

MOBILIDADE E MUTAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS: COMPROMISSOS ONTOLÓGICOS E EPISTEMOLÓGICOS DE UMA ABORDAGEM GEOGRÁFICA RECENTE

Silva, Diogo Gaspar ^{1*}

1 Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa; diogosilva4@campus.ul.pt

*Autor correspondente: diogosilva4@campus.ul.pt

Resumo: Este artigo discute a necessidade de reconceptualizar os fundamentos ontológicos e epistemológicos no estudo da circulação internacional de políticas contemporâneas. Através do diálogo com as literaturas dos estudos comparativos tradicionais e relacionais e da análise, apoiada em técnicas de seguimento, de uma política urbana em movimento—os *Business Improvement Districts*—este estudo mostra que a (re-)territorialização de políticas não constitui um processo de transferência racional e sequencial entre lugares e que a dialética relacional/territorial representa uma abordagem mais completa na análise da circulação de políticas contemporâneas ao reconhecer que a mobilidade e a mutação são processos mutuamente constitutivos.

Palavras-chave: transferência de políticas; mobilidade de políticas; políticas móveis; business improvement districts

Abstract: This article discusses the need to reconceptualize the ontological and epistemological foundations in the study of the international circulation of contemporary policies. Through the dialogue with the literature of traditional comparative and relational studies and the analysis of an urban policy in motion using “following techniques”—the Business Improvement Districts—this study shows that the (re-)territorialization of policies does not constitute a process of rational and sequential transference between places and that the relational/territorial dialectic represents a better approach in the analysis of the circulation of contemporary policies by recognizing that mobility and mutation are mutually constitutive processes.

Keywords: policy-transfer; policy mobility; mobile policies; business improvement districts

1. Introdução

A circulação global de políticas urbanas tem-se tornado progressivamente mais ubíqua nos circuitos de conhecimento contemporâneos. Os decisores políticos, pressionados pela premência de introduzir soluções inovadoras e eficazes, têm monitorizado e dialogado com diferentes contextos espaciais no sentido de introduzirem políticas que solucionem os problemas nas suas jurisdições (Peck & Theodore, 2015).

Apesar da circulação internacional de políticas se caracterizar pela hipervelocidade, os princípios ontológicos e epistemológicos veiculados pelas abordagens da ciência política ortodoxa, segundo os quais uma política se difunde sequencial e racionalmente de a-para-b num quadro de isomorfismo institucional, têm vindo a ser criticados por vários académicos, que argumentam que o carácter das políticas se transforma durante o seu movimento entre lugares (McCann, 2011).

Esta comunicação pretende, assim, dialogar com as literaturas dos estudos comparativos tradicionais e relacionais no sentido de examinar criticamente os seus princípios ontológicos,

epistemológicos e analíticos (Secção 2). Na secção 3, analisa-se a dialética relacional/territorial de uma política móvel de revitalização urbana—os *Business Improvement Districts* (BIDs). O artigo finaliza com uma reflexão sobre a relevância que as abordagens relacionais/territoriais podem desempenhar na conceptualização da circulação das políticas urbanas e na forma como estas moldam os lugares onde se (re)territorializam.

2. Da transferência à mobilidade-mutação: fundações ontológicas e epistemológicas de duas abordagens sobre circulação de políticas

Os estudos comparativos tradicionais, produzidos no domínio da ciência política ortodoxa, assumiram-se, na segunda metade do século XX, como uma das principais abordagens analíticas sobre a transferência-difusão de políticas, arranjos administrativos e institucionais entre diferentes jurisdições (Dolowitz & Marsh,2000; Ward,2010; Peck & Theodore,2015). A maioria desses estudos tem privilegiado concepções ontológicas que sustentam que a circulação global de políticas ocorre unidireccionalmente num quadro de isomorfismo dos sistemas sociopolíticos e institucionais ao negligenciar os contextos socio-espaciais e político-institucionais onde a política se (re-)territorializa. Brenner (2001) e Ward (2010) concluíram que, nos estudos da ciência política ortodoxa, predominam fundamentos ontológicos e metodológicos exclusivamente territorialistas, que intelectualizam o espaço geográfico como elemento estático, liso e associal (Tabela 1). Consequentemente, nesses estudos, as políticas em circulação global são conceptualizadas como ‘modelos’ discretos, unilineares e imutáveis que se difundem sequencialmente entre diferentes territórios, normalmente numa escala nacional, segundo princípios positivistas (Ward,2010; McCann,2011). Verifica-se, assim, que as abordagens ortodoxas da transferência-difusão de políticas valorizam a discussão sobre a seleção racional de ‘boas práticas’ segundo a qual um ‘modelo político’ bem-sucedido num determinado território é elegível de ser importado para uma jurisdição diferente por parte de agentes racionais (indivíduos/instituições) que continuamente monitorizam as paisagens políticas intranacional ou internacional em busca de ‘produtos políticos’ que funcionem. No entanto, porque o processo de decisão política é concebido como sendo abstrato e racional, os estudos de transferência-difusão ortodoxos acabam por ignorar o modo *como* o processo de transferência ocorre entre dois territórios e a valorizar a modulação e a teorização quase-determinista dos padrões de difusão das políticas e a categorização hierárquica dos agentes de transferência envolvidos na sua circulação (Dolowitz & Marsh,2000; McCann,2011; Peck,2011).

Desde os anos 2000s, porém, um conjunto multidisciplinar de académicos, incluindo geógrafos, tem comentado as abordagens da ciência política ortodoxa, argumentando, em termos ontológicos e epistemológicos, que as políticas não são apenas transferidas no espaço e que a sua forma e conteúdo se transformam à medida que a política se move entre paisagens socioinstitucionais variáveis. Primeiro, os geógrafos rejeitam a conceptualização literal do termo ‘transferência’, veiculada pela ciência política ortodoxa. Por um lado, ao descreverem a ‘transferência’ segundo princípios difusionistas sem analisarem *como* ocorre esse processo, os estudos políticos ortodoxos ignoram que as políticas constituem objetos de estudo complexos, seletivos e multilaterais que não se movem de forma abstrata entre diferentes contextos socio-espaciais (McCann, 2011; Peck & Theodore,2015). Por outro lado, as abordagens da ciência política ortodoxa procuram examinar regularidades empíricas (e.g., identificação/categorização dos atores racionais envolvidos) no processo de ‘transferência’ no sentido de conceber modelos difusionistas explicativos sobre a circulação global de políticas. Segundo, os geógrafos criticam os fundamentos ontológicos da ciência política ortodoxa, em que a escala geográfica é estática, e segundo os quais as políticas se movem de forma inanimada entre espaços de invenção e emulação sem considerar os contextos históricos, socioeconómicos e político-institucionais onde essa política é (re-)territorializada (Brenner,2001; Ward,2010; McCann,2011). Por fim, criticam-se as conceptualizações e análises tradicionais da transferência-difusão de políticas que se centram exclusivamente na escala nacional, desconsiderando, por um lado, que a eficácia das políticas é sensível aos contextos locais e, por outro, que as cidades (e os seus atores políticos) se têm afirmado, nas últimas décadas, como importantes laboratórios de *benchmarking* indutores da circulação transnacional do conhecimento (Larner & Le Heron,2002).

Por estes motivos, geógrafos urbanos, filiados em epistemologias críticas, têm argumentado que a compreensão dos processos de governança urbana contemporâneos exige uma conceptualização que, contrariamente ao territorialismo ontológico dos estudos tradicionais, valorize a discussão sobre o modo *como* as políticas (urbanas) são (re-)produzidas e mobilizadas segundo uma dialética relacional/territorial (Ward,2010). Isto significa que, embora as políticas sejam relacionalmente constituídas com base no diálogo comparativo que se estabelece entre distintos lugares, atores e escalas nos circuitos transnacionais (e.g., iniciativas de *benchmarking* ou infraestruturas informacionais, como conferências), as políticas não são objetos racionalmente transacionados de forma intacta, pelo que o sucesso/falha e a mobilidade/imobilidade de uma política (ou de partes desta) são processos profundamente locais/territoriais que dependem das idiossincrasias dos contextos sociais, espaciais e institucionais onde esta é (re-)territorializada (Peck & Theodore,2015; Lovell,2019). Estes fundamentos, que enformam a recente abordagem das mobilidades e mutação de políticas, recuperam alguns dos princípios ontológicos mais influentes em geografia, nomeadamente a dialética de fixidez/mobilidade do capital (Harvey,1982), a noção de que os lugares são abertos e produzidos em relação com outros (Massey,1993), a conceptualização sobre a produção sociopolítica da escala geográfica, focada no processo de (des-)reterritorialização (Brenner,2001), e a recente “*mobilities turn*”, que valoriza as implicações sociopolíticas da mobilidade (Sheller & Urry,2006). Em geral, as abordagens das mobilidades e mutação das políticas urbanas sublinham a natureza relacional dos espaços (e das políticas), por oposição a abordagens cartesianas, e rejeitam princípios de transferência-difusão racional entre territórios ao reconhecerem que a mobilidade e a mutação das políticas são processos indissociáveis (McCann,2011; Ward,2010).

Tabela 1. Características dos estudos comparativos tradicionais e relacionais: transferência vs. mobilidade-mutação de políticas.

	Transferência de políticas	Mobilidade-mutação de políticas
Fundamentos ontológicos	Território-contendor e estático. Escala não contestada	Território aberto e constituído em relação com outros. Escala socio-politicamente construída
Fundamentos epistemológicos	Positivista/racionalista	Pós-positivista/construtivista
Metodologia	Quantitativa	Qualitativa
Temporalidade	1960-1990	Desde 2000s
Espacialidade	Difusão sequencial	Relacional/territorial
Modo de explicação	Modulação da transferência, tipologia de atores/instituições, ...	(Des-)(Re-)territorialização dependente do contexto socio-espacial
Objeto analítico privilegiado	Transferências bem-sucedidas	Políticas em movimento e mutação contínua (sucesso/falha)
Fundações disciplinares	Disciplinar: ciência política	Transdisciplinar: antropologia, geografia, sociologia, ...

Fonte: adaptado de Ward (2010); Peck (2011).

3. Business Improvement Districts (BIDs): uma política de revitalização urbana em movimento e em mutação

A abertura de centros comerciais suburbanos, a ineficiência dos governos locais na gestão urbana e a existência de formas de governança de natureza associativa e de financiamento voluntário (e.g., associações de comerciantes) determinaram o declínio da vitalidade e viabilidade de inúmeras áreas comerciais tradicionais. O surgimento do primeiro BID em Toronto em 1970 constituiu uma resposta ao progressivo declínio das áreas urbanas centrais como destinos de consumo e entretenimento. Tal como no Canadá, também nos EUA a descentralização residencial e comercial e a opção por políticas neoconservadoras, consagradas nas restrições orçamentais dos governos locais, contribuíram para a

necessidade de se introduzirem formas de governança mais flexíveis e eficientes que se materializaram na criação do primeiro BID dos EUA em 1974. Desde então, a internacionalização dos BIDs enquanto política de revitalização urbana tem ocorrido a um ritmo acelerado, particularmente nas últimas duas décadas (Peyroux, Pütz & Glasze, 2012).

No entanto, apesar da sua crescente mobilidade nos circuitos internacionais, os BIDs não devem ser observados como ‘modelos universais’ de revitalização prontos a aplicar. Pelo contrário, os BIDs – por serem organizações hiperlocais – são estruturas plásticas e flexíveis que facilmente se adaptam aos diferentes contextos locais onde são (re-)territorializados (Peyroux, Pütz & Glasze, 2012). Por não existirem dois BIDs iguais, a sua conceptualização afigura-se complexa, dada a diversidade de mutações que esta política apresenta em diferentes sistemas socio-espaciais e institucionais. Apesar disso, os BIDs podem ser definidos como áreas geograficamente delimitadas, autorizadas por governos locais, nas quais proprietários e/ou arrendatários decidem democraticamente realizar uma contribuição obrigatória para financiar serviços públicos adicionais no sentido de melhorar a experiência de consumo da sua área comercial (Briffault, 1999).

Apesar dos crescentes níveis de internacionalização desde a sua introdução no Canadá e nos EUA nos anos 1970, os BIDs não têm sido transferidos entre diferentes jurisdições (nacionais e locais) de forma intacta, o que revela que esta política em movimento está permanentemente sujeita a registar alterações na sua forma, demonstrando, assim, as dimensões relacional e territorial na produção e reprodução de políticas contemporâneas.

No processo de institucionalização dos BIDs na Inglaterra, por exemplo, verificou-se que foram, sobretudo, as narrativas de sucesso dos BIDs de Philadelphia e Nova Iorque que mais contribuíram para o interesse dos decisores políticos em emular esta forma de governança urbana. Nesse contexto, reforçou-se o diálogo entre os técnicos e decisores políticos ingleses e os gestores de alguns BIDs nos EUA, com o apoio e mediação de organizações internacionais em políticas de gestão urbana, através de iniciativas de *policy tourism*, como visitas de estudo ou conferências, com o objetivo, por um lado, de estudar as alterações legislativas necessárias para introduzir os BIDs na Inglaterra e, por outro, obter assistência técnica especializada para garantir o sucesso da (re-)territorialização dessa política num contexto socio-espacial e institucional distinto (McCann & Ward, 2010).

Por fim, a (re-)territorialização de BIDs na Inglaterra implicou a reconfiguração de algumas das suas características originais. Primeiro, na Grã-Bretanha, e contrariamente aos EUA, onde a intervenção pública é mais diminuta, foram financiados programas-piloto públicos, tal como sucedeu, mais tarde, na Irlanda do Norte. Segundo, em consequência do regime tributário vigente na Inglaterra (com algumas exceções) são os arrendatários (e não os proprietários, como nos EUA) que financiam as operações quotidianas dos BIDs. Por exemplo, os BIDs escoceses são financiados por proprietários e arrendatários, o que ilustra uma outra mutação da política entre diferentes jurisdições. Terceiro, a criação de um BID implica que, além do critério vigente nos EUA, segundo o qual a maioria do número de proprietários (i.e., arrendatários em Inglaterra e Gales) deve votar favoravelmente à formação do BID, também a maioria do valor tributável previsto no orçamento do BID deve aprovar a sua constituição (McCann & Ward, 2010). Deve-se, ainda, sublinhar, à escala local, que o sucesso/falha na formação de um BID depende das características territorialmente existentes e das necessidades específicas da área, o que reforça, uma vez mais, a dimensão territorial na reprodução das políticas urbanas contemporâneas.

4. Reflexões finais

Nas últimas décadas, a circulação internacional de políticas tem-se acelerado. No entanto, os princípios ontológicos e epistemológicos veiculados pelos estudos comparativos da ciência política ortodoxa, que sugerem que as políticas são ‘transferidas’ como ‘modelos globais’ imutáveis, têm sido criticados. Contrapondo os princípios ontológicos, epistemológicos e analíticos dos estudos comparativos tradicionais e relacionais, esta comunicação identificou as críticas dirigidas aos estudos de ‘transferência-difusão’ da ciência política ortodoxa e destacou o compromisso crítico recente que vários geógrafos urbanos têm assumido na necessidade de reconceptualizar os fundamentos

ontológicos e epistemológicos para o estudo da circulação global de políticas contemporâneas.

Apoiada na análise de uma política de revitalização urbana em movimento nos circuitos internacionais—os BIDs—, esta comunicação demonstrou que, contrariamente ao sugerido pelos estudos comparativos tradicionais, as políticas não são ‘modelos globais’ transacionados sequencial e racionalmente num contexto de isomorfismo socio-espacial e institucional. Pelo contrário, verificou-se que as políticas em movimento são (re-)produzidas segundo uma dialética relacional, baseada no diálogo comparativo que se estabelece entre lugares de invenção e de emulação, e territorial, que implica a mutação da política no processo de movimento por forma a adaptar-se aos contextos locais onde esta é (re-)territorializada.

Bibliografia

- Larner, W. & Le Heron, R. (2002). The spaces and subjects of a globalizing economy: a situated exploration of method. *Environment and Planning D*, 20(6),753-774.
- Brenner, N. (2001). The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, 25(4),591–614.
- Briffault, R. (1999). A government for our time? Business improvement districts and urban governance. *Columbia Law Review*, 99(2), 365-476.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13,5-23.
- Harvey, D. (1982). *The Limits to Capital*. Chicago:University of Chicago Press.
- Lovell, H. (2019). Policy failure mobilities. *Progress in Human Geography*, 43(1),46–63.
- Massey, D. (1991). A global sense of place. *Marxism Today*,24-29.
- McCann, E. (2011). Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1),107-130.
- McCann, E., & Ward, K. (2010). Relationality/territoriality: Toward a conceptualization of cities in the world. *Geoforum*, 41(2),175–184.
- Peck, J. & Theodore, N. (2015). *Fast Policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis:University of Minnesota Press.
- Peck, J. (2011). Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in Human Geography*, 35(6),773–797.
- Peyroux, E., Pütz, R. & Glasze, G. (2012). Business Improvement Districts (BIDs): the internationalization and contextualization of a ‘travelling concept.’ *European Urban and Regional Studies*, 19(2),111–120.
- Sheller, M. & Urry, J. (2006). The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A*, 38(2),207–226.
- Ward, K. (2010). Towards a relational comparative approach to the study of cities. *Progress in Human Geography*, 34(4),471–487.

Financiamento

Esta comunicação foi financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, com as referências 2020.06080.BD e PTDC/GES-URB/31878/2017.