas como principais, são elas: Saúde e Bem-Estar; Economia e Sociedade; Infraestrutura e Meio Ambiente; Liderança e Estratégia. Para cada uma, a metodologia delimita um conjunto de objetivos essenciais a serem alcançados para que uma cidade seja considerada resiliente.

Tabela 7 - Sistemas essenciais de uma cidade resiliente.

Liderança e Estratégia	Saúde e bem-estar	Economia e Sociedade	Infraestrutura e Meio Ambiente
Processos que promovem a liderança eficaz, a tomada de decisões inclusiva, as partes interessadas capacitadas e o planejamento integrado.	Todos que vivem e trabalham na cidade têm acesso ao que precisam para sobreviver e prosperar.	Os sistemas sociais e financeiros que permitem às populações urbanas viver em paz e agir coletivamente	Os sistemas naturais e artificiais que fornecem serviços críticos, protegem e conectam ativos urbanos, permitindo o fluxo de bens, serviços e conhecimento.

Fonte: Elaboração autora a partir do documento City Resilience Framework

De modo complementar, o documento identifica sete qualidades (ou características) de sistemas resilientes: Reflexivo, Engenhoso, Inclusivo, Integrado, Robusto, Redundante, Flexível.

⁶⁹O documento pode ser acessado em <https://www.rockefellerfoundation.org/report/city-resilience-framework/> [último acesso: junho de 2024]

Tabela 8 - Dimensões de um sistema resiliente.

Reflexivo	Usando experiência passada para informar decisões futuras
Engenhoso	Reconhecer maneiras alternativas de usar recursos
Inclusive	Priorizar ampla consulta para criar um senso de propriedade compartilhada na tomada de decisão
Integrado	Reunir uma gama de sistemas e instituições distintas
Robusto	Sistemas bem concebidos, construídos e gerenciados
Redundante	Capacidade sobressalente criada propositalmente para acomodar a interrupção
Flexível	Disposição, capacidade de adotar estratégias alternativas em resposta a mudanças nas circunstâncias

Fonte: Elaboração autora a partir do documento [City Resilience Framework](#)

Deste modo, o *City Resilience Framework* (CRF) estabelece as orientações conceituais e operacionais para o desenvolvimento da Estratégia de Resiliência no âmbito do Programa 100 CR. Esta denota um processo de diagnóstico dos problemas locais relacionados com a resiliência urbana a partir do qual são desenhados projetos e iniciativas concretas com o intuito de responder a estas problemáticas. O resultado é um documento institucional que apresenta de forma articulada os principais riscos identificados e as oportunidades para solucioná-los, estruturados em torno de uma visão de resiliência da cidade que orienta a ação dos governos locais sob o prisma de uma temporalidade futura.

Na descrição da FR, a Estratégia foi apresentada como um trabalho de cerca de nove meses, envolvendo um conjunto diverso de partes interessadas para identificar as prioridades de resiliência na cidade e montar um roteiro exclusivo de iniciativas aplicáveis à realidade urbana local. A etapa inicial corresponderia à catalogação dos planos existentes; o estudo dos principais choques que a cidade enfrenta e a avaliação da capacidade da cidade para resolvê-los. A ideia é incorporar estratégias de resiliência que já existem na cidade (embora não nomeadas assim) e, ao mesmo tempo, preencher as lacunas existentes. Em síntese, a proposta era de que ocorra um alinhamento entre a ajuda oferecida (os recursos metodológicos, financeiros e humanos) pela entidade com o que já está sendo realizado nas cidades.

A entidade filantrópica define como um dos objetivos de apoiar o desenvolvimento da Estratégia em cada cidade “desencadear ação, investimentos e apoios dentro do governo da cidade e de grupos de fora” (100CR). Ao mesmo tempo em que o fomento em diversas cidades visa estabelecer a nova prática global a ser compartilhada.

6.2.4 Estruturação do Programa 100 Cidades Resilientes

O Programa 100 Cidades Resilientes se estruturou a partir de quatro pilares chaves que em conjunto constituíram os recursos principais oferecidos às cidades participantes. O primeiro deles é a figura do “Chefe de Resiliência” (CR), o qual representa um novo cargo político no âmbito dos governos locais e possui a função de coordenar o desenvolvimento da Estratégia de Resiliência. O CR representava o único recurso financeiro direto destinado pela Fundação, o qual se traduzia no pagamento de um salário mensal por cerca de dois anos. O segundo pilar era a “Plataforma de Parceiros”, uma rede de organizações do setor privado, sociedade civil, acadêmica e do setor público especializada em ferramentas e serviços voltados para a resiliência urbana. A entidade filantrópica disponibilizava o acesso a esta plataforma para que as cidades encontrassem soluções para o desenvolvimento e implementação da Estratégia de Resiliência. O terceiro recurso oferecido pelo Programa era o “Sócio Estratégico”, uma empresa de consultoria que fornece suporte técnico para o desenvolvimento da Estratégia de Resiliência. A ajuda em particular referia-se à aplicação de ferramentas metodológicas, como o *City Resilience Framework*. Por fim, as cidades participantes adquiriram status de membro da “Rede Global de Cidades Resilientes”. A participação se dava através dos Chefes de Resiliência locais e tinha o objetivo de conectá-los para compartilharem problemas e soluções enfrentados pelas cidades. A Rede de Cidades Resilientes era considerada central na missão da Fundação Rockefeller de desencadear um movimento global de práticas resilientes.

Tabela 9 - Benefícios aos finalistas do Desafio Cidades Resilientes.

Apoio financeiro para contratar um Chefe de Resiliência da Cidade;
Apoio técnico no desenvolvimento de uma estratégia holística de resiliência que reflita distintas necessidades da cidade;
Acesso à plataforma com ferramentas inovadoras para apoiar no desenvolvimento e implementação da estratégia. As ferramentas estão relacionadas a finanças inovadoras, tecnologia, infraestrutura, uso da terra, resiliência social e comunitária; e foram desenvolvidas por parceiros dos setores público e privado;
Convite para participar, na qualidade de membro, na Rede de 100 Cidades Resilientes, e compartilhar conhecimento e boas práticas no tema com outras cidades membro. O formato e valores dos prêmios serão determinados a critério da organização 100 Cidades Resilientes.

Fonte: Elaboração Própria³¹.

Tabela 10 - Critérios para se inscrever no Desafio Cidades Resilientes de 2015.

Proponente	Os proponentes das inscrições devem ser prioritariamente prefeituras locais.
	Somente uma inscrição por cidade será aceita no Desafio.
	Todos os proponentes deverão anexar uma carta de apoio do Prefeito da cidade, ou cargo equivalente, junto a sua inscrição.
	Organizações afiliadas também poderão se inscrever quando a municipalidade não puder fazer a representação por alguma questão legal. Nestes casos, os proponentes devem atender aos seguintes requisitos específicos: A cidade, definida como municipalidade, deve possuir uma população maior que 50.000 habitantes e esta deve ser governada por um prefeito ou representante executivo com atribuições equivalentes ao prefeito para governar essa população.
	Concordar com todos termos e condições legais do Desafio.
	Estar disposto a fornecer material e referências complementares caso seja solicitado pela organização 100 Cidades Resilientes ou seus parceiros que operam a edição de 2015 do Desafio.
Finalista	Compromete-se a desenvolver e implementar a estratégia de resiliência em toda cidade como parte da Rede 100 Cidades Resilientes.
	Em trabalhar com a organização 100 Cidades Resilientes e seus parceiros para utilizar o pacote de apoio financeiro e técnico para desenvolver e implementar a estratégia de resiliência;
	Poderá acessar a plataforma de serviços de apoio à implementação da estratégia;
	Poderá criar ou expandir o papel do Executivo de Resiliência da Cidade (CRO) dentro do governo municipal para atuar como assessor sênior direto do Prefeito da cidade;
	Irá participar ativamente da rede 100 Cidades Resilientes e contribuir na construção do conhecimento da mesma;
	Todas as cidades selecionadas que receberem apoio financeiro devem usar o recurso de acordo com as determinações do plano de apoio definido em conjunto com parceiros da organização 100 Cidades Resilientes, e devem colaborar para desempenhar um papel ativo na condução do movimento.
	Ficar à disposição para contato em qualquer fase do processo de avaliação e disponível para uma visita de campo caso esta seja solicitada pela organização 100 Cidades Resilientes e seus parceiros.
	Todas as propostas serão objeto de revisão e aprovação nos termos do processo de estratégia da organização 100 Cidades Resilientes.

Fonte: Elaboração Própria.

Para acessar estes recursos as cidades precisavam submeter uma candidatura a um *corpus* de jurados selecionado pela Fundação Rockefeller que julgava a adequabilidade da proposta aos objetivos e critérios do Programa. Entre os critérios de elegibilidade estava a adesão explícita do prefeito da cidade, o comprometimento em adotar a abordagem de resiliência definida pela entidade filantrópica e a incorporação de todos os pilares-chaves oferecidos pelo Programa. Abaixo uma tabela⁷⁰ com as informações disponibilizadas na ficha de inscrição de 2015.

⁷⁰ A tabela foi elaborada pela autora a partir das informações disponibilizadas.

A ficha de inscrição disponibilizava também os critérios que a entidade utiliza para avaliar se as cidades se adequam ao programa e selecioná-las como finalistas. Abaixo duas tabelas com as informações que deveriam ser atendidas pelos proponentes finalistas:

Tabela 11 - Critérios para elegibilidade no Desafio Cidades Resilientes 2015.

Expressar comprometimento com a abordagem da organização 100 Cidades Resilientes e vontade de liderar o movimento de resiliência conforme demonstrado nas respostas da ficha de inscrição;
Expor o que seriam as maiores vulnerabilidades da sua cidade;
Apresentar uma ampla base de apoio de parceiros que ajudará a cidade a alcançar a estratégia delineada no plano;
Demonstrar como a construção de resiliência na cidade será feita de forma completa.
Demonstrar que a abordagem a ser adotada na estratégia de resiliência da cidade garante a participação e engajamento das populações de baixa renda e moradores em situação de vulnerabilidade. Além disso, a abordagem deve explicitar claramente os benefícios para esses grupos;
Atender todos os requerimentos exigidos pelo Desafio
Atender a todos os requerimentos legais;
Ser bem classificado pelo painel de jurados, sendo dez a pontuação máxima, que avaliará todas propostas com base nos pontos a seguir (ver tabela 10).

Tabela 12 - Critérios de elegibilidade Desafio Cidades Resilientes 2015⁷¹.

Comprometimento	Demonstrar visão e disposição para a construção e ampliação da capacidade de resiliência de uma cidade por meio de estratégias adaptáveis, especialmente no apoio das populações em situação de pobreza e vulnerabilidade;
	Demonstrar apoio explícito da liderança máxima da cidade para participar ativamente do programa 100 Cidades Resilientes e, quando necessário, promover mudanças no governo e política para que se possa construir a resiliência;
	Demonstrar interesse expresso em apresentar soluções aos choques ou tensões ao aceitar a abordagem proposta pela organização 100 Cidades Resilientes que inclui a nomeação de um Executivo de Resiliência da Cidade (CRO) que deverá reportar diretamente ao Prefeito da cidade ou aos subordinados diretos do Prefeito;
	Demonstrar formas como a cidade pretende monitorar e desenvolver atividades, processos, serviços, etc, bem-sucedidos para desenvolver um plano de resiliência mais amplo e complete.
Capacidade de Adaptação	Apresentar evidência de mecanismos de feedback existentes ou propostas de mecanismos de feedback que tenham interlocução com diversos parceiros/públicos a fim de manter as funções essenciais da cidade;
	Ter flexibilidade para testar novas técnicas, processos, serviços ou sistemas que aumentem a capacidade da cidade para responder aos choques (ex: inundações e terremotos) e tensões crônicas (ex: violência e crime, poluição, desigualdade acentuada, escassez de energia, falta de diversidade econômica, habitação inadequada) e sair dessas situações com mais força;
	Estar de acordo em trabalhar com uma abordagem holística que vá além do desenvolvimento de resposta a desastres e planejamento de recuperação e solução das vulnerabilidades de uma cidade.
Prontidão	A cidade deve demonstrar capacidade para construir uma ampla base de apoio (ex: evidência de colaboração com outras organizações e/ou cooperação entre agências e comunicação) necessários para implementar a visão delineada, além de demonstrar que as parcerias necessárias para construir resiliência e uma estratégia para toda cidade estão em andamento;
	Mostrar viabilidade das atividades propostas incluindo a participação em um programa global, e capacidade para lidar com potenciais riscos e estratégias de mitigação com base nas lições aprendidas. Demonstrado isso, o proponente deve revelar a importância da resiliência com mais detalhes e para o contexto específico da cidade.
Liderança	As cidades enfrentam o risco ou existência significativa de choques e tensões, e modelos com capacidade de adaptação e colaboração e qualidades inovadoras são necessários para implementar novas soluções. As cidades devem ser capazes de compartilhar experiências, fortalecer esta rede e mudar rapidamente o comportamento em resposta aos mecanismos de feedback.

6.2.5 As Etapas do Programa

O processo de inscrição e seleção das cidades foi organizado em três períodos distintos. O primeiro ocorreu em dezembro de 2013, com a definição de 33 cidades que deram início ao trabalho de desenvolvimento da Estratégia de Resiliência. No final de 2014, a Fundação

⁷¹ Elaboração própria a partir das informações disponibilizadas na Ficha de Inscrição do Desafio Cidades Resilientes de 2015.

Rockefeller selecionou mais 35 cidades e, por fim, em maio de 2016 realizou a última rodada com a inclusão de mais 33 na rede de cidades resilientes. Todos envolveram a submissão e avaliação de candidaturas. Contudo, ao longo do tempo, com a experiência adquirida, a entidade ajustou alguns critérios, como será tratado mais à frente.

Ao final das três rodas, portanto, 100 cidades ao redor do mundo foram incorporadas ao Desafio de Cidades Resilientes. As quais estão distribuídas espacialmente em oito regiões e de modo assimétrico. Abaixo tabela com as cidades por regiões definidas.

Tabela 13 - Distribuição de cidades por regiões no Programa 100CR.

Região	Nº de Cidades
América do Norte	32
Ásia	17
Europa	17
América do Sul	10
África Subsaariana	09
Oriente Médio e Norte da África	5
Oceania	4
América Central e Caribe	3

Fonte: Elaboração própria a partir das informações do site oficial do “100CR”.

Figura 4– Cidades membros da rede 100CR, por rodada de seleção



Fonte: 100RC: *Catalyzing the urban resilience market*, 2017 (p.05)

Após o encerramento do Desafio Cidades Resilientes, em 2016, foi incluída a categoria de “Cidades Membros Patrocinadas” no Programa 100 Cidades Resilientes. Esta se refere à adição de novas cidades à rede global de cidades através de parcerias com entidades locais que fornecem os recursos financeiros para que o governo local desenvolva o trabalho de construção de resiliência urbana. As Cidades Patrocinadas possuem acesso tanto a metodologia do Programa quanto a Plataforma de Parceiros. Um exemplo foi a seleção de Houston em agosto de 2018, a qual recebeu financiamento da *Shell Oil Company*.

Em maio do ano de 2019, já haviam sido lançadas 58 Estratégias de Resiliência elaboradas pelas cidades membros da rede de resiliência da Fundação Rockefeller. Na América Latina, em especial, todas as cidades haviam encerrado a elaboração do Plano Urbano e entrado na fase de implementação das iniciativas definidas.

Tabela 14- Lançamento das Estratégias de Resiliência das Cidades Latino-Americanas.

Cidade	Data de Lançamento	Posição América Latina	Posição Mundial
Porto Alegre	27/01/2016	1º	4º
Rio de Janeiro	05/03/2016	2º	10º
Medellín	27/07/2016	3º	14º
Santiago do Chile	28/03/2017	4º	25º
Santa Fé	29/06/2017	5º	30º
Quito	17/10/2017	6º	34º
Cali	23/07/2018	7º	45º
Montevideo	09/10/2018	8º	49º
Buenos Aires	28/09/2018	9º	50º
Salvador	26/03/2019	10º	53º

Elaboração própria a partir das informações do site oficial do “100CR”.

Este panorama geral acerca do Programa 100CR teve como objetivo introduzir os principais elementos que caracterizam uma dinâmica de institucionalização da abordagem de resiliência compartilhada pelas cidades pesquisadas. Estes serão trabalhados com maiores detalhes nos próximos dois capítulos, os quais são dedicados a análise comparativa dos casos empíricos tendo como unidade principal de análise a Estratégia de Resiliência como processo e como produto da intervenção planejada. Como buscarei demonstrar, as orientações normativas e metodológicas, bem como os recursos financeiros, técnicos e humanos fornecidos pelo 100CR às cidades participantes da sua rede, conformam um campo de intervenção compartilhado que conecta a produção das políticas urbanas locais. É através destas conexões que as experiências locais são trazidas em conjunto para a compreensão das transformações performadas pela agenda global de resiliência urbana nos processos de urbanização contemporâneo. Nesta direção, em um primeiro momento, o olhar analítico é direcionado para o processo da estratégia de resiliência na sua dimensão de dispositivo de poder, isto é, como ponto central de uma rede de elementos heterogêneos que objetiva instituir uma mudança global na forma de pensar e governar as cidades. Portanto, o foco se direciona para os aspectos convergentes das dinâmicas locais que conformam um certo regime de verdade e conhecimento acerca das práticas urbanas. Em um segundo momento, será trabalhado questões relacionadas com a dimensão da apropriação local, tratando das articulações específicas em cada cidade, dimensão de domínios de significados.

7 ORIENTAÇÕES GLOBALIZADAS: O DISCURSO DA RESILIÊNCIA URBANA E A INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO 100CR

“O poder das palavras e os usos que dela fazem os poderes”

(Henri Acselrad, 2006)

Este capítulo apresenta a análise das principais ideias, concepções e pressupostos que sustentam a iniciativa global 100 Cidades Resilientes, ou seja, a dimensão discursiva das relações de poder no âmbito do programa de filantropia urbana global. O foco está na narrativa institucional da entidade publicizada através de textos, artigos, relatórios, pesquisas e entrevistas produzidos por seus membros e equipe de funcionários. Grande parte destes documentos institucionais foram disponibilizados na plataforma virtual oficial durante o funcionamento do programa. Complementarmente foram coletados textos em jornais e periódicos através do uso de plataformas de busca e que se referem a entrevistas e participações de membros da Fundação Rockefeller e do 100CR em cargos de presidência e direção do programa. Além disso, fez-se uso de trechos de duas entrevistas semiestruturadas com funcionários da equipe do 100RC, que ocuparam o cargo de gerentes de relacionamento na região da América Latina, o que significou um trabalho muito próximo com as cidades pesquisadas.

A coleta dos documentos foi realizada através de uma imersão no site do 100RC, em diferentes períodos, considerando os avanços nas atividades e implementação do programa nas cidades. A escala global do desafio 100CR implicou na produção de um grande volume de documentos, de modo que foi necessário realizar uma seleção que desse conta dos objetivos da pesquisa. Trabalhei analiticamente com base numa diversidade de tipos de textos publicizados e, em especial, relacionados às ideias, critérios e orientações mais estruturais da concepção e funcionamento do programa e, por outro lado, com atenção ao material referente às cidades-membro da região da América Latina.

A resiliência como um novo idioma da governança urbana emerge na confluência de dois processos principais: por um lado, o debate sobre as estratégias políticas internacionais de redução de riscos de desastres e, por outro, as discussões sobre as cidades como novas centralidades na mudança global. Assim, observa-se uma problematização em torno não apenas do aumento dos riscos, mas, sobretudo, de novos tipos de riscos que a humanidade enfrenta e

bem como uma problematização em torno da ação necessária e urgente dos governos municipais frente a administração das novas ameaças.

Como autores da literatura crítica sobre resiliência têm argumentado, o novo paradigma expressa um “novo normal” (Wakefield, 2020) caracterizado por ameaças que são de uma nova ordem, e tem a especificidade de descrever uma ordem social que está continuamente em risco de ruptura (Tierney, 2015).

O que está sendo problematizado (no discurso global das cidades resilientes), em grande medida, é uma mudança de percepção na forma como o mundo que habitamos funciona:

[...] enquanto no passado, as tecnologias de governo procuravam impedir essa ou aquela crise em específica, projetando um futuro utópico além de todas as crises, hoje o governo invoca e procura administrar um mundo inerentemente volátil no qual a crise é onipresente e vir a ser é inevitável. Por esta visão o além é adiado para sempre, e a crise não é mais aquela que deve ser repelida, eliminada ou superada, mas a que deve ser absorvida, atenuada e sobrevivida. (Wakefield; Braun, 2014, p.2)

Na medida em que a percepção sobre o mundo se transforma de uma visão estável que perseguia o equilíbrio para uma na qual o desequilíbrio torna-se inevitável, novas formas de lidar e administrar a instabilidade são reivindicadas como necessárias para garantir a existência humana.

Em grande medida, o fator que possibilitou que a resiliência tenha se tornado um paradigma generalizável de governança urbana global foram os eventos de desastres experienciados pela cidades norte-americanas de Nova Orleans (furacão Katrina) e de Nova York (tempestade Sandy) (Wakefield, 2020; Tierney, 2015). Em ambos os casos, como retratado no capítulo anterior, a Fundação Rockefeller teve um papel importante no financiamento e orientação política dos processos de reconstrução das cidades sob o signo da resiliência urbana. Duas outras dinâmicas também merecem destaque, no que diz respeito a conformação da narrativa global das cidades resilientes: o aumento da população urbana em escala mundial, de modo que as cidades passaram a ser o principal ambiente da organização da vida social, econômica e política; e a concentração do PIB mundial nas cidades - a economia global depende cada vez mais do que ocorre nas cidades (80% do PIB mundial é produzido nas cidades).

As ofertas do 100RC para as cidades são mais do que recursos e “brindes”, elas refletem uma determinada visão teórica e metodológica e se associam a objetivos estratégicos. Elas desempenham funções específicas no modelo de intervenção planejado a partir da teoria da mudança elaborada pelo 100RC (McTarnaghan; Burnett; Marx, 2022).

7.1 PROMOÇÃO DA RESILIÊNCIA COMO PARADIGMA URBANO GLOBAL

“Hoje faz cem anos que a Fundação Rockefeller abriu as suas portas com a missão de promover o bem-estar da humanidade em todo o mundo. Atualmente, esse bem-estar depende cada vez mais da nossa capacidade de nos prepararmos, suportarmos e emergirmos mais fortes dos choques e tensões do nosso mundo moderno. [...]. Com mais pessoas vivendo em regiões metropolitanas do que nunca, as cidades são fundamentais para este objetivo. No início do segundo século da Fundação Rockefeller, consideramos a resiliência urbana uma ideia cujo momento chegou. Nosso objetivo é que o Desafio Centenário de 100 Cidades Resilientes sirva como uma plataforma para ampliar a ação que vai criar um mundo mais resistente”. (Rodin, 2013⁷²)

O Programa 100CR promoveu a resiliência como um paradigma central e inevitável para a sobrevivência e prosperidade da humanidade no século XXI. A razão da resiliência ser tão necessária é explicada na narrativa do programa em função das transformações de três tendências identificadas como as principais forças que marcam as sociedades contemporâneas: urbanização, globalização e mudanças climáticas. Na convergência desses processos, novos tipos de problemas e ameaças emergem no horizonte da governança política global. Nas questões que são postas frente a este cenário duas palavras são essenciais: complexidade e incertezas. Na medida em que o mundo está se tornando cada vez mais complexo, as incertezas estão aumentando, implicando em desafios cada vez mais imprevisíveis.

A mensagem mais geral diz respeito à incapacidade de prever todos os riscos e ameaças a que estamos expostos no século XXI. Aceitar que não temos o poder de controle sobre as crises, elas irão acontecer, tanto as imagináveis quanto as ainda não imaginadas. Contudo, este não é o final da história. Não devemos nos resignar, esperar sentados pela crise que está por vir, antes devemos começar a agir já! É a possibilidade de agir sobre esta nova situação de inerente instabilidade do mundo que a resiliência é promovida como resposta. Se não podemos prever as crises, em termos de tipos, quando e intensidade, nós podemos nos preparar para elas, ou melhor nos adaptar. A resiliência é a chave para garantir a existência humana e um futuro próspero.

Em sua análise dos discursos políticos que emergiram após a tempestade Sandy em Nova York, a partir dos quais Wakefield (2020) identifica o momento em que a resiliência passa a ser traduzida de forma generalizada como um novo modo de governança inquestionável. A

⁷²Informações obtidas em: <http://www.prnewswire.com/news-releases/a-fundacao-rockefeller-lanca-desafio-para-desenvolver-uma-maior-resiliencia-em-100-cidades-ao-redor-do-mundo-207339721.html> [acessado em junho de 2016]

narrativa da resiliência se construiu, em grande medida, na contraposição dos modelos de governança moderna baseados na separação entre cidade e natureza e no pressuposto do controle e do comando. A resiliência é construída como uma solução para um “novo normal” que se qualifica centralmente na ideia de imprevisibilidade e incertezas.

Num primeiro plano, mais geral, a promoção do paradigma da resiliência se associa a uma transformação de mentalidade que orienta a construção de significados sobre a vida humana. Como dito anteriormente, o uso de metáforas como recursos para descrever e explicar a realidade não é politicamente neutro, na medida em que elas delimitam maneiras específicas de pensamento e ação sobre a realidade. Colocar o foco na resiliência urbana tem a intenção e o efeito de estruturar um ponto de vista particular sobre o que é a realidade, como ela funciona e como devemos agir sobre ela. A lente da resiliência serve para moldar mapas cognitivos e simbólicos que orientam as práticas políticas e humanas de maneira geral.

A análise dos documentos relacionados ao programa e o acompanhamento das dinâmicas nas cidades pesquisadas coloca em evidência a mobilização estratégica da metáfora de resiliência para estruturar um novo campo instrumental de orientações, financiamentos e práticas políticas, particularmente centrado nas parcerias e interações transnacionais.

Outro ponto essencial da narrativa do 100RC é a justificativa em torno do porquê das cidades, ou seja, as razões pelas quais a construção da resiliência deve se dar fundamentalmente no nível das instituições urbanas. Como aparece reiteradamente nos textos institucionais: "as cidades estão na vanguarda dos desafios e oportunidades do século XXI". Um pequeno texto publicado no 100RC produz uma síntese deste porquê:

As cidades são o ponto-chave de engajamento do *100 Resilient Cities*. Porque acreditamos que, se você deseja melhorar o bem-estar do maior número de pessoas, as cidades são o lugar para começar a construir resiliência? Aqui estão as principais razões pelas quais as cidades são tão importantes: 1. Mais da metade do mundo vive em cidades. [...]. 2. Em 2050, 70% da população mundial viverá em cidades. As pessoas estão migrando para as cidades em um ritmo crescente, com uma alta concentração de crescimento urbano ocorrendo no mundo em desenvolvimento. [...]. 3. Mais de 60% das cidades que existirão em 2050 ainda não foram construídas [...] oferecendo ampla oportunidade para construir resiliência urbana em todo o mundo [...]. 4. As cidades são o centro da civilização, da vida e do conhecimento há séculos. Filósofos, acadêmicos e escritores famosos há muito louvam as cidades como centros de cultura e criação [...]. 5. As cidades estão na vanguarda da inovação global. As cidades tornaram-se centros de partilha de conhecimento e criatividade. Mais e mais pessoas estão se mudando para as cidades, produzindo inovações surpreendentes que permitem que as cidades mantenham suas funções essenciais, apesar dessa pressão populacional cada vez maior. [...]. 6. Mais e mais cidades estão assumindo compromissos para enfrentar seus desafios de resiliência. Ao formar parcerias inovadoras com organizações como a 100RC, as cidades estão tomando medidas mensuráveis para reduzir os impactos prejudiciais dos choques agudos e estresses crônicos que as ameaçam, como crimes e violência endêmicas, enchentes e desigualdade econômica. Além dessas parcerias, cidades ao redor do mundo estão

tomando medidas significativas para enfrentar seus desafios de resiliência. [...]. O futuro do mundo depende de como as cidades gerenciarão uma série de desafios nas próximas décadas. As cidades são complexas e desafiadoras, mas oferecem oportunidades incomparáveis de inovação e crescimento.

Destaca-se aqui a ideia de que ao agir nas cidades o impacto da intervenção afeta o bem-estar de milhões de pessoas - especialmente os pobres e vulneráveis.

Outro argumento que aparece constantemente nos textos do programa 100RC a respeito das cidades como principal unidade de intervenção para a construção de resiliência é o fato de que hoje a economia mundial é "essencialmente urbana", através do dado genérico de que as "áreas urbanas respondem a 80% do PIB mundial".

Por outro lado, a necessidade da resiliência urbana é justificada em face das vulnerabilidades a que as cidades estão expostas e que podem resultar em "ruptura social, colapso físico ou privação econômica" (ARUP, 2015). Neste sentido, os textos do 100RC fazem referência ao fato de que as pressões globais - como as mudanças climáticas - reverberam diretamente na vida das pessoas e das instituições que estão nas cidades. As novas ameaças e riscos que o século XXI traz consigo estão, portanto, aumentados na escala urbana.

O mundo hoje é mais densamente povoado e mais interconectado do que nunca. Estima-se que 70% da população global viverá em áreas urbanas até 2050. As cidades são centros de inovação e prosperidade, mas carregam desproporcionalmente os impactos dos desafios do século 21, como mudanças climáticas, infraestrutura inadequada, crescimento populacional e desigualdade social e econômica. (100CR)

A ideia é de que estamos vivendo no século das cidades. No século XXI, nesse discurso, seria fundamental que as cidades operem de maneira diferente, ou seja, construam resiliência.

Por fim, outro aspecto da narrativa da importância do protagonismo das cidades na construção da resiliência se dá no contraponto da política nacional e internacional. O 100CR defende a ideia do protagonismo político das cidades na governança urbana global uma vez que as pressões afetam diretamente a vida das pessoas que estão nas cidades e os prefeitos precisam agir.

Como as cidades não podem se dar ao luxo de esperar que outros lhes deem as soluções para os problemas que seus moradores enfrentam no dia a dia, elas estão definindo suas próprias trajetórias de desenvolvimento, e os caminhos que tomarem terão consequências dramáticas. Suas decisões sobre o que priorizar politicamente, o que construir e como construir, irão repercutir globalmente, com implicações significativas para milhões de pessoas e para o planeta como um todo (Garesche, 2018)

Embora, considere que o 100CR seja parte de uma "estratégia comum" no campo da cooperação para o desenvolvimento orientada para a construção de uma agenda urbana global, a análise do discurso, instrumentos e funcionamento do 100CR não pode ser generalizada nos

termos da agenda global de resiliência urbana. Isto porque trata-se de um ponto de vista situado, ou seja, da perspectiva de uma organização internacional do setor da filantropia privada que é parte do campo de forças mais amplo da cooperação para o desenvolvimento. Conduto, compreendê-lo em sua estruturação e processo é fundamental na medida em que ele é um marco de referência global tanto política como academicamente. O programa foi uma das primeiras iniciativas em torno da implementação da agenda de resiliência urbana em escala global. O 100CR participou ativamente na construção do conceito de resiliência urbana presente na nova agenda urbana da Habitat III, resultante do processo do sistema das Nações Unidas (Mariño; Rozenblat, 2022⁷³). E foi a base empírica de muitas pesquisas acadêmicas.

Além disso, o 100CR em termos práticos foi uma intensa intervenção em diferentes cidades com o objetivo de transformar seus processos políticos de planejamento e a forma como os governos municipais operam. A questão central do projeto é a de mudar a forma de pensar e administrar as cidades a partir da metáfora da resiliência (McIntarnaghan; Burnett; Marx, 2022).

A narrativa institucional do 100CR delimita um campo discursivo e de saberes que é compartilhado pelas cidades pesquisadas. A resiliência é mobilizada como uma orientação normativa que guia os processos desencadeados nas cidades e suas estruturas. O conceito torna-se um objeto de reflexão e ação dos governos municipais e suas redes. A resiliência funciona, ainda, como um qualificador das cidades, instituições e atores, produzindo classificações e medidas sobre o que é (ou quem é) resiliente ou não.

7.2 INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

Nesta subseção, busco analisar as ofertas do 100CR para as cidades a partir da perspectiva da instrumentação da ação pública. A instrumentação da ação pública pode ser definida como “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental”. Neste sentido, a segunda parte do capítulo trata dos instrumentos projetados pela entidade filantrópica para a transformação da ação pública municipal em direção à construção da resiliência nas cidades.

⁷³ MARIÑO, Daniela; ROZENBLAT, Céline. Stakeholders' power in the networking structuration processes of the urban resilience concept in Habitat III agenda (2012-2016). *Geography and sustainability*, v. 3, issue 1. 2022.

A análise do conjunto instrumental é realizada com base na perspectiva da instrumentação pública (Lascoume; Le Galès, 2012), os quais enfatizam a dimensão política e social dos instrumentos e ferramentas governamentais. Do ponto de vista destes autores, os instrumentos utilizados pelos governos não são neutros, estando no centro da análise os efeitos dos instrumentos.

Como já explicitado, a intervenção planejada do 100CR no que diz respeito às suas cidades-membro se estruturou a partir de uma teoria da mudança que associa a necessidade de construção da resiliência a mudanças estruturais e sistêmicas nas operações dos governos e nos seus processos e práticas de planejamento. Nessa linha, seus instrumentos visam, simultaneamente, construir uma prática global de resiliência urbana e transformar as instituições no nível das cidades em direção à resiliência.

Da perspectiva do 100CR, uma das vantagens dos projetos “resilientes” é que eles se caracterizam por gerar “múltiplos benefícios”. Em termos concretos, isso significa que uma única iniciativa é desenhada para atender diferentes tipos de objetivos - sociais, econômicos e físicos -, através da conexão de domínios e setores de políticas públicas. Esta perspectiva do desenho de projetos “resilientes” é atravessada por uma lógica mercantil, expressa na relação de custo-benefício e da eficácia de se investir em iniciativas de construção de resiliência.

Essa lógica pode ser identificada em uma das respostas que a entidade fornece na plataforma virtual na sessão das perguntas frequentes sobre os programas:

[...] a resiliência oferece uma maneira de maximizar o benefício para o custo, permitindo que os governos gastem os seus recursos da melhor forma possível, o que é importante em um momento de austeridade e cortes no orçamento fiscal. Ao trabalhar em todos os setores do governo, uma parte importante do trabalho de um chefe oficial de resiliência será o de garantir que as cidades estão recebendo o máximo proveito de tudo o que fazem, e que cada projeto ou iniciativa que o governo se envolve tem mais do que um benefício. [...] Dessa forma, podemos realizar muitos objetivos com um projeto, economizando tempo, dinheiro e esforço no processo. Em outras palavras, um chefe oficial de resiliência é uma ferramenta perfeita para uma época de austeridade. (100CR)

Em termos teóricos, o 100CR promoveu a resiliência como um conceito “holístico” que se caracteriza por abranger diferentes domínios - físico, social e econômico - de resiliência e suas interconexões. Na sua narrativa, esta abordagem mais ampla se diferencia do senso comum sobre resiliência que tende a considerar a resiliência em termos físicos e climáticos.

Um primeiro instrumento desenvolvido pelo 100CR para a elaboração de programas resilientes é a criação do *Chief Resilient Officer* (CRO), isto é, o cargo de diretor de resiliência local. Esse ator tem uma função central na implementação do programa nas cidades, na medida em que ele é o responsável no âmbito local pela interação com a rede internacional do programa

e, ao mesmo tempo, com a rede de atores locais e, sobretudo, com os representantes principais do executivo municipal. O “diretor de resiliência” é o responsável por coordenar o processo da estratégia, por estabelecer relações com o parceiro estratégico e os parceiros de plataforma, e é também o representante local na rede global de cidades resilientes.

Nos termos da mudança institucional, o cargo de diretor de resiliência foi idealizado como uma nova posição na hierarquia da administração pública municipal, uma posição de alto nível, com estreita relação com o executivo municipal, ou seja, com capacidade e autoridade para a tomada de decisão; e como uma nova função específica de coordenação de recursos, interesses e atores tanto interna como externamente. O objetivo do 100CR com o *CRO* é o de promover mudanças na estrutura organizacional e na forma dos governos municipais operarem nos domínios políticos, econômicos e sociais. O *CRO* foi concebido como um instrumento central da governança de resiliência nas cidades. Como um conceito ele “reflete uma compreensão das cidades como sistemas complexos de atores e sistemas que precisam de melhor conectividade e uma estrutura para ação coletiva para construir resiliência urbana” (Burnett; Marx, 2022).

A especificidade do papel do *CRO* na estrutura governamental é o escopo das suas responsabilidades. Ele deve trabalhar com todos os departamentos governamentais para ajudá-los a identificar e institucionalizar princípios de resiliência sob suas respectivas atribuições e colaborar em seu trabalho (Burnett; Marx, 2022). Assim, trata-se de um papel com demandas transversais.

O 100RC imaginou que o local ideal para o *CRO* seria como um funcionário de nível sênior, subordinado diretamente ao prefeito ou gerente municipal, ou no máximo dois graus de separação do executivo municipal. (Burnett; Marx, 2022).

O segundo instrumento central no modelo de intervenção do 100CR para a construção de resiliência são as chamadas Estratégias de Resiliência. Elas dizem respeito ao compromisso assumido pelas cidades com o programa 100CR. Ao final da participação, as cidades precisam entregar um documento com o resultado do processo de planejamento. Neste sentido, a elaboração da Estratégia local delimita o processo de implementação do programa 100CR nas cidades. Toda a dinâmica do programa se desenrola em torno da elaboração deste plano. O processo da Estratégia catalisa as atividades e ações em torno da resiliência urbana. Assim, a elaboração da Estratégia foi pensada como o processo através do qual os governos municipais integrariam a abordagem de resiliência no planejamento urbano incorporando os princípios e práticas de resiliência.

Concretamente, a elaboração da estratégia correspondia a um processo padrão estruturado em torno de um quadro específico (o *City Resilience Framework*) que definia o que é a resiliência das cidades e quais os principais fatores que influenciam para a construção de uma cidade resiliente. Além disso, a construção das estratégias se relacionava com o debate conceitual da resiliência multidimensional aplicando-se essa estrutura conceitual à elaboração de projetos e iniciativas que sejam consideradas resilientes. No discurso do 100CR, a elaboração das estratégias é promovida como um processo que ajuda as cidades a entenderem suas complexidades, seus riscos, suas capacidades, pontos fortes, priorizar iniciativas, tomar decisões confiáveis e eficientes, definir projetos implementáveis / acionáveis, atrair investimento e agir.

As Estratégias também estão diretamente relacionadas com os parceiros de plataforma, na medida em que eles são vistos como fornecendo serviços, ferramentas e soluções de resiliência para as cidades - ou criando aquilo que as cidades necessitariam. Nelas, há a percepção de um “mercado de iniciativas de resiliência”. A entidade promove os projetos definidos nas cidades para atrair investidores e financiamento para implementação. Em termos dos projetos e seus alegados múltiplos benefícios (custo-benefício / lógica de mercado / eficiência) há uma certa ideia de gestão da escassez de recursos públicos, ou seja, desenvolver uma mentalidade e uma prática governamental que elabora projetos que possam dar conta de diferentes objetivos. Sobre o papel da plataforma de serviços no 100CR:

É uma parceria em que as empresas vão dar um serviço, que para elas é, que assim a gente pode monetizar, mas é um serviço *pro bono*, e que claro a ideia é que eles possam aprender com a cidade, gerar novos negócios, poder depois criar novos serviços de resiliência. Porque o nosso Programa, ele tem também duas frentes, uma é mudar as cidades, como elas governam, como elas atuam, mas, outra também é mudar o mercado, para que o mercado também comece a oferecer grandes serviços de resiliência né. (DR 2 - AL)

A ideia mais geral em torno da elaboração das Estratégias de Resiliência pelas cidades é, em primeiro lugar, desencadear um processo político no âmbito local para a integração de princípios, valores e ferramentas de construção de resiliência nas práticas de planejamento dos governos municipais. Em segundo lugar, as Estratégias, do ponto de vista dos seus resultados, são entendidas como um plano institucional que congrega um conjunto de iniciativas e projetos “resilientes”, ou seja, que tem por objetivo construir e/ou fortalecer capacidades de resiliência urbana local. Em termos pragmáticos, as Estratégias visam estimular a ação e investimentos nas cidades, atraindo recursos de diversos atores e setores para a implementação das iniciativas prioritizadas.

Assim, a Estratégia de Resiliência foi concebida com uma dupla função: 1) como um processo através do qual os conceitos e princípios associados à resiliência são integrados nos processos e práticas de planejamento governamentais, bem como disseminados na sociedade local; e, 2) como um documento institucional que associa objetivos e metas de construção de resiliência com iniciativas concretas para a implementação. Destaca-se ainda a dimensão internacional das estratégias de resiliência, na medida em que visam promover as experiências locais e a captação de recursos e financiamentos internacionais para a execução dos projetos.

A elaboração da Estratégia de Resiliência é, portanto, a atividade central da dinâmica de implementação do programa 100CR nas cidades. Durante um período de cerca de um ano, as redes locais formadas em torno do *CRO* dedicam-se a produzir este plano estratégico da cidade através de parcerias com a rede internacional. A elaboração da estratégia de resiliência corresponde a um processo semiestruturado, organizado a partir de um quadro conceitual-metodológico particular, com um cronograma de ações e atividades pré-definidas, com etapas causais.

A primeira fase da elaboração da estratégia é a realização de um “diagnóstico” de resiliência da cidade. A segunda fase é a elaboração da estratégia e de suas iniciativas. Por fim, com o lançamento da Estratégia, os programas de resiliência local entram na fase de implementação dos projetos e iniciativas desenhados para a construção de resiliência.

No processo da elaboração das estratégias de resiliência nas cidades-membro a ferramenta central é o *City Resilience Framework* (Quadro de Resiliência das Cidades), o terceiro instrumento central para implementação do 100CR. O *CRF* é definido como:

Um quadro único desenvolvido por Arup e apoiado pela Fundação Rockefeller, baseado em extensa pesquisa nas cidades. Ele sustenta o processo de desenvolvimento da estratégia “100RC” como um método para compreender a complexidade dos sistemas urbanos e dos condutores que contribuem para a resiliência de uma cidade. (ARUP, 2015)

A ferramenta *CRF* foi o ponto de partida metodológico para a operacionalização da resiliência nas cidades. O *CRF* define as capacidades, os atributos e as qualidades de uma cidade resiliente. Apresenta um conjunto comum de fatores e sistemas que aumentam a capacidade de uma cidade para sobreviver, se adaptar e crescer diante de qualquer adversidade. Descrito como uma lente para compreender a complexidade das cidades, ele identifica dimensões/objetivos necessários para sua resiliência das cidades. As cidades deveriam aprender a se adaptar e prosperar diante desses diversos desafios. Munidos desse conhecimento, governos, doadores,

investidores, formuladores de políticas e o setor privado poderão desenvolver estratégias eficazes para promover cidades mais resilientes.

7.3 ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO DE RESILIÊNCIA URBANA DO 100CR

A narrativa do 100CR produz uma imagem generalizada tanto acerca das vulnerabilidades quanto do protagonismo político e econômico das cidades, trazendo todas para um mesmo patamar de condicionalidades. A apropriação do conceito de resiliência urbana, como objetivo estratégico do Programa 100CR, é central neste diagnóstico, pois ela opera sobre as capacidades de lidar com perturbações em sistemas, o que significa, quando aplicado às instituições humanas e de governança, modos de responder positivamente a circunstâncias de adversidade. Neste contexto de sentido, a mobilização do conceito é traduzida como a possibilidade de intervir e controlar o imprevisível construindo um ambiente seguro para a sobrevivência e desenvolvimento da vida humana. A construção deste pensamento lógico pode ser identificada no trecho abaixo, veiculado na plataforma oficial do Programa 100CR:

Não podemos prever a próxima perturbação ou catástrofe. Mas nós podemos controlar como nós respondemos a esses desafios. Podemos nos adaptar aos choques e tensões do nosso mundo e transformá-los em oportunidades de crescimento (100CR).

Como explicitado acima, o conceito de resiliência urbana expressa o intento de adaptação das cidades frente a uma realidade em que os choques e tensões são normalizados como fatores inextrincável da dinâmica do mundo. Deste modo, a mobilização do conceito de resiliência se direciona para intervir nos modos de pensar, agir e se comportar de pessoas, organizações e instituições. Tornar as cidades resilientes é, assim, a chave do problema sobre como governar esta totalidade interdependente e vulnerável.

Uma das consequências deste regime de pensamento é produzir uma realidade homogênea compartilhada que coloca todas as cidades – e pessoas – em um mesmo contexto de ação e reação. Em outros termos, todos estamos igualmente nesta condição de vulnerabilidade permanente e, conseqüentemente, todos devemos agir para atenuá-las, administrá-las e controlá-las. Este pressuposto da necessidade de ação na sua dimensão de coletividade humana articulado na construção da resiliência como princípio de sobrevivência futura instituí a perspectiva de um todo coeso em interação que age buscando atingir o mesmo objetivo. Cria-se assim um espaço possível de intervenção /uniformização do pensamento e de práticas políticas.

No âmbito do Programa 100CR, a apropriação do conceito de resiliência performa uma narrativa lógica específica que articula as noções de riscos e oportunidades. Neste sentido, a percepção de que estamos em risco é transladada para a visão de um campo aberto de oportunidades de crescimento. Assim, a crise climática é considerada sob o ângulo das estratégias “plausíveis”, ou seja, suscetíveis de fazerem dela uma nova fonte de lucro para as cidades (Stengers, 2015, p.43).

Este fato se expressa, particularmente através do que é denominado pelo 100CR de “dividendos de resiliência”. O dividendo resiliência é entendido, pelo 100CR, como o retorno sobre os investimentos de resiliência, quer se trate de um retorno financeiro, ou de retornos mais qualitativos, tais como a desigualdade reduzida ou aumentada a coesão social. Em síntese, o dividendo expressa a ideia de uma “mentalidade de resiliência” que percebe os benefícios em tempos de crise, mas também em momentos normais (100RESILIENT CITIES).

No sentido analítico do dispositivo, a apropriação do conceito de resiliência urbana em uma narrativa específica como objetivo estratégico de intervenção urbana para responder a estas problemáticas é o que cria o vínculo entre um conjunto diverso de práticas, instituições, atores em um sistema de correlação (Braun, 2014). É necessário olhar, portanto, para a sua dimensão conceitual e operacional e os arranjos que são desenhados, atentando para os seus efeitos.

Em termos conceituais gerais, o conceito de resiliência é definido como “a capacidade de indivíduos, comunidades, instituições, empresas e sistemas dentro de uma cidade para sobreviver, adaptar e crescer, não importa que tipo de tensões crônicas e choques agudos que experimentam” (100 RESILIENT CITIES). Abaixo, o trecho da entrevista com a Diretora Associada para América Latina do 100CR explica esta definição institucional a partir do caso concreto de Nova Orleans frente ao furacão Katrina:

Bom, grosso modo, a gente define resiliência urbana como a capacidade do sistema, do indivíduo, da sociedade, dos seus governos de receber um impacto, receber um choque, sobreviver, se adaptar e crescer. Ou seja, sair melhor do que estava. Dentro disso eu te dou um exemplo de New Orleans há dez anos a gente teve o Katrina, há doze anos. A cidade não estava, não era resiliente. Ela não estava preparada para receber o impacto dessa maneira, então, ela precisou passar 10 anos se reconstruindo, mudando a sua maneira de governar, criando políticas de gestão de risco, políticas ambientais, políticas de proteção da água, políticas de coesão social e para combater a desigualdade econômica, social, e hoje, se a gente tivesse um novo desastre como foi o Katrina, como foi o furacão que aconteceu lá, a cidade estaria muito melhor preparada para receber este impacto, sobreviver, se adaptar e crescer. Então, para isso um pouco que a gente chama de resiliência e por isso que a gente trabalha com esses dois conceitos de choque e estresse. (DR 2 - AL)

Dois aspectos da fala da Diretora se destacam. Em primeiro lugar, a sobrevivência e o crescimento frente à inevitabilidade dos riscos é uma questão de adaptação cultural e política.

Ou seja, a resiliência performa uma visão antropocêntrica que credita a mudança sociocultural e política planejada a capacidade de “absorver os impactos, recuperar-se e ainda sair melhor do que estávamos”. Assim, se o Katrina devastou Nova Orleans foi, sobretudo, pela forma como aquela sociedade estava organizada. Evitar uma Nova Orleans planetária requer, portanto, modificar as relações e ações que são estabelecidas em e entre diferentes domínios - cultural, social, político, econômico e ambiental -, através da mudança na forma como fazemos política e planejamos as cidades. Esse fazer político implica em tornar os riscos e vulnerabilidades componentes essenciais de como as políticas governamentais são pensadas e elaboradas e organizam o território urbano.

Em segundo, observa-se a centralidade das noções de choques agudos e tensões crônicas na estruturação da abordagem específica do 100CR como parâmetros de referência ao qual a construção de resiliência se torna necessária, ao mesmo tempo em que abre a possibilidade de intervenção concreta. De maneira geral, estas categorias determinam os tipos de riscos, a escala, temporalidade e domínio que as cidades e organizações, instituições e pessoas estão submetidos. De modo específico, elas se diferenciam pela forma como são qualificadas: os choques são agudos e os estresses são crônicos. Esta qualificação abrange, assim, eventos repentinos que são, em grande medida, imprevisíveis e inevitáveis (tanto desastres naturais quanto humanos) e situações recorrentes ou cíclicas que fazem parte do dia a dia de uma cidade. Novamente na entrevista com a Diretora, ela explica com exemplos práticas a visão institucional acerca destas noções:

Choque é um desastre, é muito fácil de você nomear, é um terremoto, eu moro na cidade do México. Como brasileira eu nunca sofri um terremoto, mas, eu tava lá o ano passado e assim, então assim os choques são os terremotos, é uma manifestação muito violenta, é uma chacina, é uma crise econômica, por exemplo como a gente viveu no Brasil nos últimos anos, isso é um choque. O estresse, e aí a gente faz uma analogia com a pessoa, por exemplo. O estresse são aquelas coisas que vão minando a saúde da cidade, é o trânsito, é a contaminação da água, é a desigualdade social, é a violência constante, que são coisas que, não pequenas, mas que são constantes e menores do que o impacto profundo, mas que vão debilitando a saúde da cidade que quando ela tem um choque ela não consegue sobreviver. É a mesma coisa conosco, assim, se a gente tá saudável, comer bem, descansar, faz exercícios, etc., quando a gente sofre um acidente ou é contaminado com algum vírus, a gente consegue sobreviver, se adaptar, crescer. A gente consegue ficar bem, porque a gente já tem um estilo de vida, ou uma saúde debilitada, quando existe esse choque, quando você recebe esse acidente, você tem muito mais dificuldade em se curar, em melhorar. (DR 2 - AL)

Esta distinção conceitual é importante operacionalmente porque possibilita mapear e classificar os riscos e vulnerabilidades aos quais as cidades estão expostas de modo a fornecer dados para informar o planejamento das ações para cada caso.

Um dos efeitos que esta distinção conceitual opera em termos de perspectiva normativa é ampliar a noção de riscos aos quais a humanidade está submetida para abranger todo tipo de ameaça - das catástrofes ambientais aos problemas sociais e econômicos. Assim, terremotos e furacões são trazidos juntos com violência, desigualdade social e contaminação da água – para citar alguns. A relação específica estabelecida entre o ambiental e o social e a amplitude da perspectiva transforma processos estruturais históricos em fatores de vulnerabilidade que colocam as sociedades em risco. Em outros termos poderíamos dizer que a partir desta visão a desigualdade socioeconômica, por exemplo, passa a ser lida prioritariamente não mais como um problema de justiça social, mas, da ordem de um problema maior: os riscos que ela representa para a sobrevivência humana.

Este alinhamento entre tipos distintos de ameaças é constantemente reiterado como uma das especificidades que caracteriza a perspectiva da resiliência urbana como pensamento para construir respostas em relação às abordagens de gestão de riscos e adaptação às mudanças climáticas:

No contexto das cidades, a resiliência ajudou a colmatar o fosso entre a redução do risco de catástrofes e a adaptação às alterações climáticas. Afasta-se da gestão tradicional dos riscos de catástrofes, que se baseia em avaliações de risco relacionadas com perigos específicos. Em vez disso, aceita a possibilidade de que uma ampla gama de eventos disruptivos - tanto tensões quanto choques - possa ocorrer, mas não seja necessariamente previsível. A resiliência concentra-se em melhorar o desempenho de um sistema em face de múltiplos perigos, em vez de prevenir ou mitigar a perda de ativos devido a eventos específicos. (ARUP, 2015).

O que eu sinto que na verdade seja diferente de outras instituições é justamente esse olhar holístico. [...] Ao passo que, por exemplo, o C40 e o ICLEI[3], que são redes que tem muito a ver com o clima tem uma agenda mais específica, e a gente tenta ser um guarda-chuva e tem todos esses traços né, clima, risco, diversidade, desigualdade social, enfim. (DR 2 - AL)

Aqui outras duas noções que compõem a abordagem da resiliência urbana estão diretamente relacionadas a como a ideia de choques agudos e tensões crônicas são construídas: abrangência e holismo. O conceito de resiliência mobilizado pelo 100CR é apropriado da ciência ecológica, baseada no pensamento sistêmico complexo, o qual é traduzido para o contexto urbano. Neste sentido, noções, como interdependência entre sistemas, relações de causa e efeito identificáveis, processos dinâmicos e imprevisíveis, são reelaboradas e preenchidas com todas as questões consideradas prioritárias para as sociedades do século XXI, conformando a lógica “guarda-chuva” acerca das ameaças, riscos e vulnerabilidades humanas.

Por fim, o delineamento desta lógica conceitual específica atribui a resiliência urbana o sentido de enfoque inovador na forma de governar as cidades. Esta dimensão é ressaltada no

relato da Diretora do 100CR acerca dos critérios de seleção das cidades para participarem do Programa:

[...] e uma das coisas que a gente busca nessas cidades, um entendimento de que resiliência é mais do que gestão de risco, é mais do que desastres, que resiliência é muito mais uma nova forma de governar, do que necessariamente gestão de emergência, gestão de desastre, gestão de risco. Então, isso é uma das coisas que a gente procurou nessas cidades, que a gente olhou um pouco por essas. (DR 2 - AL)

Ao explorar com mais detalhes esta dimensão governamental da resiliência urbana, a transversalidade como mecanismo de governo é descrita como um modo de desenhar projetos urbanos. Estes projetos resilientes caracterizam-se por aglutinar em uma mesma iniciativa valores, objetivos, ações e atores que impactem diversas áreas e domínios ao mesmo tempo, isto é, que eles possam responder a um conjunto de demandas sociais, ambientais, econômicas e físicas:

Eu acho que o eixo central da resiliência é a transversalidade. É você de fato pensar em projetos e iniciativas que sejam com múltiplos benefícios. A gente tem muito, principalmente no Brasil, na América Latina, a gente tem muita dificuldade em trabalhar de uma maneira mais coordenada dentro dos governos, né. O secretário de transporte tem o seu orçamento, tem o seu objetivo, tem a sua pauta. O secretário de desenvolvimento urbano também, tem o seu orçamento, tem a sua equipe. Também o secretário de educação é outra coisa, mas quando a gente pensa, por exemplo, na criação, por exemplo, de um sistema de metrô. E a gente pensa que cada estação deveria [...] gerar emprego, educação, comércio, então assim, o cara de transporte deveria estar falando com o cara do desenvolvimento urbano, né, para que a gente possa fazer uma lei de saneamento ao redor da estação de metrô e [...] dar incentivo para que empresas e residências possam se instalar ali, ao mesmo tempo em que a gente deveria criar atrações culturais e educacionais para que as pessoas que vão trabalhar também tenham ali essa oferta cultural e educacional para eles ou pros seus filhos, por exemplo. Então, assim, para nós, um projeto ele é realmente resiliente quando ele tem esses múltiplos benefícios, quando ele atinge diversas áreas da cidade, não necessariamente no território, mas quando ele atinge diversos sistemas vamos dizer assim. (DR 2 - AL)

A produção destes projetos com múltiplos benefícios requer um trabalho coordenado entre uma multiplicidade de atores, tanto interna quanto externamente as administrações públicas. Neste ponto atua a figura do chefe do resiliência que institui uma nova posição e função dentro dos governos municipais que possibilita que as mudanças ocorram. É ele, através do objetivo de coordenação do processo de desenvolvimento da Estratégia de Resiliência, que estabelece a interface para que os fluxos entre atores e instituições em distintas escalas possam ocorrer.

Então para nós, assim, por que que a gente leva tão a sério essa questão de criar um escritório de resiliência, de ter uma pessoa dentro do governo, porque a gente acredita que a mudança tem que ser dentro do governo também. Então, por exemplo, hoje a gente tem um prefeito novo, ele não chega e olha a pasta de secretário que ele tem e

fala assim “bom, eu não preciso de um secretário de educação”, ele não fala isso, ele sabe da importância e do valor que existe um secretário de educação. O nosso intuito é ao financiar esse CRO ou esse escritório de resiliência por dois anos, o prefeito vai falar assim “nossa, eu não posso perder essa pessoa, porque essa pessoa me aconselha a trabalhar de uma maneira integrada, com todos os outros secretários e a criar projetos que tenham múltiplos benefícios, que atendam aos diferentes estresse e choques, os diferentes desafios que a cidade tem”. Então, o CRO, para nós, é o agente dessa mudança dentro do governo (DR 2 - AL).

Como agente de mudança no governo do urbano, o Chefe de resiliência requer um perfil específico que tem como característica principal a capacidade de transitar por entre distintos setores, governamentais e sociais, e escalas (local, regional e internacional) e estabelecer a conexão entre eles. Deste modo, ele cumpre um papel político de articulação interna e externa, mediando e ajustando os interesses, demandas, projetos e recursos diversos (DR 2 - AL).

[...] uma coisa que a gente busca muito também quando a gente está selecionando as cidades é um compromisso do prefeito e da prefeita de realmente empoderar essa pessoa para que ela tenha flexibilidade para trabalhar com diferentes atores (DR 2 - AL).

O papel do CRO corresponde, assim, ao instrumento de governança fundamental do modelo global de resiliência urbana proposto e difundido pelo 100CR.

PARTE IV – AS CIDADES NO 100CR

8 SINGULARIDADES INTERCONECTADAS: INSTITUCIONALIZANDO A RESILIÊNCIA URBANA NAS CIDADES LATINO-AMERICANAS

Este capítulo é dedicado a descrever analiticamente as experiências das cidades investigadas no “Desafio Cidades Resilientes” (doravante “Desafio”), e apontar as conexões urbanas e resultados singularidades identificados pela pesquisa de tese. Cabe recordar aqui que o “Desafio” corresponde ao período da inscrição das cidades no programa até o evento de lançamento das estratégias locais de resiliência urbana. O centro está no processo desencadeado no âmbito local a partir da elaboração das estratégias, instrumento promovido pelo 100CR como mecanismo principal para a mudança na gestão e planejamento das suas cidades-membros.

Inicialmente é apresentado o caso de Porto Alegre no “Desafio”, seguido dos casos das cidades argentinas de Buenos Aires e Santa Fé. Nesta parte são descritas as redes locais formadas em torno dos projetos de resiliência local, os principais mecanismos institucionais e instâncias de articulação de atores, participação e tomada de decisão, os aspectos centrais que estruturam as narrativas de cidade resiliente das cidades investigadas, a disseminação da agenda de resiliência urbana no âmbito local, os desafios identificados pelos atores. Por fim, apresenta-se os principais resultados das estratégias de resiliência de Porto Alegre, Buenos Aires e Santa Fé.

8.1 O “DESAFIO 100 CIDADES RESILIENTES” EM PORTO ALEGRE

Porto Alegre foi uma cidade piloto para gente, uma cidade laboratório vamos dizer assim. A gente estava trabalhando com Porto Alegre ao mesmo tempo em que estava criando este programa, né, não só Porto Alegre, mas esse primeiro terço de cidade (Trecho entrevista: Diretora Associada para a América Latina 100CR, 2018)

Porto Alegre se integrou à rede global de “100 cidades resilientes”, no final do ano de 2013, sendo uma das primeiras cidades a ser selecionada como membro do Programa 100CR. A interação com a entidade internacional se caracterizou por um processo de aprendizado mútuo entre as partes. Ambas estavam iniciando os primeiros passos na prática de planejar uma estratégia de resiliência tal qual proposto pela abordagem do 100CR. Como explicita o trecho acima, a dinâmica da institucionalização da agenda de resiliência em Porto Alegre ocorreu

concomitantemente a criação do Programa, isto é, das definições acerca dos sócios estratégicos para a região, dos parceiros da plataforma e, sobretudo, do conceito de resiliência e a sua operacionalização. O processo na cidade figurou, assim, como uma espécie de experimento do governo do urbano resiliente sob as lentes do novo modelo da filantropia urbana internacional da Fundação Rockefeller.

Da dimensão das orientações internacionais, o 100CR designou um gerente de relacionamento, Aaron Spencer, para auxiliar no processo de planejamento da estratégia de resiliência de Porto Alegre, de modo a alinhar os objetivos e a abordagem do programa global com a agenda política local. Este funcionário da rede internacional atuou durante os anos de 2013 e 2016, em todas as cidades do eixo da América Latina e desempenhou também a função de “exportar” as experiências entre as cidades-membro da rede global. Além dele, foi disponibilizada uma empresa de consultoria global, com sede na cidade brasileira de São Paulo, a Accenture, tendo em vista a aplicação da abordagem de resiliência promovida pelo 100CR, na realização de um diagnóstico de resiliência da cidade.

No que diz respeito ao contexto local, a proposição da cidade como membro da rede do 100CR foi realizada em 2013, durante a gestão política de José Fortunati (PDT), o qual tinha como seu vice, Sebastião Melo (Movimento Democrático Brasileiro - MDB), coalizão que permaneceu até o final do ano de 2016. De acordo com o então Prefeito:

Eu participei das principais reuniões, participei ativamente de todas elas, indo para as reuniões, defendendo conceito, dando para a Fundação Rockefeller esta garantia de que o Poder Público estava engajado, de que o prefeito estava pessoalmente engajado porque tem uma coisa interessante,..., tem vários projetos que a gente acabou consolidando em Porto Alegre e depois de consolidados todos eles diziam uma coisa: a participação do prefeito foi fundamental porque nos deu a garantia de que não era um setor da prefeitura, um setor da sociedade estavam interessados mas era o coordenador mor, que tinha responsabilidade maior que estava realmente empenhado em fazer com que as coisas acontecessem. Então eu tendo esta compreensão, e pela importância do projeto, do que ele significava para a cidade, eu não poderia simplesmente designar uma equipe e me abster de uma participação mais ativa. Eu procurei em todas as fases, em todas mesmo, não do cotidiano porque isso era impossível, mas os momentos onde a presença do prefeito era importante lá eu estava presente dando meu depoimento. (Trecho entrevista: P, 2018).

O principal ator político local articulador do processo foi Cesar Busatto⁷⁴, que na época era o secretário da Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL), o qual, seguindo a metodologia do programa filantrópico, foi designado por Fortunati como o chefe de resiliência da cidade. Com efeito, em Porto Alegre a rede de atores políticos que se formou em torno do

⁷⁴ César Busatto faleceu em agosto de 2018, durante o período que estavam sendo realizadas as entrevistas para esta tese.

projeto de resiliência da cidade esteve diretamente vinculada à trajetória política e institucional de Busatto.

Criou-se, então, um Escritório de Resiliência local a partir do qual o processo local de elaboração da estratégia de resiliência da cidade foi desencadeado. A coordenação do Escritório de Resiliência ficou a cargo do que se denominou de “Núcleo Estratégico”, ou seja, a equipe de resiliência local, a qual teve na sua composição representações do setor governamental, da sociedade civil e da universidade.

Os setores do poder executivo municipal que participaram do Núcleo Estratégico do Projeto de Resiliência foram, além da Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL), a Gerência de Relações Internacionais (GRI), o Gabinete de Inovação e Tecnologia (Inovapoa) e o Gabinete de Defesa Civil (GADEC). Todos estiveram envolvidos desde a formulação do projeto de candidatura. Este inicialmente foi inscrito pela coordenadora da gerência de relações internacionais da época, contudo, o projeto final que legou a seleção da cidade no 100CR foi articulado e coordenado, em particular, a partir da coordenação do Inovapoa.

Quando eu mapeei este projeto inclusive o InovaPoa entendeu que nem seria da gerência do InovaPoa. Eles diziam, pô, isso não é aqui, essa coisa de comunidades, essas coisas que tu faz, isso é lá da governança, que na verdade era a minha origem, que eu sou professora. Então, eu fazia ali porque como era considerado inovador, e eu trazia também a questão da tecnologia social porque eu tinha que trazer algum conceito que aproximasse, né, então ficou ali. [...]. E aí aos poucos se provou que não, que ele era um projeto também da Secretaria de Governança, do Gabinete da Defesa Civil e sim, da Coordenação de Inovação. Então o InovaPoa, junto com a Defesa Civil e a Secretaria de Governança foram o tripé dos setores da prefeitura que coordenaram a implementação da estratégia. Desde o início foram esses três: Secretaria de Governança, o Gabinete de Inovação e o Gabinete de Defesa Civil. (Trecho entrevista: NE1-PR, 2018)

A SMGL foi criada pela lei nº 11.400/2012, na administração centralizada do município, tendo por finalidades básicas, de acordo com o art. 9º: a gestão dos processos de governança solidária local; a gestão dos processos vinculados ao ciclo anual de operação do Orçamento Participativo e outras formas de democracia participativa local; e a relação com os conselhos municipais. Além do Secretário Busatto, teve participação ativa um assessor de comunicação vinculado a SMGL, que ocupou o cargo de gerente de comunicação do Projeto de Resiliência de Porto Alegre.

A Gerência de Relações Internacionais era uma unidade de trabalho subordinada à SMGL (decreto 18.162/13, art. 21). Os servidores deste setor tiveram papel importante na inscrição da cidade no programa filantrópico e como ponto de contato com a Fundação Rockefeller e a rede internacional do 100CR.

Já o Gabinete de Inovação e Tecnologia (Inovapoa⁷⁵) e o Gabinete de Defesa Civil (GADEC⁷⁶) eram órgãos vinculados ao Gabinete do Prefeito. O Inovapoa tinha, dentre as suas responsabilidades, a função de “elaborar, propor e executar políticas públicas e estratégia de incentivo e desenvolvimento científico e tecnológico no município de Porto Alegre”, bem como “estimular e apoiar a interação entre as empresas, governos e universidades no estabelecimento de parcerias nos níveis municipal, estadual, federal e internacional”. (PMPA, 2017, p. 15⁷⁷). Do setor a servidora que participou atuou como secretária executiva do projeto, dando suporte direto ao chefe de resiliência da cidade.

Já o GADEC tinha por competência planejar e implementar “atividades de Defesa Civil no Município e os respectivos encaminhamentos em âmbito municipal, estadual e federal, assim como realiza ações integradas com órgãos públicos, organizações não governamentais e a comunidade”. (PMPA, 2017, p. 15). Da Defesa Civil fizeram parte da rede local integrantes do Grupo de Primeira Abordagem. A atuação deles esteve associada ao trabalho cotidiano de atendimento e prevenção de emergência que o órgão institucional já realizava. Neste sentido, duas características interrelacionadas cumprem papel relevante no processo: o conhecimento acumulado acerca das situações consideradas de risco e vulnerabilidade e a relação de proximidade com as comunidades, particularmente, com as que vivem nas áreas mais periféricas da cidade.

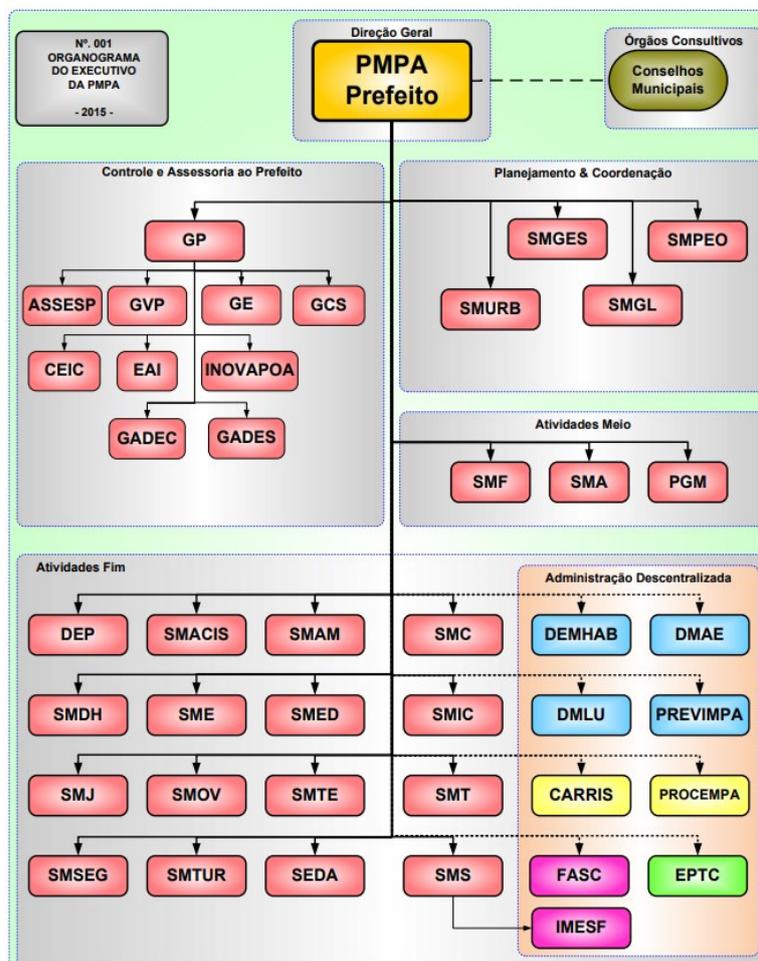
[...] desde o início a Defesa Civil estava integrada, até usando como base para este pré-projeto aquela parte que a gente estava na parte de prevenção, que a gente costumava fazer reuniões nas localidades, nos bairros né, com o pessoal da periferia, onde tinha efetivamente as áreas de risco, nestas áreas onde normalmente acontecem desastres. Então nessas áreas, como a gente já tem mapeadas, 108 áreas na cidade, então a gente tinha algumas áreas que eram mais suscetíveis a isso, então a gente já costumava fazer reuniões sobre isso, tipo no Arquipélago, tipo os Morros da Leste, ali no Partenon. Então, a gente já tem lá o pessoal da comunidade. (Trecho entrevista: NE2-PR, 2018).

⁷⁵ O Inovapoa foi criado pela lei nº 9.735/2009.

⁷⁶ Lei 11.397/201 - altera a denominação / Decreto 18.412/13 - regulamenta

⁷⁷ PMPA, Secretaria Municipal de Gestão. Governo Municipal: Legislação organizacional do executivo municipal de Porto Alegre. 3ª edição. Revisada e atualizada. Junho/2017. https://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo_municipal/usu_doc/trabalho_consolidado-junho_2017.pdf

Figura 03 - Organograma do poder executivo municipal de Porto Alegre no ano de 2015



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre⁷⁸

Como já explicitado, uma das especificidades do projeto de resiliência de Porto Alegre foi a articulação dos setores do governo, descritos acima, com setores da sociedade. Da sociedade civil organizada, participou ativamente do projeto de resiliência o Centro de Inteligência Urbana de Porto Alegre (CIUPOA), uma organização não governamental, que trabalha o tema das cidades frente às mudanças climáticas nas cidades. No site da entidade⁷⁹, a missão é descrita como a preocupação em:

criar redes com Governos, Universidades, Comunidades, ONGs, Fundações e Iniciativa Privada, em busca de uma maior resiliência das comunidades, por

⁷⁸Disponível

em: https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo_municipal/usu_doc/organograma_pmpa_2015_janeiro.pdf [último acesso: abril de 2024]

⁷⁹ Disponível em: <https://ciupoa.org.br/> [último acesso: abril de 2024]

consequência das cidades. São necessárias alianças fortes e ampla participação popular. Trabalhamos uma proposta de prevenção no território e na sociedade com um panorama de fundo com as Mudanças Climáticas.

Na entrevista com a representante da entidade, a sua participação aparece associada a vínculos prévios com a representante do Inovapoa e com o próprio Secretário Busatto. A ONG participou da inscrição do projeto de candidatura, a partir do trabalho que já desenvolvia com comunidades populares, no bairro Partenon, com foco nas mudanças climáticas, particularmente na questão de deslizamentos. A entrevistada destacou também a participação de um professor da UFRG do IPH - que estava auxiliando-a com a questão de deslizamentos - na tentativa de auxiliar a compreender e responder ao que o 100CR queria. Com a seleção da cidade, uma das funções que a ONG assumiu foi mediar a transferência de recursos financeiros do 100CR para o pagamento do salário da equipe de resiliência.

Porto Alegre seria a primeira cidade que a Rockefeller transferiria o recurso do CRO, não era o recurso do “100 cidades resilientes”, os recursos para pagar os CROs, na ONG. Então, surgiu o papel da ONG, entende, o primeiro papel da ONG, de realmente ser o tripé que recebia o recurso. (Trecho entrevista: NE 8 – PR, 2018)

Do setor acadêmico, teve protagonismo, no Núcleo Estratégico, o Centro de Estudos em Pesquisa de Desastres (CEPED), um grupo multidisciplinar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que trabalha com o tema da gestão de risco. Em especial, a designação de um pesquisador, da Faculdade de Engenharia, para o cargo de diretor adjunto de resiliência. A participação do CEPED aparece vinculada ao papel de subsidiar teoricamente o projeto de resiliência, como expressa a fala do NE10-PR (2018):

E aí o que acontece aqui, cria-se o projeto POA resiliente aprovada pela prefeitura de Porto Alegre e no momento que se começa, porque entre a chamada e a aprovação tem algum tempo, no momento que se começa a rodar tinha toda uma questão ‘tá e agora como que a gente vai trabalhar resiliência’, ‘qual é que é o corpo teórico disso e tal’. A gente tinha uma relação tão próxima com a prefeitura por causa dessas questões de gestão de risco, da defesa civil, que nós fomos chamados um pouco para pensar junto, e a gente acaba deslocando dois acadêmicos que eram do meu grupo de pesquisa para trabalharem dentro do projeto.

Seguindo a metodologia do 100CR, da designação de uma equipe de resiliência, coordenada pelo chefe de resiliência local, e a criação de um Escritório municipal de resiliência, cada um dos setores indicou um representante. Do setor governamental, como já explicitado, foi designado o chefe de resiliência, secretário Busatto; da sociedade civil (ONG CIUPOA) e da universidade (CEPED/UFRGS), cada uma indicou um vice-diretor de resiliência. Esta lógica “tripé” é destacada nas entrevistas, como evidencia a fala da entrevistada NE1-PR (2018):

[...] nós operamos com uma equipe, um chefe de resiliência que era o secretário Busatto e dois vices *cros* que davam o suporte. Então, ali a gente já fez bem o desenho

da nossa lógica, a gente queria ter uma pessoa no governo que articulasse o programa dentro do governo, com as comunidades e com a comunidade internacional. E queríamos ter um braço dentro da universidade, porque a gente reconhece o valor da universidade, né, para ter um programa de qualidade e aportar ali todo um conhecimento que já tivesse sido acumulado. Mas também trazer os conhecimentos das comunidades, trazer aquilo que as comunidades desejavam para o seu em torno, o que elas apontavam como dificuldade do seu entorno e que soluções elas já tinham pensado. Então, por isso a gente teve um vice *cro* que compunha um programa de pesquisa pelo CEPED, [...]; e um ativista, que tinha uma relação já com Greenpeace, com ONGs, ele fazia um outro tipo de trabalho que era de mobilização comunitária. Então, com essa equipe a gente entendeu que tinha um tripé bem formado, a gente tinha um gestor público que faria as coisas acontecer, tinha um cara com o pé na comunidade, um cara com o pé na academia. Então, o nosso trabalho se desenhou assim.

Destaca-se que este modelo de equipe, de um *CRO* e dois vice-*cro*s, aparece nas falas dos(as) entrevistados(as) como um diferencial da forma como a cidade operou no âmbito do 100CR, e que, posteriormente foi utilizado por outras cidades da rede de cidades resilientes.

8.1.1 Construindo a Estratégia de Resiliência de Porto Alegre

A elaboração da Estratégia de Resiliência implicou em um processo de planejamento na cidade, que reuniu representantes de diversos setores na discussão sobre resiliência urbana, durante o período de dois anos, abarcando os anos de 2014 e 2015, sendo lançada oficialmente em janeiro de 2016.

Figura 5 - Cronologia do Programa de Resiliência Urbana em Porto



Fonte: elaboração da autora.

Da confirmação da cidade até a assinatura do convênio de subvenção entre a entidade internacional e a prefeitura de Porto Alegre passaram-se quase um ano. Contudo, o processo foi iniciado ainda no início do ano de 2014, com a definição do chefe local de resiliência e a equipe responsável pelo Escritório de Resiliência - Núcleo Estratégico - e a realização de Workshops,

com intuito de divulgar o projeto e o conceito de resiliência, bem como engajar instituições e atores no processo.

Seguindo a metodologia do 100CR, o primeiro ano do programa local, 2014, foi dedicado a realização de um “diagnóstico de resiliência” da cidade, o qual resultou no primeiro produto a ser entregue à rede internacional, a “Avaliação Preliminar de Resiliência”.

A partir deste trabalho inicial de produção e sistematização de conhecimentos na cidade, foram definidas áreas focos, trabalhadas ao longo do ano de 2015, tendo em vista a formatação final da Estratégia de Resiliência. Em outros termos, a definição dos temas prioritários da cidade que balizaram a tomada de decisão sobre os projetos, ações e atores a serem incluídos no documento final.

A estratégia de resiliência, concluída no final do ano de 2015, foi lançada em um evento público, com a presença de representantes da rede internacional de cidades resilientes, no dia 27 de janeiro do ano de 2016. A entrega deste segundo produto ao 100CR marca o início da terceira fase do programa, ou seja, de execução dos projetos priorizados.

Tendo em vista subsidiar a construção da Estratégia de Resiliência da cidade foram criadas diversas instâncias de acompanhamento, participação e decisão articulando representações do governo, da sociedade civil, da universidade, do setor privado e das comunidades. Em nível de prefeitura foi instituído formalmente o grupo de trabalho intersecretarias⁸⁰ com o objetivo de “aprofundar conhecimentos sobre resiliência, aportando conhecimentos específicos de sua área de atuação no projeto e instrumentalizar a equipe técnica no trabalho com as regiões”, bem como “mapear as ações das secretarias e identificar as que contribuem com a resiliência da cidade” (INOVAPOA, 2016, p.17).

A nível de articulação com as comunidades foram criadas as redes locais de resiliência com base na organização da cidade em 17 regiões administrativas do Orçamento Participativo. De caráter informal, as redes de resiliência se formaram por adesão das comunidades. O núcleo estratégico realizou atividades de divulgação da agenda de resiliência, de construção de conhecimento sobre resiliência, percepção e mapeamento de riscos locais, seminários de integração das redes de modo a estabelecer uma agenda da cidade, levantamento de propostas e projetos de curto prazo, denominadas de “vitórias rápidas” - pequenas ações em rede (INOVAPOA, 2016, p. 15).

⁸⁰ Diário Oficial de Porto Alegre, ano XIX, edição 4839, 11 de setembro de 2014. Disponível em: https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1218_ce_20140911_executivo.pdf [último acesso: abril de 2024]

A articulação com os demais setores - sociedade civil, universidade e iniciativa privada - se deu por meio da Rede de Referência, um grupo de cerca de 30 atores que tinham por função “acompanhar, sugerir e validar os processos, balizando os trabalhos do núcleo estratégico” (INOVAPOA, 2016, p. 19). Com a finalização do Diagnóstico de resiliência da cidade, foram criados os grupos de trabalho por área de foco, seguindo a metodologia do 100CR, que orientava “a identificação de um problema complexo que considerasse desafios e potenciais da cidade, organizado a partir de áreas-foco” (INOVAPOA, 2016, p.19).

8.1.2. A narrativa de “cidade resiliente” no projeto de resiliência urbana de Porto Alegre

Quando ela foi ler, eles não entendiam o que estava escrito, entende?! Porque era uma agenda extremamente nova de política pública. A palavra resiliência na época tinha secretários que não sabiam pronunciar de tão novo que era. Não era novo o conceito, era nova a palavra. (trecho entrevista: NE8-PR, 2018)

O trecho da entrevista acima faz referência ao processo de inscrição da cidade de Porto Alegre ao edital Desafio do 100CR. Como expresseo, a resiliência era uma palavra desconhecida pelos gestores públicos das cidades pesquisadas. Em todas as cidades investigadas, a novidade do conceito como agenda de políticas urbanas é mencionada como parte do processo político local. Esta dimensão - da novidade do conceito de resiliência no domínio das políticas urbanas - é um dos aspectos centrais em torno da problematização do objeto de pesquisa desta tese sociológica. Neste sentido, buscou-se compreender a construção das narrativas locais em torno do novo conceito, identificando as conexões com as agendas políticas das cidades, as apropriações locais e o significado em termos de inovações e mudanças na gestão e planejamento de políticas urbanas.

Nas entrevistas com a rede de resiliência de Porto Alegre, a inscrição no edital aparece, inicialmente, como parte da rotina de trabalho desenvolvido pela gerência de relações internacionais do município:

Em 2013, em Porto Alegre, a gente tinha uma política de relações internacionais muito engajada, de participar de todos esses desafios, projetos e propostas que se relacionassem em trazer algum benefício concreto para a cidade. A gente era muito ativo em todas as redes internacionais e nacionais de cidade, a CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos), o Mercociudades, a Metrôpoles, FNP (Frente Nacional de Prefeitos), CNM (Confederação Nacional de Municípios) aqui no Brasil. A gente tinha uma rede de contatos muito grande e através desta rede de contatos chegou até mim, eu coordenava a secretaria de relações internacionais na época, chegou até mim essa oportunidade deste edital, vamos dizer assim, para Porto Alegre se candidatar para ser uma das 100 cidades resilientes da FR. Eu li aquilo, sempre essas coisas

chegam nos dois últimos dias para tu escrever né, então eu peguei, escrevi o projeto assim, e enviei para a Rockefeller (Trecho entrevista: NE4-PR, 2018)

Como exposto no trecho acima, a motivação da adesão de Porto Alegre resultou da agenda de internacionalização da cidade (MARX, 2008), ou seja, das estratégias do município de buscar recursos e reconhecimento internacional, bem como de atuar como ator político no campo das relações internacionais. Vai de encontro a esta perspectiva a fala de outra entrevistada sobre o que motivou a cidade a aderir à rede do 100CR:

Dinheiro. Financiamento. Assim, Porto Alegre tem um trabalho prévio muito forte com redes internacionais de cidades, que é uma característica importante do perfil do município perante o Brasil e a América Latina. É uma característica bem forte mesmo, o processo de internacionalização da cidade. E a possibilidade da Rockefeller veio de encontro a isso. Mas também ao mesmo tempo numa fase de crise determinante. Uma possibilidade de construir uma coisa que fazia sentido com a ideologia, com a qual o Busatto se identificava. Porque o Busatto escreve sobre resiliência há muito tempo, ele é bem relacionado nessa área, assim. E ao mesmo tempo porque foi muito fácil convencer a gestão daquela época porque tinha grana. Então, quem não quer. Teve várias granas, rolavam vários funcionários, rolava aquela Plataforma incrível de parceiros incrível, então por que não?! Mas eu tenho a impressão de que quando foi inscrito no programa na primeira onda era só mais um edital, com certeza era só mais um edital. (Trecho entrevista: NE5-PR, 2018)

A menção ao secretário Busatto se conecta com outro aspecto do processo de candidatura que foi a associação da agenda global de resiliência urbana com a agenda de governança local. Neste sentido, houve uma convergência entre os atores governamentais no mapeamento da iniciativa internacional como possibilidade de projeto da ser executado pela prefeitura. Em especial, a coordenadora do Inovapoa vai ter um papel fundamental neste processo, sendo a responsável pela articulação e construção do projeto final que foi selecionado pelo 100CR:

Quando a gente concorreu, [...], nós não somos uma cidade de grandes catástrofes ambientais, aqui não tem como o Estados Unidos um furacão ou não sei onde que tem tsunamis, maremoto, nós não temos isso. Nós temos uma questão forte com inundações, mas se tu for ver pessoas que morreram em inundações aqui em Porto Alegre é um registro muito pequeno [...]. Então, de verdade o nosso desastre ambiental, ele não reverbera em grandes números. Mas tem uma questão muito aguda em Porto Alegre que é a desigualdade social. Então, quando eu lia o que a Fundação oferecia como possibilidade de a gente querer resolver, eu não encontrei nada que eu pudesse apontar em Porto Alegre. Mas eu via que a questão da desigualdade era muita aguda, muito triste, quem é rico vive muito bem e quem é pobre vive muito mal na cidade. Então, eu vou apresentar isso como a nossa grande questão, a desigualdade social que gera um conjunto de desdobramentos com as questões de vulnerabilidade, pessoas vítimas da violência, da falta de recursos básicos, aí entra a saúde, educação e segurança. E a Rockefeller pedia para gente apresentar um grande problema que a cidade teria e uma força. E como força da cidade, naquele momento, eu apresentei uma coisa da qual nós nos orgulhamos muito que era da participação social, tu anda por aí tu deve ver, a gente é apresentado como capital da participação social e eu apresentei isso. Na verdade, foi um projeto que se apresentou achando que não ia dar certo. Já temos um não, um sim é lucro, porque nenhuma destas questões apareciam

no conjunto de possibilidades da Fundação apoiar. E para a nossa surpresa a Fundação gostou muito dessa possibilidade. (Trecho entrevista: NE1-PR, 2018)

Como explicitado na fala acima, o projeto de Porto Alegre se estruturou por meio da narrativa da participação social, particularmente, da experiência do Orçamento Participativo (OP). Esta construção é referenciada como o fato que levou a Fundação Rockefeller a se interessar pelo projeto de Porto Alegre:

E para nossa surpresa, a gente mandou isso em novembro que era uma data limite, em 2013 por ai, e de fato um mês e meio depois o pessoal já estava desembarcando em Porto Alegre, justamente porque Porto Alegre com essa ideia acabava se tornando dentre as primeiras trinta e duas escolhidas do mundo a ser escolhida para fazer parte do projeto 100 Cidades Resilientes. E isso chamou a atenção lógico porque, puxa, o que que de tão diferente? Por que é uma capital? Ou por que politicamente está em evidência? E a gente viu que não. [...]. Existia na época algo que pra cidade ficou como excelente legado que era o Orçamento Participativo [...]. Então, surpreendentemente a gente acabou sendo escolhido entre as primeiras trinta e duas para fazer parte do projeto e desenvolver resiliência. (Trecho entrevista: NE3-PR, 2018)

O diferencial de Porto Alegre com o foco na participação social aparece nas entrevistas também como um contraponto a própria abordagem promovida pelo 100CR:

Quando a gente começou o projeto, quando a Fundação começou era um projeto muito mais vinculado à questão de desastres naturais e choques nas cidades, do que realmente para as pessoas. Eu acho que Porto Alegre foi a cidade que trouxe um pouco isso para o projeto né, então, um pouco da minha experiência, da experiência do secretário Buzatto tinha, da própria [representante do Inovapoa], de trabalhar com as pessoas dentro da cidade e não só com a cidade, mas quem realmente vive da cidade. E quando a gente começou o projeto e colocou esse viés de trabalhar com as cidades, com o Orçamento Participativo, trabalhar com as pessoas foi que o projeto foi realmente considerado e a gente começou ele. (Trecho entrevista: VCRO – PR, 2019)

Com efeito, esta narrativa de cidade resiliente concebida a partir da tradição associativa e de participação social de Porto Alegre expressa uma (re)significação de uma agenda política histórica da cidade. Porto Alegre ficou conhecida mundialmente pelo Orçamento Participativo (OP). A experiência inovadora de gestão democrática - o OP - foi desenvolvida durante os anos de 1990, no âmbito das administrações populares, coalizão política liderada por políticos do Partido dos Trabalhadores (PT). Como novo modelo de gestão urbana, o OP se caracterizou por criar mecanismos políticos de mobilização e engajamento de associações comunitárias na decisão sobre o orçamento público. A gestão e planejamento da cidade de Porto Alegre se organiza, em grande medida, pela delimitação administrativa das 17 regiões do OP.

O OP legou o reconhecimento internacional da cidade, inicialmente, em especial, na segunda conferência da Habitat, da Organização das Nações Unidas (ONU), ocorrida em Istambul no ano de 1995, momento em que foi selecionado como uma das 40 melhores

experiências de gestão local (Fedozzi, 2009⁸¹). O que resultou, em um segundo momento, na escolha de Porto Alegre como sede do Fórum Social Mundial (FSM) (Marx, 2008).

Contudo, nas eleições municipais de 2004, uma nova coalizão política assumiu a prefeitura de Porto Alegre, marcando o encerramento de um ciclo de 16 anos de administração popular. E, embora esta tenha mantido a experiência de participação, o OP tornou-se um elemento secundário da gestão, na medida em que se buscava construir socialmente o ideário de governança solidária local. O idealizador deste processo foi justamente o secretário de governança, que coordenou o projeto de resiliência de Porto Alegre.

Neste contexto, a ideia de governança solidária local foi introduzida na prefeitura como um novo modelo de gestão, o qual foi caracterizado por novos princípios para as articulações de redes de participação política: pluralidade, diálogo e consenso; e um novo padrão de relação entre Estado e Sociedade: cooperação e colaboração. O conceito expressava o objetivo de integração de governo, sociedade e iniciativa privada na construção de uma agenda comum de desenvolvimento local (Busatto, 2005).

No documento da Avaliação Preliminar de Resiliência (2015, p.08), a governança solidária local aparece no rol das inovações políticas da cidade:

Em 2005, Porto Alegre foi o berço de uma nova invenção política democrática, a Governança Solidária Local - GSL, que inaugurou um novo modo de gestão democrática da cidade, abrangendo nessa lógica a estrutura administrativa e os territórios regionais.

Isso é importante porque, embora o OP seja a referência de partida para a proposição do projeto de porto alegre no Desafio Cidades Resilientes, a conexão do conceito de resiliência urbana foi estabelecida com o conceito de governança solidária local. A fala de um dos entrevistados sintetiza este processo:

Então, o nosso trabalho, em 2013, quando a gente participou da seleção ainda estava muito incipiente, nós tínhamos resiliência, que era uma palavra que ninguém sabia o que que era, nós tínhamos um conceito que parecia bem conectado com a lógica de transversalidade, de tomada de decisão e fortaleza de uma gestão compartilhada com outros elementos da sociedade civil, ao qual em especial quando caiu nos ouvidos do César Buzatto isso caiu muito bem com o conceito de governança local, que ele já tinha aqui estabelecido e trabalhava já algum tempo no município. Com isso pro Buzatto fez muito sentido a resiliência, como essa agenda se transformar e se apresentar como uma ferramenta de gestão urbana, ele conseguiu com isso várias outras pessoas. (Trecho entrevista: CRO-PR, 2018)

⁸¹ Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços e limites de uma ideia que se globaliza. In: Cidades - Comunidades e Territórios, junho de 2009, nº 18, pp.41-57.

Nesta direção, o projeto de resiliência vai ser associado diretamente com a agenda política de governança solidária, a partir do V Congresso da Cidade, que ocorreu na cidade de Porto Alegre no ano de 2011:

Esse projeto, ele tem gênese no V Congresso da Cidade. Ele aconteceu em 2011, Porto Alegre tem a tradição de organização, né, de escuta da população. O V Congresso foi um momento muito bonito da nossa cidade porque ele trabalhou muito com a percepção da juventude. Nós tivemos em especial um trabalho com a juventude, o “Na Boa em POA”, ele possibilitou que os jovens das 17 regiões, [...] dessem a sua palavra sobre as suas comunidades. Então, nós fizemos uma carinhosa e cuidadosa escuta da juventude e das suas regiões perguntando que cidade eles queriam mais adiante. Nós trabalhamos com os sonhos do futuro que é uma lógica da governança, e nós saímos deste Congresso com a bússola e com vários indicadores, né, e indicativos do que as pessoas queriam. E todo mundo falava muito que queria um bairro, um lugar para se viver onde as pessoas se sentissem seguras. [...]. E essa segurança vinha tanto da questão da violência urbana, que é né nas comunidades mais pobrezinhas, mais vulneráveis é a principal mazela, a principal dor, das pessoas é essa; tanto da questão das inundações, dos deslizamentos, dos incêndios, das casinhas que estão nos lugares, nas ilhas, mais suscetíveis a sofrer com as condições do clima. Então, essa fala foi a nossa principal motivação, saber que as pessoas queriam transformar o seu espaço urbano num local mais seguro, num local onde elas conseguissem ficar mais tranquilas. [...]. Então, essas escutas todas, elas nos geraram a necessidade de construir uma outra lógica de relação com a habitação, com a saúde, com a segurança e com também a resiliência da cidade. [...]. Então a nossa principal motivação foi essa. Foi fazer com que cada pessoa de Porto Alegre se sentisse segura no seu bairro, no seu entorno, se sentisse respondido, se sentisse tranquilo naquilo que preocupava naquele momento. (Trecho entrevista: NE1-PR, 2018)

Um aspecto central desta conexão entre resiliência e governança local é a lógica de transformar o OP em um “OP resiliente”. Nas entrevistas, a relação do projeto de resiliência com as comunidades das regiões do OP expressa uma tensão de conflito inicial, que é interpretada como resultado da influência de ideologias políticas, o que caracteriza o espaço do OP por uma cultura política não resiliente.

O OP no começo foi contra o trabalho de resiliência. Eu mesma fui bastante batida, eu fui delegada do OP três anos e fui delegada da RP6, que é a região de planejamento 6, tá. [...]. E quando eu fui, pediram pra mim apresentar aqui na região sul, que eu era delegada, eu me apresentar já que eu tava aqui, que eu pedi licença para apresentar o projeto de resiliência, realmente foi bem complicado. Eles não estavam entendendo, eles achavam que a resiliência tinha vindo pra terminar com o OP e criar uma nova forma de pensar. Foi muito difícil, porque tem muitas regiões que o OP tem muito apelo partidário né e aí foi complicado porque achavam aí que poderiam perder aquele acesso, aí a gente começou a ver que o buraco estava mais embaixo. Demorou bastante pra eles entenderem que não, que seria até, a ideia que a gente tinha de criar um OP resiliente, onde as pessoas lutariam por demandas mais abrangentes, entende. E demorou. O começo foi bem conflituado, tivemos que fazer muitas reuniões com o pessoal do conselho do OP para eles entenderem que era o contrário, que precisava que eles se reunissem. (Trecho entrevista: NE8-PR, 2018)

No início se tinha muito medo de que, assim, a agenda da resiliência viesse para substituir o Orçamento Participativo e, né, este período inicial foi justamente de apresentação para dizer que não, que era justamente ao contrário, que era para somar forças e não para substituir de maneira nenhuma o papel que o Orçamento Participativo tem até hoje. E justamente, levando o conceito de resiliência para estas

peças que participavam dessas redes, elas pudessem pensar como o olhar resiliente está nas demandas que eles pediam no Orçamento Participativo, sabe. Tinha todo um, tinha todo este conceito por trás, era bem interessante, era impregnar nas redes que já existiam o conceito da resiliência, isso era um desafio gigantesco, imagina, porque mal a gente tinha ideia exatamente do que era a resiliência, quanto mais apresentar para as pessoas, para né, toda a população. (Trecho entrevista: NE6-PR, 2018)

No documento final da Estratégia de Resiliência (2016, p.36) também aparece esta ideia de um “OP resiliente”:

Introduzir a lente da resiliência como cultura de planejamento no modelo de gestão da cidade e no Orçamento Participativo, com o objetivo de qualificar a tomada de decisão e construir ações que tenham maior impacto no aumento da resiliência da cidade. A implantação de mecanismos de medição e promoção de iniciativas para o aumento da resiliência poderão ter implicações significativas na qualificação do planejamento da cidade e na redução dos prejuízos e danos causados por choques agudos e tensões crônicas que Porto Alegre enfrenta.

A ideia geral era a aplicação da lente de resiliência nas ações estratégicas da prefeitura e das demandas do OP, a qual é significada agregando valores que qualificam “a tomada de decisão, melhora a coesão social e fortalece o entendimento da resiliência” (pg. 36).

A construção desta narrativa de cidade resiliente de Porto Alegre denota uma mudança na relação entre estado e sociedade que se expressa em uma fala pública de Cesar Busatto:

[...] uma das questões mais importantes é não ficarmos nas demandas das comunidades [...]. Nós temos uma grande tradição neste sentido [...]. O projeto de resiliência chamou o OP, as lideranças locais, daqui para frente nós queremos fazer algo mais, nós queremos ver o que podemos fazer juntos, com o governo ou sem o governo. Não ficando apenas na luta para obter demandas do governo, que é justa, que é necessária, que é parte da nossa história, mas nós estamos avançando um pouco mais em reunir as comunidades para fazer junto aquilo que nós podemos fazer juntos. Buscando as parcerias necessárias para nos ajudar. (Trecho: fala Busatto, 2016 – Lançamento da Estratégia de Resiliência)

Olhem que avanço é isso, eles não estão só esperando que o governo vai fazer alguma coisa, eles começaram a fazer por sua própria conta, buscando parcerias para aquilo que é melhor para as suas comunidades se tornarem tranquilas, mais seguras, mais desenvolvidas e mais felizes. Então, é com este espírito de colaboração que nós estamos construindo esta estratégia. (Trecho: fala Busatto, 2016 – Lançamento da Estratégia de Resiliência).

Essa concepção de uma mudança para um OP resiliente, com foco na ideia de colaboração, expressa também uma concepção acerca do próprio papel do governo municipal que passa a ser entendido como um grande articulador entre interesse, projetos e recursos entre os distintos setores da sociedade:

Então, a questão do OP, eles têm muito a questão da demanda né, então eu vou lá faço uma demanda e a prefeitura tem que me atender. A proposta do projeto sempre foi diferente, existem demandas sim reais e necessárias para cada região, mas também é o que cada região pode fazer para que possa resolver aquela demanda. Então, não ficar só na dependência da prefeitura, porque, por exemplo, quando a gente começou, por

exemplo, tinha demanda de quando o OP foi criado, entendeu, nunca que aquela demanda ia sair do papel. Nunca que aquelas outras necessidades das comunidades iam sair do papel. Então assim o projeto ele veio um pouco para, “ok, vocês têm essa demanda, mas o que a gente pode fazer em conjunto para tirar essa demanda do papel”, né, como é que o projeto pode ajudar de alguma forma, claro que o projeto não tinha dinheiro, recursos da prefeitura para poder tirar, mas a gente tinha como ajudar aquela comunidade a priorizar um pouco mais o projeto, ou como esse curso de formação de aprender a escrever projetos, como ajudou algumas comunidades de ajudar a tirar até mesmo algumas demandas do OP do papel, com este curso. Eles criaram o curso, criaram o projeto, foram atrás do dinheiro e conseguiram o dinheiro, entendeu. (Trecho entrevista: VCRO-PR, 2018)

Então era um pouco tentar tirar um pouco essa necessidade que as comunidades têm da prefeitura, de achar que só a prefeitura é capaz de suprir suas necessidades, mas de realmente ir atrás do que é possível né. A gente sabe que muita coisa não é possível né. Mas o que eles realmente podem fazer para ir atrás. (Trecho entrevista: VCRO-PR, 2018)

8.1.3 O Conceito de resiliência da perspectiva dos atores locais em Porto Alegre

A ideia era realmente instituir o conceito de resiliência como uma agenda, não uma agenda episódica ou uma agenda circunstancial, mas como uma agenda que vinha para ficar, até pelo significado né, pela importância da lógica da resiliência para a cidade. (Trecho entrevista: NE1-PR, 2018)

Na pesquisa com os atores locais também foi trabalhado o significado e a apropriação do conceito de resiliência a partir da perspectiva dos distintos setores envolvidos, bem como a visão sobre as inovações da abordagem para a agenda de políticas urbanas. Um aspecto importante relacionado a institucionalização da agenda urbana na cidade é a relação com o conceito de resiliência, a concepção, os significados que ele adquire a partir do trabalho desenvolvido durante o planejamento da estratégia de resiliência.

Nas entrevistas com o Núcleo Estratégico, a compreensão e a construção do significado de resiliência no projeto de Porto Alegre são descritas pelo trabalho com as comunidades populares e pela atuação das universidades:

Então, eu acredito que a construção do nosso conceito de resiliência ele foi atravessado por estas percepções de que resiliência não está relacionada só com acidentes climáticos, mas ele tá relacionado também com a questão da falta de água, da falta de segurança, da falta de tudo aquilo que te torna vulnerável na tua comunidade. Então a nossa principal motivação foi essa. Foi fazer com que cada pessoa de Porto Alegre se sentisse segura no seu bairro, no seu entorno, se sentisse respondido, se sentisse tranquilo naquilo que preocupava naquele momento. (Trecho entrevista: NE1-PR, 2018)

E, claro, sempre referendado pela faculdade, pelas universidades que estiveram ali, que trouxeram conceitos acadêmicos. Teve muitos desdobramentos em Porto Alegre, a Unisinos desenvolveu um programa inteiro em pós-graduação com várias pesquisas em resiliência de cidades, inclusive em projetos de Porto Alegre. Então, eu acho que o conceito ele se espalhou muito, ele foi muito divulgado a partir disso e o legal de ver

as comunidades se apropriando. Muito bacana tu ver as pessoas mais humildes falando isso, “resiliente”. Tem um vídeo que a gente fez tem uma senhora que vai lá e fala “resiliente sou eu”, ela conta né o que aconteceu, como aconteceu a inundação, não sei o que, e daí ela fala “resiliente sou eu, resiliente somos nós que moramos aqui”. Então, sem ser uma fala da boca para fora, mas uma fala de gente que sobrevive, e que sabe que precisa qualificar a sua vida ali. (Trecho entrevista: NE1-PR, 2018)

Já da perspectiva da representante do Inovapoa, destaca-se o desconhecimento inicial do conceito de resiliência e a sobreposição com o conceito de sustentabilidade, convergindo com a abordagem da FR, de que a resiliência amplia a ideia de sustentabilidade. Ela destaca também o trabalho do conceito com as comunidades que no início estranharam a palavra, mas que durante o processo de discussão foram se apropriando e se identificando com o conceito. Também destaca-se que o conceito de resiliência no projeto de Porto Alegre foi construído com base nos conhecimentos das comunidades mais vulneráveis da cidade, tendo sido um processo de socialização e apropriação do conceito:

Outro aspecto sobre a concepção do conceito de resiliência da perspectiva local se relaciona a uma perspectiva da resiliência como algo natural, que já fazia parte das práticas. Do ponto de vista da defesa civil, por exemplo, a aproximação com o conceito de resiliência é apresentada como uma novidade, contudo, concebida como uma prática já existente, do cotidiano da entidade.

Acho que foi uma coisa nova para todo mundo, porque a gente não falava muito em resiliência antes deste projeto. A gente praticava resiliência, mas, talvez até com outro nome. Então, a gente procurava, por exemplo, acontecia um temporal, a gente ia fazer aquele atendimento que era necessário fazer e tentar ver o que poderia ser melhorado depois daquilo, mas não tinha este entendimento do que é resiliência. [...] O conceito de resiliência, na prática a gente fazia, mas na teoria a gente começou a ter contato com este conceito quando veio este projeto. [...] Até as pessoas, a gente falava, primeira coisa “você sabe o que é resiliência?”, durante as reuniões, e eles falavam, “o que que é resiliência?!”. Mas é uma coisa que na teoria, todo mundo na prática já praticava. Então, era isso que a gente tentava passar para as pessoas, olha “resiliência é você tentar voltar ao normal no menor tempo possível, da melhor maneira possível depois de um desastre”. [...]. Eu acho que isso foi importante porque depois disso o pessoal começou a ter novas ideias. “A o que que pode melhorar”, “o que que a gente pode fazer para que quando aconteça, e a gente sabe que vai acontecer, a gente consiga voltar para aquela posição mais favorável, da melhor maneira e mais rápido possível”. Então, eu acho que isso foi importante. (Trecho entrevista: NE2-PR, 2018)

Do ponto de vista do prefeito, destaca-se o fato do conceito ser desconhecido, no sentido de resiliência de uma cidade, ressaltando, então, a necessidade de decodificá-lo e de convencer os atores da cidade de sua importância. Seu balanço desse processo é positivo, avaliando que as pessoas teriam incorporado o conceito, principalmente, os atores do OP, das vilas e das associações comunitárias. Neste sentido, o “olhar holístico” que o conceito de resiliência possibilitou é contrastado com o espaço do OP, o qual seria orientado por uma “reflexão limitada”.

Qual é na minha visão o salto de qualidade que se dá com o projeto resiliência? É o olhar holístico sobre as cidades porque mesmo o OP, o OP a gente discute obviamente o orçamento da cidade e busca a alocação dos recursos da melhor forma possível, mas essa reflexão é sempre limitada. Ela sempre foi muito limitada porque tu discutia basicamente a disponibilidade de recurso que a prefeitura tinha ou a possibilidade de busca de recursos de financiamento e a sua aplicação. Agora este olhar amplo, que, bom, nós precisamos ter um olhar, se acontecer um incêndio na cidade (pegando algo que não tem nada a ver com a OP), a vila liberdade lá perto da Arena do Grêmio incendiou, bom, e aí? Então, o conceito de resiliência, obviamente, lida com isso; ou uma enchente, como aconteceu em 2015, o conceito resiliência lida com isso; a questão das desigualdades, bem as políticas públicas lidam com isso mas sempre de uma forma muito limitada, então, o conceito de resiliência possibilitou que a gente começasse a trabalhar de uma forma muito mais ampla o olhar sobre a cidade para buscar obviamente suas soluções e aí vem obviamente o fato de que nós acabamos assinando com a Fundação Rockefeller e dando o que eu considero um salto de qualidade na organização da cidade no que diz respeito a esse tema. (Trecho entrevista: P-PR, 2018)

Assim, de modo geral, as entrevistas convergem para uma concepção positiva do conceito de resiliência como lógica de gestão urbana associado às comunidades mais vulneráveis e à ideia de resiliência comunitária. Contudo, críticas também são observadas. O diretor adjunto, vinculado à ONG CIUPOA e responsável por coordenar o processo de engajamento e mobilização social com as comunidades das regiões do OP destaca a dificuldade de trabalhar com a palavra junto às comunidades. Também destaca de forma crítica a abordagem do 100CR focado na questão de desastres e econômica, numa lógica de mercado.

Então, primeiro que a palavra, quando a gente começou a trazer a palavra, ela já teve problema. Ninguém sabia falar essa palavra. A própria palavra já tinha um problema quando a gente levava para as comunidades. [...] E o conceito, quando ele veio, quando o conceito de resiliência veio por este projeto para Porto Alegre, ele veio como um conceito muito vinculado a desastres, a questão econômica, sabe, ele veio muito numa lógica de mercado sabe, uma lógica de desastres naturais. Quando a gente começou a trazer para dentro das comunidades, eu acho que esse foi um dos pontos principais da cidade de Porto Alegre é 'beleza, mas a resiliência é o dia a dia, estas comunidades são resilientes todos os dias'. Todos os dias têm que levantar, tem que pegar o seu ônibus, tem que acordar cedo..., sabe, a gente tentou incorporar a resiliência no dia a dia das comunidades que estão aqui, que moram na cidade de Porto Alegre. Acho que esse foi o maior desafio que a gente teve também, que é deixar a própria palavra mais fácil pro entendimento das pessoas que vivem na cidade, né. Tanto que quando a gente levou todo mundo "não, ninguém aqui é resiliente, não, ninguém sabe o que é essa palavra", quando a gente começou a desenvolver e mostrar o dia a dia deles, eu acho que eles começaram a entender mais o que é a resiliência no todo. (Trecho entrevista: VCRO-PR, 2018)

Já do ponto de vista da universidade, ressalta-se a amplitude da abordagem da resiliência. A entrevista relaciona a agenda de resiliência ao campo da gestão de desastres naturais e de riscos que teria se tornado mundial no contexto das mudanças climáticas. Nessa avaliação, o conceito seria capaz de envolver todas as outras agendas importantes do final do século XX, tais como sustentabilidade, gestão de risco e *smart cities* (cidades inteligentes):

Só que ele não tinha ainda essa amplitude que começa a acontecer, né, e começa a se colocar quando a gente começa a utilizar resiliência num sentido mais urbano, num sentido mais da sociedade, da preparação para encarar os choques. E tem uma parte da resiliência que nasce lá nos desastres naturais, nos desastres né, na gestão de riscos e que começa a ser muito uma agenda mundial, né, de se preparar para poder enfrentar, talvez, agravamento de condições climáticas e etc. E ao mesmo tempo se começa a entender que na realidade a gente tem não só esses mas outros estresses crônicos e agudos que tão acontecendo né, seja segurança, seja as mudanças que estão sendo colocadas nesse final de século, início do século XXI pela digitalização que está acabando com algumas indústrias e colocando outras. Então, o conceito de resiliência que era mais aplicado tecnicamente e localizado, ele começa a ser um conceito mais envolvente que de alguma maneira até envolve todas as outras agendas importantes do final do século XX, sustentabilidade, gestão de risco, smart cities, a gente poderia colocar quase tudo isso dentro de um grande guarda-chuva de resiliência né. Porque se for pensar resiliência, resiliência seria quase que essa tendência natural das pessoas de sobreviver e continuar a evoluir a partir disso. Se eu aplico isso para sistemas sociais, né, que o sistema social mais complexo, talvez, seja a cidade né, eu começo a ter assim toda uma nova lógica de como é que eu vou querer trabalhar as questões da cidade, a participação das pessoas, a formação dos espaços urbanos, a dinâmica social dentro da cidade, então, eu acho que assim a resiliência é uma agenda que ainda tá achando a sua posição, mas ela é uma agenda muito poderosa. Então, vamos dizer, a gente tá influenciado um pouco por um movimento que é quase mundial de a resiliência sair desse domínio mais técnico e específico, que é um campo chamado de engenharia de resiliência que era mais para máquinas e etc., para ser uma agenda já de política pública, de dimensão social de grande alcance né. (Trecho entrevista: NE10-PR, 2018)

Por fim, do ponto de vista da representante comunitária das Ilhas, destaca-se que a comunidade trabalhava com o conceito, mas que no fim do processo, os atores locais teriam compreendido que os moradores da região já “nasceram resilientes”:

No final das contas, a gente até não trabalhava o conceito como ele é, mas no final das contas a gente entendeu, no final do processo, que os moradores das Ilhas já nasceram resilientes, porque a gente faz isso, é meio que um mecanismo. A gente podia não ter o conceito exatamente como ele tá no dicionário, que foi muito a fala das pessoas, mas a gente vive isso diariamente, que a gente vive com esse subir e descer das águas, se renova, se faz, se pinta, se puxa, levanta, sabe. Então é muito. É uma coisa muito natural, muito tranquila, um processo tranquilo sabe. Só não é tranquilo para aquela pessoa que vem de fora e não está habituada para isso. (Trecho entrevista: NE9-PR, 2018)

8.1.4 A disseminação da resiliência como agenda da cidade

Durante o processo de elaboração da Estratégia de Resiliência em Porto Alegre, a resiliência urbana se disseminou como agenda política para outras esferas de poder, tanto a nível municipal como estadual. Neste sentido, foi proposto, pela câmara de vereadores do município, um projeto de lei (PL) municipal de resiliência. O PL nº 288/2015, de autoria do vereador Cássio Trogildo, tinha o objetivo de instituir o Plano de Resiliência no Município de

Porto Alegre. Este foi apresentado em 14 de dezembro de 2015 e, posteriormente, tornou-se lei municipal, nº 12.629/2019, com o nome de Plano de Resiliência Cezar Busatto - uma homenagem ao antigo CRO da Cidade, que naquele momento havia falecido em decorrência de um câncer. Mais recentemente, a lei foi regulamentada pelo decreto nº 22.263, de 20 de outubro de 2023, na nova gestão política, reafirmando o objetivo da cidade de se tornar uma referência em resiliência urbana na América Latina.

Outra iniciativa que surgiu, em nível estadual, foi a criação de uma Comissão Especial na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, com o objetivo de propor um Programa de Resiliência para o Estado. A Comissão Especial “Rio Grande Resiliente” foi presidida pelo deputado João Reinelli (PV - Partido Verde), durante o período de abril a agosto do ano de 2016, no qual realizou audiências públicas, tendo em vista a construção de uma proposta de lei estadual (PL nº 59/2018⁸²) para instituir o Programa RS Resiliente.

No âmbito da gestão municipal, foram desencadeados a partir do projeto de resiliência a adesão da PMPA ao Pacto de Milão, e o projeto de lei que institui a zona rural de Porto Alegre. A Expo Milão, ocorreu no ano de 2015, na qual participaram representantes do núcleo estratégico, na comitiva de Porto Alegre. A feira mundial é uma iniciativa liderada pela prefeitura de Milão (Itália), na qual ocorreu assinatura do Pacto Mundial pela Política Alimentar, um “protocolo internacional que busca estimular a produção de alimentos nas proximidades dos grandes centros urbanos, com base nos princípios da sustentabilidade e da justiça social⁸³”. Em convergência a esta ação, o prefeito de Porto Alegre na época propôs e logrou aprovar a lei complementar nº 775/2015⁸⁴, a qual institui a Zona Rural do Município de Porto Alegre e cria o Sistema de Gestão da Política de Desenvolvimento Rural. A zona rural localiza-se na região sul e extremo sul de Porto Alegre, representando 8,28% do total da área do município. A relação entre a assinatura do Pacto de Milão, a Lei da Zona Rural e o trabalho do Núcleo Estratégico aparece na entrevista com NE8-PR, a qual atuou ativamente neste processo:

⁸²A apresentação da proposta consta publicada no Diário Oficial da Assembleia Legislativa - Ano LXXV, de 16 de abril de 2018, nº 11751. E foi assinada também pelos Deputado(a): Adão Villaverde; Edegar Pretto; Frederico Antunes; Pedro Ruas; Zilá Breitenbach; Álvaro Boessio; Enio Bacci; Maurício Dziedricki; Vilmar Zanchin

⁸³Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/acessibilidade_smarty/default.php?projeto_sec=144&p_secao=3&pg=449&p_reg=182218 [último acesso: abril de 2024]

⁸⁴Lei Complementar nº 775, de 23 de outubro de 2015 - Institui a Zona Rural do Município de Porto Alegre e cria o Sistema de Gestão da Política de Desenvolvimento Rural. Disponível em: https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1555_ce_140916_1.pdf [último acesso: abril de 2024]

Como é que cruzou o Morro com a zona rural? Lá no começo quando eu comecei a trabalhar na ONG, na nossa ONG, no 5º congresso da cidade, eu conheci uma produtora rural. [...] Eu trabalhando no Morro da Cruz, quando eu me dei conta que um dia, naquela época eu achava que existia política pública, que eles iam tirar as pessoas do Morro e iam botar em outro lugar, daí eu olhava lá de cima do Morro e pensava ‘mas pra onde eles vão levar essas pessoas que estão aqui’, ‘hmm, pra zona rural! É pra lá que eles vão’. E Porto Alegre é a única capital que tem zona rural, vão destruir a zona rural, eles têm que ficar onde eles estão, porque eles ficam muito felizes onde eles estão. Ninguém tá infeliz não. Tão muito feliz onde estão. Eles não querem sair daqui e ir pra zona rural. Que que a gente tem que fazer? A gente tem que fortalecer a zona rural e a gente tem que ajudar pra eles fiquem felizes aqui, não pode mexer. Como tá tem que ficar. Aí eu fui me encontrar com a [produtora rural]. [...]. Ela disse ‘ah [nome da entrevistada] é muito difícil delimitar a zona rural porque não sei mais o que’. Vamos batalhar, vamos puxar da gaveta a lei da zona rural, tem que ter, temos que trazer de volta’. E aí eu combinei com eles o seguinte, ‘vocês fiquem trabalhando no campo e deixem que eu vou fazer a lei da zona rural e eu vou atrás de quem vai’. E aí a gente começou a fazer uma campanha entende porque daí quando tu mexe com o legislativo tu tem que ter tempo pra fazer reunião né e o produtor não tem né. [...]. Então assim ó, nós nos agarramos, e fomos, batalhamos e conseguimos os tais dos 8%, temos uma cerca na zona rural, tá. E aí nesse momento a gente se junta e resolvemos ir pra Expo Milão e levar pra Expo Milão a lei, e levar junto o vereador que fez a lei, que nós achávamos que ele era totalmente contra, que a gente fez um trabalho muito grande de rede dentro da câmara para conseguir a lei da zona rural, a gente visitava, era lobby, todos os gabinetes [...], porque a lei estava para ser votada e eles seguraram e não votaram e aí nós passamos o verão atrás deles, conseguimos. (Trecho entrevista:)

Dentre as atividades realizadas no âmbito do Projeto de Resiliência, destaca-se o 1º Workshop de Cidades Resilientes, que ocorreu nos dias 06, 07 e 08 de junho do ano de 2015. Este evento, de caráter internacional, ficou marcado como o primeiro da América Latina voltado à discutir a construção de resiliência urbana. Além disso, no último dia do evento, o prefeito de Porto Alegre assinou a adesão à cidade ao Programa da Organização das Nações Unidas (ONU) “Construindo Cidades Resilientes⁸⁵”.

E nós também buscamos a ONU, porque existia um outro braço de pesquisa em relação à questão de resiliência que era o programa da ONU, e nós nos tornamos também cidade resiliente do programa da ONU que nos deu um bom suporte. Então, nós construímos uma rede interessante de cidades em construção de resiliência aqui na América Latina. Chegamos a fazer um seminário, um ou dois seminários nós fizemos, de encontro de cidades resilientes da América Latina, com a participação de certa de 20 cidades e representantes de iniciativas de resiliência, até em cidades que nem tinham o programa, este nome construído, mas que tinham essa lógica, existia um trabalho assim, mas ficava mais a cargo do CRO essa conversa com a rede internacional. (Trecho entrevista: NE1-PR, 2018)

A gente usou muito o conhecimento, a gente em duas ou três situações a gente contou com palestras da ONU, a gente também, a chancela da ONU torna o teu projeto mais forte, tu chegar e tu dizer que tu tem, o carimbo da ONU torna o teu projeto, um projeto mais forte, de verdade o que a gente pretendia fazer elas eram de mais longo prazo do que foi possível. Então muitas das coisas que espero que sejam implementadas, elas vão contar ainda com a ONU. Por exemplo, nós queremos ter uma cidade onde todos os prédios públicos gerem e utilizem energias renováveis, para isso tu precisa de financiamento internacional, e tu ter uma chancela de um órgão

⁸⁵ Mais informações disponíveis em: <https://www.eird.org/camp-10-15/port/> [último acesso: abril de 2024]

como a ONU é uma coisa que te ajuda bastante, né. (Trecho entrevista: NE1-PR, 2018)

Neste sentido das articulações do projeto de resiliência com a agenda de resiliência urbana promovidas por outras organizações internacionais na cidade, destaca-se o projeto de pesquisa “Convivendo com as inundações: um estudo para construir resiliência com as comunidades de Porto Alegre⁸⁶”, resultante de uma parceria de assistência técnica do município junto ao Banco Mundial.

A pesquisa, coordenada pela equipe de gestão de riscos de desastres do Banco Mundial no Brasil, resultou em um estudo sobre os impactos em comunidades populares das enchentes que ocorreram na cidade, no ano de 2015, as quais foram consideradas o segundo evento desse tipo mais grave da história da cidade, depois do de 1941. A parceria de assistência técnica se deu por meio da assinatura de um Memorando de Entendimento, em dezembro de 2016, entre a prefeitura de Porto Alegre e o Banco Mundial (e referendado pela nova administração municipal em janeiro de 2017⁸⁷).

Os resultados da pesquisa resultaram em recomendações técnicas com o objetivo de amenizar os impactos sociais de futuros desastres. Entre elas: (a) implementar uma legislação municipal específica para a gestão de riscos de desastres, com enfoque na prevenção; (b) operacionalizar essa legislação por meio de um plano municipal multissetorial de gestão de riscos de desastres; (c) reforçar a atuação da Defesa Civil; (d) Adequar a capacidade de drenagem e aprimorar o funcionamento das bombas em Humaitá-Navegantes de acordo com a projeção de população; (e) elaborar e implementar um plano integrado de gestão de resíduos sólidos com participação da comunidade; (f) desenvolver um programa de fiscalização da ocupação das áreas de risco com opção de reassentamento voluntário para as áreas mais críticas, envolvendo moradores das comunidades; (g) Aperfeiçoar o sistema de previsão, monitoramento e alerta; (h) Aprimorar a localização e a gestão de abrigos; (i) Apoiar os moradores na recuperação pós-desastre.

Destaca-se que este projeto resultou na criação do Grupo de Ação sobre Inundações e Alagamentos (GAIA), fundado em março de 2018. Uma iniciativa conjunta entre membros da Prefeitura e das comunidades das áreas atingidas, o GAIA constitui um espaço de diálogo sobre

⁸⁶Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-resilience-living-with-floods-study-porto-alegre> [último acesso: abril de 2024]

⁸⁷A fase 2 do projeto, “Aspectos econômicos”, se concebeu por meio da renovação do MoU em novembro de 2017 visando à realização dos trabalhos complementares com enfoque econômico, os quais estão atualmente em andamento.

a temática para continuar as discussões iniciadas no âmbito do estudo. Além disso, o relatório informa que

Os instrumentos de pesquisa foram pensados de forma a recolher informações que possam alimentar o índice individual de resiliência, que está em projeto de desenvolvimento como resultado de uma parceria entre o Escritório de Resiliência da cidade de Porto Alegre e o *World Resilience Institute* (WRI). Por serem replicáveis ou adaptáveis, eles também podem ser reutilizados em outros contextos ou para monitorar periodicamente a evolução da situação nas mesmas áreas no futuro (Relatório, 2019, p.84)

Por fim, outro encaminhamento que surgiu a partir desta pesquisa diz respeito à articulação para a mobilização de recursos do Banco Mundial, de modo a institucionalizar propostas para a revitalização da região das Ilhas e do 4º Distrito. Com isso, pretende-se concretizar mudanças apontadas pela pesquisa e selar um novo passo na parceria entre a Prefeitura e o Banco Mundial, ficando evidente a relação entre resiliência urbana e gestão de risco de desastres.

8.1.5 A relação global-local em Porto Alegre

Uma das características centrais do processo analisado diz respeito ao caráter transnacional da rede de atores envolvida na formulação e implementação de políticas urbanas. Isso significou a interação entre uma pluralidade de atores, com atuações em distintas escalas, tendo em vista implementar a agenda de resiliência urbana na cidade.

No marco do Desafio Cidades Resilientes, a implementação do programa 100CR em Porto Alegre foi orientada por meio da designação de um gerente de relacionamento, que atuou na construção do processo de planejamento das estratégias de resiliência nas cidades latino-americanas, durante o período de 2013 a 2016. Também foi marcada pela designação de um sócio estratégico, ou seja, de uma empresa de consultoria com a função de orientar a aplicação da metodologia de resiliência no projeto local. Em Porto Alegre, a empresa designada foi a *Accenture*⁸⁸.

⁸⁸ A *Accenture* é uma empresa líder global de serviços profissionais que ajuda grandes companhias, governos e outras organizações a construir sua essência digital, otimizar suas operações, acelerar o crescimento das receitas e aprimorar serviços ao cidadão – criando valor tangível com velocidade e escala. Somos uma empresa liderada por talento e inovação com aproximadamente 743 mil pessoas atendendo a clientes em mais de 120 países. Informações disponíveis em: www.accenture.com.br [último acesso: abril de 2024]

Na pesquisa identificou-se uma relação de proximidade durante o processo, com visitas à cidade da equipe internacional em distintos momentos e atividades. O vínculo principal da cidade com a rede 100CR foi gerente de relacionamento para a América Latina, Aaron Spencer. Nas entrevistas, o papel dele é apresentado como de gestor do projeto, que atuava para alinhar o processo local com a metodologia internacional, bem como na circulação de experiências entre as cidades-membro da rede da região:

Ele vinha, eu não sei exatamente qual era a formação dele, mas era um gestor de projeto, então, toda vez que ele vinha era feita uma comunicação do projeto para ele, não que ele já não soubesse grande parte, porque a gente tava em contato constante, mas a gente apresentava muitas coisas para ele aqui. E era mais ou menos um mentor, ele trazia para nós também experiências que estavam sendo feitas em outras cidades, e nos indicava se era possível a gente trabalhar da maneira com a qual a cidade x estava trabalhando, se era possível entregar em Porto Alegre. E o contrário também. Ele exportava muito assim as coisas que estavam sendo feitas aqui para fora. Essa questão do trabalho com as redes locais foi uma coisa que eles exportaram muito para fora; porque na formação..., uma rede ela não é formada a fórceps, uma rede é formada sempre a partir do que já existe, então como Porto Alegre já tinha muitas redes, com o OP, com os Conselhos e tal, a questão das redes locais de resiliência foi a gente tentar unir o que já estava sendo feito. Não é.. uma rede não é agora eu vou juntar tu e tu e tu e agora vamos formar uma rede. Não é assim, tu tem que fazer as pessoas trabalharem a partir de um elemento comum, enfim, e assim as redes se mantêm e crescem. Eles gostavam muito deste conceito de rede que a gente tinha aqui em Porto Alegre (Trecho entrevista: NE8-PR, 2018).

A relação de proximidade com a rede internacional esteve vinculada ao setor do governo, em especial ao chefe de resiliência da cidade, na medida em que o próprio cargo implicava na atuação como membro da rede global 100CR, de modo que ele era quem participava dos encontros internacionais promovidos pelo programa filantrópico, tendo em vista a troca de experiência entre as cidades e com especialistas sobre resiliência urbana:

A estratégia de Porto Alegre tinha, como qualquer cidade que tu sabes, vários parceiros em Nova York, que tu podias pegar e o que deu muita confusão no começo foi que um repórter largou que Porto Alegre tinha um milhão de dólares para investir em Porto Alegre. Eles acharam que vinha um milhão de dólares na prefeitura e iam construir ponte e iam tirar bastante foto. Mas não era. Era um milhão de dólares de empresas que poderiam ajudar na estratégia. A nossa foi muito barata. Se tu conseguia trabalhar voluntariamente com as pessoas na cidade, e criar uma estratégia e precisar de algumas ajudas, tu não gastava aquelas empresas. E o que eu acho que também não deveria ter sido tão interessante para a Rockefeller, porque ela queria que as empresas chegassem e mostrassem o seu serviço. (Trecho entrevista: NE8-PR, 2018)

O papel do sócio estratégico aparece nas entrevistas relacionado ao início do processo de elaboração da estratégia, auxiliando no entendimento da metodologia e do conceito promovido pelo 100CR. Contudo, é dada pouca importância a sua atuação na cidade, sendo enfatizado o papel de autonomia e protagonismo da rede local de resiliência, como expressa o trecho abaixo:

O *strategy partner* são empresas que entram e são oferecidos suportes via “100 cidades resilientes” para auxiliar na metodologia, na implementação, da construção da Estratégia. Então, Porto Alegre tinha uma consultoria que nos ajudou a trabalhar essa metodologia. Ao fim e ao cabo, nós, até quando estávamos no estágio secundário de implementação, de construção da estratégia, a gente acabou até dispensando a consultoria. [...]. Nós começamos a ver que a consultoria não sabia, sabe. Na realidade, que a gente estava sabendo tanto quanto a consultoria. Eles tinham uns *bucleters* de referência que a gente não tinha, mas conforme o tempo foi passando, um ano, quem sabia muito mais de resiliência urbana era a equipe que estava construindo aqui certo. A equipe, então, que construiu o desenho da estratégia é um pessoal apaixonado pela cidade de Porto Alegre, que conhecia, que tinha uma experiência conectada com o território de outra forma, sabe. Então, não adianta uma consultoria de São Paulo para poder nos dizer grandes coisas, e também custava uma grana que a Rockfeller pagava, a gente disse “ah muito obrigado, isso não faz muito sentido”. No início a Rockfeller nem queria cancelar o contrato porque eles achavam que era parte da metodologia deles. Na turma 2 de cidades, já se tornou secundário, tu podia ou não utilizar a consultoria, quando a gente entrou era obrigatório usar a consultoria, quer dizer, eles entraram dando esse suporte. (Trecho entrevista: CRO-PR, 2018)

Outra característica do Projeto de Resiliência de Porto Alegre foi a estreita relação que se estabeleceu com o chefe de resiliência da cidade de Medellín, Santiago Uribe, que esteve na cidade por diversas vezes, inclusive como um dos palestrantes no evento de lançamento da Estratégia de Resiliência. Nesse âmbito, destaca-se a assinatura de um intercâmbio entre as cidades.

8.1.6 O Lançamento da Estratégia de Resiliência de Porto Alegre

“I have a dream”. “eu tenho um sonho”, Martin Luther King. Com esse sonho, Marte Luther king mobilizou milhões de pessoas nos Estado Unidos, transformou aquela sociedade a tal ponto que ela elegeu um presidente da república negro, algo inimaginável a trinta ou quarenta anos atrás, é ou não é? Pois bem gente, nós seguindo este exemplo, ousamos também sonhar, todos nós. Nós das comunidades locais, nós das universidades, nós das organizações não governamentais, nós das empresas, nós do poder público, prefeitura, do estado, do governo federal, da assembleia legislativa, dos demais poderes, nós todos porto-alegrenses, de todas as tribos, **sonhamos com uma cidade referência em resiliência na América Latina. Este é o nosso sonho.** Nós somos ousados e queremos que este sonho se transforme em realidade. (Trecho: fala Busatto, 2016)

Queridos amigos e amigas, juntos mais de 500 pessoas envolvendo toda a cidade e as 17 regiões do OP, transformamos estes sonhos em metas e em iniciativas concretas para torná-los realidade. Juntos decidimos que vamos celebrar a realização deste sonho quando Porto Alegre comemora o seu aniversário de 250 anos, no ano de 2022. Nós temos um ano em que nós queremos celebrar as nossas conquistas e realizações que estão sendo construídas a partir de agora. Aprendemos com a nossa própria experiência que Porto Alegre é capaz de inéditas e ousadas realizações, em 1989, falar de Orçamento Participativo era uma revolução, tanto assim que virou uma bandeira mundial. Em 2001 quando falávamos no Fórum Social Mundial era uma ousadia, está aí hoje, acabou de voltar a acontecer em Porto Alegre. Apenas para citar estes dois exemplos emblemáticos de nossa cidade. Aprendemos com as históricas enchentes de

2015 que o segredo de nossas conquistas tem nome. Qual é o segredo das nossas conquistas? É um só: S-O-L-I-D-A-R-I-E-D-A-D-E. Colaboração. Quando nós atuamos solidariamente, colaborativamente, tudo acontece. Os sonhos se realizam. Portanto, será através da colaboração e da solidariedade que nós vamos juntos, unidos, sem brigas, sem disputas pequenas, como uma só voz, uma só vontade, um só coração, contribuir para este sonho que é a cidade que todos nós amamos. Hoje nós marcamos o início e não o fim dessa desafiante e generosa caminhada para a qual cada um e cada uma de vocês está convidada a se integrar ainda mais profundamente. (trecho: fala Busatto, 2016)

A Estratégia de Resiliência de Porto Alegre foi lançada no dia 27 de janeiro do ano de 2016, em um evento de caráter internacional, na Usina do Gasômetro, uma construção emblemática da cidade, localizada às margens do Lago Guaíba, e que abrigou uma usina de geração de energia à base de carvão mineral no início do século XX⁸⁹. Estiveram presentes neste momento, representantes de diversos setores do município e do estado do Rio Grande do Sul, além de representações da rede internacional, com destaque ao presidente do 100CR e o chefe de resiliência de Medellín que participaram das falas do evento.

A dinâmica do evento foi coordenada pela equipe do Escritório de Resiliência, ou seja, o CRO e os dois diretores adjuntos. O primeiro momento foi marcado por uma mesa de conversa sobre o “papel da mobilização comunitária para uma cidade ser mais resiliente”, da qual participaram o chefe de resiliência da cidade de Medellín, o chefe de resiliência de Porto Alegre, e o diretor adjunto do setor da sociedade civil. Ao final foram entregues as estratégias regionais de resiliências para as comunidades das regiões do OP que se encontravam representadas.

O evento seguiu com a apresentação do desenvolvimento da estratégia de resiliência de Porto Alegre, coordenada pelo diretor adjunto do setor universitário. Apresentou-se a iniciativa do 100CR e os aportes para a cidade. Em seguida houve uma fala do CRO de Porto Alegre e, logo após, o diretor adjunto retomou a fala.

O terceiro momento do evento foi um espaço de fala aberto para as representações dos setores que participaram da construção da estratégia e fizeram parte da rede de referência. Foram realizadas falas de representantes do legislativo municipal, da universidade federal, do governo estadual, do Inovapoa, da Defesa Civil municipal, do legislativo estadual e do setor privado, dentre outras.

Do evento destaca-se as falas do CRO de Medellín que enfatizou o exemplo de Porto Alegre para a construção da estratégia de resiliência da sua cidade.

⁸⁹Informações obtidas em: <https://www.ipatrimonio.org/porto-alegre-usina-do-gasometro/#!/map=38329&loc=-30.034046999999987,-51.241057999999995,17> [último acesso: abril de 2024]

[...] vou contar um grande segredo, quando Medellín construiu este plano, o documento, não sabia o que fazer. E o exemplo que seguimos foi Porto Alegre. Nós aprendemos a desenvolver as coisas porque vocês nos ensinaram o orçamento participativo. Só pudemos fazer nossos projetos porque aprendemos de Porto Alegre este grande exemplo que foi pro mundo inteiro e que hoje muita gente diz que o OP é de Medellín. E o grande segredo é que nós havíamos aprendido com vocês. E isso, que hoje chama o Desafio de Porto Alegre, deveria ser o Triunfo de Porto Alegre. Porque ante a adversidade Porto Alegre sempre há triunfado com decisões e soluções inovadoras. E frente a um novo rito que tem hoje possivelmente a estratégia de resiliência pode ser o caminho para encontrar estas soluções. (Trecho: fala CRO-Medellin, 2016)

Tabela 15 - Desafios de resiliência identificados no Diagnóstico de Resiliência de Porto Alegre

Desafios Porto Alegre Resiliente	Área	Tipo
Desafio Diversificação da Economia	economia	Tensão
Desafio Bem-Viver	saúde, educação e segurança pública	Tensão
Desafio Riscos	riscos de desastres	Impacto
Desafio Mobilidade Humana	mobilidade	Tensão
Desafio Regularização Fundiária	regularização fundiária	Tensão
Desafio Resiliência da Resiliência	gestão pública	Tensão

Fonte: elaboração da autora, com base na Avaliação Preliminar de Resiliência de Porto Alegre (2014)

Figura 6 - Metodologia das Estratégias Regionais de Resiliência em Porto Alegre

REDE – Quem é? Redes de parceiros (ONG's, Setor Privado, Comunidade, Academia, Setor Público, entre outros).

- O que faz? Parceiros capazes de fortalecer os pilares identificados pelo animador .

INFORMAÇÃO – O que é? Forma de levar informação sobre a região onde comunidades moram,

- O que faz? Pode auxiliar na tomada de decisões do OP e futuros investimentos na região.

CAPACITAÇÃO – Como? Com o apoio de parceiros da rede e necessidades levantadas

do mapeamento, encontramos cursos e capacitações de acordo com as necessidades das regiões.

- Para que? Capacitar as comunidades de forma que elas virem multiplicadoras em suas regiões.

TAGS colaboração Redes Locais resiliência 17 regiões comunidade território cidade Planos Regionais Rede Informação Capacitação Percepção de Riscos conhecimento local vitórias rápidas Estratégia

Fonte: Estratégia de Resiliência de Porto Alegre, 2016, p.51

Quadro 1- Síntese da Estratégia de Resiliência de Porto Alegre: visão e objetivos estratégicos

VISÃO DE RESILIÊNCIA	
<i>“Porto Alegre, a cidade referência em resiliência na América Latina em 2022”</i>	
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	
Porto Alegre do Ecosistema Dinâmico e Inovador	Possuir uma economia diversificada que fomente economias criativas, colaborativas e novas tecnologias;
	Desenvolver áreas degradadas da Cidade;
	Explorar o potencial produtivo agrícola da zona rural e estimular a produção da agricultura orgânica e familiar.
Porto Alegre da Cultura de Paz	Democratizar o acesso a educação de qualidade, à saúde preventiva e à segurança cidadã;
	Focar na integração de concepções, práticas e sistemas;
	Ampliar e qualificar ações preventivas, restaurativas e colaborativas;
	Reduzir as desigualdades sociais;
	Desenvolver iniciativas voltadas para a garantia dos direitos fundamentais de identidade cultural, sexual, de gênero e de etnias.
Porto Alegre da Prevenção de Riscos	Possuir um sistema de prevenção de riscos, principalmente os de inundação, alagamento e deslizamento organizado e efetivo;
	Prevenir a ocupação de áreas suscetíveis a estes riscos
	Proteger famílias da perda dos seus pertences;
	Evitar o desalojamento de pessoas
	Evitar acidentes que impactem o meio ambiente.
Porto Alegre da Mobilidade de Qualidade	Possuir um sistema de mobilidade que satisfaça às necessidades dos porto-alegrenses com modais alternativos integrados, trânsito desafogado, transporte público pontual, acessibilidade universal e calçadas sem danos ou irregularidades.
Porto Alegre da Terra Legal	Possuir um processo de regularização fundiária capaz de eliminar as ocupações informais;
	Fornecer serviços básicos de água, energia elétrica, saneamento básico e transporte a todos;
	Exercitar o diálogo com todos os envolvidos baseado na confiança, colaboração e transparência.
Porto Alegre do OP e da gestão resiliente	Possuir um modelo de gestão que promova a cultura da resiliência em todas as ações da Cidade e um Orçamento Participativo qualificado que contribui para o aumento da resiliência da Cidade.

Fonte: elaboração da autora, com base na Estratégia de Resiliência de Porto Alegre (2016)⁹⁰

⁹⁰O documento pode ser acessado em: https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable_resources/Network/Porto-Alegre-Resilience-Strategy-Portuguese.pdf [último acesso: junho de 2024]

8.2 O DESAFIO 100 CIDADES RESILIENTES EM SANTA FÉ

O mais importante é que Santa Fé começa a ser reconhecida internacionalmente, e além disso é a única cidade da Argentina que está neste programa. (Trecho jornal: fala intendente de Santa Fé, blog Santa Fé Resiliente, 2014)

Santa Fé foi selecionada como membro do 100CR na segunda rodada do programa, no final do ano de 2014. A candidatura da cidade foi realizada a partir da Secretaria de Cooperação, Investimentos e Comércio Exterior. Do ponto de vista das orientações globais, foi designada à cidade como gerente de relacionamento do 100CR, Helena Monteiro, e a consultora de design global Arup como sócio-estratégico. Ambos os atores internacionais também participaram do processo na Cidade Autônoma de Buenos Aires.

Figura 7- Cronologia do Programa de Resiliência Urbana em Santa Fé



Fonte: elaboração da autora.

A candidatura de Santa Fé a rede 100CR foi submetida com apoio do intendente municipal, José Manuel Corral, em meados de 2014. A iniciativa resultou do trabalho conjunto entre a Agência de Cooperação local e a Direção de Gestão de Risco.

[...] a Direção de Risco nos fornecia as informações mais técnicas, mais específicas para que nós desde a Agência de Cooperação pudéssemos formular o projeto, a postulação. . (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

A formulação inicial do projeto a partir destes dois órgãos governamentais conecta a motivação da cidade em participar e as especificidades locais com a agenda de resiliência do Programa. Assim, por um lado, a Agência de Cooperação atua para inserir a cidade em agendas internacionais e, por outro, a Direção de Gestão de Risco, conforme as falas dos entrevistados,

é uma das políticas locais que diferenciam o governo local na América Latina, sendo uma das poucas cidades na região a tê-la. Foi incorporada como política de estado em 2008, após dois grandes eventos de inundações (em 2003 e 2007) que impactaram de forma significativa o território de Santa Fé.

O arranjo institucional configurado através da agência de cooperação e da gestão de riscos se articula a perspectiva de um “novo enfoque” oportunizado pela rede 100CR, o qual se alinha com as expectativas locais de atuação na escala internacional:

Nós vínhamos já com uma experiência ou um processo bastante aceito de apresentar postulações a prêmios e convocatórias pela experiência que fomos adquirindo com a gestão de risco. Então, sempre estávamos muito atentas às convocatórias e aos prêmios que havia no âmbito internacional, para poder mostrar o que estávamos fazendo, mas não somente da gestão de risco, mas também com as políticas que estávamos fazendo desde a secretaria de educação, sobretudo com a primeira infância. Foi neste marco que nos inteiramos que a Fundação Rockefeller estava trabalhando com este novo enfoque e estava fazendo uma convocatória a cidades de todo o mundo e nos interessava muitíssimo porque víamos que estava abordando outros temas mais além da gestão de risco, que era um pouco o que estávamos buscando, esta mudança de postular não somente a prêmios que tinham que ver com como Santa Fé havia se especializado em fazer frente a estes choques que são as inundações. Também tentamos fazer o mesmo para mostrar a nível internacional o que fazemos para atender as comunidades vulneráveis. Isso também nos interessava mostrar, o que fazemos com educação, com os planos urbanos integrais ou de regularização de terrenos. Então, vimos nesta convocatória a linha onde queríamos nos orientar. (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

Na fala da integrante da equipe de resiliência de Santa Fé, sobre a motivação da cidade em aderir a rede 100CR, fica nítida as relações estabelecidas entre a agenda local de internacionalização e a agenda global de resiliência do Programa. Este ao propor uma abordagem abrangente sobre a resiliência urbana possibilita aos governos locais uma perspectiva mais ampla de inserção, indo além da gestão de riscos para incluir também tensões econômicas e sociais. Nesta direção, embora a candidatura se vincule a direção de gestão de riscos, o foco da proposta esteve nos problemas locais de violência:

[...] e desde a direção da gestão de risco se desenhrou, se escreveu esta postulação, onde o foco já não estava na gestão de risco, mas no problema que tem a cidade com a insegurança. Então, a principal tensão que se descreveu na postulação tinha que ver com as altas taxas de homicídios que tem a nossa cidade em relação com a média nacional. (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

Embora a integração de Santa Fé a rede 100CR tenha sido anunciada em dezembro de 2014, o processo na cidade só avançou efetivamente em setembro de 2015, com a realização do *Workshop* de Lançamento do Programa local. Para além do tempo das burocracias para firmar o acordo mútuo entre as partes envolvidas, o longo período de nove meses é associado ao ajuste entre o tempo do programa e o tempo dos governos. Na entrevista, a demora em

avançar o programa de resiliência local é identificada como resultado das especificidades do contexto político do país e da cidade. O ano de 2015, na Argentina, foi atravessado por eleições dos executivos nacionais, provinciais e municipais:

A cidade se candidatou em 2014, em dezembro de 2014 já havia finalizado o ano, eles anunciaram que a segunda rodada de cidades foi selecionada e ... no início de 2015, o país e a cidade passaram por dois processos eleitorais. A Fundação quis esperar para iniciar o projeto. . (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

Bom, a cidade teve reeleição para prefeito. Nosso prefeito foi reeleito. Mas até então não sabia se continuaria o mesmo ou seria um novo. E no nível nacional também houve uma mudança de presidente. Então, a Fundação quis adiar um pouco o início do projeto para ter um panorama mais claro. Além disso, não tinha sentido iniciar conversas com o prefeito da cidade anterior que não vai ficar. Então, demorou um pouco, porque o primeiro workshop [...] foi realizado em setembro de 2015. Nesse período, a cidade já começou a pensar em quem poderia ser seu diretor de resiliência, começou conversas sobre como poderíamos redigir o contrato de subvenção. Em setembro de 2015 que realmente avançou... (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

[...] Nossa *CRO* ou diretora de resiliência, como já ocupava um cargo no gabinete, [...], bem, ela já era secretária de comunicação, já tinha salário e optou pela Fundação financiar seus dois vice-diretores, ou seja, com o contrato de subvenção a Fundação está cobrindo os nossos cargos (vice-diretores de resiliência). Este foi o formato que a cidade escolheu. [...] Esse foi o primeiro passo, ou seja, para assinar o acordo, primeiro elege o formato que a cidade quer, com base nisso, redigi-lo e, obviamente, designa o diretor de resiliência. . (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

A designação da diretora de resiliência de Santa Fé foi anunciada em fevereiro de 2016. O prefeito da cidade com auxílio da equipe do 100CR elegeu Andréa Valsagna, então secretária de Comunicação e Desenvolvimento Estratégico da cidade. Junto a ela se formou, em um primeiro momento, uma equipe de trabalho composta por uma vice-diretora e duas funcionárias municipais vinculadas à coordenação do Programa de Estatísticas e Investigações Sociais e Econômicas e do Programa de Relações Institucionais e Comunicação para a Redução de Riscos. Esta composição aparece descrita na “Avaliação Preliminar de Resiliência”. Posteriormente, na fase II, o escritório de resiliência adota um modelo com dois vice-diretores e desvincula-se a coordenação relacionada à redução de risco.

As modificações dos atores e vínculos com secretarias aparece nas entrevistas como parte de um processo dinâmico e novo que foi se ajustando à medida que avançavam as discussões e definições dos temas a serem trabalhados na estratégia de resiliência. A fala da vice-diretora de resiliência sobre os atores que participaram no início do processo é ilustrativa desta dinâmica:

Neste momento a equipe era bem reduzida, era Andrea e eu, [o vice-diretor] ainda não estava. Mas nós sempre tratamos de abrir, bom, obviamente o enfoque de resiliência

que tem o programa é bem integral e transversal a todas as secretarias municipais, tratamos de envolver ao menos as mais importantes. Então, nas primeiras instâncias participaram obviamente eu (vice-diretora de resiliência) e Andrea (diretora de resiliência), mas também estavam participando a secretaria geral e, como eu te disse, na convocatória inicial mencionamos muito o problema da violência endêmica da cidade, assim que também estava envolvida a secretaria de governo onde se desenvolve a Subsecretaria de Segurança Cidadã. Bom, e conforme íamos, digamos, avançando as reuniões, dependendo de que temas se tratavam, se envolviam outras secretarias também. [...] Depois nós trabalhamos muito com o Programa de Estatísticas e Relações Sociais e Econômicas [...] basicamente porque é o escritório que maneja a maioria das informações da cidade. [...] E obviamente com a Direção de Gestão de Risco trabalhamos nestas primeiras instâncias, pelo menos até sabermos em que temas a cidade ia focalizar com a sua estratégia de resiliência que obviamente para nós era tudo novo. No princípio envolvemos estas secretarias e depois com o avanço do desenvolvimento da estratégia fomos incorporando novos temas e, portanto, tivemos novos atores vinculados a estes temas. Ou seja, novas secretarias, novos atores da sociedade civil e da academia. . (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

A definição da secretária Valsagna estabeleceu o vínculo institucional do Programa na órbita da Secretaria de Comunicação e Desenvolvimento Estratégico, sendo denominado de “Programa Rede 100 Cidades Resilientes”. Em termos da institucionalização na estrutura do governo municipal, a agenda global de resiliência do 100CR foi incorporada por meio da criação do cargo de diretora de resiliência, do Programa local e de duas entidades consultivas, conforme indica as falas dos entrevistados:

O governo de Santa Fé funciona por Programa. A cada ano, no que se refere ao orçamento, programas de trabalho são incluídos e dentro de cada programa se atribui cada orçamento. E o escritório de resiliência, como tal, não está dentro da estrutura de governo, mas o que sim está é o Programa Cidade Resiliente de Santa Fé, é o que deu o marco de todo esse trabalho. . (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

Ou seja, é um escritório que tem um orçamento designado. [...]. Mas é, sim, definitivamente o mais institucionalizado possível que se possa estar no marco de um governo [...]. Assim que, bom, como institucionalização em si está a designação da diretora de resiliência e a designação dessas duas entidades consultivas e assessoras do escritório de resiliência, e o programa resiliente de Santa Fé. E a outra questão importante é que a resiliência é um dos eixos do plano para os quatro anos de gestão do prefeito. Os prefeitos toda vez que iniciam sua gestão, e especialmente todos os anos em que inauguram o conselho, as sessões do Conselho Municipal em seu discurso listam os planos que eles têm ou quais são as ações que serão desenvolvidas a cada ano e em seu período. Então, a resiliência é um dos eixos mencionados pelo prefeito ao renovar seu mandato. É outra maneira de institucionalizar ou dar importância ao escritório de resiliência. . (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

Como expresso nos trechos acima, dois mecanismos institucionais foram criados, por decreto municipal: o Comitê de Resiliência e o Conselho Consultivo de Resiliência. Estes espaços cumpriram a função de assessoramento e validação dos resultados obtidos pelo trabalho da equipe de resiliência. Particularmente, o Comitê de Resiliência foi integrado por funcionários do governo municipal e esteve vinculado às ações de levantamento e articulação de informações

públicas necessárias ao desenvolvimento da estratégia de resiliência. O Conselho de Resiliência configurou um espaço plural, representado pelo setor público, nos três níveis – municipal, provincial e nacional –, setor privado, sociedade civil e universidades.

Ao longo do primeiro semestre de 2016, a equipe de resiliência de Santa Fé dedicou-se ao trabalho da Fase I (o diagnóstico do estado de resiliência):

A primeira fase basicamente tem a ver com uma fase de diagnóstico em que a cidade avalia o estado de resiliência, ou seja, quais são seus principais pontos fracos ou desafios, mas também para entender quais são suas fortalezas, e sobre quais temas a cidade deve trabalhar melhor. . (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

Para identificar os “desafios” e “fortalezas” da cidade, o diagnóstico compreendeu dois tipos principais de ações: a sistematização e avaliação das atividades e planos governamentais já existentes na cidade; e, a compilação de percepções de atores chaves sobre a resiliência em Santa Fé.

Como já mencionado, a participação aparece como uma característica que marcou o Programa Santa Fé Resiliente

E isso também a Fundação promove muito a construção participativa desse diagnóstico, mas no caso particular de Santa Fé, havia um componente participativo muito importante e central. . (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

Particularmente, em relação ao levantamento das percepções dos atores chaves acerca da resiliência da cidade, o qual foi realizado através de entrevistas em profundidade, com líderes tanto do setor público (municipais, provinciais e nacionais), do setor privado, sociedade civil e universidade, complementadas por questionários públicos presenciais com o objetivo de representatividade. Parte dos atores entrevistados foram mapeados no *Workshop* de Lançamento, primeira instância caracterizada como participativa:

A primeira instância participativa que teve foi o *Workshop* de lançamento que teve uma grande convocatória. Neste *Workshop*, os participantes foram convidados a dizer quem são os atores da cidade e também no nível de província e nação que eles acreditavam que deveriam participar da construção da resiliência na cidade. Então, além das pessoas que participaram deste *Workshop*, tínhamos uma lista de novos atores que a comunidade achava que deveriam estar envolvidos. Com base nisso, fizemos uma primeira seleção de algumas referências locais para começar as entrevistas. Chamamos entrevistas com líderes ou referentes locais, porque são pessoas que estavam na frente de instituições importantes da cidade, ou porque tinham um compromisso particular com o trabalho comunitário ou tiveram contato com diferentes setores da comunidade. Esta foi a segunda instância de participação, as entrevistas. E, então, para tentar torná-lo o mais representativo possível, se conduziram essas pesquisas públicas, com representação estatística. . (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

Como resultado da fase I foi publicado o documento denominado de Avaliação Preliminar de Resiliência, o qual compila o trabalho realizado para entender as principais ameaças e oportunidades na construção da resiliência em Santa Fé e identifica as quatro questões emergentes e transversais que orientam o desenvolvimento da Estratégia. Resiliência durante a Fase II.

Do ponto de vista dos vice-diretores de resiliência de Santa Fé, a estratégia de resiliência é interpretada como uma possibilidade de acessar novos conhecimentos e novas fontes de financiamento:

E a partir daí, o que se pretende fazer, não é que vai fazer correções, que agora se apaga o que estava fazendo, simplesmente que, tendo isto bem adaptado a essa metodologia e fazendo parte desse tipo de clube do 100CR, temos acesso a novas fontes de conhecimento, a novas fontes de financiamento. A ideia é somar, digamos. Não substituir nada. . (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

Com efeito, o objetivo estratégico da entidade internacional em instituir a resiliência como pensamento e prática da gestão urbana encontra nas estratégias de internacionalização das cidades o seu ponto de conexão. Deste modo, o programa 100CR enquanto um edital internacional articula interesses globalizados e locais específicos, colocando-os em interação em um processo de construção e consolidação de uma agenda política urbana comum. A produção desta interface entre as agendas internacional-local se materializa na elaboração das estratégias de resiliência, mecanismo pelo qual o conceito adentra na dinâmica das instituições públicas modificando lógicas e práticas em torno das políticas urbanas.

8.2.1 O Conceito de Resiliência e as mudanças na agenda das políticas urbanas locais pela equipe de resiliência de Santa Fé

Na fala da equipe local sobre o entendimento do conceito de resiliência no governo da cidade, a referência é a abordagem promovida pelo Programa 100CR da Fundação Rockefeller, particularmente, a sua ampla abrangência que vai além da gestão de risco para incluir tensões econômicas, sociais e estruturais da cidade, alinhando-se, assim, com a narrativa promovida pelo 100CR:

É o conceito que entende que as cidades resilientes são as que estão, bom, [tu leu o conceito], que são as que têm em conta tanto tensões quanto os impactos, isto é, se movem desde o foco exclusivo na gestão de risco e na atenção aos impactos climáticos e atende também as tensões que não são necessariamente, que podem ter que ver com

tensões econômicas, sociais ou com problemas estruturais da cidade. (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

As dimensões de integralidade e transversalidade, centrais no conceito de resiliência promovido pelo 100CR, são associadas a política de gestão de riscos incorporada pelo governo municipal em 2008 - uma prática já existente na cidade:

O governo da cidade já vinha trabalhando com um enfoque bastante integral ou tendo um exercício bastante relacionado a incorporação da gestão de risco, que foi como um enfoque integral que atravessava todas as secretarias da estrutura municipal. Ou seja, não se podia pensar nenhuma política social sem pensar a vulnerabilidade hídrica da cidade, não podia se pensar a cidade sem ter em conta suas limitações. Eu não ia ter jardim municipal ou jardim de infância que não leva em conta a vulnerabilidade de seu entorno. Digamos que todas as políticas e todas as ações estavam pensadas desde o enfoque da gestão de risco, então, digamos, a integralidade de suas políticas, já tínhamos esta prática que se instaurou com a mudança de gestão em 2008, quando se incorporou a gestão de risco como eixo transversal. (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

Contudo, a contribuição do pensamento de resiliência para a gestão política e urbana estaria em ampliar a visão das políticas sociais acerca das vulnerabilidades que enfrenta a cidade, para percebê-las não apenas sob o olhar de vulnerabilidades hídrica, mas que “tudo está conectado”. Ou seja, riscos ambientais, desigualdades sociais, desigualdades econômicas e violência. Com esta grade, entende-se pela possibilidade de desenhar soluções que abordassem esse conjunto de problemas a partir de uma única iniciativa, convergindo com a perspectiva dos “projetos resilientes” promovidos pelo 100CR:

Mas o que a abordagem da resiliência contribui é pensar que a vulnerabilidade da cidade não tem apenas a ver com a vulnerabilidade hídrica, mas que *está tudo conectado* e que as pessoas que mais sofrem com os problemas de inundação são justamente as que estão em bairros com maiores deficiências habitacionais, que são, ao mesmo tempo, pessoas excluídas das possibilidades de acesso ao mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, são os jovens em risco, mais propensos a cair em redes de violência. E pensar, digamos, soluções para os problemas que podem ser resolvidos ou que podem lidar com vários problemas simultaneamente, com a mesma iniciativa. (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

A dimensão das mudanças na gestão e planejamento das políticas urbanas a partir da institucionalização da abordagem do 100CR é concebida, pelos entrevistados pela ajuda a avançar na maneira de compreender a cidade e ordená-la. A referência explícita aqui é ao Marco de Resiliência (CRF). Neste sentido, a aplicação da metodologia global de resiliência urbana para analisar e avaliar as ações e percepções em Santa Fé é interpretada positivamente possibilitando ao governo municipal compreender o que estava “fazendo muito bem” e o que “precisa melhorar”. Em síntese, a aplicação da metodologia do 100CR aparece como um guia para orientar os esforços, os recursos econômicos, pessoas, relações institucionais:

Complementando um pouco [...], o marco de resiliência que promove a Fundação Rockefeller, por meio do programa, de alguma forma nos *ajudou a nos ordenar um pouco mais como cidade*. Quando se junta a esse programa, adota-se as quatro dimensões que têm o programa, esses 12 impulsores. Então, através das entrevistas, dos questionários, todo esse trabalho prévio, que é um trabalho preliminar, podemos *ver o que a cidade está fazendo bem ou muito bem e o que precisa ser melhorado*. Desta forma nos ordena no sentido de poder *ver onde temos que direcionar esforços, recursos econômicos, pessoas, relações institucionais*. Então, nesse sentido é um avanço na maneira de entender a cidade. Mas está intimamente ligado ao marco teórico [...]. (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

Do avanço por este caminho orientado emerge a percepção de que já se trabalhava na cidade com ações associadas à resiliência urbana, as quais são interpretadas como algo que deve ser continuado e reforçado. Surgem também as lacunas onde a cidade deve trabalhar para pôr mais recursos:

Por meio disso, tendo adotado e avançado nesse caminho, o governo percebeu que já estava fazendo coisas que já estavam orientadas à resiliência urbana, entendidas com esse novo conceito. “A cidade de Santa Fé tem levado adiante um programa, por exemplo, para a reconversão de catadores informais de resíduos e que surge, tem uma outra origem, digamos, surge de outra necessidade identificada no passado, mas perfeitamente forma parte de, ou seja, pode ser localizada dentro desse novo marco de resiliência. E assim fomos identificando que coisas a cidade estava fazendo e que já estava dentro desse marco de resiliência e, portanto, precisam ser continuadas, reforçadas e dar uma volta, como se diz, uma volta de rosca para melhorar. Mas ficou em evidência todas as outras áreas do marco teórico que são as áreas de vacância que agora temos que colocar mais recursos. (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

Ainda sobre a perspectiva da resiliência urbana como uma abordagem para “ordenar a ação na cidade”, os entrevistados destacam a articulação da metodologia do 100CR com as iniciativas do Plano de Governo da cidade e com os objetivos do desenvolvimento sustentável.

Então, nesse sentido, nos ajuda a ordenar um pouco mais a ação da cidade e, se tu se fixas neste livro (estratégia de resiliência) [...] no final, você encontrará uma série de tabelas que mostram nossas iniciativas relacionadas com, por exemplo, os objetivos de desenvolvimento sustentável. E, por sua vez, com os próprios objetivos do plano de desenvolvimento da cidade. O que fizemos foi o exercício de colocar as 50 iniciativas e ver quais desses objetivos já levantados no governo da cidade fazem dois anos ... (Vice-diretor de Resiliência de Santa Fé)

O qual serve muitíssimo, *porque serve para ver que estamos em um bom caminho*. E a partir daí, o que se pretende fazer, não é que vai fazer correções ..., que agora se apaga o que estava fazendo, simplesmente que, tendo isto bem adaptado a essa metodologia e *fazendo parte desse tipo de clube do 100CR, temos acesso a novas fontes de conhecimento, a novas fontes de financiamento. A ideia é somar, digamos. Não substituir nada*. (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

A interação entre atores como elemento importante do processo é destacada por ser uma marca de Santa Fé. Aparece o trabalho realizado de mediar a interação entre atores que costumam não se relacionar no dia a dia. Contudo, algumas dificuldades são apontadas. Se a incorporação foi realmente efetiva (setor privado em particular é mencionado)

De fato, o processo participativo é o mais elogiado pelo programa 100CR. E é algo que queremos manter no que vem agora. Até agora, essas instâncias se deram, essa participação, as reuniões mencionadas [...], foram realizadas em nossa presença, em 3 ou 4 workshops que realizamos. Daí se há sinergia entre eles, se realmente o ator do setor privado incorporou o ator da sociedade civil em sua vida cotidiana, não sabemos. “Ojalá” que sim. Continuamos trabalhando para isso, para que o setor privado incorpore em sua maneira de entender a cidade que também existem outros setores que têm suas necessidades e que quiçá desde o privado eles possam resolver um problema ou evitar causar um problema a outro ator, isso já seria um ganho. (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

8.2.2 Relações global-local no projeto de resiliência de Santa Fé

Em Santa Fé a interação entre distintos atores posicionados em diferentes escalas é descrita, primeiramente, pela conexão entre redes internacionais distintas, das quais a cidade é membro:

Bom, o que estamos falando é um caso típico de rede dentro de redes, o que Santa Fé está fazendo, está tratando de aproveitar o seu trabalho na rede Mercociudades e também na rede 100CR e fazê-los interagir entre si. O convênio que se assinou entre Mercociudades e a Fundação Rockefeller no lançamento é um exemplo disso. Digamos, estamos aproveitando nosso trabalho no 100CR e o que aprendemos dessa nova abordagem com nossa participação nessa rede, para que outras cidades da rede de Mercociudades que não participam do 100CR possam acessar. Desde aí, temos um caso de interação entre redes e atores em nível internacional. . (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

O vínculo entre a agenda de resiliência urbana e a rede Mercociudades é um dos resultados específicos da participação de Santa Fé na 100CR. Durante o período da construção de sua estratégia de resiliência, o intendente da cidade assumiu a presidência da rede Mercociudades, uma das principais redes de governos municipais da América Latina. Como consequência o Mercociudades incorporou esta pauta como um dos seus eixos principais. Um exemplo foi a realização da XXI Cumbre de Mercociudades, o evento anual mais importante desta rede, que ocorreu em novembro de 2016 na cidade santafesina, sob o tema “Construção de Sociedades Resilientes no marco da integração regional”:

Depois, nós tivemos, celebramos em 2016 a Cúpula do Mercociudades, a XXI Cúpula de Mercociudades em Santa Fé e, nesse contexto, fizemos dois painéis, um sobre resiliência e outro que tinha a ver com segurança e como gerar oportunidades para comunidades vulneráveis. Onde convidamos Porto Alegre e Medellín para contar suas experiências ou iniciativas nesse sentido. E nesse painel puderam participar tanto cidades da rede de Mercociudades para ouvir essas duas outras cidades que fazem parte de ambas as redes, mas também participaram atores locais, santafesinos, e que puderam acessar ao conhecimento dessas duas cidades. Aí temos mais um caso de interação de atores locais com a rede internacional”. . (Trecho entrevista: Equipe de Resiliência de Santa Fé, 2017).

A Estratégia de Resiliência de Santa Fé foi lançada no dia 19 de junho do ano de 2017, no marco da 10ª Capacitação Regional da rede Mercociudades. O evento foi realizado no Molino Marconetti, um edifício do início do século XX, localizado na zona portuária da cidade. Da rede internacional estiveram presentes o diretor de estratégia do 100RC, Bráulio Moreira, a diretora para América Latina de 100RC, Helena Monteiro, e a consultora Arup, além de representantes das Nações Unidas, representantes da secretaria técnica permanente do Mercociudades, representantes da oficina de resiliência de Santiago do Chile, representantes do instituto internacional de desenvolvimento e meio-ambiente, a 100CR e consultora Arup.

A dinâmica do evento envolveu a apresentação de um vídeo contando a história do processo de elaboração da estratégia de resiliência; seguida por falas da equipe de resiliência de Santa Fé e do prefeito. O terceiro momento foi marcado pela assinatura de um “Memorando de Entendimento” entre a rede Mercociudades e o 100CR, para a criação da iniciativa “Escola de Resiliência Urbana”. De acordo com o documento, ambas as redes urbanas acordaram:

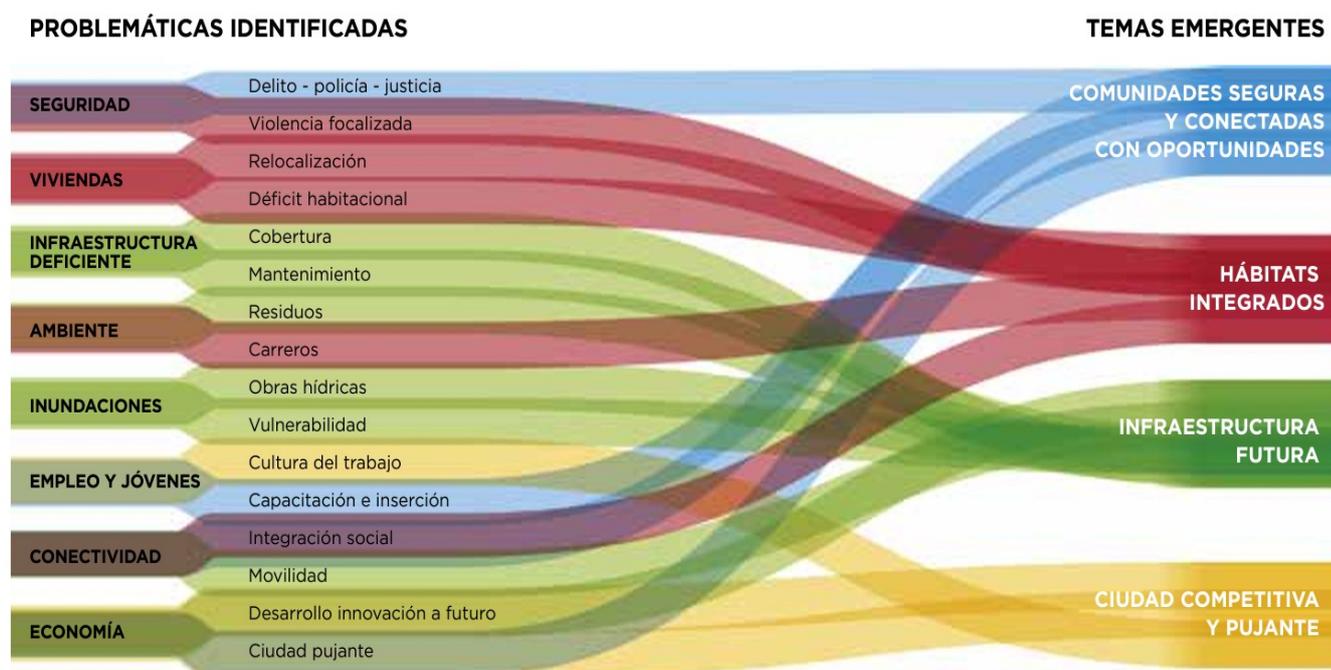
Trabalhar conjuntamente para fortalecer a resiliência das cidades membro de Mercociudades através da gestão de conhecimentos, capacitação e intercâmbio de experiências. Somar esforços para organizar a Escola de Resiliência Urbana, conformada por cursos de formação especializada por funcionários municipais das cidades membro de Mercociudades. Trabalhar conjuntamente pela comunicação e sensibilização de atores no tema da resiliência urbana na região latino-americana e no mundo.

A parte final do evento de lançamento da Estratégia de Resiliência de Santa Fé foi dedicada a um painel de especialistas sobre o tema da resiliência urbana e a gestão metropolitana na América Latina. Destaca-se que a governança metropolitana foi uma das conexões centrais estabelecidas no marco do Programa de Resiliência de Santa Fé e vai figurar na Estratégia como um dos objetivos estratégicos.

Tabela 16 - Impactos e Tensões identificados em Santa Fé

Desafios de resiliência identificados em Santa Fé		
Impactos hidrometeorológicos	Tensões econômicas e sociais	Tensões físicas
Agravados pelas mudanças climáticas;	problemas de violência, desemprego e assentamentos informais em zonas de risco hídrico	falta de acesso à infraestrutura e serviços nos bairros mais vulneráveis, e a obsolescência dos sistemas de infraestrutura

Fonte: Estratégia de Resiliência de Santa Fé, 2017, p. 30.

Figura 8 - Problemas e Temas emergentes no Diagnóstico de Resiliência de Santa Fé

Fonte: Estratégia de Resiliência de Santa Fé, 2017.

Quadro 2 - Síntese da Estratégia de Resiliência de Santa Fé: visão e objetivos estratégicos

VISÃO DE RESILIÊNCIA	
<p><i>“Queremos que Santa Fé seja uma cidade pujante, que se anima a inovar e transformar-se, a liderar o desenvolvimento regional e criar oportunidades de crescimento para todos. Uma cidade capaz de aprender de seus problemas e superar-se, com uma comunidade ativa, que valoriza a vida e convive com seus rios. ”</i></p>	
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	
Abraçar a mudança	Mitigar o risco hídrico e o impacto das mudanças climáticas;
	Liderar a governança metropolitana e consensuar projetos estratégicos para o seu desenvolvimento;
	Melhorar a mobilidade urbana de Santa Fé e da Área Metropolitana;
	Reduzir impactos de resíduos sólidos no meio ambiente, mediante incorporação de novas tecnologias e processos.
Conectar com oportunidades	Incrementar a oportunidade de empregos formais para jovens, incentivando os setores da economia local com maior potencialidade de desenvolvimento;
	Reduzir o déficit habitacional e diminuir a quantidade de famílias que vivem em situação de vulnerabilidade hídrico ou em assentamentos informais;
	Ampliar as oportunidades de inclusão social e integração de comunidades, com especial ênfase no acesso a serviços públicos básicos.
Alentar o compromisso cidadão	Aumentar a participação da comunidade na resolução de problemas urbanos
	Fomentar a cultura empreendedora;
	Melhorar a convivência cidadã e fortalecer os laços sociais das comunidades;
Conhecer para inovar	Melhorar o funcionamento dos ativos e a qualidade dos serviços municipais
	Contar com equipes capacitadas para gerar conhecimento estratégico e otimizar a gestão da cidade
	Contribuir à adoção do Marco de Resiliência como enfoque para o desenvolvimento urbano

Fonte: elaboração da autora, com base na Estratégia de Resiliência de Santa Fé⁹¹ (2017)

⁹¹ O documento pode ser acessado em: https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable_resources/Network/Santa-Fe-Resilience-Strategy-Spanish.pdf [último acesso: junho de 2024]

8.3 O DESAFIO 100 CIDADES RESILIENTES EM BUENOS AIRES

[...] Buenos Aires é protagonista desse eixo de cidades globais. Porque a rede a compõem diversas cidades de todos os níveis, posições e hierarquias, e Buenos Aires é uma cidade global. É uma cidade capital, de um país que está, pelo menos, no G20. Então é uma cidade que nós a sentimos como protagonista em todo o mundo e que tem ganas, Buenos Aires, de realmente construir e de desenvolver esse perfil global de inserção internacional. Que se reflete muito na estratégia de internacionalização da cidade da secretaria geral, do chefe de governo que se relaciona com outros grandes alcaides como são de Paris, de Berlim, do resto do mundo. Aí onde quer se posicionar a cidade de Buenos Aires. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2017).

A Cidade Autônoma de Buenos Aires foi selecionada para participar do 100CR na última rodada do programa, ingressando na rede de cidades resilientes em maio do ano de 2016. A elaboração da estratégia de resiliência local ocorreu ao longo dos anos de 2017, sendo lançada no mês de setembro do ano de 2018.

Figura 9 - Cronologia do Programa de Resiliência Urbana em Buenos Aires



A inscrição do Desafio do 100CR foi uma iniciativa da gestão política que estava à frente do governo de CABA no ano de 2015. O projeto foi aprovado pela 100CR em maio de 2016, já na nova gestão pública municipal. Contudo, há uma continuidade entre as gestões públicas. O Chefe de Governo que esteve à frente do mandato de 2012-2015 foi Mauricio Macri, o qual foi eleito, em 2005, presidente da República da Argentina, cargo no qual ficou até 2019. No seu lugar, assumiu o governo da cidade de Buenos Aires Horácio Larreta, seu companheiro de partido (Proposta Republicana - PRO) e “braço direito” durante a sua gestão municipal, e o qual encontrava-se no segundo mandato como chefe de governo de CABA durante a pesquisa de tese.

Neste sentido, o processo envolvendo a candidatura e integração de Buenos Aires a rede 100CR também foi marcado pelo ciclo eleitoral de 2015 na Argentina. Ambos os gestores políticos assinaram uma carta direcionada a equipe do 100CR se comprometendo a dar continuidade e apoio ao desenvolvimento do Programa no âmbito local.

[...] Buenos Aires que é da última rodada, a gente recebeu uma carta do prefeito que estava saindo na época, o Macri, e o prefeito que estava entrando o Horácio, dizendo que os dois estavam fazendo o “*aplication*” para as cidades resilientes; que era um compromisso do prefeito que estava saindo e do prefeito que estava entrando. Então, isso para nós foi muito importante, no sentido de saber que a gente podia contar com aquele prefeito que estava vindo, que não era simplesmente uma iniciativa que estava vindo do anterior, em fazer o “*aplication*”. (Diretora Associada para América Latina 100CR)

Na entrevista com o Diretor de Resiliência de Buenos Aires foram apontados dois motivos principais que levaram a cidade a se candidatar ao Desafio de Resiliência: a influência de Santa Fé e o objetivo de integrar a cidade nas grandes agendas globais:

[...] Santa Fé é um antecedente importante para nós. Santa Fé já alguns anos começou a trabalhar o que foi a primeira camada, o primeiro grupo de cidades que se integra na rede e também há uma boa relação entre os dois prefeitos e eu sei pessoalmente que o prefeito de Santa Fé insistiu bastante ao nosso chefe de governo para que nos somássemos a essa rede de 100CR. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2017)

Esta relação de proximidade entre as cidades argentinas apareceu também na entrevista com a equipe de resiliência da cidade de Santa Fé:

Tivemos um papel de “padrinhos”, como somos a primeira cidade da Argentina que entrou na rede. Andrea [CRO] participou muito apoiando [...], Buenos Aires, nos seus primeiros passos. (Trecho entrevista: Vice-diretora de Resiliência de Santa Fé, 2017)

O segundo motivo apontado se relaciona com a agenda política internacional da cidade, na qual Buenos Aires aparece como protagonista das cidades globais. Destaca-se que o projeto de resiliência de CABA foi criado como um programa da Secretaria Geral e de Relações Internacionais. Conforme o Diretor de Resiliência da cidade:

[...] há dentro da Secretaria General, que se chama Secretaria General de Relações Internacionais, este é o nome completo. E uma das coisas que procura realmente ter é que Buenos Aires tenha uma agenda global interessante. Ter uma agenda global, quer dizer, que esteja implementando políticas públicas, que são as um pouco que marcam o rumo das grandes cidades do mundo. Como é Paris, Barcelona, Sydney, Vancouver, Nova York, Cidade do Cabo, São Francisco, também como cidades latino americanas como Medellín, Quito, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Santiago do Chile e Santa Fé. Assim como a agenda da resiliência é parte de uma agenda global também tentar incorporar outras grandes políticas públicas que tem que ver com uma agenda global. Como esta agenda de desperdício, diminuição de desperdício de alimentos ou como uma agenda de gestão, baseada em evidências ou uma agenda de transparência e dados abertos, para seguirmos um pouco essa agenda. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2017)

De encontro a esta perspectiva das estratégias de internacionalização da cidade, destaca-se a fala do então Secretário da SGYRL, no evento de Frente Al Río, sobre o papel da Secretaria e a relação com a agenda global de resiliência urbana:

Eu como secretário Geral e de Relações Internacionais da Cidade, tenho duas responsabilidades, a parte do “Geral” refere a coordenar agendas estratégicas para a

cidade e a parte do “Internacional” projetar internacionalmente a cidade, o que supõe levar à agenda urbana global temas da cidade de Buenos Aires e trazer da agenda urbana global questões e temas a cidade. E nos últimos meses avançamos bastante com o que chamamos de agenda de resiliência da cidade. (Trecho fala em evento público: Secretário Geral e de Relações Internacionais da cidade de Buenos Aires, 2017)

O diretor de resiliência de Buenos Aires identifica também como importante na participação da cidade na rede global de cidades resilientes o conjunto de recursos destinados pelo 100CR à cidade. Ou seja, o contato com uma rede de cidades; a plataforma de parceiros estratégicos e o financiamento para contratar especialistas no tema:

[...] nós sentimos um apoio muito completo em três pilares. Um claramente que é formar parte de uma rede de 100 cidades onde circulam muitas boas práticas. O mais importante, ou o que eu mais valorizo, minha opinião pessoal, é o contato com a rede. O *Summer* que foi na semana passada dá conta disso, onde está realmente discutindo essa agenda global, os problemas no interior de cada uma das cidades. As problemáticas que são sempre comuns porque sempre vai encontrar uma cidade com uma problemática igual que de alguma maneira tem uma experiência, onde resolveu de uma maneira em particular. Isso é imensurável digamos. É muito difícil encontrarmos uma rede global que tenha esse grau de interação e de benefícios. E está acompanhado por uma plataforma também que permite muitos intercâmbios entre os *CROS* e os *vices-cros*, intercâmbio de boas práticas, comunicação, grupos de discussão sobre temas específicos. O que eu mais valorizo é essa rede, formar parte desta rede. Depois, por outro lado também, tem um apoio de plataforma de parceiros estratégicos um tipo assinatura com especialistas em temas específicos que pode ser desde trabalho e mapas de risco, especialistas hidráulicos, e inventário de ativos das cidades, eficiência energética, especialistas em recursos humanos e empregos do futuro. Tem uma lista de especialistas parceiros que podem estar à disposição para buscar apoio técnico. Ou seja, em uma etapa inicial o que se chama modelo de *pro bono* onde podem apoiar alguns dias em particular, mas depois durante o resto da fase do projeto, com dinheiro da Fundação Rockefeller [...] se pode contratá-las. [...] O terceiro pilar que brinda a rede é o financiamento para esse tipo de resiliência para poder contratar especialistas que fazem parte do escritório de resiliência”. (Diretor de Resiliência de Buenos Aires)

O Programa Buenos Aires Resiliente foi criado por decreto municipal⁹² no âmbito da Secretaria Geral e de Relações Internacionais (SGYRI), sendo designado como chefe de resiliência local o Diretor Geral de Gestão Estratégica, setor do governo vinculado à secretaria citada. A definição em relação a ocupação do cargo por alguém interno ao governo explicita o papel estratégico do chefe de resiliência como responsável pelo processo de planejamento da estratégia. Conforme o entrevistado a escolha foi uma tomada de decisão estratégica da SGYRI:

E no caso da cidade de Buenos Aires, nós tomamos a decisão estratégica encabeçada pela Secretaria Geral de que o *CRO* seja já alguém interno do governo. A meu ver foi uma boa decisão porque realmente faz muita diferença o trabalho do *CRO* e o trabalho de desenvolvimento da estratégia é um trabalho totalmente de coordenação interna entre o governo. Basicamente se trata disso, de identificar e desenvolver em função das necessidades, mas de ir interagindo o tempo todo com atores. O *CRO* não é um especialista no setor, sua principal função é poder coordenar o projeto para poder

⁹² Resolução nº 22 (GCABA/SGYRI/2017), outorgada em 14 de fevereiro de 2017. Fonte: impressa.

coordenar iniciativas e poder coordenar quais são as necessidades para poder implementá-las. E é muito difícil fazer isso se você for de fora do governo. [...] Então, se a figura é de dentro e já conhece é muito mais fácil. Então, a decisão da Secretaria Geral do governo foi de alguém que já estava no governo e que já tinha algum tipo de experiência de trabalho transversal para assumir essa função. Então nesse caso, esta função assume um diretor e o financiamento da rede 100CR está destinada à contratação de um vice chefe de resiliência e um analista para trabalhar no escritório. [...] E depois tem outro vice-diretor que é o diretor de relações internacionais que passou a ser subsecretário, mas que também já é interno ao governo. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2017)

Como mencionado na fala acima, o Escritório de Resiliência foi composto além de um CRO, por uma equipe de dois vice-diretores e uma analista, funcionária do governo nacional que foi deslocada para exercer a função no planejamento da estratégia de resiliência. O cargo de vice-diretor foi assumido pelo Diretor Geral de Relações Internacionais e Cooperação. Ademais, outros funcionários da direção a cargo do diretor de resiliência foram destinados a trabalhar no desenvolvimento estratégico, decisão que conforme o chefe de resiliência de CABA resultou da importância dada a estratégia de resiliência

Na verdade, destinamos mais pessoas para a resiliência que saem de minha direção. [...] O financiamento deles [do 100CR] no caso dos recursos humanos, para o nosso caso, é para um diretor e um analista. O resto nós estamos colocando nós mesmos, porque nos interessa realmente o desenvolvimento desta estratégia. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2017)

No trecho citado anteriormente, sobre a definição da equipe de resiliência, o entrevistado explana sobre a função do diretor local como um “trabalho de coordenação interna” de projetos, iniciativas, necessidades e atores. Esta interação contínua com estes elementos governamentais associa-se diretamente ao critério de transversalidade afirmado pelo Programa 100CR como um fator de inovação na gestão pública a partir da agenda global de resiliência urbana. Este pressuposto, da linha transversal, orienta a decisão do vínculo do Programa na estrutura do governo de Buenos Aires articulando-se com as diretrizes de proximidade ao prefeito e de experiência em programas internacionais

Na verdade, eles aceitavam uma linha transversal. Existiu um debate se ficava entre a Chefatura de Gabinete ou na Secretaria Geral, o programa. E se decidiu pela Secretaria Geral. E por mais que eu tenha um subsecretário, eu dependo de um subsecretário chamado Dorrego, e no caso a resiliência é um programa que depende do Secretário Geral. Foi um requisito um pouco também da rede 100CR que tratássemos de que esteja o mais próximo possível do chefe de governo o programa. [...] e depois um pouco pelo perfil justamente da Direção que eu estou a cargo, que tínhamos experiência de algumas coordenações transversais e de recursos de programas internacionais com planejamento estratégico. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2017)

A institucionalização do Programa e dos cargos de diretor e vice-diretor de resiliência se deu através da resolução nº 22 (GCABA/SGYRI/2017), outorgada em 14 de fevereiro de

2017. Destaca-se que Buenos Aires foi a única cidade que formalizou o projeto de resiliência local durante o processo de elaboração da estratégia de resiliência. A resolução define o programa de resiliência como um programa de gestão orientado “ao desenho, elaboração e implementação da estratégia de resiliência”, com o objetivo de “incorporar o critério de resiliência de maneira transversal nas políticas públicas promovidas pelo Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires”. As missões da coordenação do Programa, isto é, as responsabilidades do diretor de resiliência são descritas como:

- a) Liderar o desenvolvimento e implementação do Plano de Ação, o desenho, a elaboração e a implementação da estratégia de resiliência para a Cidade Autônoma de Buenos Aires;
- b) Supervisionar a implementação dos projetos de resiliência com alta prioridade para o governo, incluindo a identificação de novas iniciativas, a formulação de planos de trabalho e o monitoramento e informe dos avanços;
- c) Desenvolver, promover e coordenar as atividades relativas ao plano de resiliência com as jurisdições e organismos envolvidos para melhorar a eficiência das ações governamentais, analisando e propondo ações que fortaleçam a coordenação institucional e Interjurisdiccional;
- d) Coordenar o Conselho de Resiliência composta por representantes das diferentes áreas de governo;
- e) Implementar a estratégia de visibilização e posicionamento das práticas de gestão da Cidade Autônoma de Buenos Aires que contribuem a resiliência urbana e ao desenvolvimento sustentável;
- f) Coordenar a comunicação interna e externa relacionada com a estratégia de resiliência da cidade, e mobilizar atores estratégicos para gerar apoio ao plano de resiliência;
- g) Levar adiante através das áreas ao seu cargo as gestões administrativas que permitam o desenvolvimento e implementação do Programa;
- h) Toda outra ação que aporte elementos para o cumprimento do propósito do Programa assinalado no artigo 1º.

O texto define também que o Coordenador possui o poder de convocar atores públicos, “cuja participação considere essencial a fim de alcançar o propósito estabelecido no artigo 1º”; e atores externos ao governo de CABA “a participar de diferentes instâncias de desenho, elaboração e implementação da estratégia de resiliência, naqueles casos que considere conveniente”. Por fim, o papel de subcoordenador (vice-diretor de resiliência), a cargo da Direção Geral de Relações Internacionais e Cooperação, como a de:

Assistir ao coordenador na promoção da experiência de Resiliência da Cidade Autônoma de Buenos Aires no âmbito internacional, fomentando as relações internacionais e de cooperação que impulsionam a adoção de boas práticas internacionais na matéria.

Diretamente relacionada a estes critérios e aos objetivos do 100CR na dinâmica local está a criação de outra instância governamental, a qual também foi instituída por decisão do executivo municipal. Esta se caracteriza por reunir funcionários locais de diferentes secretarias em um espaço de caráter consultivo. Em outros termos, estes atuam dando suporte ao desenvolvimento da estratégia através de informações públicas dos seus setores e da validação das decisões da equipe de resiliência. É também um dos espaços centrais do diálogo interno ao governo. Ademais, é criado por decreto um Comitê Intersecretarial, com representantes de todos os setores públicos, que funciona como um grupo de trabalho para assessorar a equipe de resiliência na formulação da Estratégia a partir das informações sobre ações e projetos relacionados às suas áreas. Em Buenos Aires, a resolução nº 22 citada acima, também estabeleceu a criação do Comitê Interministerial de Resiliência, uma instância que reúne representantes de distintas áreas do governo municipal, com a função de

- a) Identificar as situações críticas e tensões que enfrenta a Cidade Autônoma de Buenos Aires e que deverão ter em conta na hora de elaborar a estratégia de resiliência;
- b) Gestar a implementação da estratégia de resiliência nas áreas sob sua dependência;
- c) Propor ao coordenador e ao Subcoordenador do Programa estratégias de relacionamento e vinculação com instituições relacionadas com a matéria.

Na entrevista com o diretor de resiliência de Buenos Aires, o escritório de resiliência aparece como o ponto focal das interações entre as diversas redes – locais, nacionais e internacionais -, através de um trabalho intenso e cotidiano.

Na verdade, é que não interagem tanto entre si. Se não me parece que a oficina de resiliência é a que une um pouco e que faz de ponto focal sobre esse tema com todos os atores. Nós tentamos trabalhar o máximo possível com os atores, tanto em nível nacional, que o ponto focal passa por Casco Blanco, que esse ponto focal para o trabalho nacional de resiliência, não nesse caso com 100CR, mas bem com outros sócios estratégicos como a ONU, com a agência de UNIDRS. Depois interagimos com todos, somos também o organismo que nucleamos dentro do governo, a resiliência, com o Comitê interno, que aí nós estamos tentando eleger alguns sócios estratégicos daqui, [...] não existe esta formalidade, mas, sim, melhor com os campeões, ou que sabemos que vamos trabalhar bastante com a estratégia de resiliência. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2018)

A fala explícita a seleção de alguns órgãos governamentais para atuarem como sócios locais do desenvolvimento da estratégia de resiliência, particularmente, aqueles que trabalham com temas vinculados a agenda de resiliência, como “a defesa civil (gestão de risco)” e a “agência de proteção ambiental que trabalha os temas de mudanças climáticas e eficiência energética”.

Ademais, o diretor de Buenos Aires descreve uma dinâmica local participativa de *Workshops* que tem por função produzir os vínculos entre os diversos setores em um objetivo comum:

Nós fizemos vários *Workshops* durante a fase dois. E da fase dois terminamos no lançamento da estratégia. No desenvolvimento da estratégia foram cinco *Workshops*, um por cada pilar, mais alguns adicionais de temas específicos, um de habitação, um de lixo e [...] não me lembro do outro. Bom, fizemos uns sete, oito *Workshops* e mais um com o setor privado. Em todos os *Workshops* sempre convidamos a sociedade civil, o setor privado e áreas do governo. A sociedade civil, às vezes vem vários e às vezes estão cansados de assistirem a tantos eventos e vem poucos, mas sempre convidamos a sociedade civil. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2018)

Como evidenciado nas falas do diretor de resiliência, a agenda global de resiliência urbana foi estruturada em Buenos Aires com base na ideia de cidade global. Neste sentido, a narrativa local faz menção reiteradamente aos compromissos internacionais e ao objetivo de inserção protagonista em redes de cidade. Ademais, aparece como central o tema da governança metropolitana associada à mobilidade urbana e a gestão dos rios. Ao longo da elaboração da estratégia, duas questões foram construídas como pilares centrais da agenda local: os empregos do futuro e o debate sobre gênero.

A dimensão do significado do conceito de resiliência da perspectiva local também aparece alinhada à abordagem do 100CR - com ênfase nas ideias de transversalidade, abrangência, colaboração e fortalecimento de capacidades. Na fala do diretor de Buenos Aires a resiliência é interpretada como uma estratégia de desenvolvimento da cidade com um enfoque particular. A particularidade é associada ao desenvolvimento de capacidades que possibilitem a cidade trabalhar tanto de forma preventiva quanto agir sobre a recuperação de situações de impactos e crises, saindo mais fortalecida:

Nós entendemos a resiliência como uma estratégia de desenvolvimento da cidade. Mas com um enfoque especial, particular. Basicamente para nós é uma estratégia de desenvolvimento. E entendemos que o que tem que permitir uma estratégia de resiliência é fortalecer capacidades dentro das cidades, e com distintos atores que te nomeava a recém, para trabalhar de forma preventiva, durante e de forma posterior, seja de um impacto ou de uma crise. De forma preventiva, digamos, se em caso de uma inundação, é muito claro, com obras e com ideias não estruturais que te permitam preparar para isso. No caso de inundações, se a reação, a ação que podes ter durante a crise, seja uma inundação, seja uma crise social, já estar preparado para este momento já faz uma diferença muito grande. E depois trabalhar, gerar capacidades sobre as possibilidades de recuperação. A teoria de resiliência é que uma boa estratégia de resiliência, que uma cidade resiliente tem que poder recuperar-se e ainda sair mais fortalecida da crise. Para isso, para fortalecer, tem que primeiro criar essas capacidades. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2017).

A concepção da resiliência como estratégia de desenvolvimento é associada a uma perspectiva de “todos estarem mais preparados”. Esta preparação passa, na visão do ator local, pela conscientização dos riscos de crise e impactos aos quais a cidade está exposta.

Não existe hoje em dia tão pouco a percepção grande de que existem riscos, grandes riscos de crise e impactos. Então é difícil também que a cidade se prepare para isto. Basicamente estamos pensando que existe uma cidade mais bem preparada para todos. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2017).

Não existe uma consciência disto e quando isso se sucede, parecia bem mais que, bom é natural que isso suceda porque estávamos expostos a tudo isso. Mas tem que existir uma visão de que podemos nos preparar para diminuir esses riscos. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2017).

Acerca da dimensão das mudanças e inovações da abordagem da resiliência urbana para as políticas urbanas, o entrevistado observa criticamente a amplitude do conceito e a necessidade de definir e especificar o foco do trabalho de construção de resiliência na cidade.

[...] o conceito de resiliência é muito amplo, quando vê, assim numa passada pode parecer que tudo tem que ver com resiliência. Então, nosso trabalho tem que ver com primeiro apontar, focalizar e trabalhar com coisas muito específicas de resiliência, porque a minha sensação é que quando dizemos que tudo é resiliência também passa que nada é resiliência e que qualquer estratégia pode ser de resiliência. Nós vamos construir e desenvolver a estratégia de resiliência da cidade e me parece que temos que ser muito específicos e definir metodologicamente sobre o que vamos a trabalhar. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2017).

Como já mencionado, a entrevista foi realizada na fase inicial do programa de resiliência de Buenos Aires. Neste sentido, a resposta do diretor de resiliência acerca das mudanças associa-se mais ao que o governo da cidade “gostaria” que mudasse, ou seja, a institucionalização da resiliência como um olhar transversal entre os diversos setores governamentais.

E respondendo um pouco a tua pergunta do que muda, como nós vamos eleger algo muito puro de resiliência, que tem que ver com isto de mapa de resiliência, que também se chama mapa de risco e sustentabilidade, que tem informações de todos os ministérios, ou temas específicos que tenham que ver com o fortalecimento de capacidades, de prevenção e para a recuperação, parece que é aí que nos distinguimos de outros planejamentos da cidade. Isso que muda, pôr o ponto sobre a resiliência em particular e não só no trabalho de planejamento em geral. Vamos ver na execução, ainda não mudou nada, porque estamos fazendo ainda. Ainda não estamos na etapa de execução, estamos na etapa de diagnóstico, é difícil, ainda não pudemos alcançar uma etapa de execução de programas e a linha que está mudando na cidade. Senão, o que eu gostaria, o que nós estamos chamando de lente de resiliência, de alguma maneira pode ter um olhar transversal para muitas áreas. Isso é o que gostaríamos de aplicar, não o que existe porque estamos nesta etapa. Mas gostaríamos que a resiliência seja um conceito que possa ser percebido transversalmente a toda a cidade. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2017).

Em consonância com a percepção dos atores sociais de Santa Fé, e alinhado à perspectiva do 100CR, o desejo de incorporar a visão na gestão pública aparece associado ao desenho e implementação de “projetos resilientes”

Gostaríamos de incorporar a visão de resiliência em todos os ministérios de alguma maneira, que não seja uma estratégia onde há um projeto apenas, mas uma maneira que quando se constroem espaços públicos esse espaço tenha o conceito de resiliência. Ter o conceito de que tem que absorver água quando vem uma chuva muito forte, o conceito de eficiência energética, de ter o conceito que existe mais verde do que cimento, de que quando se constrói um espaço público novo que tem que estar nas zonas onde mais inundações existem do que em outros. Tem que ver com o conceito de que quando se constroem um edifício novo é melhor se tem uma certificação para uso eficiente de energia, se tem painéis solares, se tem tetos verdes, tem que ver com que se desenvolve sistema de transporte se são melhores, se geram transportes redundantes, porque se o serviço para de funcionar existe outra forma de poder viajar. Bom, aspiramos de alguma maneira que no futuro algumas coisas destas possam suceder. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2017).

Outro aspecto relevante na narrativa do diretor de resiliência de CABA diz respeito à disseminação da agenda global de resiliência urbana no âmbito local a partir do trabalho desenvolvido pelo escritório de resiliência tendo em vista a elaboração da estratégia de resiliência:

Por exemplo, nosso chefe do secretário geral tem um encontro de intendentés de todo país, havia 1200 intendentés, havia painel de ministros nacionais, havia é...bom, o presidente abriu, depois teve o chefe de governo nosso e o secretário nosso falou para todos os intendentés da estratégia de resiliência da cidade, é, na verdade que isso não havia se passado antes...é, a forma de ir metendo a resiliência, havia, nesse momento havia 300 intendentés ouvindo falar de resiliência, é, isso são, poder meter uma agenda realmente nas políticas públicas urbanas é difícil, bom, hoje em dia pergunta a qualquer ministro da cidade e já sabe pelo menos que escutou resiliência, já sabe que a cidade tem uma estratégia, não é pouco. Ter algo concreto, um papel, é muito, porque a diferença que é tudo não é nada, ter algo, um papel, um documento, igual se lhe apresentar, se lhes dá tu é importante. Nós fomos no gabinete de ministros, havia o chefe de governo apresentamos duas vezes, em duas oportunidades, a estratégia de resiliência, e bom, os ministros estiveram aí escutando, falando, perguntando, é assim um pouco como se vai. As pessoas do planejamento da cidade, toda a secretaria de planejamento da cidade, conhecem obviamente, que isso é importante, e tratam também, tratamos de articular muito com eles, na planificação que eles fazem, nós o que dissemos ao chefe de gabinete dos ministros é se há a estratégia de resiliência para nós é importante, o orçamento do programa tratem de trabalhar-lo na estratégia, que a cidade seja mais resiliente. O gabinete de ministros que é como o segundo do governo escuta, entende e sabe que está bem, o chefe de gabinete estava bastante, nos pergunta bastante ? da estratégia de resiliência, nós temos reuniões de seguimento todos os meses, com o chefe de gabinete dos ministros, com sua equipe. Então, todos os meses temos que lhe contar como andam todos os projetos da secretaria geral, 12, 15 projetos. Com a estratégia de resiliência e todos os meses lhe contamos, pergunta, se recorda e te diz bom chefe estamos 12 meses com essa estratégia, bom faz tempo...Por fim saiu...sim. Quem esteve, quem foi, como se combina com o resto do plano de governo, nos pergunta muito sobre temas que são muito de interesse como migrações. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2018).

8.3.1 Os desafios da implementação da agenda de resiliência urbana em Buenos Aires

Sobre a dimensão dos desafios da implementação da agenda global de resiliência urbana em Buenos Aires, o diretor de resiliência identifica, em primeiro lugar, a escala da cidade. Em outros termos, a complexidade de atores, o acesso a recursos internacionais e humanos especializados, constituem uma certa barreira à penetração governamental e de convencimento dos atores urbanos da importância da agenda:

Eu creio que há uma diferença [...], no programa, como está concebido na rede de 100 cidades resilientes, não é o mesmo em uma cidade grande e uma cidade pequena. E, bom, em uma cidade muito grande, não há muitas cidades muito grandes na rede, muitas delas que sim já participaram já tem os melhores, a estratégia fechada [...]. Mas na verdade é que, por exemplo, Santa Fé, que somos muito próximos, que temos muito diálogo e contato, é uma cidade muito pequena. Como o Programa 100 cidades resilientes ajuda com as avaliações, fundos, a ideia de poder obviamente compartilhar experiências de todo mundo, então, esse programa entra muito mais forte em uma cidade como Santa Fé. Em uma cidade como Buenos Aires o trabalho que tem que fazer para poder entrar em todos os ministérios é muito maior, muito maior nesse sentido porque Buenos Aires tem um montão de acesso a créditos, já tem acesso a um montão de boas práticas que consulta, que compartilha, quiçá tem equipe técnica maior. Então, sua equipe técnica que pode avançar mais por outros lados. Para as cidades grandes não é tão...poder convencer que o olhar da resiliência está bom, é importante, é uma nova forma de planejar, está sendo um pouco os desafios que está presente. Me parece que as cidades maiores têm o desafio maior de poder evangelizar, ou contar ou convencer a todos, é muito mais difícil do que nas cidades pequenas. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2018)

O convencimento dos atores governamentais como elemento central é associado à capacidade de atuação do escritório de resiliência em termos de execução dos projetos. Ou seja, eles não possuem o poder orçamentário para a tomada de decisão final de executar os projetos de resiliência. É um exercício contínuo de estabelecer acordos. Aqui a premissa da transversalidade aparece como uma ideia que se distancia da realidade da prática política. Ou seja, nem todos querem trabalhar com resiliência internamente ao governo.

E depois outro grande desafio tem que ver com os orçamentos, digamos com a execução, nós por ser um ministério pequeno, um orçamento, uma oficina pequena, não é que nós manejamos orçamentos para poder implementar os projetos, então, nós também temos que poder fazer esses acordos com ministérios sobre projetos que nós não podemos dar dinheiro mas que queremos que de alguma maneira que sim sejam resilientes. Então nós não somos coordenadores do projeto, nós somos de alguma forma os que põe a visão, os que queremos modificar algumas coisas nos projetos para que sejam resilientes alguns componentes, fizemos que estejam dentro da estratégia [...], mas não somos os coordenadores. Então esse jogo [...] tem que entender melhor e aproveitar, e que são os desafios que estão aí, e tratar de como fazer para que os projetos que estão aqui, se executem e que de alguma maneira tenham uma função dentro da estratégia de resiliência. A transversalidade pôs como uma grande janela, mas pode ser que na realidade, não é que todos os ministérios querem trabalhar com resiliência, há alguns, [...] ministérios que querem fazer um montão de coisas conosco por temas técnicos, por temas políticos, por temas de oportunidade e alguns que não os interessa e bom tens que eleger e que trabalhar com os que crê que tem uma maior

oportunidade de fato. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2018)

Sobre pensar toda a cidade, o trabalho de convencimento e as diferentes visões de cidade que aparecem internamente ao governo:

Sim, traz uma visão para pensar toda a cidade. É o que nós trabalhamos todos os dias para que cada vez permeie mais, mas a verdade é que há também outras visões de cidade, há a planejamento geral, há o planejamento dos setores que se chama de copes, conselho de (implemento) planejamento estratégico da sociedade civil, é, o que vai tratando fazer com qualquer visão é que cada vez implemente mais coisas e que realmente os atores se vão somando a esta visão de resiliência. E vão incorporando, não é como que você faz um workshop, [...], em realidade quando publicamos a estratégia de resiliência aí começa realmente o trabalho. Não é que aí termina o trabalho, começa o trabalho porque o que você quer fazer é que todos a conheçam e todos o adotem. Não é que você publica uma estratégia e já está e implementa. Implementá-la aí começa o trabalho. Parece confortável sacar isso (a estratégia). Você publica, bom, agora tem que conquistar que implemente. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2018)

Por fim, os desafios aparecem associados a um descompasso entre o tempo dos governos e o tempo do programa. O exercício de planejar a estratégia de resiliência requer uma temporalidade aproximada a um trabalho de pesquisa científica, isto é, compreender conceitos, ferramentas e atores, operacionalizar uma metodologia. Embora os objetivos sejam considerados importantes, poder comparar as cidades, o manuseio e operacionalização da metodologia requerem um tempo que para o governo é muito oneroso. Desejos e expectativas locais: tempo mais curto, mostrar resultados concretos; porque se não fica num plano de evangelização e convencimento.

E trago aí comentários reflexivos, dentro do que são os tempos de governo, para um governo que necessita todo tempo. Os governos em geral não são muito pacientes [...] aos estudos, aos desenvolvimentos, às escritas. Necessita mostrar resultados. A ver, estamos a um ano e meio desenvolvendo uma estratégia de resiliência, para um governo é bastante. São quatro anos de governo, o primeiro ano não havíamos começado porque estávamos com outras coisas e retomamos no segundo ano de governo, e estar um ano e meio, bom, é como já está entrando no último ano de mandato e um ano meio parece um período grande, mas é importante no sentido de ter que seguir uma metodologia, que é uma metodologia que segue todo o resto de todas as cidades da rede, me parece que isso também é uma fortaleza que faz com que seja comparável com o resto das cidades. [...]. Mais ou menos tem a mesma metodologia, tem o mesmo conceito, tem mais ou menos o mesmo formato, isso, assim, que faz com que sejam comparáveis e também todos uma mesma comunidade. E a mim, eu gostaria que tivesse sido um pouco mais curto. Mas bem, entendo também as dificuldades de poder desenvolver isso. E metodologicamente até que se consiga começar a entender, encontrar e a ver com que sócios há entre o governo e também com o resto da rede, bom leva o seu tempo. [...]. Mas me parece que seria melhor para os governos algo que os ajude a mostrar mais resultados durante o processo, é difícil, porque senão é como se você estivesse fazendo um processo que vai evangelizando, contando o que é a resiliência. E nas cidades grandes é difícil até que realmente possa conseguir terminar de convencer da ideia e de somar, ir mostrando coisas antes. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2018)

8.3.2 A visão da estratégia de resiliência em Buenos Aires

A estratégia de resiliência de Buenos Aires é apresentada pelo diretor de resiliência como um documento diferenciado caracterizado pelo foco nas tensões sociais, particularmente, nos temas de gênero (dimensão identitária) e dos empregos do futuro (dimensão econômica).

Bom, fizemos um evento público onde veio as pessoas da rede, vieram de Paris, vieram de Montevideo, vieram de Santa Fé, para o lançamento. A nossa é uma estratégia que se diferencia muito, que tem uma identidade muito forte com os temas mais de tensões sociais do que impactos naturais, usamos muito, nós gostamos de dizer que somos a única estratégia que tem um pilar exclusivo de gênero, identidade de gênero para as cidades é algo super importante e nós queremos, a colocamos como parte do perfil da nossa estratégia. Há uma série de ações que também estamos levando adiante dentro de toda Secretaria Geral sobre identidade de gênero, o pilar chama “Identidade, Gênero e Diversidade”. E depois outra parte que colocamos muito foco foi o tema de atrações de talentos, empregos do futuro, e bom que é isso todo que está passando com as mudanças, com a automatização que vê com o tema de trabalho e como isso vai afetar tanto a educação quanto o trabalho na cidade e o perfil produtivo da cidade, e o que tem que fazer a cidade para poder reagir a isso e não gerar um problema complicado e nem médio. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2018)

O pilar de gênero como uma definição que marca a exclusividade da estratégia de Buenos Aires expressa as conexões entre as orientações globais do 100CR e as especificidades do contexto local. A identificação desta área é resultado do trabalho interno de análise das informações das ações, projetos e percepções coletados na fase I entre a equipe de resiliência local com a equipe do 100CR e o sócio estratégico. Como comenta o diretor de Buenos Aires, o pilar de gênero emerge como produto da dinâmica instaurada na cidade com o Programa de Resiliência:

[...] é superinteressante, se dá como parte do processo, porque tinha uma metodologia 100 cidades resilientes. E teve primeiro, quando você está no processo da etapa 1, [...] não se chama pilares da estratégia, se chama áreas de descobrimento, “*Discovery areas*”. As “*Discovery areas*”, você está trabalhando com áreas que você ainda está descobrindo para ver se isso vão a ser seus pilares ou não. E para nós os quatro fundamentais, os quatro que tínhamos até o momento mais ou menos se chamavam parecido com o que terminou sendo. Mas houve um momento que dizemos bom esses são mais ou menos os projetos que temos, que fomos desenvolvendo, que fizemos seminários para gerá-los, de onde veio gente do 100 cidades resilientes, o parceiro estratégico, juntamos todos, sabe?! Ficamos dois dias fechados definindo quais são as áreas, os pilares e os projetos. E aí nos demos conta que havia um monte de projeto que tinha que ver com gênero, com diversidade, que a cidade realmente no último ano havia começado a gerar muito sobre isso, que era algo que estava dando um perfil para a gestão superimportante. Na Argentina começaram a passar muitas coisas que tinham que ver com identidade de gênero, há um movimento muito grande se chama Nenhuma a Menos, onde há marchas cada vez maiores, reivindicações cada vez maiores, e há lacunas. Nós desenvolvemos um sistema de indicadores de gênero na secretaria geral, [...] e também na estratégia, que identifica lacunas de gênero, lacunas salariais, lacunas no transporte. Por que se dá isso? Porque elas não tem segurança, porque tem que mudar seus trajetos, claro querem fazer algo porque estão

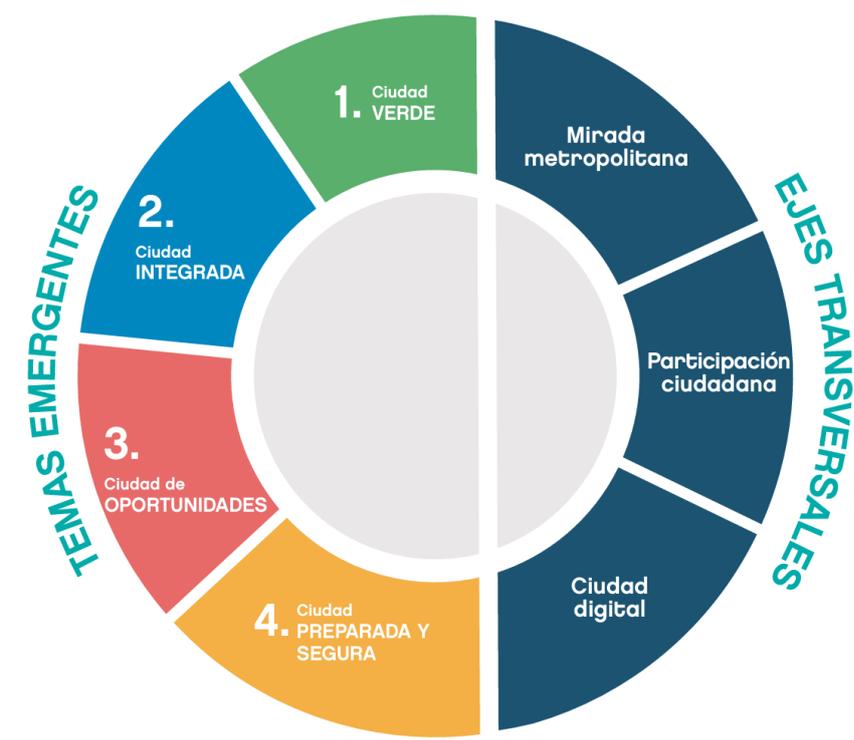
preocupadas, porque não tem mais oportunidades enquanto autonomia econômica e nem na decisão [...]. Nos diretórios das empresas a porcentagem de mulheres, em geral, a representação [...] é 6%. Bom, nos demos conta que era um tema que estava surgindo, que era importante pôr sobre a mesa, que nós gostávamos, bom, terminou, e nesse dia resolvemos que ia ser um pilar a mais. Mas é interessante porque foi realmente produto do processo, surgiu no processo, não estava originalmente quando surgiram os projetos e as iniciativas e nos demos conta que era algo que tinha que estar. (Trecho entrevista: Diretor de Resiliência de Buenos Aires, 2018)

Tabela 17 - Impactos e tensões identificados na Cidade Autônoma de Buenos Aires

Impactos e Tensões da Cidade de Buenos Aires			
Impactos	Tensões Crônicas		
Efeitos das mudanças climáticas	Infraestrutura e serviços urbanos	Social	Econômica
Fenômenos meteorológicos extremos cada vez mais recorrentes que geram efeitos associados a inundações por tormentas e ondas de calor	Inadequada provisão de infraestrutura e serviços aos bairros populares; Dificuldade de acesso à habitação; Regeneração do espaço urbano para lazer;	Desigualdade de gênero e discriminação social	Desafios do futuro: Transformações iminentes no mercado de trabalho; Novas economias digitais e colaborativas e o impacto no funcionamento da cidade.

Fonte: Estratégia de Resiliência de Buenos Aires, 2018, p. 29.

Figura 10 - Temas emergentes na Avaliação Preliminar de Resiliência de Buenos Aires



Fonte: Avaliação Preliminar de Resiliência de Buenos Aires, 2017.

Quadro 3 - Síntese da Estratégia de Resiliência de Buenos Aires: visão e objetivos estratégicos

VISÃO DE RESILIÊNCIA	
<i>“Buenos Aires será uma referência mundial na promoção e geração de talentos. Uma cidade que integra seus bairros e aprimora seus espaços de desfrute, antecipa seus riscos e se prepara. Inova na educação e aposta hoje nos empregos de amanhã, e comprometa-se com a igualdade de gênero, diversidade e sustentabilidade”</i>	
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	
Diversidade, gênero e convivência	Transformar Buenos Aires em uma cidade que promove o desenvolvimento das mulheres;
	Reconhecer e promover a diversidade como um valor identitário da cidade.
Inovação, talentos e oportunidades	Garantir uma educação inclusiva de qualidade que brinde os estudantes as habilidades que demandarão os empregos do futuro;
	Fomentar a inovação e a geração de oportunidades de desenvolvimento econômico.
Ambiente e sustentabilidade	Desenvolver um sistema integrado de infraestrutura verde;
	Promover a sustentabilidade energética da cidade;
	Implementar uma política de gestão integral de resíduos.
Integração social e urbana	Melhorar o acesso a habitação de qualidade para todos;
	Desenhar uma cidade para as pessoas;
	Desenvolver áreas prioritárias de pedestres e restrição veicular na zona central.
Segurança e gestão de riscos	Promover uma cidadania informada, preparada e consciente frente a seus desafios;
	Preparar a cidade para fazer frente aos impactos das mudanças climáticas;
	Potencializar a inovação e a tecnologia para construir espaços mais seguros

Fonte: elaboração da autora, com base na Estratégia de Resiliência de Buenos Aires⁹³ (2018)

⁹³O documento pode ser acessado em: [/https://recursos-data.buenosaires.gob.ar/ckan2/compromisos/Buenos_Aires_Resiliente.pdf](https://recursos-data.buenosaires.gob.ar/ckan2/compromisos/Buenos_Aires_Resiliente.pdf) [último acesso: junho 2024]

PARTE V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando eu iniciei o projeto desta tese, o tema das políticas globais de resiliência urbana era muito incipiente. Havia um desconhecimento generalizado tanto dos meus pares acadêmicos como dos atores sociais e políticos que eu estabeleci interlocução ao longo do campo de pesquisa. Um grande esforço foi direcionado na tentativa de rastrear as origens e os sentidos do debate de modo a compreender o processo urbano global emergente que se evidenciava para mim a partir do contato inicial com a experiência de Porto Alegre. Passados alguns anos, a resiliência como paradigma político no domínio das políticas urbanas já não é mais uma grande novidade, estando, hoje, incorporada em diversas iniciativas internacionais e, em especial, locais, como, por exemplo, o plano diretor de Porto Alegre que atualmente está sendo discutido na cidade.

Em grande medida, como se buscou demonstrar, a difusão, ampliação e consolidação da agenda global de resiliência urbana nas cidades resultou do trabalho desenvolvido a partir do 100CR. O qual, com o poder financeiro, político e simbólico da Fundação Rockefeller, pôs em circulação o discurso das cidades resilientes como destino das cidades do século XXI em escala global. Em especial, o 100CR, pode ser interpretado como um mecanismo de poder, por meio do qual foram construídas ativamente ideias, significados e práticas em torno da institucionalização da agenda de resiliência urbana como um caminho e um instrumento para a transformação das cidades e das práticas urbanas. Ao mesmo tempo em que, com a sua rede global de cidades resilientes, visou instituir uma prática global.

Como procurou-se evidenciar, ao longo desta tese, a narrativa da “ajuda”, expressa no edital de candidatura e nas ofertas para as cidades, não é neutra. Mas, sim, parte das estratégias de poder que atravessam as relações global-local contemporâneas, em especial entre o Sul e o Norte global, particularmente, tendo em vista modular a forma como as cidades são pensadas e administradas, influenciando, assim, os rumos do desenvolvimento urbano em escala globalizada. Nesta direção, a descrição histórica e analítica contida na Parte III da tese (“O Programa 100CR: histórico, estrutura e discursos”) visou explorar a dimensão de poder associada a trajetória centenária da entidade, como uma instituição privada norte-americana, que atua no campo político orientada por uma perspectiva corporativa e técnico-científica fomentada por especialistas vinculados a grandes consultorias globais. Além de explicitar a exportação de modelos de governança urbana pensados a partir de experiências particulares com desastres ambientais, como a reconstrução urbana de Nova Orleans e de Nova York, que passaram a ser interpretadas como um campo de oportunidades não apenas para a transformação urbana, mas para a mudança do mercado global.

Entendo ser importante mencionar aqui duas dimensões que identifiquei como centrais no discurso da resiliência urbana do 100CR: (a) a ampliação da perspectiva dos riscos urbanos, sob o prisma da imprevisibilidade, que implica em uma disposição permanente de adaptação e flexibilidade, obscurecendo, em grande medida, processos históricos de desigualdades sociopolíticas e econômicas; e (b) a narrativa que transforma os riscos enfrentados pelas cidades em oportunidades de desenvolvimento. Neste sentido, as orientações globalizadas do 100CR - seus discursos e instrumentos - apontam para uma tendência despolitizante da governança das políticas urbanas, associando-se à agenda política neoliberal.

Em continuidade com a análise, a Parte IV - “As cidades no 100CR” - objetivou avançar no entendimento das relações de poder global-local ao considerar as conexões e as especificidades das experiências das cidades latino-americanas de Porto Alegre, Buenos Aires e Santa Fé no 100CR. Um foco foi dado ao processo de institucionalização da agenda global de resiliência urbana orientado pelo processo global de elaboração das estratégias de resiliência das cidades. Neste sentido, buscou-se avançar na dimensão da agência urbana, explorando as apropriações localizadas da agenda global de resiliência urbana em cada cidade.

Uma ênfase foi dada ao caso de Porto Alegre em decorrência de como o campo de pesquisa se desenhou na prática. Em primeiro lugar, o fato de a cidade ter participado da primeira rodada de seleção, tornando-se uma referência no debate na América Latina e, ao mesmo tempo, possibilitou que eu acompanhasse mais fases do processo local. Além disso, o fato de que é a cidade onde moro, e sobre a qual possuo mais proximidade com o debate urbano local, também foi um facilitador no acesso a um conjunto mais amplo de entrevistados(as).

Destaco das experiências locais no Desafio do 100 Cidades Resiliente que um dos efeitos da agenda global de resiliência urbana para a governança das cidades foi ter instituído um processo de planejamento urbano paralelo às instituições existentes, criando seus próprios conceitos, gestores, redes, ferramentas, diagnósticos, objetivos e projetos. Os quais foram orientados, como já explicitado, por uma lógica despolitizante de gestão e planejamento urbano associada a aplicação de abordagens técnicas e científicas como modo de construir respostas (“projetos resilientes”) para as problemáticas urbanas, na medida em que estas são concebidas cada vez mais como da ordem das incertezas e imprevisibilidades.

Do ponto de vista das apropriações, foi possível identificar as articulações realizadas entre as orientações do 100CR (discursos, concepções e instrumentos) com as agendas políticas locais. Assim, em Porto Alegre a construção do projeto de resiliência local foi estruturado a partir da agenda de participação social, sob a lógica da governança solidária local, e no objetivo

de se tornar uma referência na América Latina. Em Santa Fé, inicialmente vinculada à política de gestão de desastres e ao tema da violência urbana, se orientou na perspectiva da cidade como liderança regional e internacional sobre o tema da resiliência urbana. Já em Buenos Aires, o programa de resiliência urbana conecta-se diretamente com a agenda de cidade global. Todos os processos urbanos convergem no sentido da apropriação da agenda de resiliência urbana como parte de novas estratégias de internacionalização das cidades.

Importante mencionar também a dimensão da disseminação da agenda no âmbito local, especialmente, na cidade de Porto Alegre, na qual a agenda de resiliência urbana passou a ser apropriada por outras esferas de poderes, tanto no que diz respeito aos governos como à sociedade. Além disso, a intensificação das parcerias entre governos municipais e organizações da cooperação internacional, mesmo após o encerramento do 100CR, indicando a continuidade do processo urbano global.

Dentre os diversos desafios enfrentados ao longo da pesquisa de tese, destaco o encerramento do programa 100CR em um momento em que a pesquisa de tese ainda estava em desenvolvimento, o que me levou a repensar o desenho da análise, deslocando o foco do programa 100CR para o debate mais geral das relações global-local.

Por fim, considerando a atualidade e a relevância, social e acadêmica, que tem adquirido a conformação da agenda urbana global, em especial, de políticas de resiliência urbana, sugere-se como agenda de pesquisa futura estudos que explorem com maiores detalhes os impactos para as cidades e para a governança das políticas urbanas. Em especial, a dinâmica de produção e sistematização de conhecimentos sobre as cidades na interface com atores privados globais. Acredito ser este um aspecto crucial das dinâmicas de poder, particularmente, em programas como o 100CR, no qual a rede de parceiros e especialistas está diretamente conectado ao mercado de prestação de serviços globais. Para além da definição dos termos técnicos que orientam as mudanças que se quer para as cidades, a proximidade destes atores com as redes e dinâmicas políticas locais, em um processo de intensa produção de informações sobre as cidades, também pode ser um valioso recurso para as estratégias de poder dos atores globais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília; BEZERRA, Gustavo (orgs.). **Cidade, ambiente e política: problematizando a agenda 21 local**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BALTAZAR, Ana Paula. Sobre a resiliência dos sistemas urbanos: devem eles ser resilientes e são eles realmente sistemas? In **V!RUS**. N. 3. Trad. Biaggioni, B., D'Andréa, A. São Carlos: Nomads.usp, 2010.

BARLACH, Lisete. **O que é resiliência humana? Uma contribuição para a construção do conceito**. Dissertação. Instituto de Psicologia. Universidade de São Paulo. 2005.

BARROSO, Maria; NICASE, Natacha. Culturas morais e políticas de desenvolvimento na Noruega e na União Européia. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 20, n. 41, jan./jun. 2014.

BICHIR, Renata. Governança Multinível. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Boletim de análise político-institucional, n. 19, 2018.

BIRN, Anne. Philanthrocapitalism, past and present: The Rockefeller Foundation, the Gates Foundation, and the setting(s) of the international/ global health agenda. **Hypothesis** 12 (1), 2014.

BIRN, Anne; RICHTER, Judith. Filantropo-capitalismo estadunidense e a agenda de saúde global: as fundações Rockefeller e Gates, passado e presente. **Ágora**. Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 02, p. 27-39, jul./dez. 2018.

BORRAZ, Olivier; LE GALÈS, Patrick. Urban Governance in Europe: the Government of What? **Pôle Sud**, 32(32): 137-151. 2010.

BARLACH, Lisete. O que é resiliência humana? Uma contribuição para a construção do conceito. Dissertação. Psicologia Social. Universidade de São Paulo. 2005.

BRASIL, Flávia. **Governos Locais: novos papéis, ampliação e renovação das agendas das políticas públicas**. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Texto para discussão n. 30. 2007.

BRAUN, Bruce. A new urban dispositif? governing life in age of climate change. **Environment and Planning D Society and Space** 32(1):49-64. 2014.

BREMNER, R. H. **American Philanthropy**. Chicago: The University of Chicago Press, 1960.

BRENNER, Neil A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 535-564, 2010.

_____, Neil. **Espaços da Urbanização: o urbano e a teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 1ª edição, 2018.

BROWN, Richard. Public Health in Imperialism: Early Rockefeller Programs at Home and Abroad. **American Journal of Public Health**. 66 (9): 897-903. 1979.

BUSATTO, César. **Governança Solidária Local: desencadeando o processo**. Porto Alegre: 2005.

BUSCHBACHER, Robert, 2014. **Teoria da resiliência e os sistemas socioecológicos: como se preparar para um futuro imprevisível?** Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5561/1/BRU_n09_teorias.pdf

CARDOSO, Maria; COSTA, Delaine. O que a perspectiva antropológica tem a dizer sobre a avaliação de projetos sociais apoiados pela cooperação internacional? **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 20, n. 41, jan./jun. 2014.

CARNEIRO, Marcelo. Práticas, discursos e arenas: notas sobre a socioantropologia do desenvolvimento. **Sociologia & Antropologia**, v. 01 (04), pp. 129-158, 2012.

CARVALHO, Cecília; COSTA, Larissa. **O papel da resiliência urbana e do metabolismo urbano na questão da redução de risco de desastres**. Projeto de graduação. Curso de Engenharia Ambiental da Escola Politécnica. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2015.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Revista Novos Estudos**, n. 45. 1996.

DAVOUDI, Simin; Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? In: PORTER, Libby (ed.). Interface: Applying the Resilience Perspective to Planning: Critical Thoughts from Theory and Practice. **Planning Theory & Practice**, volume 13, Issue 2, 2012.

ESCOBAR, A. (2005) O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires. CLACSO, p.69-86. 2005.

GARCÍA VARGAS, Alejandra; ROMÁN VELÁZQUEZ, Patria. “Ciudades Ordinarias”, **Entrevista a Jennifer Robinson**. Población & Sociedad, n. 12-12, 2005, pp. 203-226.

GUTERRES, Anelise. A resiliência enquanto experiência de dignidade: antropologia das práticas políticas em um cotidiano de lutas e contestações junto a moradoras ameaçadas de remoção nas cidades sede da Copa do Mundo 2014. 2014. Tese Doutorado. Programa de Pós-graduação em Antropologia Social- PPGAS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

FAIRCLOUGH, Norman. (2001). **Discurso e Mudança Social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

FARIA, Lina; COSTA, Maria Conceição. Cooperação Científica Internacional: estilos de atuação da Fundação Rockefeller e da Fundação Ford. In: **Dados** 49 (1), 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/xD4vghfkR5RDb3RCGdQ6z3j/>

FEDOZZI, Luciano. Apresentação. Dossiê. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, nº 42, 2016, p.14-22.

FERREIRA, João S. W. **São Paulo: o mito da cidade-global**. 2003. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

FLICK, Uwe. Introdução à pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Artmed/Bookmann, 3ª ed, 2009.

FOSDICK, Raymond Blaine. **The story of the Rockefeller Foundation. With a new introduction by Steven C. Wheatley**. Nova York: Harper & Row. 1952.

FOUCAULT, Michel. **Como se exerce o poder?** In: DREYFUS, H.; RABINOW, P. Michel Foucault, uma trajetória filosófica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. Tradução de Vera Porto Carrero

_____. **Microfísica do poder**. Editora Graal, 1979.

_____. **Em defesa da sociedade**. Editora Martins Fontes, 2005

_____. **Nascimento da Biopolítica**. Editora Martins Fontes, 2008.

_____. **Segurança, território e população**. Editora Martins Fontes, 2009.

FUNFGELD, Hartmut; MCEVOY, Darryn. Resilience as a Useful Concept for Climate Change Adaptation? In: PORTER, Libby (ed.). *Interface: Applying the Resilience Perspective to Planning: Critical Thoughts from Theory and Practice*. **Planning Theory & Practice**, volume 13, Issue 2, 2012.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. W. Bauer, George Gaskell (eds), trad. Pedrinho A. Guareschi – Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. *Spaces of Hope*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

INOVAPOA. **Guia Porto Alegre Resiliente**. 2016. Disponível em: https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/inovapoa/usu_doc/guia_poa_resiliente-final.pdf

KUNRATH, Patrícia. **Filantropia e Investimento Social Privado nos Estados Unidos e no Brasil: redes transnacionais de governança econômica**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2017.

LAURENCE, Peter. The Death and Life of Urban: Jane Jacobs, The Rockefeller Foundation and the New Research in Urbanism, 1955-1965. **Journal of Urban Design**, Vol. 11. No. 2, 145–171, June 2006

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, 9(18), 2012, pp. 19-43.

MACHADO, Roberto. Por uma genealogia do poder. Introdução. **Microfísica do Poder**. Editora Graal, 1979.

MARANDOLA JR, Eduardo; *et. al.* Crescimento urbano e áreas de risco no litoral norte de São Paulo. *Revista brasileira Est. Pop.*, Rio de Janeiro, v.30, n.1, p.35-56, jan./jun. 2013.

MARINHO, Maria. Gabriela. **Norte-americanos no Brasil: uma história da Fundação Rockefeller na Universidade de São Paulo (1934-1952)**. Campinas: Autores Associados, São Paulo: Universidade São Francisco, 2001. 214 p.

MARQUES, Eduardo. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, pp. 8-35, 2013.

MARX, Vanessa. La acción internacional de las ciudades: El caso de Barcelona y Porto Alegre. **Cadernos Cedec**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo: Cedec, abr., 2006.

_____, Vanessa. **Las Ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales**. Tese de Doutorado. Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia. Universidade Autônoma de Buenos Aires. 2008.

_____(org.). 2022. **4º Distrito: a partir do olhar dos atores sociais no bairro Floresta**. Editora: UFRGS, 2022.

MARX, Vanessa; ARAUJO, Gabrielle; Souza, Vitória. 2021. Relação global-local e transformação urbana no 4º distrito de Porto Alegre. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. , n. 2. Rio De Janeiro, 2021.

MAYNTZ, Renate. Governance en el Estado moderno. In: **Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político**, n. 11, pp. 103-117. Buenos Aires, Argentina. 2006.

MELLO, Cecília. Agenda 21 local - um glossário analítico para o debate. **Cidade, ambiente e política: problematizando a agenda 21 local**. Henri Acselrad, Cecília Campello do Amaral Mello, Gustavo das Neves Bezerra (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

MENEGAT, Rualdo (Coord.). **Atlas ambiental de Porto Alegre**. 3. ed. revisada. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2018 (versão digital).

MÉNDEZ, Ricardo. Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliência urbana. **CYTET**, 44(172), 215–231. 2012.

MILANI, Carlos. Evolução histórica da cooperação norte-sul. Capítulo 2. In: SOUZA, André (org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília. IPEA, 2014. 277 p.

_____. Organizações Multilaterais de Desenvolvimento. Capítulo 4. In: SOUZA, André (org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília. IPEA, 2014. 277 p.

MILANI, Carlos; RIBEIRO, Maria. International Relations and the paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the concept of local international management. **Brazilian Administration Review**, Curitiba, v. 8, n. 1, pp. 21-36, 2011.

MINELLO, Italo. **Resiliência e Insucesso empresarial**: um estudo exploratório sobre o comportamento resiliente e os estilos de enfrentamento do empreendedor em situações de insucesso empresarial, especificamente em casos de descontinuidade de negócios. Tese de Doutorado. Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Contabilidade e Administração da Universidade de São Paulo. 2010.

OLIVEIRA, Salete. Política e resiliência – apaziguamentos distendidos. In: **Ecopolítica**, 4: 105-129. 2012.

OLIVEIRA, Clarice Misoczky. **Empreendedorismo urbano e práticas de planejamento: a copa do mundo e os grandes projetos urbanos em Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2013.

OLSSON, Lennart; *et al.* Why resilience is unappealing to social science: Theoretical and empirical investigations of the scientific use of resilience. **Science Advances**, v. 1, issue 4, 2015.

OSZLAK, Oscar. (1999) De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. **Nueva Sociedad**, Caracas, 160: 81-100.

PACHECO, Susana. Resiliência Urbana e Comercial em Áreas Centrais. **Geo UERJ** - Ano 14, nº. 23, v. 2, 2º semestre de 2012, p. 459-478.

PARNELL, Susan. Defining a Global Urban Development Agenda. **World Development**, v. 78, 2016, pp. 529-540.

PARNELL, Susan; OLDFIELD, Sophie (Ed.). **The Handbook for cities of the Global South**. Londres: Routledge, 2014.

PARMAR, Inderjeet. **Foundations of the american century: the Ford, Carnegie, & Rockefeller Foundations in the rise of american power**. New York: Columbia University Press, 2012.

PASSETTI, Edson. Transformações da biopolítica e emergência da ecopolítica. **Revista Ecopolítica**, São Paulo, n.5, jan-abr, pp2-37. 2013.

PINO, Bruno. Atores não governamentais. Capítulo 6. In: SOUZA, André (org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília. IPEA, 2014. 277 p.

PORTO, Jose Renato Sant'anna. Uma analítica do poder para as políticas públicas: Foucault e a contribuição da Anthropology of Public Policy. **Estudos de Sociologia e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 22, n. 2, 2014:360-385. (2014).

PORTY, Libby; DAVOUDI, Simin. The Politics of Resilience for Planning: A Cautionary Note. In: PORTER, Libby (ed.). *Interface: Applying the Resilience Perspective to Planning: Critical Thoughts from Theory and Practice*. **Planning Theory & Practice**, volume 13, Issue 2, 2012.

POZZOBON, Regina Maria. **Participação e planejamento urbano: o processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado. Planejamento Urbano. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. 2008.

_____. **Urbanismo e planejamento urbano: um olhar sobre o processo de constituição de seu lugar institucional**. Tese. Planejamento Urbano. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. 2018

RADOMSKY, Guilherme. Desenvolvimento, Pós-estruturalismo e Pós-desenvolvimento – a crítica da modernidade e a emergência de “modernidades” alternativas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 26, n. 75, fevereiro/2011.

_____. Pós-desenvolvimento, culturas de auditoria e etnografia de projetos: problemas recentes em antropologia do desenvolvimento. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA**. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area1/area1-artigo6.pdf>

ROBINSON, Jennifer. Global and world cities: a view from off the map. **International Journal of Urban and Regional Research** 26.3, 531–54. 2002.

_____. Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture. **International Journal of Urban and Regional Research**; 35.1:1-23. 2011.

_____. Comparative Urbanism: New Geographies and Cultures of Theorizing the Urban. **Int J Urban Regional**; 40: 187-199. 2016a.

_____. Thinking cities through elsewhere: Comparative tactics for a more global urban studies. **Progress in Human Geography**; 40(1):3-29. 2016b.

_____. Comparando a mobilidade das políticas públicas: processos de urbanização, instâncias repetidas e topologias. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro; 52(2):221-243. 2018.

_____. **The politics of the (global) urban: city strategies as repeat instances**. 2018b. Disponível em:

<https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10050661/1/The%20politics%20of%20the%20global%20urban%20Accepted%20version.pdf>

ROBINSON, Jennifer; ROY, Ananya. Debate on Global Urbanisms and the Nature of Urban Theory. **International Journal of Urban and Regional Research**. 2015, v. 40, issue 1, pp. 181-186.

ROCHA, Ednéia. Fundações privadas americanas e suas relações com o desenvolvimento científico. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais - RBHCS** Vol. 9 N° 17, Janeiro - Junho de 2017.

RHODES, Roderick. Waves of Governance. In: Levi-Faur, David (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford University Press. 2012.

RODRIGUES, Teresa. Notas, notícias e recensões: A estratégia Internacional de Redução de Desastres. V Encontro Nacional e I Congresso Internacional de Riscos. **Revista Territorium**, nº 17, 2010.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista Sociologia Política, Curitiba**, 16, pg. 31-49, jun. 2001.

SANTOS, Fernando. Resiliência estratégia para um desenvolvimento regional sustentável. **Estudos Regionais**, nº 20. 2009.

SASSEN, Saskia. The Global City: introducing a concept. **The Brown Journal of world Affairs**, v. 11, n.2, pp. 27-43, 2005.

_____. As diferentes espacializações das cidades globais. **Newspaper Essay**, South America, 2008.

_____. **Sociologia da Globalização**. Porto Alegre: Editora ARTMED, 2010.

SEGURA, Ramiro. **Vivir afuera: Antropología de la experiencia urbana**. 1ªed. San Martín: Universidad Nacional de General San Martín. UNSAM EDITA, 2015.

SILVA, Edineia; CAVALCANTI, Edineia; CABRAL, Jaime. “Resiliência e capacidade adaptativa para a sustentabilidade de cidades como o Recife”. **@metropolis – Revista eletrônica de estudos urbanos**. Nº 18, ano 5, Setembro de 2014.

SILVA, Cesar; MODESTO, Francine. Cidades em zonas costeiras brasileiras: rumo à resiliência? **VI Encontro Nacional da Anppas**, setembro de 2011, Belém-PA. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT11-837-555-20120630163056.pdf>

SHAW, Keith. “Reframing” Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice. In: PORTER, Libby (ed.). **Interface: Applying the Resilience Perspective to Planning: Critical Thoughts from Theory and Practice**. **Planning Theory & Practice**, volume 13, Issue 2, 2012.

SHORE, C.; e WRIGTH, S. (2011) **Introduction. Conceptualising policy: Technologies of governance and the politics of visibility**. In: Shore, C.; e Wrigth, S.; Però, D. (eds) **Policy**

Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power (pp.1-26). Oxford: Berghahn Books.

SOARES, Paulo. Megaeventos esportivos e o urbano: a copa do mundo de 2014 e seus impactos nas cidades brasileiras. **Revista FSA, Teresina**, v.10, n.4, art.11, p.195-214. Out/Dez, 2013.

SOJNET, Mirta; *et. al.* Observatório del área metropolitana Santa Fé-Parana (AMSF-P). In: **CUADERNO URBANO**. Espacio, cultura, sociedad, vol. 13, núm. 13, pp. 149-174, 2012.

SORIA, Heliana; BLANDTT, Lucinaldo; RIBEIRO, Jorgeane. RESILIÊNCIA: a capacidade de adaptação e/ou transformação nas desigualdades sociais. **III Jornada Internacional de Políticas Públicas: questão social e desenvolvimento no século XXI**. Universidade Federal do Maranhão, 2007.

SPINK, Peter. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, Mary Jane (org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas**. Edição virtual. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, RJ, 2013.

STENGERS, Isabelle. **No tempo das catástrofes**. Editora: Cosac Naify. 2015.

SWYNGEDOUW, Erik. Globalisation or ‘glocalisation’? Networks, territories and rescaling. **Cambridge Review of International Affairs**, 17:1, pp. 25-48, 2004.

_____. Governance Innovation and the citizen: the janus face of governance-beyond-the-state. **Urban Studies**, v. 42, n. 11, pp. 1991-2006, 2005.

TAGLIARI, Valentina. Una aproximación a la estructura urbana de la Gran Santa Fe desde la sintaxis Espacial. **De Res Architettura**, (7), 89–109, 2022.

TIERNEY, Kathleen. Resilience and the Neoliberal Project: Discourses, Critiques, Practices--And Katrina. **American Behavioral Scientist** 59(10). 2015.

VERCHER, Marta. La reducción Del riesgo de los desastres. Traducción de La agenda global de resiliencia al ámbito local. In: **notes internacionales CIDOB 117**. Barcelona. 2015. Disponível em: http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_117_la_reduccion_del_riesgo_de_los_desastres/la_reduccion_del_riesgo_de_los_desastres_traslacion_de_la_agenda_global_de_resiliencia_al_ambito_local

VIANNA, Catarina. Lições em Engenharia Social: a lógica da matriz do projeto da cooperação internacional. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 20, n. 41, jan./jun. 2014.

WAKEFIELD, Stephanie. Urban resilience as critique: problematizing infrastructure in post-Sand New York City. **Political Geography** 79(1):102-148. 2020.

WAKEFIELD, Stephanie; BRAUN, Bruce. Governing the resilient city. **Environment and Planning D Society and Space** 32(1):4-11. 2014.

WALKER, Jeremy; COOPER, Melinda. Genealogies of resilience: from systems ecology to the political economy of crisis adaptation. **Security Dialogues**, 42(2):143-160. 2011.

WALTERS, William. Some critical notes on “governance”. **Studies in Political Economy**, vol. 73. 2004.

WHEATLEY, Steven. Introduction. In: FOSDICK, Raymond. **The Story of the Rockefeller Foundation - with a new introduction**. Routledge, 2017.

WILKINSON, Cathy. Urban Resilience: What Does it Mean in Planning Practice? In: PORTER, Libby (ed.). **Interface: Applying the Resilience Perspective to Planning: Critical Thoughts from Theory and Practice**. **Planning Theory & Practice**, volume 13, Issue 2, 2012.

ZURBRIGGEN, Cristina. Gobernanza: una mirada desde América Latina. **Perfiles Latinoamericanos**, n. 38. 2011.

MATERIAL DOCUMENTAL CONSULTADO

ARMSTRONG, Amy. **A focus on Impact: Evidence from the first four years**. 2017. Consultado em: www.100resilientcities.org/focus-impact-evidence-first-four-years/

BERKOWITZ, Michael. **What a Chief Resilience Officer Does**. (2015). Consultado em: www.100resilientcities.org/what-a-chief-resilience-officer-does/

BRILLIANT, L., Wales, J. and RODIN, J. (2007) ‘**The Changing Face of Philanthropy**’, Global Philanthropy Forum, 6th Annual Conference, Financing Social Change: Leveraging markets and entrepreneurship. Mountain View, CA. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=un0AWgUHHcQ>

GARESCHE, E. Z. **Las organizaciones filantrópicas como socios de las ciudades globales**. Anuario Internacional CIDOB. (2018). Consultado em: <https://anuariocidob.org/wp-content/uploads/2018/06/EUGENE-ZAPATA-GARESCHE.pdf>

LIPPER, Bryna. **How to Develop a Resilience Strategy**. (2016). Consultado em: www.100resilientcities.org/how-to-develop-a-resilience-strategy/ [último acesso 11/04/2019]

NELSON, Paul. What is the 100 RC Network? (2015). Consultado em: www.100resilientcities.org/what-is-the-100rc-network/

MARTÍN, Carlos; MCGRANAGHAN, Sara. **Research Report “Institutionalizing Urban Resilience: A midterm Monitoring Evaluation Report of 100 Resilient Cities”**. Urban Institute. 2018.

MARX, Rebecca; LEVY, Diane K. **Multidimensional Resilience: Building Resilience across the Physical, Economic and Social Domains**. Urban Institute. 2022.

MORALES-BURNETT, Jorge; MARX, Rebecca. **The Rise of the Chief Resilience Officer: Lessons from 100 Resilient Cities**. Urban Institute. 2022.

MCTARNAGHAN, Sara; MORALES-BURNETT, Jorge; MARX, Rebecca. **Research Report Urban Resilience: From Global Vision to Local Practice - Final Outcome Evaluation of the 100 Resilient Cities Program**. 2022.

RODIN, Judith. Remarks by Dr. Judith Rodin at the Global Philanthropy Forum: “**A Celebration of Strategic Philanthropy**”. 15 de Abril de 2013. Consultado de: <https://www.rockefellerfoundation.org/news/remarks-by-dr-judith-rodin-at-the-global-philanthropy-forum-a-celebration-of-strategic-philanthropy/>

THE ROCKEFELLER FOUNDATION; ARUP. **City Resilience Index: Understanding and measuring city resilience**. 2015.

100 RESILIENT CITIES. **What is the 100 Resilient Cities Platform of Partners?** (2015). Consultado em: www.100resilientcities.org/what-is-the-100-resilient-cities-platform-of-partners/

_____. **About Us - Frequently Asked Questions (FAQs)** - texto consultado no site www.100resilientcities.org/faq/. Último acesso: 11/04/2019.

_____. **Challenge Eligibility (2014)** - texto consultado no site www.100resilientcities.org/challenge. Último acesso: 11/04/2019.

_____. **Our Impact**. Consultado em: <https://www.100resilientcities.org/our-impact/> . Último acesso: 11/04/2019.

_____. **Member Guide**. Salvador, 2016.

_____. **Resilience in Action: Early Insights Into How Cities Are Institutionalizing Resilience**. 2016. October. Accede from: 100 Resilient Cities (2017). About Us-FAQ: What is the goal of the 100RC Resilience Strategy Process?