

RALED

VOL. 21(2) 2021



ARTÍCULO

Os sujeitos do discurso hegemônico sobre desenvolvimento urbano: uma análise discursiva a partir dos enunciados “Cidade Sustentável” e “Cidade Competitiva”¹

The subjects of the hegemonic discourse on urban development: a discursive analysis based on the statements “Sustainable City” and “Competitive City”

ADAILSON SOARES DANTAS

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos,
Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA)
Brasil

Recebido: 12 de maio de 2021 | Aceito: 14 de setembro de 2021

DOI: 10.35956/v.21.n2.2021.p.67-84

RESUMO

Organizações internacionais atuam como alguns dos principais sujeitos enunciadores de discursos que versam sobre as políticas de desenvolvimento urbano em escala global. Por este motivo, influenciam na tomada de decisão política e na prática de planejamento urbano em escala local. Este artigo objetiva compreender como e por que se deu a emergência de um discurso hegemônico relativo ao desenvolvimento urbano a partir da atuação de dois organismos que atuam no âmbito do multilateralismo global e regional: as Nações Unidas, com o seu constructo discursivo “cidade sustentável”; e o Banco Mundial, com seu constructo discursivo “cidade competitiva”. Para isso, se utilizou como dispositivo teórico-metodológico a Análise do Discurso em sua vertente materialista francesa. Os dados encontrados permitiram compreender que as estratégias discursivas destes sujeitos atuam sob uma ótica ideológica que justifica a existência de uma sociedade mundial que se reproduz e se difunde na acumulação do capital.

PALAVRAS CHAVE: *Análise do discurso. Discurso hegemônico. Políticas urbanas. Organismos internacionais.*

RESUMEN

Los organismos internacionales actúan como algunos de los principales sujetos en los que se enuncian discursos que abordan las políticas de desarrollo urbano a escala global. Por este motivo, influyen en la toma de decisiones políticas y en la práctica del urbanismo a escala local. Este artículo tiene como objetivo comprender cómo y por qué se produjo el surgimiento de un discurso hegemónico sobre el desarrollo urbano basado en la actuación de dos instancias en el contexto del multilateralismo global y regional: Naciones Unidas, con su constructo discursivo “ciudad sostenible”; y el Banco Mundial, con su construcción discursiva “ciudad competitiva”. Para eso, se utilizó el Análisis del Discurso como dispositivo teórico-metodológico en su vertiente materialista francesa. Los datos encontrados permitieron comprender que las estrategias discursivas actúan bajo una perspectiva ideológica que justifica la existencia de una sociedad mundial que se reproduce y difunde a través de la acumulación de capital.

PALABRAS CLAVE: *Análisis del discurso. Discurso hegemónico. Políticas urbanas. Organismos internacionales.*

1 Texto inicialmente apresentado no 3º Seminário Internacional América Latina – SIALAT, que teve como tema “Democracia, natureza e epistemologias para pensar o amanhã”, realizado na Universidade Federal do Pará - UFPA, em fevereiro de 2021.

ABSTRACT

International organizations act as some of the main subjects enunciating discourses that deal with urban development policies on a global scale. For this reason, they influence political decision-making and the practice of urban planning at a local scale. This article aims to understand how and why the emergence of a hegemonic discourse on urban development took place based on the action of two organizations that act in the context of global and regional multilateralism: the United Nations, with its discursive construct “sustainable city”; and the World Bank, with its “competitive city” discursive construct. For this, the Discourse Analysis was used as a theoretical-methodological device in its French materialist strand. The data found allowed us to understand that the discursive strategies of these subjects act under an ideological perspective that justifies the existence of a world society that reproduces and spreads through the accumulation of capital.

KEYWORDS: *Discourse analysis. Hegemonic discourse. Urban policies. International organizations.*

Introdução

Neste trabalho partimos da perspectiva dos processos discursivos que orientam teorias e políticas que atuam sobre o espaço urbano há, pelo menos, cinco décadas. O espaço urbano é materialmente concreto, pleno de simbolismos construídos historicamente, sendo, por isso, um espaço de sujeitos. Estes, por sua vez, se constituem como “[...] participantes em vários papéis comunicativos, sociais ou institucionais, assim como suas representações mentais: metas, conhecimento, opiniões, atitudes e ideologias [...]” (Van Dijk 2008: 119). Os sujeitos confrontam-se em relações de poder, reproduzidas através de disputas retóricas nas mais variadas formas.

Este artigo objetiva compreender como e por que se deu a emergência de um discurso hegemônico relativo às cidades e ao desenvolvimento urbano a partir da atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Banco Mundial. Optou-se por estas instituições por entendermos a sua relevância com relação às práticas e diretrizes de governança a nível mundial, tornando-se, dessa forma, alguns dos principais sujeitos enunciativos de todo tipo de discursos, principalmente aqueles relativos à forma como o espaço urbano é discutido na contemporaneidade. Assim, utilizou-se como recorte empírico de estudo as concepções e discursos dessas agências que permeiam os enunciados “cidade sustentável (ONU) e “cidade competitiva” (Banco Mundial).

Primeiramente, apresentaremos nossa filiação teórica e metodológica com os conceitos, noções e procedimentos de grandes pensadores da Análise do Discurso (AD) de vertente materialista francesa. Após, recorre-se ao auxílio uma breve revisão de literatura com o objetivo de descrever o discurso hegemônico relativo ao desenvolvimento urbano e seus sujeitos enunciativos que se destacam no cenário internacional. Em seguida, efetuaremos nossa coleta de dados utilizando documentos institucionais, cartilhas e monografias providos por esses organismos que constituirão o *corpus* da nossa análise. Chegar-se-á então às considerações acerca das estratégias utilizadas por agências e organismos internacionais na produção de ideologias e discursos homogeneizantes no que tange ao urbano e à vida nas cidades.

1. Análise do discurso: teoria e método

Podemos afirmar que discurso é um constructo social exterior à língua, porém necessita desta para ter uma existência material. O analista do discurso não leva em consideração somente a língua, os textos ou as falas, mas também as motivações e as situações que levam esses objetos a terem aspectos sociais e ideológicos impregnados de sentidos. Destarte, para compreender as condições de produção dos discursos, é necessário recorrer à história, uma vez que estes são frutos de um contexto sócio-histórico. Orlandi conceitua discurso como um processo que, alicerçado em relações de linguagem, atua na produção de efeitos de sentidos entre interlocutores:

(...) desse modo, diremos que [o discurso] não se trata da transmissão de informação apenas, pois, no funcionamento da linguagem, que põe em relação sujeitos e sentidos afetados pela língua e pela História, temos um complexo processo de constituição desses sujeitos e produção de sentidos e não meramente transmissão de informação. (Orlandi 2007: 21).

Sobre a constituição do *corpus* da pesquisa, faz-se necessária a apreensão da noção de arquivo para Michel Pêcheux: uma seleção de documentos de significativa importância sobre uma temática dada. O arquivo a que se refere este trabalho é composto por alguns exemplos de documentos instrumentais que provêm modelos, diretrizes e concepções sobre as cidades e desenvolvimento urbano nesse ambiente de governança mundial e incluem: a “Agenda 2030” e as “Agendas Urbanas”, definidas pela ONU; e a cartilha “Cidades competitivas para emprego e crescimento: quem, quê e como” do Banco Mundial. Há uma imensa cadeia de sentidos que se inter-relacionam na materialidade discursiva, podendo-se detectar algumas recorrências e dispersões que servirão como formas de organizar a descrição e a interpretação desse arquivo, resultando na constituição do *corpus* da pesquisa.

A técnica de AD possibilita o entendimento do processo de produção de sentidos, ou seja, dos efeitos de sentido, efeitos estes que partem da enunciação (Gregolin 1995). Os efeitos de sentido se assentam na relação entre os interlocutores no ato comunicativo (podendo ser escrito, oral etc.), de acordo com as condições sociais nas quais os sujeitos estão inseridos. Enunciação seria, então, o processo que acarreta no enunciado (produto).

Para Pêcheux, os sentidos que são atribuídos às palavras se constituem no interior do que o autor concebe como formações discursivas. As formações discursivas materializam a ideologia na linguagem. O sentido, portanto, é colocado não apenas pela linguística, mas determinado sobretudo pelo contexto sócio-histórico e pelos interesses das classes e suas ideologias a partir do local específico que ocupam no seio da sociedade, o que findará por determinar suas constituições e representações de mundo (Pêcheux 2009). Quando se empreende na análise de uma formação discursiva, objetiva-se descrever os processos discursivos, ou seja, “o sistema de relações de substituição, paráfrases, sinonímias, etc., que funcionam entre elementos linguísticos – ‘significantes’ – em uma formação discursiva dada” (Narzetti 2018: 654).

As formações discursivas não se constituem independentemente umas das outras, mas por um complexo jogo de constituições mútuas, no qual pode haver uma formação dominante e outras subordinadas; cada uma delas estabelece, por sua vez, relações de alianças, confronto, contradição com outras formações que se inscrevem na própria materialidade linguística (Narzetti 2018).

O conceito de formação discursiva contribuiu para relacionar a linguagem a uma exterioridade que leva em conta o contexto histórico-ideológico. Por isso, se reconhece que as formações discursivas estão inseridas em uma dada formação ideológica (Pêcheux e Fuchs 1997). O discurso é a materialização da ideologia na linguagem, pois o sujeito que o emite está falando de sua posição na sociedade, logo, a partir do seu posicionamento ideológico, que o constitui enquanto agente social, estabelecendo, neste procedimento, relações de poder. Quando esta posição é um direito reconhecido institucionalmente, a legitimação dos discursos ocorre com o intuito de manter esse local privilegiado, passando a ser produzidos como “verdades” inquestionáveis, originando relações de dominação (Pêcheux 1997).

A ideologia busca ocultar o sentido dos enunciados ao não retratar de forma transparente as relações materiais que são postas em prática em uma dada formação social, mascarando as verdadeiras intenções daquilo que se propõe a dizer, uma ferramenta que objetiva atender aos interesses de atores de uma determinada classe social ou grupo hegemônico (Pêcheux 2009). Assim, podemos afirmar que as formações discursivas dependem das formações ideológicas, pois todo e qualquer discurso carrega variadas formações discursivas, ou seja, normas de organização de palavras, expres-

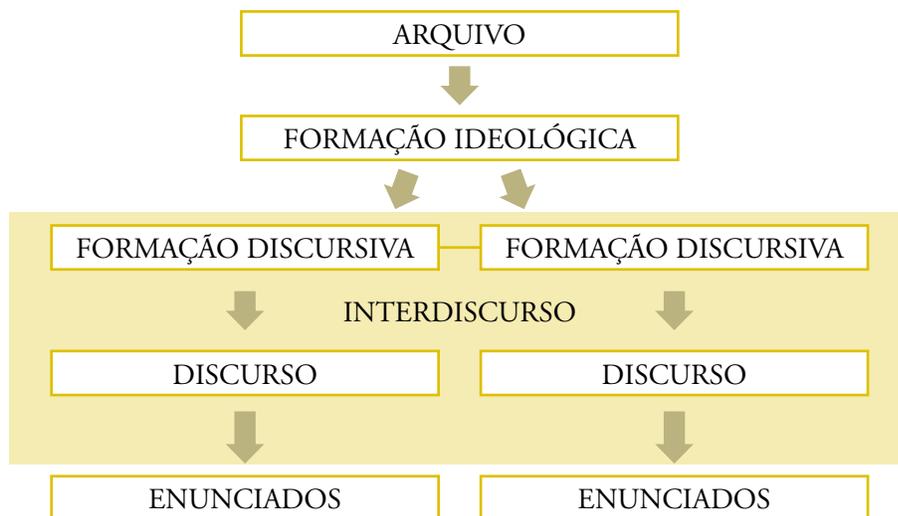
sões, termos, modos de dizer, que se referem a formações ideológicas específicas, tendo em vista o contexto sócio-histórico que lhes cria.

Para Maingueneau (2008), há ligações explícitas e latentes entre os sentidos propagados em discursos precedentes e atuais. Estas ligações, para o autor, antecedem os próprios discursos e configuram o fenômeno da interdiscursividade, seja pelos temas abordados, seja por palavras que aludem a assuntos precedentemente discutidos. O principal objetivo do interdiscurso é tentar construir um sistema onde se pode reconhecer através da semântica (expressões, vocábulos e palavras) a reprodução de um discurso no seu “outro”, ou seja, o discurso “já dito” no discurso de “agora”. Intenciona-se o reconhecimento de formações discursivas inscritas na memória discursiva, através de seus “núcleos de invariância”, que podem ser identificados (Maingueneau 2008). Nesse sentido, a compreensão do interdiscurso se coloca porque, conforme já relatado, as formações discursivas possuem fronteiras flexíveis que se deslocam em função dos interesses da disputa ideológica entre interlocutores no seio de uma sociedade dividida em classes. As análises empreendidas passam também a descrever as relações entre as formações discursivas no interior do interdiscurso (Narzetti 2018).

Para o estudo do fenômeno da interdiscursividade, no âmbito da pesquisa, é necessário um *corpus* adequado, onde se possa reconhecer de onde provêm os discursos empregados nos textos sob análise, tendo como origem ligações internas e externas às formações discursivas, chegando à construção de uma matriz categorizadora. A utilização dos conceitos de formações discursivas e formações ideológicas serve para nos atentarmos aos aspectos sócio-históricos do processo de formulação de sentidos dos discursos, combinando-os com os sentidos incorporados pela discussão sobre o fenômeno de interdiscursividade. Nosso objetivo, ao seguir tal procedimento metodológico e teórico, é identificar e analisar o maior número de variantes possíveis para a compreensão dos discursos acerca de estratégias de desenvolvimento urbano na contemporaneidade. No organograma a seguir (Figura 1), pode-se notar a configuração hierárquica e de dependência entre os conceitos de arquivo, formação ideológica, formação discursiva, discurso, enunciado e interdiscurso.

FIGURA 1

Arquitetura conceitual da articulação discursiva de Michael Pêcheux.



2. O discurso hegemônico sobre desenvolvimento urbano

Desse modo, a delimitação temporal empregada neste trabalho, para melhor compreender as condições de produção discursivas sobre o urbano que aqui são foco, tem por início a década de 1960 do século passado e segue aos dias atuais. Optou-se por este recorte temporal por ser o período no qual se empreende uma reestruturação do poder e da economia em escala mundial, no qual o urbano passou a atravessar intensas transformações, provocadas sobretudo pelo capital financeiro em confluência com o Estado, perpassando os campos político e cultural.

Discursos acerca do urbano contêm enunciados que se estruturam como saberes especializados, legitimando teorias que findam em programas e projetos de intervenção material na cidade. Dentre esses saberes especializados encontram-se os campos do planejamento urbano e regional, cuja tendência hegemônica da recente dinâmica de acumulação, sob a égide do atual processo de globalização, é a de leitura e construção de sentidos e representações das cidades a partir de poucos centros situados nos países de capitalismo avançado. Para Sánchez (2001), os sujeitos que participam desse campo político de alcance mundial constroem estratégias discursivas dominantes como meios e instrumentos para a difusão e a legitimação de suas ideias em variadas escalas, sujeitando o local ao global e introduzindo formas modernas de dominação e técnicas de manipulação cultural. São exemplos de sujeitos discursivos: governos locais em associação com as mídias, instituições supranacionais, agências multilaterais e consultores internacionais (Sánchez 2001).

Dentro dessa miríade retórica que se propaga a partir de deslocamentos de sentidos, temos os discursos concebidos dentro do Planejamento Estratégico de Cidades, que apresenta formas diferenciadas de pensar, planejar e gerir o espaço urbano. No cerne do discurso propagado pelo planejamento estratégico – com a utilização de enunciados como “sinergias”, “competitividade”, “parcerias”, “sustentabilidade”, “cidadania”, “eficiência”, – através dos sujeitos políticos, instituições e mídia, está um fato incontestável: a cidade é uma mercadoria. Não somente a estrutura física desta, mas, talvez ainda mais importante, sua composição imagética, é um produto que, para se desenvolver economicamente, dentro de uma situação de crise fiscal do Estado e de acirramento da competição entre lugares, precisa ser vendida, atraindo capital e pessoas.

Arantes (2000) assinala que foi a partir da década de 1970 que o planejamento convencional, a partir da utilização de planos e de regulamentos para guiar o uso do solo, pareciam cada vez mais desacreditados devido a fortes crises que abalaram a economia mundial. Conforme indicação de Harvey (2005), o enfrentamento desse quadro de crise foi se dando por meio do que o referido autor denomina de empresariamento urbano, uma nova forma de ver, pensar e administrar as cidades, buscando adequá-las às oportunidades oferecidas pela dinâmica de acumulação caracterizada pela seletividade de investimentos. É nesse contexto que Vainer (2000) se refere à transferência e à difusão do *savoir faire* das empresas privadas – ligadas à lógica da competitividade, da eficiência e da acumulação do capital – para as instituições governamentais e, em seguida, para as cidades. Tal lógica originou-se primeiramente em administrações urbanas de cidades dos Estados Unidos, acompanhada de palavras-chave como empresariamento, empreendedorismo e “parceria” entre o setor público e a iniciativa privada.

Observando o conceito de formação discursiva, é possível notar um sistema de dispersão e uma regularidade entre objetos, tipos de enunciação, temas, com relações, correlações e funcionamentos em certos enunciados que têm a cidade como objeto. Este sistema nos mostra uma regularidade

sempre presente, que pensa o espaço urbano como um produto a ser comercializado, a qual foi utilizada para se refletir sobre a formação discursiva medular para este trabalho: a “cidade mercadoria”.

Nesse sentido, nossa investigação permeia a forma como essa formação discursiva se institui como hegemônica, não extendendo nossa análise para outras formações discursivas que abarcam sentidos de contestação/divergência. Fizemos essa escolha metodológica não porque ignoremos que outras formações existam, mas devido às balizas de extensão do texto no escopo deste artigo, assim como as limitações de nosso dispositivo teórico, que nos permite analisar de forma mais coerente a formação dominante, assim como os discursos que ela produz.

3. Os sujeitos do discurso hegemônico

Com o fim da segunda grande guerra, questões importantes de geopolítica global referentes ao comércio, gestão monetária e cooperação para o desenvolvimento ficaram a cargo de instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Associadas a elas estão organizações regionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica para a América Latina da ONU (CEPAL).

No âmbito dessas instituições de governança global realiza-se uma acentuada circulação de discursos sobre cidades, onde são estabelecidos convenções, tratados, acordos e pactos que resultam na elaboração de diretrizes, programas, projetos e ações. Segundo Medeiros (2019: 02), essa circulação é definida por “um movimento no tempo e no espaço, que anuncia que ideias envolvendo o processo de produção de cidades, sejam deslocadas para além de suas origens locais e para além das temporalidades vividas na sua gênese”.

Um enunciado que tem importância ímpar nesse contexto é “desenvolvimento”. Objetivo final em todos os pactos firmados por esses organismos – qual seja, “cooperação para o desenvolvimento das nações” - é um vocábulo polissêmico presente em praticamente todos os discursos analisados. Segundo Medeiros (2019) o uso do termo esteve primeiramente atrelado à noção de crescimento econômico visando, sobretudo, o enfrentamento da pobreza extrema (principalmente nos países na época chamados de terceiro mundo).

Com o passar do tempo, o termo adquire diversas adjetivações que irão qualificá-lo, dando-lhe variadas dimensões, sendo a mais corrente “sustentável”. Ribeiro e Mancilla (2020) destacam que os discursos sobre o desenvolvimento vão paulatinamente tornando-se uma estratégia que agrega conhecimento e poder a partir destas agências e estruturas internacionais visando a homogeneização do mundo e a promoção de uma ordem calcada nos interesses muitas vezes velados dos países capitalistas avançados, dentre eles impulsionar os processos de acumulação de capital imobiliário e financeiro e a mercadificação das cidades através da submissão de governos locais à uma dinâmica articulada de circulação de capital sobreacumulado a um circuito global.

Nesse intento, são necessários largos investimentos em capitais fixos através da criação de urbanização ou de intervenções para a renovação urbana, como por exemplo: construções das mais variadas categorias, como edifícios corporativos, residências, conjuntos habitacionais; grandes equipamentos, como praças e parques; grandes projetos urbanos, como requalificações de áreas degradadas das cidades; e infraestrutura de todo tipo, portos, aeroportos, estradas etc. Estas inter-

venções são realizadas por meio da coadunação entre o capital imobiliário urbano e capital financeiro mediante empréstimos de longo prazo (Ribeiro; Mancilla 2020). O interesse aqui é, portanto, investigar quais são as estratégias discursivas ideológicas empenhadas em justificar esses processos.

Para os autores, o capitalismo, em sua dimensão urbano-imobiliário global, precisa

(...) impulsar y fortalecer redes transnacionales e interjurisdiccionales de transferencia de modelos y formas de pensar las ciudades para desplegar políticas urbanas en sus diferentes escalas de actuación. Estas redes no sólo incluyen organismos multilaterales, sino también entidades financieras, corporaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales (Ribeiro; Mancilla 2020: 343).

Nesse contexto, além do difundido termo “cidades sustentáveis”, várias outras adjetivações são empregadas por ONGs, empresas privadas e mesmo por teóricos da academia para qualificar o espaço urbano na atualidade. A cidade sai da forma passiva de objeto e assume uma forma ativa de sujeito. Se destacam, nesse contexto, o uso de expressões como cidades inteligentes, cidades criativas, cidades competitivas, cidades resilientes etc. Cada vez mais usadas nos discursos que partem dos sujeitos hegemônicos, estes enunciados são carregados de sentidos, comportando-se como verdadeiras formações discursivas no interior dos discursos analisados.

Alguns exemplos de documentos instrumentais que provêm modelos, diretrizes e concepções sobre as cidades e desenvolvimento urbano nesse ambiente de governança mundial incluem as duas principais agendas definidas pela ONU no que concerne a temática do desenvolvimento urbano, ou seja, a Agenda 2030 com seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11) “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, e as “Agendas Urbanas” a exemplo dos resultantes da Conferência Habitat III; e a cartilha “Cidades competitivas para emprego e crescimento: quem, quê e como” do Banco Mundial.

Na tabela a seguir (Tabela 1) podemos visualizar sinteticamente algumas características desses instrumentos, seus objetivos e formas de pensar as cidades na atualidade. Posteriormente, adentraremos mais detalhadamente em suas concepções sobre desenvolvimento urbano ao analisarmos recortes discursivos retirados destes documentos.

3.1. Cidades competitivas

Importante nesse ponto frisar que, segundo Arantes (2006), as instituições multilaterais bancárias, como o BID e o Banco Mundial, após sucessivas crises que abalam a economia de vários países subdesenvolvidos a partir da década de 1980, começam a exercer uma influência que vai além das recomendações e estabelecimento de diretrizes, passando à intervenções mais ativas, como parte das exigências dos acordos de renegociação da dívida, protagonizados pelo Fundo Monetário Internacional. No escopo das reestruturações preconizadas pelas instituições estão: a reforma do sistema habitacional, a descentralização das políticas públicas, a criação de fundos de financiamento onerosos e o ajuste fiscal das cidades (Fiori 2006).

O autor assinala que foi a partir dos anos 1990 que os bancos efetivaram-se como ferrenhos propagadores do planejamento estratégico de cidades. Ajudaram, com seu vocabulário corporativo e práticas de gestão empresarial profissional, a instaurar mais vigorosamente nos governos

TABELA 1

Organismos internacionais, suas concepções e objetivos relativamente às cidades e ao desenvolvimento urbano.

ORGANIZAÇÃO E INSTRUMENTO	CONCEPÇÕES SOBRE O URBANO	PRINCIPAIS DESAFIOS ENCONTRADOS	OBJETIVOS E PROPOSTAS
<p>ONU Habitat - Nova Agenda Urbana (2017).</p>	<p>Cidades sustentáveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cidades como fonte de soluções dos desafios enfrentados pelo mundo atualmente. - Urbanização, se bem planejada e administrada, pode ser uma poderosa ferramenta para o desenvolvimento sustentável tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento. 	<ul style="list-style-type: none"> - A persistência de múltiplas formas de pobreza, crescentes desigualdades e degradação ambiental, a exclusão socioeconômica e a segregação espacial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fornecer os princípios e as principais práticas comprovadas para trazer à vida o ideal de desenvolvimento urbano sustentável. - Salientar a conexão entre a boa urbanização e a criação de empregos, as oportunidades de subsistência e a melhora da qualidade de vida.
<p>ONU Agenda 2030- ODS 11 “Cidades e comunidades sustentáveis” (2015).</p>	<p>Cidades sustentáveis e resilientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cidades devem estar capacitadas para resistir, se adaptar e se recuperar de mudanças climáticas e eventos extremos, mantendo sua funcionalidade institucional e suas estruturas. - Cidades devem estar aptas a superar as desigualdades sociais em todas as suas esferas, incluindo as desigualdades econômicas e de gênero. 	<ul style="list-style-type: none"> - A capacidade de resposta de governos ao quadro de crescente crise climática. - Diferenças no acesso a oportunidades, renda, consumo, informação e tecnologia das populações mais vulnerabilizadas nas cidades. - Lidar com a desigualdade de gênero nas cidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Até 2030, garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas. - Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, ea capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países.
<p>Banco Mundial - Cidades competitivas para emprego e crescimento: quem, quê e como (2015).</p>	<p>Cidade competitiva: torna mais fácil para suas empresas e indústrias a criação de empregos e aumento a produtividade e renda de seus cidadãos. Globalmente, melhorar a competitividade é o caminho que leva a eliminação da pobreza extrema e promove a prosperidade compartilhada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de instalações para o investimento nas cidades por parte da administração do setor público. - Deficiências de infraestrutura e terras para promover vantagem comparativa no que tange a negócios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Criar um corpo robusto de conhecimento para responder às perguntas feitas pelas cidades na comparação de seu desempenho, analisando as melhores práticas, e entender como se organizar para resultados, dependendo do contexto. - Converter o desenvolvimento econômico em uma prioridade explícita. - Fomentar coalizões público-privadas para resolver problemas específicos

locais, a lógica aliada ao mercado para o financiamento das cidades, como podemos vislumbrar no recorte discursivo 1:

- (1) Una ciudad competitiva es una ciudad que de manera exitosa facilita que sus empresas e industrias puedan crear puestos de trabajo y aumentar la productividad e ingresos de sus ciudadanos através del tiempo. A nivel mundial, mejorar la competitividad de las ciudades es el camino que lleva hacia la eliminación de la pobreza extrema y promueve la prosperidade compartida. Desde principios de la década del 2000 las três cuartas partes de las 750 ciudades más grandes del mundo han crecido más rápido que sus economías nacionales. Sin embargo, cada año se podrían crear millones de nuevos puestos de trabajo si más ciudades funcionaran al mismo nivel que las mejores del mundo. La principal fuente de creación de empleos ha sido el crecimiento de las empresas del sector privado, las cuales representan – en general - alrededor del 75 por ciento de nuevos puestos de trabajo. Por ende, los líderes de las ciudades tienen que estar familiarizados con los factores que contribuyen a atraer, retener y expandir el sector privado. Este documento tiene como objetivo analizar los factores que contribuyen a que una ciudad sea competitiva, y la manera en que más ciudades pueden llegar a serlo. (Banco Mundial 2015).

A nível léxico, nota-se no excerto acima o uso de um vocabulário corporativo que associa a cidade a uma empresa: produtividade, produção, renda, gestão, competitividade, setor privado, atrair, reter, expandir, flexibilidade. O uso desse vocabulário visa equiparar o objeto cidade à eficiência e ao pragmatismo advinda de administração privada. Importa aqui a otimização da performance, da eficiência, da busca por resultados como critério de legitimação, não com o que é “justo” ou “bom”. Para ganhar a competição, a cidade precisa ter uma boa performance contra as “rivais”.

A cidade competitiva, metonimicamente, é a cidade do empresariamento, com todos os seus conceitos, significações e representações: produtividade, competitividade, subordinação dos fins à lógica do mercado. Há explicitamente a busca por maior produção e circulação do que foco na melhoria da qualidade de vida da população, principalmente quando se recorre constantemente à palavra “privado”, que aqui tem o mesmo sentido semântico de expressões como iniciativa privada, privatização e outras, que evocam ou remetem a capital, a empresários capitalistas.

O uso do termo mundial e globalização visa à generalização, ao abstracionismo, à minimização das diferenças e à desterritorialização e despersonalização das políticas, muito recorrente em discursos globalizadores: no mundo todo, melhorar a competitividade de uma cidade tem apenas uma significação. Não há espaço para dissensos. Por isto também o uso de fins genéricos para se justificar as ações em tela: eliminação da pobreza extrema e promoção da prosperidade compartilhada. Quem seria contra princípios tão benéficos?

A conjunção condicionante “se” é utilizada como estratégia retórica que subjuga diversas cidades àquelas que melhor se adaptam ao modelo. Se mais cidades funcionassem ao mesmo nível das “melhores do mundo”, haveria a criação de milhares de empregos. Quais são as melhores cidades do mundo? E em qual sentido o adjetivo está sendo empregado? Pode-se inferir que as melhores cidades do mundo são as cidades mais competitivas no âmbito do discurso posto? Mais uma vez a generalização é utilizada como ferramenta que vela sentidos subjacentes.

O uso de dados estatísticos é uma estratégia que atribui racionalidade e cientificismo ao discurso, levando este a ter mais confiabilidade. Estabelece-se que 75% dos novos postos de trabalho vêm da iniciativa privada, mas não se menciona a porcentagem da quantidade de empresas privadas em relação a empresas públicas. Se o número é muito maior, faz sentido que o número de novos postos de trabalho venham deste setor específico.

O emprego da palavra líderes, ao invés de políticos ou termo semelhante, também advém do léxico empresarial: pessoas cujas ações e palavras exercem influência sobre o pensamento e comportamento de outras. A cidade competitiva se instaura a partir da retórica de sujeitos que lideram a indústria e o mercado, equiparando-os à acionistas de uma empresa, justificado pela necessidade de flexibilidade na gestão, a fim de poder reagir com rapidez à competição e à evolução do ambiente externo. Um dos objetivos do discurso do empresariamento urbano é justamente esse: a despolitização da vida pública e a atribuição do planejamento ao gestor voltado para ações práticas visando maior acumulação de capital e a tomada de decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado.

Analisando apenas as informações contidas na tabela 1 e um recorte discursivo incutido nas políticas para as cidades defendida por uma instituição financeira multilateral, percebe-se toda a sua dimensão ideológica, portanto, nada parcial. Fiori (2006) pontua que, mesmo que o modelo de cidade competitiva não seja implementado exatamente como prescrito, as administrações públicas precisam, por vezes de maneira compulsória, se adaptar a essa realidade em razão dos empréstimos internacionais efetuados por essas instituições para projetos, políticas e ações no âmbito local, que carregam consigo uma agenda afirmativa:

Não é, assim, um recurso financeiro *stricto sensu*. Ele contém diversas “condicionalidades” e pretende modelar um determinado padrão de uso do recurso público e de organização do Estado (...) O padrão de gasto público é, pois, condicionado pelas instituições financeiras: diretamente, ao estabelecerem o que consideram ou não “elegível” nos projetos financiados, e, indiretamente, ao solicitarem uma reestruturação do órgão ou empresa pública, para assumirem a “racionalidade” de uma empresa privada. (Fiori 2006: 690).

3.2. Cidades sustentáveis

Sustentabilidade: sem sombra de dúvidas uma das palavras de ordem do século XXI. Está presente em uma infinidade de discursos, das mais variadas matrizes ideológicas e sujeitos enunciadore, portando-se na maioria das vezes como uma expressão autoexplicativa. Sua ascensão veio acompanhada da expressão “desenvolvimento sustentável”, concebida em face da percepção crescente ao longo do século XX de que os padrões de consumo e produção no mundo afetam diretamente a disponibilidade de recursos naturais, e medidas deveriam ser tomadas para conciliar a preservação do meio ambiente, desenvolvimento econômico e a implantação de uma justiça social (Nascimento 2012). Por esse motivo o termo é composto de três dimensões complementares: econômica, ambiental e social.

Preponderantemente, esse enunciado, quando pertencente à ordem discursiva, apresenta dois sentidos: o primeiro no campo ecológico, onde significa a preservação do meio ambiente juntamente com a noção de equilíbrio e estabilidade; e outra no campo econômico, onde remete à per-

cepção de progresso, crescimento, transformação. Devido a essa dupla significação divergente, os discursos desencadeiam leituras que variam entre um significado progressista, que vincula a noção de desenvolvimento à preservação ecológica e à justiça social, e um significado conservador, que utiliza uma terminologia ecológica com fins puramente alegóricos quando associado ao paradigma dominante do crescimento quantitativo econômico (Serrão 2012).

O uso do termo cidade sustentável no âmbito dos discursos globais se deu primeiramente por ação da ONU-HABITAT, que, em 1990, lança o programa “Cidades Sustentáveis”, e em 1996 desenvolve as diretrizes do modelo na Segunda Conferência das Nações Unidas para os assentamentos humanos (HABITAT II). O emprego do termo por estas agências multilaterais comumente expressa um modelo urbano que reúne esforços integrados em diferentes escalas de governança no enfrentamento dos problemas que atingem o tripé social, ambiental e econômico na esfera municipal (Ribeiro 2014). Já na Habitat III, ocorrida em 2015, foi promulgada a Nova Agenda Urbana (NUA), que estabeleceu as a diretriz de organização espacial e social para um padrão de urbanização concatenada às metas de desenvolvimento sustentável nos anos subsequentes de 2016-2036.

Já a Agenda 2030 resulta de um percurso histórico desenvolvido pela ONU em meio século de conferências que tratavam sobre desenvolvimento sustentável, população, habitação etc., a exemplo da Rio 92 e da Rio+20, bem como da promulgação da Agenda 21 e da Agenda dos Objetivos do Milênio (ODM) (Galvão 2019). A Agenda 2030 conforma um marco no âmbito do desenvolvimento global, pois acentua um compromisso que vai para além do aspecto econômico do desenvolvimento, abarcando também sua vertente social e ambiental. Conta com 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, como por exemplo “Erradicação da Pobreza”, “Educação de qualidade”, “Ação contra a Mudança Global do Clima” e “Cidade e comunidades sustentáveis”. Estes, por sua vez, desdobram-se em 169 metas específicas.

Segundo Galvão (2019) a NUA e o ODS 11 estão intimamente conectados, pois a primeira enfatiza e reafirma especificamente o dobro dos compromissos sobre os meios e vínculos com o acompanhamento do segundo para o desenvolvimento sustentável, garantindo a coordenação e a coerência em sua implementação. Além disso, ambas estabelecem:

(...) uma visão de futuro das cidades ao fornecer uma orientação política sobre a forma como a urbanização deve ser planejada para a consecução de cidades e comunidades sustentáveis. Logo, a busca pelo desenvolvimento sustentado e sustentável está ligada ao âmbito local, sendo as cidades consideradas o lugar da mudança (Galvão 2019: 228).

Para efeitos de análise, foram selecionados dois recortes discursivos (2 e 3) retirados da Nova Agenda Urbana e dois recortes discursivos (4 e 5) retirado da Agenda 2030.

(2) A Nova Agenda Urbana incorpora um novo reconhecimento da correlação entre a boa urbanização e o desenvolvimento. Ela salienta a conexão entre a boa urbanização e a criação de empregos, as oportunidades de subsistência e a melhora da qualidade de vida, que devem ser incluídas em todas as políticas e estratégias de renovação urbana. Isto destaca ainda mais a ligação entre a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial com o Objetivo 11 de cidades e comunidades sustentáveis (ONU 2017).

- (3) Comprometemo-nos a desenvolver economias urbanas vibrantes, sustentáveis e inclusivas, com base em potenciais endógenos, vantagens competitivas, patrimônio cultural e recursos locais, bem como infraestrutura resiliente com utilização eficiente de recursos; promover o desenvolvimento industrial sustentável e inclusivo, e padrões de consumo e de produção sustentáveis; e promover um ambiente favorável aos negócios e à inovação, bem como à subsistência (ONU 2017).
- (4) Ajudar os países em desenvolvimento a alcançar a sustentabilidade da dívida de longo prazo, por meio de políticas coordenadas destinadas a promover o financiamento, a redução e a reestruturação da dívida, conforme apropriado, e tratar da dívida externa dos países pobres altamente endividados para reduzir o superendividamento (ONU 2015).
- (5) Concretizar a implementação oportuna de acesso a mercados livres de cotas e taxas, de forma duradoura, para todos os países de menor desenvolvimento relativo, de acordo com as decisões da Organização Mundial do Comércio, inclusive por meio de garantias de que as regras de origem preferenciais aplicáveis às importações provenientes de países de menor desenvolvimento relativo sejam transparentes e simples, e contribuam para facilitar o acesso ao mercado (ONU 2015).

Nos excertos 2 e 3 o primeiro fato que chama a atenção é a presença constante do par dicotômico sustentabilidade-economia. Os termos são tratados como interdependentes e sugerem uma integração a partir de vocábulos como correlação, conexão, ligação. Essa integração, no entanto, acontece em um plano abstrato: o que seria uma “boa urbanização” que se correlaciona com o desenvolvimento? Quais são os fatores que relacionam uma boa urbanização à qualidade de vida e de quais vidas se está falando, de quais grupos? Como já vimos, noções abstratas são correntes nesse tipo de discurso, visto que uma linguagem genérica é essencial para veicular uma ideologia dominante que atravessa as escalas, os conflitos e os agentes sociais em sua complexidade e que busca, ao fim e ao cabo, uma homogeneidade de soluções para os problemas enfrentados.

Ao conceber a cidade como fonte de solução de problemas, o discurso a transforma em objeto de intervenção e desenvolvimento econômico. Esta formulação dá um papel central ao conhecimento especializado para liderar o caminho para o desenvolvimento sustentável, mas argumentando que a cidade não é a causa dos problemas. O ato de planejar aqui é entendido como uma ferramenta que irá proporcionar eficiência e eficácia, ou seja, a possibilidade de resolução de problemas é predominantemente de natureza técnica, portanto, há uma tendência para despolitizar a questão urbana.

Do mesmo modo, nos excertos 4 e 5, retirados do ODS 17 “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”, notamos que o caminho para o desenvolvimento sustentável perpassa a redução do endividamento dos países em desenvolvimento por meio da reestruturação da dívida, um método de subjugação destes aos ditames programados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Constatamos, da mesma forma, que se discute a importância de remover as restrições comerciais para aumentar as exportações dos países em desenvolvimento. Este processo sugere que países permanecem subdesenvolvidos como resultado do acesso restrito ao mercado e insiste que a abertura de mercados faci-

litará o crescimento econômico e o desenvolvimento, conseqüentemente aumentando a capacidade de alcançar os outros objetivos de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, a crítica de Ribeiro (2014) é cirúrgica: as agendas urbanas que trabalham com os conceitos de cidade sustentável não contestam certos padrões hegemônicos - sobretudo de ordem econômica - impostos na realidade social urbana, cuja superação deveria ser o objetivo primordial, como por exemplo:

(...) os desequilíbrios nas relações de poder, os múltiplos interesses políticos e econômicos que fragmentam uma visão unificadora de civilização, uma estrutura econômica cuja racionalidade é análoga à que gerou a crise ambiental etc. Nenhuma dessas questões será considerada nos documentos que instituem a agenda hegemônica da sustentabilidade (Ribeiro 2014: 131).

Já os vocábulos estratégias, renovação urbana, economias, potenciais endógenos, vantagens competitivas, utilização eficiente, negócios, inovação nos relembram a matriz discursiva da cidade competitiva, com seu léxico corporativo.

4. A formação ideológica do discurso hegemônico

Podemos afirmar, portanto, que há a imposição, nas últimas décadas, de um conjunto de estruturas discursivas hegemônicas de difusão e transferência de ideologias e políticas urbanas. Este conteúdo ideológico que tem permeado as políticas de Estado e de mercado no período aqui analisado é denominado de neoliberalismo pela literatura corrente. O objetivo deste tópico não é empreender em uma detalhada análise histórica ou mesmo econômica do pensamento neoliberal, mas sim situá-lo como ideologia fundamental na construção de uma hegemonia discursiva referente à produção de signos e espaços nas cidades, invadindo todas as esferas da vida social. Na abordagem aqui efetuada, portanto, o neoliberalismo, além de aparecer como uma teoria econômica conjuntural no capitalismo contemporâneo, se instala como um projeto discursivo contundente que aspira a prolongar-se no tempo e nos espaços sociais através de formações ideológicas.

Na definição de Harvey (2008), o neoliberalismo consiste em uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. Além disso, como já podemos compreender a partir da análise realizada no tópico anterior, os defensores da proposta neoliberal ocupam atualmente posições de considerável influência no campo acadêmico, nos meios de comunicação, em instituições financeiras, em órgãos e secretarias estatais, bem como em instituições internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que regulam as finanças e o comércio globais.

No cerne da ideologia liberal (e, assim, do seu discurso) estão, portanto, os ideais políticos de dignidade humana e liberdade individual, tornando-os princípios civilizatórios fundamentais (Harvey 2008). São princípios altamente persuasivos e sedutores, caros a todos os que valorizam a capacidade de tomar decisões soberanas. Assim, instituiu-se uma lógica que suplantou a solidariedade social pelo individualismo e a propriedade privada, sob a justificativa de que o mercado permitiria o exercício pleno das liberdades individuais

No que tange a questão do desenvolvimento sustentável, a agenda discursiva hegemônica analisada nos documentos das agências internacionais não problematiza a fundo o teor das causas, das ações atreladas à lógica do capital, permanecendo a discussão em rasa profundidade, mantendo um padrão discursivo pouco afeito a aspirações mais combativas e democraticamente instituídas de desenvolvimento socioambiental. Ribeiro (2014: 261) comenta que é nesse momento que confluem os paradigmas ambiental e neoliberal, “uma vez que o conteúdo documental imprime ambiguidades, subjetividades, lacunas e aberturas que permitem ao capital se apropriar de certas demandas”.

Já para Carant (2017) o argumento de que as políticas neoliberais exacerbam a pobreza também permanece ausente no Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, provavelmente porque implicaria a necessidade de uma mudança sistêmica. Desse modo, para a autora, objetivos como a erradicação da pobreza e a construção de cidades e comunidades sustentáveis devem ser vistos apenas como retórica persuasiva, pois permanecem imersos em estruturas hegemônicas discursivas de poder, servindo apenas como um meio oportunista onde os sujeitos hegemônicos podem se manter e defender sua posição e modalidades econômicas.

Considerações finais

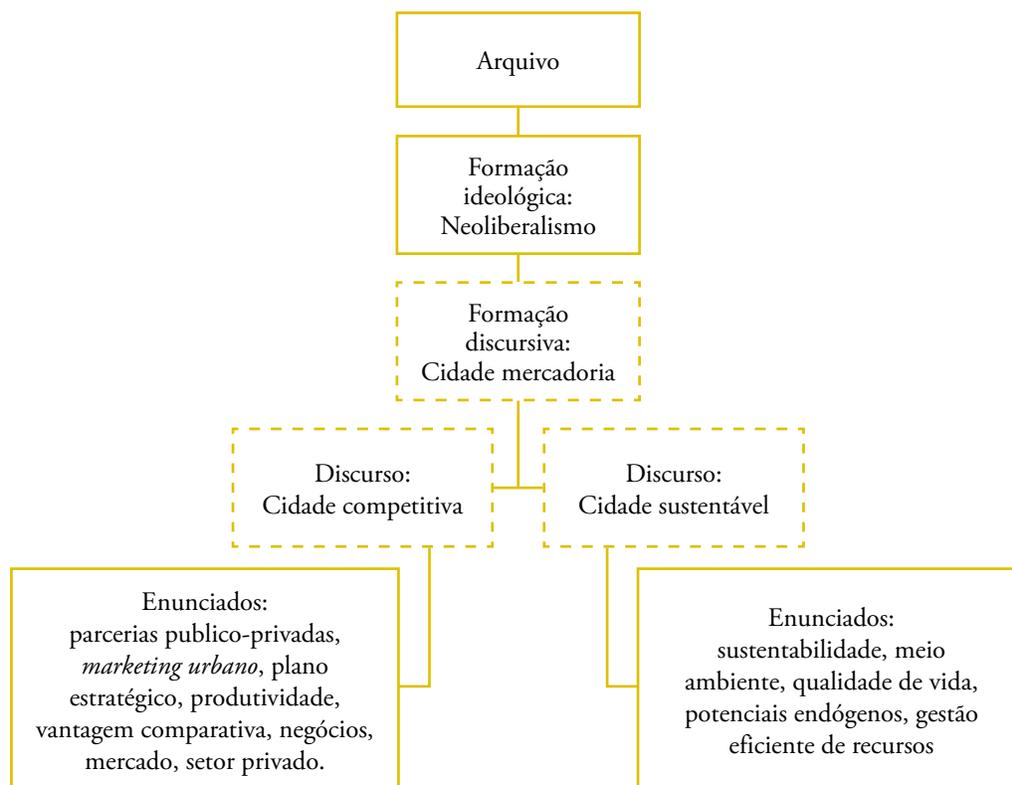
Nesse contexto, arrematamos nossos pensamentos sobre o discurso das cidades competitivas entendendo que a ideia de competitividade serve como uma alegoria para o alastramento praticamente irrestrito do capital, influenciando de forma definitiva (tanto negativa quanto positiva) a ordem social nas cidades.

O discurso sobre a cidade sustentável nos faz questionar se a cidade sustentável não estaria condicionada à cidade do empresariamento, mas cujas representações estão vinculadas a um imperativo ambiental. Isso fica evidente em algumas passagens no discurso que tentem vincular noções que, como já vimos, tendem a ser, no mínimo, conflituosas: “desenvolvimento industrial sustentável”; “economias urbanas vibrantes, sustentáveis”; “padrões de consumo e de produção sustentáveis”; “promover um ambiente favorável aos negócios e à inovação”. Essas construções contraditórias acabam por enfatizar uma ordem interdiscursiva que elabora e legitima uma ideia de sustentabilidade que nada mais faz que sustentar um processo contínuo de acumulação do mercado financeiro mundial.

Finalmente, lembrando que na modalidade de análise empreendida neste trabalho o discurso é a materialização da ideologia na linguagem, o neoliberalismo atua então como uma formação ideológica, que, por sua vez, constitui diversas formações discursivas que estabelecem os sentidos, normas de organização de palavras, expressões, termos, modos de dizer, que se referem a essa formação ideológica específica, como observado nas análises realizadas na seção 3. A partir dessas análises, constatamos que a ideologia, ao interpelar os sujeitos hegemônicos, instituiu uma interdiscursividade que associa (e submete) o discurso da cidade sustentável à colonização ou instrumentalização direta pelo mercado – isto é, por lógicas discursivas e operativas da neoliberalização. Deste modo, podemos visualizar a seguir uma imagem esquemática (figura 2) produzida a partir dos conceitos teórico-analíticos pècheutianos e a análise discursiva empreendida ao longo deste trabalho:

FIGURA 2

Arquitetura conceitual da articulação discursiva efetuada no artigo.

**Referências bibliográficas**

- ARANTES, O. 2000. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. Em O. Arantes, C. Vainer, E. Maricato. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes.
- BANCO MUNDIAL. 2005. *Ciudades competitivas para empleos y crecimiento. Qué, Quién y Cómo*. Washington: Banco Mundial.
- CARANT, J. 2017. Unheard voices: a critical discourse analysis of the Millennium Development Goals' evolution into the Sustainable Development Goals. *Third World Quarterly* 38, 1: 16-41.
- FIORI, P. 2006. Ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Póspós* 20: 60-75.
- GALVÃO, T. 2019. ODS 11 "Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis". Em H. Z. Menezes (org.). *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as Relações Internacionais*, pp. 210-234. João Pessoa: Editora UFPB.
- GREGOLIN, M. R. 1995. *A análise do discurso: conceitos e aplicações*. São Paulo: Alfa.
- HARVEY, D. 2008. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola.
- HARVEY, D. 2005. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.

- MAINGUENEAU, D. 2008. *Gênese dos discursos*. São Paulo: Parábola Editorial.
- MEDEIROS, G. 2019. Cidades, consensos internacionais e circulação de ideias. *Revista Políticas Públicas & Cidades* 8, 4: 1-14.
- NARZETTI, C. 2018. Para uma história epistemológica do conceito de formação discursiva. *Linguagem em (Dis)curso – LemD* 18, 3: 647-663.
- NASCIMENTO, E. 2012. Trajetória da sustentabilidade, do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos avançados* 26, 74: 51-64.
- ONU HABITAT. 2017. *Nova Agenda Urbana*. Quito: Conferencia Habitat III.
- ONU. 2015. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Nova York: Resolução adotada pela Assembleia Geral em 25 de setembro de 2015.
- ORLANDI, E. 2007. *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes.
- PÊCHEUX, M. 2009. *Semântica e Discurso: uma crítica a afirmação do óbvio*. Campinas: Editora Unicamp.
- PÊCHEUX, M. e FUCHS, C. A propósito da análise automática do discurso: atualização e perspectivas. Em F. Gadet e T. Hak (orgs.). *Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux*. Pp. 163-252. Campinas: Editora da Unicamp.
- RIBEIRO, F. 2014. *Os paradigmas neoliberal e ambiental na construção da cidade contemporânea: traços e tendências do discurso hegemônico da sustentabilidade na Europa e no Brasil*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- RIBEIRO, L.C.Q e MANCILLA, M.R. Urbanización del capital y difusión de ideologías urbanas en América Latina: la ciudad como máquina de crecimiento económico. Em L.C.Q Ribeiro (org.). *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*, pp. 339-370. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- SÁNCHEZ, F. 2001. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Revista de Sociologia e Política* 16: 31-49.
- VAN DIJK, T. A. 2008. *Discurso e poder*. São Paulo: Contexto.

ADAILSON SOARES DANTAS é mestre em Planejamento do Desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará - PPGDSTU/NAEA/UFPA, Brasil. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Ordenamento Territorial e Urbanodiversidade na Amazônia (GEOURBAM).

E-mail: adailsondantas16@gmail.com