

**Mestrado**  
Desenvolvimento e Cooperação Internacional

**Trabalho Final de Mestrado**

DOS ODM AOS ODS: O PAPEL DAS CIDADES NA AGENDA 2030

Gabriel Londe Medeiros

Orientador: Prof. Luís Mah

Outubro – 2019  
Aprovada em 18 de dezembro de 2019



*“History is moving. The world economy is reordering. This is a fact of history. But the question of how it is managed and controlled and how the fruits are distributed is completely open to human intervention. So working to understand it and get clear ideas about how we make sure its fruits are distributed fairly between nations and within nations, and that there aren’t lots of excluded people, is the crunch issue of history now.”*

*Short, C (1997), “The crunch of history now”, interview with David Ransom, New Internationalist, November, page 17.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecer é sobretudo reconhecer que não conseguimos caminhar sozinhos. Agradeço, portanto, à todos aqueles que me ajudaram direta ou indiretamente na elaboração deste TFM. Agradeço primeiramente à minha família: Samy por estar sempre ao meu lado em todos os momentos, Mãe, Fred, Tatá e Jane que mesmo longe oferecem o conforto de uma palavra acolhedora. Sem vocês esta caminhada não seria a mesma. Agradeço a paciência e as oportunidades à mim apresentadas pelo meu orientador, Prof. Luis Mah, por quem tenho muito respeito e admiração. Finalmente, agradeço imensamente aos meus queridos amigos do Mestrado, aos meus colegas da Plataforma Portuguesa das ONGDs e a toda a equipe da Junta de Freguesia da Misericórdia pelo trabalho enriquecedor. Esse trabalho é fruto do apoio e ensinamentos de todos vocês.

## RESUMO

Os modelos de desenvolvimento adotados desde os anos 1950s promoveram deslocamentos do campo em direção as cidades. Durante décadas esses deslocamentos de pessoas foram ignorados por estes modelos que não previram os impactos nas cidades. Esses deslocamentos acabaram por provocar o acirramento dos problemas e desafios nas cidades. A Cooperação Descentralizada, instrumento pela qual os atores subnacionais cooperavam entre si, tem possibilitado a troca de experiências e práticas, para lidar com esses problemas e desafios. No início do século XXI é lançada a Agenda do Milênio (2000-2015). No entanto, apesar das expectativas, as cidades acabaram por não ser inseridas nesta agenda. A partir da nova Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável lançada em 2016, e para ser implementada até 2030, é que as cidades emergem como atrizes centrais. Este trabalho final de mestrado (TFM) analisa de forma crítica as razões que explicam a centralidade das cidades nesta nova agenda global dos ODS em um contexto de crescente interdependência entre os atores e ampliação da Cooperação Descentralizada.

Palavras-chave: Cidades; Cooperação Descentralizada; Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; Desenvolvimento Sustentável; Agenda 2030.

## **ABSTRACT**

The development models adopted since the 1950s have promoted displacements from the countryside to the cities. For decades, these displacements of people were ignored by those models that did not predict impacts on cities. The consequences of these displacements were the intensification of problems and challenges in cities. Decentralized Cooperation, an instrument through which subnational actors cooperate with each other, has enabled the exchange of experiences and practices to deal with these problems and challenges. At the beginning of the 21st century the Millennium Declaration (2000-2015) is launched. However, despite expectations, cities were not included in this agenda. From the new 2030 Agenda for Sustainable Development launched in 2016, and to be implemented by 2030, cities emerge as central actresses. This final Master's work critically analyzes the reasons that explain the centrality of cities in this new global agenda of SDGs in a context of increasing interdependence between actors and expansion of Decentralized Cooperation.

Key-words: Cities; Decentralized Cooperation; Millennium Development Goals; Sustainable Development; 2030 Agenda.

## LISTA DE SIGLAS

- APD - Ajuda Pública ao Desenvolvimento
- CAD/OCDE - Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- CID - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
- CE - Comissão Europeia
- DAECT - *Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales*
- DESA - Department of Economic and Social Affairs
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- ICLEI - Local Governments for Sustainability
- NAU - Nova Agenda Urbana
- ODM -Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
- ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- ONU - Organização das Nações Unidas
- ONU-Habitat - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- UCLG - *United Cities and Local Governments*
- UNCRD - *United Nations Centre for Regional Development*
- WEF - World Economic Forum

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1: O DESENVOLVIMENTO E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO: DOS ANOS 50 AOS DIAS ATUAIS .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 2: AS CIDADES, A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E A AGENDA DOS ODM.....</b>	<b>16</b>
2.1 <i>As Cidades .....</i>	<i>16</i>
2.2 <i>A Cooperação Descentralizada .....</i>	<i>18</i>
2.3 <i>O impacto da Cooperação Descentralizada .....</i>	<i>20</i>
2.4 <i>Os Novos Atores da CID na Teoria da Interdependência Complexa .....</i>	<i>24</i>
2.5 <i>A Agenda dos ODM e a Ausência das Cidades .....</i>	<i>26</i>
<b>CAPÍTULO 3: PARA ALÉM DOS ODM E A CRESCENTE CENTRALIDADE URBANA NO DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>29</b>
3.1 <i>O Fenômeno da Urbanização.....</i>	<i>29</i>
3.2 <i>A Descentralização e a Governança Local .....</i>	<i>31</i>
3.3 <i>As Redes de Cidades .....</i>	<i>34</i>
3.4 <i>O Capital Global .....</i>	<i>36</i>
3.5 <i>As Imigrações .....</i>	<i>38</i>
3.6 <i>A Nova Agenda Urbana .....</i>	<i>39</i>
<b>CAPÍTULO 4: A EMERGÊNCIA DAS CIDADES NA AGENDA 2030 .....</b>	<b>41</b>
4.1 <i>O ODS 11 .....</i>	<i>43</i>
4.2 <i>Os Desafios do Novo Paradigma nas Cidades.....</i>	<i>44</i>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>46</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>48</b>
<b>7 ANEXOS.....</b>	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

"Pela primeira vez, os governos locais participaram na construção de uma declaração das Nações Unidas sobre o desenvolvimento urbano sustentável, o que prova que a nossa organização está aberta para ouvir e incluir a voz e a orientação de todos aqueles que são tomadores de decisões e estão próximos das pessoas"<sup>1</sup>.

A importância do papel das cidades para se cumprir a Agenda 2030 é um fato. Este TFM propõe-se a analisar as razões subjacentes à emergência desse papel tendo em conta que na Agenda do Milênio (2000-2015), as cidades assumiam um papel quase irrelevante e pouco presente. Este TFM argumenta que no contexto da Cooperação Descentralizada, as cidades, beneficiando-se de uma crescente complexidade e interdependência internacional, organizaram-se de maneira institucionalizada, auxiliadas pelo rápido aumento das populações urbanas, para a elaboração de um ODS específico para as cidades na Agenda 2030<sup>2</sup>.

Na esteira dos modelos de desenvolvimento propostos aos países nas últimas 5 décadas, o desenvolvimento das cidades foi sumariamente desprezado (Cohen, 2004). Em 1965, o sociólogo Kingsley Davis estabeleceu a correlação positiva entre a urbanização e o crescimento econômico. A partir de então, o gerenciamento do crescimento urbano apresentou um aumento tanto em termos de extensão quanto em complexidade, acelerados pela nova economia global (Cohen, 2004), tornando-se um dos maiores desafios do século XXI e confirmando as previsões de Davis (1964).

Este TFM não tem a pretensão de estudar a urbanização, apesar de historicamente, a urbanização e o crescimento das cidades serem dois fenômenos que aconteceram juntos. A urbanização na definição de Davis (1965) se refere a proporção da população total concentrada numa área urbana, ou ainda o aumento desta porção; e acrescenta que uma cidade pode crescer sem nenhuma urbanização. A crescente preocupação com o desenvolvimento das cidades e os seus efeitos à nível mundial, inseridos em um ambiente

---

<sup>1</sup> Fala de abertura da Sra. María Fernanda Espinosa Garcés, Presidente da 73ª sessão da Assembleia Geral da ONU. 19 Fevereiro de 2019. Disponível em: < <https://www.un.org/pga/73/2019/02/19/from-global-issues-to-local-priorities-the-role-of-cities-in-the-global-agenda-including-cities-for-sustainable-development-food-security-nutrition-and-climate-change-3/>>

<sup>2</sup> Os termos "Agenda 2030" e "ODS" são frequentemente usados de forma intercambiável. Por uma razão de clareza, o termo "Agenda 2030" refere-se ao aspecto mais global a volta do processo de elaboração e implementação e o termo ODS se refere aos objetivos e as metas.

de crescente interdependência entre os atores, este trabalho mobiliza a teoria da interdependência complexa como suporte teórico para explicar a emergência das cidades na Agenda 2030.

No primeiro capítulo é discutido a evolução dos vários pensamentos, e respectivas políticas de desenvolvimento e o processo de urbanização que os acompanhou desde os anos 1950s até a atualidade. O pretexto é elucidar como os pensamentos e políticas de desenvolvimento promoveram o aumento das populações urbanas ao longo dos anos. Hoje vivemos em um mundo majoritariamente urbano, com 55% da população mundial vivendo em cidades com uma projeção para 68% em 2050 (DESA, 2018).

O modelo analítico e os conceitos mais importantes a serem mobilizados por este trabalho serão apresentados no segundo capítulo. Primeiramente as cidades, enquanto arenas de transformações e o centro da análise deste TFM. A seguir, será apresentado o conceito de Cooperação Descentralizada e os seus contributos enquanto instrumento disponível para as cidades para troca de boas práticas. A teoria da interdependência complexa que aqui apresenta os conceitos de dependência e interdependência, como suporte para a percepção dos novos atores na agenda da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). E finalmente a agenda global dos ODM (2000-2015) que deixou de fora do seu enquadramento as cidades. Apesar da ausência das cidades nesta agenda, o que se observou a partir dos anos 2000 foi a intensificação dos debates sobre a necessidade de reconhecimento do papel das cidades como motores e arenas de desenvolvimento.

No terceiro capítulo são apresentados alguns fenômenos que contribuíram para a emergência do papel das cidades, nomeadamente a urbanização, a descentralização e governança local, a ampliação das redes de cidades, o capital global, as migrações (internas e internacionais) e a Nova Agenda Urbana (NAU). Estes fenômenos contribuíram em alguma medida para a inserção das cidades na Agenda 2030.

O quarto capítulo dedica-se a discutir os ODS e em particular o papel das cidades como atrizes centrais para o cumprimento desta agenda global. A inserção das cidades na Agenda 2030 representa uma importante busca por uma mudança de paradigma em termos de desenvolvimento, pois apresenta as cidades como as atrizes mais importantes da CID com responsabilidades e competências atribuídas pelos Estados centrais. Nas considerações finais deste trabalho são levantadas algumas questões relevantes nesta mudança. Não se pode tomar o desenvolvimento como algo imposto ou dado, pelo

contrário, é preciso examinar as razões pelas quais as condições para a inserção das cidades na Agenda 2030 foram atingidas e as consequências a partir desta mudança.

## CAPÍTULO 1

### O DESENVOLVIMENTO E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO: DOS ANOS 50 AOS DIAS ATUAIS

O conceito de Desenvolvimento e as políticas para o desenvolvimento têm vindo a evoluir ao longo das últimas décadas. A CID tornou-se uma importante ferramenta para se ajudar a alcançar o desenvolvimento econômico. Após os desafios da reconstrução da Europa saída da Segunda Guerra Mundial aliados aos processos de independência das ex-colônias, as nações do eixo Norte se debruçaram sobre o tema do desenvolvimento dos países menos desenvolvidos que na altura enfrentavam situações de muita pobreza e dificuldades institucionais de governação. O processo de desenvolvimento era, portanto, entendido como um processo contínuo e evolutivo em que o subdesenvolvimento era entendido como um momento pré-industrial (Marini, 1992).

Diante deste contexto, começa-se a discutir nos anos 1950s a teoria da modernização como um caminho para se alcançar um nível de desenvolvimento satisfatório. Esta modernização seria alcançada com mudanças em suas estruturas econômicas e sociais, tendo em vista que se tratavam de sociedades tradicionais, pouco urbanizadas e agrícolas. Era preciso modernizá-las com investimento no setor secundário, na industrialização destas economias e no fortalecimento do Estado em substituição as práticas agrícolas e tradicionais. Admitia-se que eram modelos universais e que poderiam funcionar em diferentes contextos, como o *big push*, de Rosenstein-Rodan (1943), o modelo dualista de Lewis (1954) e a Teoria do Desenvolvimento Desequilibrado de Hirschman (1958). Em outras palavras, segundo Fox (2012), o que estes modelos econômicos sugerem no fundo é que a urbanização é fundamental para o desenvolvimento, e conduz a uma migração rural-urbana, estimulada por uma diferença salarial que existe entre as áreas rurais e urbanas, nos estágios iniciais da industrialização.

Nos anos 1960s, observou-se que estas nações continuavam a enfrentar sérios problemas sociais e econômicos e que a solução não passava apenas pela questão industrial e de infraestrutura. Deu-se então um aumento significativo das ajudas - empréstimos - multilaterais e bilaterais pelos países mais ricos aos países denominados à época de “subdesenvolvidos”. Este período acabou por ficar conhecido como a "Década do Desenvolvimento" (Riddell, 2007). O aumento deste fluxo de recursos, proporcionou a melhora de alguns indicadores, entre eles a redução da mortalidade em geral. Existem

fortes evidências empíricas de que o declínio da mortalidade e a aceleração do crescimento populacional que se segue são importantes determinantes do crescimento da população urbana (Fox, 2012). Rupturas de paradigmas também foram estabelecidas nesta década, através da Teoria da Dependência de Celso Furtado (1964), que buscava explicações para as relações de desigualdades nas relações econômicas internacionais. A visão entre o centro e a periferia e a relação de dependência inerente a este modelo foi o centro do debate em diversas arenas. Esta teoria não percebia o subdesenvolvimento como uma etapa a ser vencida, pelo contrário, era percebido como uma realidade. Nesta altura, as populações urbanas dos países do eixo sul, em especial a América Latina, estavam a crescer exponencialmente.

Os anos 1970s ficaram marcados pelo declínio de alguns paradigmas dominantes, como o estruturalismo e as teorias desenvolvimentistas e o estabelecimento de algumas abordagens alternativas para o desenvolvimento e da Cooperação Sul-Sul. Observou-se também um aumento das desigualdades entre as nações mais ricas e as mais pobres, acentuadas pela crise do petróleo e do dólar e da redução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) aos países menos desenvolvidos. Assistiu-se a um aumento do endividamento externo e grande desequilíbrios nas balanças de pagamentos dos países.

De acordo com Dick & Rimmer (1997), a partir da década de 1970, a industrialização se tornou a força motriz da rápida urbanização, a industrialização e a urbanização envolveram mudanças dramáticas na forma urbana e uso da terra. Ainda segundo Dick & Rimmer (1997) as periferias urbanas se tornaram o local de criação de empregos, especialmente por conta das fábricas e promoveu o rápido crescimento da população urbana. O potencial da dinâmica populacional é uma consideração pouco analisada nestes estudos, para Fox (2012), o processo de urbanização recebeu uma atenção marginal pelos estudos da demografia e da economia.

O resultado de políticas mal implementadas ao mesmo tempo que se assiste a uma nova crise mundial no final dos anos 1970s com a crise da dívida dos países em desenvolvimento acaba por agravar as desigualdades, principalmente nos centros urbanos, devida a dificuldade de assimilação da mão de obra disponível e o aumento da população. Com a redução muito significativa e adicional dos recursos de APD para os países menos desenvolvidos, a década de 1980s ficou conhecida como a Década Perdida. Apesar deste contexto, a urbanização e a taxa de crescimento da população urbana mantiveram-se crescente, mesmo em África, que sofreu demasiado com a crise mundial dos anos 80 e início dos 90 (Fox, 2012). A ideologia neoliberal passa a ocupar um espaço

dominante, em narrativa e políticas no seio das instituições de *Bretton Woods* e no sistema ONU, através dos Planos de Ajustamento Estrutural (PAE). Na base destes PAE está o Consenso de Washington, que promove a privatização e liberalização dos mercados. Os anos 1980s ampliaram o debate a respeito da APD e da sua eficácia. Com respeito à urbanização, os anos 1980s trouxeram novos argumentos para a discussão, como os levantamentos de Sassen (1991), em torno da ascensão de um sistema urbano global e os efeitos da globalização nas estruturas internas das cidades bem como a preocupação com a natureza mutável das escalas de governação política – das cidades para os Estados para o mundo - e como as políticas neoliberais dominaram este processo (Scoot & Storper, 2014).

Nesta década, observa-se também o surgimento de novas abordagens e esforços para melhorar a impacto e a concessão da APD, com especial atenção para o aparecimento de novos atores da CID. Acredita-se que o termo Cooperação Descentralizada tenha sido utilizado pela primeira vez nesta década para explicar a participação de atores subnacionais, como governos locais, sociedade civil e também pequenos negócios na promoção da CID (Hafteck, 2003). Esta abordagem será tratada mais detalhadamente no próximo capítulo.

O fim dos anos 1980s e início dos 1990s, a promoção do desenvolvimento torna-se gradualmente associado ao papel da ação da sociedade civil, parcerias, promoção dos direitos humanos e a adoção de normas pró democracia (Welzel, Inglehart, & Kligemann, 2003). A queda do Muro de Berlim em 1989 e o conseqüente fim da Guerra Fria têm um impacto importante na concessão de APD aos países menos desenvolvidos. O paradigma neoliberal começa a ser posto em causa, e em 1995 na Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Social a redução da pobreza mundial é estabelecida como meta global. A importância do desenvolvimento social começa a ganhar peso no seguimento do lançamento do primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD em 1990: "este relatório é sobre pessoas – e sobre como o desenvolvimento amplia suas escolhas. Este relatório é mais do que apenas o crescimento do PIB, a renda e a riqueza, mais do que a produção de commodities e a acumulação de capital. O acesso de uma pessoa a uma renda talvez seja uma das escolhas, mas não é a soma total do esforço humano"(PNUD, 1990). Estes relatórios passam a ser a face do novo Paradigma do Desenvolvimento Humano, pensado por Amartya Sen (1999), Martha Nussbabaum e Mahbub ul Haq (1999).

A definição de desenvolvimento vai-se alargando com a inserção de outras variáveis como por exemplo a sustentabilidade. Na Conferência sobre o Clima - RIO 92, o primeiro princípio diz que "os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Tem direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza" (ONU, 1992). É a continuação do foco no desenvolvimento enquanto desenvolvimento. O pós-Consenso de Washington, de acordo com Stiglitz (2000) vem apostar na necessidade de melhorar as instituições para dar respostas ao desenvolvimento humano. O Estado volta a ganhar protagonismo no fomento do desenvolvimento humano, lutando contra a pobreza e desigualdades. A OCDE-CAD toma a dianteira no debate e em 1996 adota um conjunto de metas para a CID dos seus membros em termos de desenvolvimento global e que teriam influenciado na definição dos ODM, documento intitulado, *Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Cooperation*<sup>3</sup>.

Os anos 2000 começaram com grandes avanços em termos de desenvolvimento social e humano. A agenda do desenvolvimento humano passa a ser prioritária para o Banco Mundial e agências da ONU. Os governos ganham papel de destaque com atribuições bem definidas, com princípios de transparência e boa gestão. Novos atores são admitidos na agenda para o desenvolvimento, tendo como pano de fundo a globalização e os avanços das novas tecnologias. O documento intitulado *A Better World for All: Progress Towards the International Development Goals* (2000) subscrito pela ONU, Banco Mundial, FMI e OCDE, apresenta um conjunto de metas para o desenvolvimento global e que depois estaria na gênese da Declaração do Milênio em 2000. Uma declaração lançada e ratificada por 189 Chefes de Estados em Setembro de 2000, estabelecendo os 8 ODM a serem alcançados até 2015 e que passa a orientar a CID entre Norte e Sul.

A grande inovação por detrás dos ODM é justamente a congregação destes objetivos aos Direitos Humanos. De acordo com Renard (2006), os ODM direcionam-se para questões básicas do desenvolvimento: a pobreza, a educação básica, igualdade de gênero, mortalidade infantil, doenças graves e sustentabilidade ambiental, abandonando

---

<sup>3</sup> 1) reduzir pela metade até 2015 a proporção da população em extrema pobreza; 2) alcançar o acesso universal ao ensino primário em todos os países até 2015; 3) eliminar a desigualdade de gênero nos ensinos primário e secundário até 2005; 4) reduzir em dois terços o índice de mortalidade infantil e em três quartos o índice de mortalidade materna até 2015; 5) alcançar o acesso universal aos serviços de saúde reprodutiva em idade adequada o quanto antes e até 2015; e 6) executar estratégias nacionais para o desenvolvimento sustentável em todos os países até 2005 e diminuir a taxa de perda de recursos naturais nacionalmente e globalmente até 2015 (DAC,1996).  
<[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14866/1/2013\\_LeticiaCunhaAndrade.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14866/1/2013_LeticiaCunhaAndrade.pdf)>Pág. 31.

os PAE. As ações dos ODM estão mais direcionadas para a percepção de que este é um esforço coletivo e, portanto, é preciso que todos participem. Esta é uma mudança significativa de paradigma do desenvolvimento, pois insere objetivos comuns que se orientam majoritariamente para questões de direitos humanos e alívio da pobreza extrema e abandona o foco no crescimento económico e da melhoria das capacidades produtivas (razão pela qual é fortemente criticado)<sup>4</sup>.

A primeira década do século XXI é assim marcada por inúmeras conferências e cimeiras internacionais, das quais saem importantes acordos e documentos que procuram contribuir para uma melhor eficácia e impacto da CID: a Declaração do Milênio (2000), o Consenso de Monterrey (2003), a Declaração de Roma (2003), o Memorando de Marrakech (2004), a Declaração de Paris (2005), o Consenso Europeu para o Desenvolvimento (2005), Declaração de Doha sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (2008), a Agenda da Ação de Acra (2008), a Declaração de Busan (2011) e a Declaração de Díli (2011). Um denominador comum destes acordos e documentos é precisamente a necessidade de se desenvolver maior interdependência entre os vários atores da CID para se alcançar a agenda global. No meio da preocupação com foco no desenvolvimento humano, as propostas de desenvolvimento que têm sido implementadas nos países do eixo sul tendem a favorecer em larga medida o abandono do meio rural e a aglomeração nos centros urbanos (Fox, 2012). Como consequência do aumento da população urbana e respectivas transformações políticas, económicas e sociais no seio das cidades, estas foram chamando mais à atenção dos decisores políticos e a sua inserção na Agenda 2030 é a confirmação dessa importância crescente.

---

<sup>4</sup> Chang, 2008 apud Jacob (2017). Pág. 261.

## CAPÍTULO 2

### AS CIDADES, A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E A AGENDA DOS ODM

#### 2.1 As Cidades

Nos últimos anos proliferou-se o número de artigos e trabalhos acadêmicos que buscam explicações para o desenvolvimento urbano das cidades e os seus respectivos impactos. Muitos destes estudos foram estimulados pela nova dinâmica apresentada pela Agenda dos ODM. A expansão das cidades é visto como sendo fruto de vários fatores, como: a produção de excedente de alimentos, a redução da taxa de mortalidade, o aumento da natalidade ou a industrialização. No entanto, dada as diferentes circunstâncias e a diversidade em torno das cidades, muitas destas relações são inconclusivas no sentido em que não se sabe ao certo o peso de cada uma dessas variáveis. Apesar de inconclusivas, o que se observa é uma tendência cada vez maior do aumento das populações nas cidades. As cidades se transformaram em centros de referência para quase tudo, o que permite a referência de Georges Perec (1974) sobre a definição de cidade: *é complexa e tão ampla que existe uma grande possibilidade de erro em defini-la.*

O processo de urbanização, centrado nas cidades, deve ser visto com um processo histórico e global, impulsionado por um complexo arranjo de mudanças tecnológicas, demográficas e institucionais (Fox, 2012). Para Lowry (1990), a maioria dos problemas são geralmente atribuídos ao processo de urbanização, mas é preciso observar outros fenômenos adjacentes como o crescimento da população, a industrialização e a globalização, que apesar de terem estimulado a urbanização, continuam a causar deslocamentos econômicos em direção as cidades. As cidades não são apenas meras implementadoras de políticas nacionais ou de compromissos globais, podem e devem promover políticas de desenvolvimento sustentável e políticas coerentes diante da ampla variedade de suas competências (OCDE, 2018).

A definição de Sassen (2005) para “cidades globais” se apoia sobre a flexibilidade do capital global, auxiliado pelos avanços promovidos pela globalização e pela tecnologia que resultaram em uma mobilidade muito grande de ativos, trabalho, bens, matérias primas e pessoas, que por muito tempo, foram articuladas em um sistema entre Estados. Entretanto, a aglomeração econômica promovida pelas cidades transformou o sistema e

as cidades se tornaram sítios estratégicos para novas formas de operações políticas, econômicas e culturais. A perda de poder no nível nacional produziu a possibilidade para novas formas de poder e políticas no nível subnacional (Sassen, 2005).

As grandes cidades aparecem como um lugar estratégico não apenas para o capital global, mas também para o trabalho e a formação de comunidades e identidades globais. Ainda segundo Sassen (2005) um dos frutos da análise das cidades é que o global se materializa por necessidade em lugares específicos e em arranjos institucionais favoráveis. Neste sentido, as cidades configuram-se como um espaço ideal para novos tipos de operações.

Devido a ausência de dados factuais, os estudos da evolução à volta das cidades e do seu processo de urbanização aprofundou-se apenas nos anos 1950s. Foi a escalada do crescimento das cidades, entre outros fatores adjacentes, que chamou a atenção dos pesquisadores. Em 1900 não existia nenhuma cidade com uma população de 10 milhões de habitantes. Em 1950, a área metropolitana de Nova Iorque tornou-se a primeira área urbana a alcançar esta dimensão populacional. Hoje, existem 34 aglomerações urbanas com populações de 10 milhões ou mais de habitantes e são esperadas que sejam 41 até 2030 (UCLG, 2017).

Associado ao crescimento das cidades emergem os problemas inerentes a estas grandes aglomerações de pessoas em uma determinada área geográfica. Estes espaços urbanos, que foram estimulados durante anos através do acolhimento das indústrias, dos órgãos de decisões políticas e da cultura, hoje enfrentam os desafios desta aglomeração e da ausência de planejamento. Os estudos mostram que esta tendência se manterá, a população urbana dos países em desenvolvimento crescerá em uma taxa cinco vezes maior que a dos países desenvolvidos e este crescimento se dará principalmente na África Subsaariana, seguido pelo sul e centro da Ásia (Angel et al, 2011). Hoje, parece claro que a nova revolução urbana está à acontecer:

*“(1) um sistema econômico global, pós-industrial e digital; (2) um novo e distante anel de desenvolvimento suburbano em torno de muitas cidades centrais que o jornalista Joel Garreau chamou de "Edge City" e que Robert Fishman analisou como "technoburbia"; (3) preocupações ambientais transnacionais como sustentabilidade, aquecimento global e poluição atmosférica; e (4) a persistência, e até intensificação, das condições das favelas e dos conflitos sociais,*

*raciais, étnicos e de classe que são uma característica da vida urbana há centenas, senão milhares, de anos. Essas são as influências que provavelmente determinarão o curso do desenvolvimento urbano do século XXI” (LeGates & Stout, 2016).*

Portanto, diante destes desafios previstos para este século, a relevância das cidades na constituição e implementação de qualquer agenda para o desenvolvimento dificilmente pode ser descartada.

## **2.2 A Cooperação Descentralizada**

Para um melhor entendimento do avanço das cidades enquanto atrizes centrais para se cumprir a Agenda 2030, é importante olhar para o papel da Cooperação Descentralizada. Este tipo de cooperação mais não é do que uma cooperação entre cidades ou governos locais e tende a ser vista como uma abordagem alternativa à CID porque aqui não são os governos centrais que lideram o debate em torno das melhores formas de se promover o desenvolvimento.

Para a *United Cities and Local Governments (UCLG)*, uma plataforma global que reúne um vasto conjunto de cidades e governos locais, a Cooperação Descentralizada é definida como uma cooperação de governos subnacionais, que funciona paralelamente à cooperação bilateral entre Estados, com foco local e objetivos específicos. Envolve, cidades, regiões e associações que colaboram em pé de igualdade e constroem parcerias e benefícios mútuos. Baseada na troca de experiências, conhecimentos, assistência e boas práticas, estas parcerias contribuem para a construção de alianças e ajuda no empoderamento das autoridades locais a interagir com outros níveis do governo, de forma a defender e a praticar a advocacy na defesa dos seus interesses e necessidades locais<sup>5</sup>.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), reconhece a Cooperação Descentralizada e a define como “uma parceria de longo prazo entre comunidades, diferentes cidades ou centros urbanos e também como um mecanismo para estabelecer uma nova modalidade de parceria, que foca na relação direta entre territórios regionais, ao contrário do modelo promovido pela cooperação bilateral no nível nacional” (UNDP, 2008).

---

<sup>5</sup> Learning UCLG. Disponível em: <<https://www.learning.uclg.org/decentralized-cooperation>>.

A União Europeia, em seu relatório de 2008, intitulado *Local Authorities: Actors for Development*, reconhece a importância da Cooperação Descentralizada para o desenvolvimento, e " reitera a significativa expertise das autoridades locais não apenas em termos de entrega de serviços públicos, mas também como catalizadoras de mudanças, prevenção de conflitos e a construção da confiança no processo de desenvolvimento". A definição cunhada pela União Europeia neste documento descreve a Cooperação Descentralizada como sendo os fundos de ajuda providos por e através das autoridades locais, redes e outros atores locais.

O Observatório da Cooperação Descentralizada União Europeia-América Latina, instituição sediada em Barcelona, que tem como objetivo fortalecer a atuação internacional dos governos locais por meio da oferta de informações aos governos locais dos países desses dois continentes, define a Cooperação Descentralizada como um conjunto de iniciativas oficiais de cooperação para o desenvolvimento que, sobre a liderança das autoridades locais, esforça-se para estimular as capacidades dos atores territoriais a promover um desenvolvimento participativo e colaborativo.

Há casos de países a título individual como a França que tende a valorizar a Cooperação Descentralizada como um instrumento importante para a CID. Tem uma legislação própria para esta temática e tem uma delegação que promove e auxilia a elaboração de projetos, a *Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales* (DAECT). A DAECT<sup>6</sup>, refere-se à Cooperação Descentralizada como a relação entre uma autoridade territorial francesa e uma estrangeira (ou seus grupos), conduzidas sob a única e plena responsabilidade das autoridades locais. As autoridades locais podem recorrer a outros atores - ONGs, empresas, atores públicos e parapúblicos – mas é preciso manter o gerenciamento dos projetos e das ações.

Percebe-se a existência de diversas definições para Cooperação Descentralizada, nenhuma delas universais. Algumas definições olham para a Cooperação Descentralizada como uma abordagem alternativa à CID, outras como uma modalidade paralela e também como um instrumento de interação disponível aos atores subnacionais. Para o propósito deste trabalho, reconhece-se a existência de outras nomenclaturas para esta abordagem<sup>7</sup>,

---

<sup>6</sup> Présentation et activités de la CNCD et de la DAECT. France Diplomatie. Disponível em: < <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/presentation-et-activites-de-la-cncd-et-de-la-daect/>> Acesso em: 30 de abril 2019.

<sup>7</sup> Outros termos utilizados pela bibliografia específica é: paradiplomacia; diplomacia das cidades; cooperação entre municipalidades; cooperação city-to-city; cooperação municipal internacional; diplomacia subnacional;

mobiliza-se o termo *Cooperação Descentralizada*, e atribuiu a ele a definição de instrumento disponível para os atores subnacionais para cooperarem entre si de forma a promover o desenvolvimento local. Uma vez reconhecida a existência deste instrumento, é preciso que se perceba a existência e o protagonismo das cidades como atrizes subnacionais para compreender o seu processo de inserção na Agenda 2030.

Nas últimas duas décadas, mudanças significativas no discurso e nas práticas da CID deram espaço para o crescimento da *Cooperação Descentralizada* (Nganje, 2015). Apesar de serem atrizes relativamente novas na arena da CID, as práticas internacionais dos entes locais (ou subnacionais), que no passado eram vistas como casos isolados, são hoje encaradas de forma mais positiva (Tavares, 2016). Dentro deste escopo de atrizes subnacionais, existem ainda inúmeras formas de relação e interação entre as partes iguais, subnacionais que representam uma coletividade territorial. Entre as partes envolvidas destacam-se os estados, as regiões, as cidades e outras organizações que também fazem parte da coletividade territorial, como as ONGs, as empresas e demais atores públicos e da sociedade civil organizada. De acordo com Noisette & Rachmuhl (2007), a *Cooperação Descentralizada* é composta por uma grande heterogeneidade de práticas e temas, que levam em consideração as abordagens, os meios investidos na cooperação, a natureza das coletividades territoriais e os países de intervenção.

### **2.3 O Impacto da Cooperação Descentralizada**

A *Cooperação Descentralizada* aparece pela primeira vez no final dos anos 1980s e início dos 1990s, num contexto de grandes questionamentos a respeito da eficácia da APD. De acordo com Tavares (2016), o termo foi uma das inovações introduzidas pelo acordo assinado entre a União Europeia e os países da África, Caribe e do Pacífico durante a 4ª Convenção de Lomé em 1989. Esta terminologia passou então a ser utilizada também pela ONU e demais instituições para definir as parcerias de longo prazo entre as comunidades, diferentes cidades ou regiões. Há relatos na literatura de que esta modalidade de cooperação já havia sido utilizada após a Segunda Guerra Mundial, denominado como *cidades-irmãs*, para promover a paz e a construção de laços culturais (Grupstra & Van Eerdt, 2017). Após a descolonização, foram também muitas as municipalidades europeias que utilizaram a *Cooperação Descentralizada* para estabelecer parcerias como as autoridades locais nos novos países então independentes.

De acordo com relatório da OCDE (2018), existem duas principais razões para a absorção da Cooperação Descentralizada pela CID. A primeira razão foi a necessidade de fluxos de APD mais eficientes e impactantes. A segunda é a emergência dos governos locais e regionais como atores relevantes das relações internacionais. A comunidade da CID reconheceu as vantagens comparativas inerentes aos governos locais e regionais em relação às ONGs ou agências nacionais para se promover uma CID mais efetiva. E a razão é que as autoridades locais e regionais estão mais próximas do terreno e, portanto, tem maiores condições de implementar medidas para solucionar os problemas que impedem o desenvolvimento. Portanto a Cooperação Descentralizada passa a ser também um instrumento da CID na busca por uma ajuda mais equilibrada e eficiente. Em função da interdependência entre os atores ou o que Nganje (2015) descrevem como um sistema de *perforated sovereignties*, os governos locais começam a emergir como importantes atores a nível global.

Esta mudança é percebida quando se observa a evolução das cimeiras e debates sobre a CID. Em 2005, na altura em que se discutia a Declaração de Paris sobre a eficácia da APD, apesar de não estar explícito o papel dos atores subnacionais, a aplicação dos princípios de eficácia da CID no nível dos governos locais e regionais já vinha sendo discutido (OCDE, 2018). Em 2008 a Agenda de Ação de Acra, reconheceu o potencial dos atores locais e regionais na contribuição para a eficácia da APD, enfatizando o seu papel primordial para fortalecer a capacidade de desenvolvimento de instituições fortes, sistemas e expertises locais para que os países em desenvolvimento possam gerir os próprios processos de desenvolvimento (OCDE, 2018).

A Cooperação Descentralizada representa apenas uma pequena parcela dos gastos com CID, mas esta parcela tem vindo a crescer ao longo dos anos. A equipe da OCDE acompanha os gastos da Cooperação Descentralizada, medidos à partir da autodeclaração de APD pelos países, e que flui através dos governos locais e regionais. O volume total anual passou de U\$1,7 mil milhões em 2005 para U\$1,9 mil milhões em 2015 - cerca de 6% do total de fluxos bilaterais de APD desses doadores (OCDE, 2017). Embora a Cooperação Descentralizada continue a manter-se como um componente de APD, ainda há uma clara tendência para parcerias colaborativas, que são construídas em torno da troca de conhecimentos, tecnologia e experiências, com forte ênfase na capacidade humana e institucional (Nganje, 2015).

Uma mudança expressiva em termos da Cooperação Descentralizada se dá no Fórum de Alto Nível em Busan (2011). Alguns países do Sul emergem como doadores

de APD enquanto passam por um período de forte desenvolvimento económico. Por outro lado, os doadores tradicionais membros da OCDE-CAD passam por dificuldades financeiras. Este contexto acabou por abrir espaço para abordagens alternativas ao desenvolvimento lideradas pelos novos doadores. O Fórum reconheceu formalmente os atores locais e regionais, oferecendo-lhes a responsabilidade de implementar os princípios da eficácia da CID, através do ponto 21 das propostas de ação:

21 - Os parlamentos e os governos locais desempenham um papel fundamental na aproximação dos cidadãos com o governo e também na garantia de uma ampla participação democrática nas agendas para o desenvolvimento dos países. Para facilitar a contribuição dos governos locais e parlamentos, nós iremos:

a) Acelerar e aprofundar a implementação dos compromissos existentes para fortalecer o papel dos parlamentos na supervisão dos processos de desenvolvimento, inclusive apoiando o desenvolvimento de capacidades – apoiados por recursos adequados e claros planos de ação.

b) Apoiar ainda mais os governos locais para que possam assumir mais plenamente suas funções acima e além da prestação de serviços, aumentando a participação e *accountability* nos níveis subnacionais.<sup>8</sup>

Mais recentemente, a Agenda de Ação de Addis Abeba, adotada na III Conferência das Nações Unidas sobre o Financiamento do Desenvolvimento em 2015, estabeleceu os meios para financiar os ODS propostos pela Agenda 2030. Este esforço conjunto foi muito importante pois pressupõe a participação de todos os agentes públicos e privados. O vasto campo de temas e setores cobertos pela Cooperação Descentralizada na última década, se alinha perfeitamente com as temáticas propostas pelas agendas globais (OCDE, 2018).

---

<sup>8</sup> Busan Partnership for Effective Development Co-Operation Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic Of Korea, 29 Nov.1 Dec. 2011. Pág. 6. Disponível em: < <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>> . Tradução própria.

## 2.4 Os Novos Atores da CID na Teoria da Interdependência Complexa

"A Agenda 2030 é a nossa Declaração Global de Interdependência"<sup>9</sup>.

À luz da Teoria da Interdependência Complexa (Keohane and Nye, 1988), buscase o aparato teórico para explicar a inserção destes novos atores e temas na cena internacional. Tanto a CID quanto a Cooperação Descentralizada são dois temas que não estão contemplados na Teoria da Interdependência Complexa, entretanto, assume-se que por hipótese, o aumento da interdependência provocou o reconhecimento da existência de novos atores na política internacional e possibilitaram novas formas de interação entre as partes. Entre estes novos atores, destacam-se o aparecimento destes atores subnacionais como parte fundamental do processo, ao ponto de serem inseridos e reconhecidos em uma Agenda Global de grande relevância no século XXI.

Portanto, a teoria da interdependência complexa nos permite analisar o cenário atual, recuperando os conceitos de dependência e interdependência onde a Cooperação Descentralizada até certo ponto possibilitou a participação de atores subnacionais na cena internacional e na CID, aliada a outras alterações do sistema global. Tendo em vista os pressupostos dos realistas de hegemonia dos estados, o uso da força como um instrumento efetivo de política e a existência de uma hierarquia de temas, era algo impensável estes novos temas e atores. Portanto, para o recorte analítico proposto por este trabalho - o de entender melhor a emergência das cidades na Agenda 2030 dos ODS - o enquadramento teórico será delimitado pela Teoria da Interdependência Complexa de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye (1988).

As alterações da ordem internacional inerentes aos processos da globalização promoveu o aprofundamento das redes de interdependência complexa, como proposto pelos autores. Observa-se uma interdependência multidimensional de temáticas econômicas, sociais, ecológicas e tecnológicas. Em resumo, a possibilidade destes novos atores e temas estarem inseridos nas agendas globais se devem ao aumento da interdependência dos atores em escala global e da necessidade do compartilhamento de responsabilidades.

---

<sup>9</sup> António Guterres, Secretário Geral da ONU. Disponível em: < <http://www.agenda2030.org.br/sobre/> >

A dependência mútua dos agentes no sistema internacional enfatiza as formas complexas pelas quais, como resultado de laços crescentes, os atores transnacionais se tornam mutuamente dependentes e justifica o aparecimento e a existência de novos temas, como as questões climáticas, as correntes migratórias, a instabilidade financeira, a degradação ambiental e as guerras comerciais, entre outros. Estes desafios que se percebem nesta nova agenda dos atores contemporâneos e a forma como estes eventos afetam mutuamente as partes, direta ou indiretamente, favorecem a percepção desta interdependência.

A interdependência complexa apresenta três eixos de análises centrais: a existência de múltiplos canais de negociações e conexão entre os atores, o reconhecimento de múltiplos temas que não estão organizados claramente em uma hierarquia e por último a redução da importância da força militar. Portanto, percebe-se que o principal efeito da interdependência é possibilitar o desencadeamento de um processo de cooperação internacional, fundado na noção de soberania compartilhada, por meio do qual podem-se resolver problemas com caráter de transnacionalidade (Oliveira & Luvizotto, 2011).

Para Keohane e Nye (1988), os diversos desafios e problemas políticos já não podem ser solucionados satisfatoriamente sem a cooperação com as nações e com os demais agentes não estatais. Esta teoria oferece o suporte necessário para entender o aparecimento dos novos atores na cena internacional e, conseqüentemente o protagonismo das cidades na Agenda 2030. A cooperação se torna a alternativa mais viável as partes envolvidas, uma vez entendido que os atores transnacionais se tornam mutuamente dependentes, vulneráveis às ações uns dos outros e sensíveis às necessidades de cada um.

Essa realidade tende a colaborar para uma maior participação da dimensão local na esfera internacional. É por isso que as cidades e as regiões procuram assumir um papel estratégico na CID, de forma a complementar o papel do Estado nacional. Nessa perspectiva, crescente ao redor do planeta, redes de cidades e regiões buscam elaborar uma internacionalização eficiente e capaz de trazer soluções para os problemas locais (Oliveira & Luvizotto, 2011) de gerenciamento de resíduos sólidos, água e saneamento, moradias, transporte público e administração pública, fome, desigualdade, entre outros. Os fóruns de debates, as redes de cidades e a descentralização política estão associados para fortalecer o papel das cidades e deixar de ser uma tendência e tornar-se parte da cooperação para o desenvolvimento.

## 2.5 A Agenda dos ODM e a Ausência das Cidades

Interessante notar que apesar de todo o avanço alcançado em termos de reconhecimento e participação provocados pela Cooperação Descentralizada até os anos de 2000 - altura em que foi estabelecida a Agenda Global dos ODM - as cidades ainda ficaram à margem desta agenda. Muito se discute sobre os trabalhos da economia do desenvolvimento, que nas últimas décadas foram indiferentes a economia das cidades, tanto em teoria quanto empiricamente. Alguns aspectos da urbanização foram abordados no contexto das migração e no desenvolvimento industrial, mas raramente se concentravam nas questões particularmente urbanas *per se* (Overman & Venables, 2005).

Para Horn & Grugel (2018), os ODM obtiveram sucesso quando reduziram a tensão sobre o significado de desenvolvimento e teve alguns efeitos positivos no alcance do bem-estar das populações mais pobres. Apesar de muitos dos compromissos globais desta agenda serem antigos, datados dos anos 70, e não cumpridos, o amplo acordo entre tantas agências internacionais e governos nacionais a trabalhar de maneira coletiva para atingir esses objetivos, era novo (Hasan et al. 2005). Os ODM, apesar de lidarem com questões fundamentais, não foram capazes de lidar com questões urbanas.

*Why has 50 years of development cooperation failed to address the needs of much of the population in low- and middle-income nations? Among the many competing explanations, one of the most plausible for urban areas is the failure of most development initiatives to consult and work with “the urban poor” in devising locally appropriate solutions – even though these people’s “needs” are the justification for the development initiatives and for all the agencies that fund them, and even though most international agencies claim to support “participation” and to be “pro-poor” (Hasan et al. 2005).*

Apesar das cidades se configurarem como uma das principais arenas onde se encontram os desafios ao desenvolvimento, foram reconhecidos como atores secundários para o alcance dos ODM. O único ODM que retratava o desenvolvimento urbano, ainda que limitado, foi o objetivo 7, meta 7d que estabelecia o prazo para 2015 para se alcançar uma melhoria significativa na vida de 100 milhões de pessoas que viviam em favelas. De acordo com Cohen (2014), faltou uma justificativa analítica e normativa para esta meta, tendo em vista que a situação segundo a própria agência da ONU, a UN Habitat (2003), estimava a população mundial habitando as favelas em 900 milhões de pessoas. Além do

mais, as favelas não são os únicos espaços urbanos que enfrentam problemas. As previsões mostram que a população urbana apresenta uma tendência positiva de crescimento, de 3 mil milhões para 5 mil milhões em 2030 e 6,4 mil milhões em 2050 (Angel et al. 2012). Portanto reconhece-se que houveram equívocos no estabelecimento destas metas. Inclusivamente, no próprio relatório da ONU em que são apresentados os balanços dos avanços dos ODM, reconhece-se que houve um aumento do número de pessoas em favelas desde a implementação dos ODM.<sup>10</sup>

A economia urbana, aparentemente esta renascendo na literatura acadêmica, tendo em vista que todas as dimensões do desenvolvimento passam pelas cidades, o setor produtivo é majoritariamente instalado em grandes centros, as indústrias, os comércios e os serviços, e em razão destes setores de produção é que se observa também um aumento expressivo das populações nas cidades ao longo dos anos e conseqüentemente o agravamento das condições de desigualdade e pobreza.

A maioria das discussões a volta do alcance dos ODM focaram-se majoritariamente no aumento das ajudas, no alívio das dívidas ou nas estratégias de redução da pobreza, e negligenciou-se as mudanças locais necessárias para se atingir os ODM (Hasan et. al, 2005). Apesar de não contemplar o desenvolvimento urbano em um sentido mais amplo, o que se observou a partir dos anos 2000 foi o fortalecimento de tendências e movimentos que vão de encontro ao papel das cidades enquanto atrizes fundamentais para se encontrar soluções para o desenvolvimento. As mudanças podem ser percebidas através da análise comparativa entre a percepção das redes interurbanas dos anos 1980s e 1990s, em que os estudiosos se limitaram a estabelecer apenas uma única hierarquia urbana global (Brenner and Keil, 2006). Entretanto, esta discussão mudou radicalmente desde os anos 2000, quando os pesquisadores argumentaram que o sistema mundial é formado por múltiplas redes, interligadas, como os fluxos culturais globais, redes políticas e outras modalidades de conectividade interurbana, incluindo aquelas associadas a configurações de infraestrutura (Brenner and Keil, 2006), em um esquema de interdependência complexa entre os diversos atores. Impulsionados pelos desafios da urbanização crescente, da necessidade de maior autonomia para se tomar decisões e ações mais eficazes e o fortalecimento das trocas de expertises, proporcionado principalmente pela Cooperação

---

<sup>10</sup> "Calcula-se que mais de 880 milhões de residentes urbanos vivem em condições de favela hoje, em comparação com 792 milhões registrados em 2000 e 689 milhões em 1990". The Millennium Development Goals Report (2015). Pág. 60.

Descentralizada, as cidades foram construindo a sua participação em direção ao protagonismo na Agenda 2030.

## CAPÍTULO 3

### PARA ALÉM DOS ODM E A CRESCENTE CENTRALIDADE URBANA NO DESENVOLVIMENTO

#### 3.1 O Fenômeno da Urbanização

Um dos fenômenos fundamentais deste século é provavelmente o fenômeno da urbanização. Acelerada pela globalização e as novas tecnologias, o avanço das cidades provocou o acirramento da dicotomia rural x urbano. A mistura de empresas, talentos e conhecimentos de uma ampla gama de campos especializados fez com que o ambiente urbano funcionasse como um centro de informações, estar em uma cidade se tornou sinônimo de estar em um ciclo de informações extremamente intenso e denso (Sassen, 2005).

Entretanto, como ressalva Cohen (2014), esta realidade da urbanização foi desprezada por macroeconomistas como um elemento central no processo de desenvolvimento e também pelos maiores especialistas dos estudos sobre a pobreza. Supunha-se que as áreas urbanas fossem menos importantes nos estudos sobre as mudanças globais porque a cobertura territorial urbana total era uma proporção relativamente pequena da superfície terrestre da Terra - menos de 2% (Seto et al, 2010). Agora, aparentemente, diante dos efeitos da urbanização, entramos no século das cidades e a urbanização parece ser uma característica social, econômica e ambiental definidora deste novo período (Seto et al, 2010).

Dito isto, é possível estabelecer uma correlação entre a taxa de urbanização com a renda per capita, a grande produtividade nas cidades e a criação de empregos urbanos, que juntos constituem importantes fatores para o crescimento econômico (Overman & Venables, 2005). O fenômeno da urbanização foi o reflexo dos benefícios apresentados pelo agrupamento de atividades em uma determinada área urbana (Overman & Venables, 2005). Apesar destes benefícios, a urbanização produziu efeitos negativos. Um deles foi a desigualdade, que na altura da Agenda dos ODM, foi severamente criticada por Cohen (2014), pois ao contemplar apenas as favelas nos objetivos, desviou-se o foco da necessidade de uma agenda para o desenvolvimento urbano mais ampla, onde se incluem o papel econômico das cidades, os impactos econômicos, ambientais e a governança.

Limitou-se as discussões e o debate sobre o planejamento urbano e desenvolvimento das cidades como um todo no âmbito dos ODM.

Na altura em que foram implementados os ODM a configuração urbana do planeta já demonstrava sinais de que as cidades seriam os grandes protagonistas das mudanças econômicas, sociais e políticas. Uma grande parcela da população já se encontrava vivendo nos centros urbanos. Em 2001, 31,6% da população urbana mundial viviam em favelas, sendo a grande maioria em regiões com baixo nível de desenvolvimento. Na África Subsaariana 71% da sua população urbana viviam em favelas, na Oceania 24,1%, o Sul da Ásia Central 58%, na Ásia Ocidental 33,1% e na América Latina e o Caribe 31,9% (UN-Habitat, 2003).

Os processos de urbanização dos países, em especial os do eixo sul, não foram levados em consideração pelos criadores dos ODM (Maya et al, 2013)<sup>11</sup>. Nos últimos 50 anos o crescimento exponencial das cidades provocaram sérios problemas situacionais, pois não estavam preparadas para receber tantas pessoas em um espaço de tempo tão curto ao mesmo tempo em que não houve nenhum planejamento urbano. A urbanização moderna é melhor entendida em termos de conexão com o crescimento econômico e as suas implicações são melhores compreendidas nos países mais desenvolvidos (Davis, 1965), uma vez que nos países menos desenvolvidos os resultados não foram tão positivos. Os processos de urbanização das cidades principalmente do eixo Sul foram desorganizados e provocaram problemas demográficos, econômicos, sociais e ambientais que conseqüentemente agravaram as condições de saúde, segurança e ampliaram as desigualdades. De acordo com o relatório do PNUD (2007), 30% da população mundial mais pobre mora em áreas urbanas, a previsão de crescimento para 40% até 2020 e que ultrapasse 50% em 2035.

A escalada da urbanização nos últimos 20 anos é assustadora, as cidades nunca foram tão grandes e tão populosas como agora e o local desta transição urbana mudou. A Europa e a América do Sul atravessaram este processo ainda nos anos 50 e 70, a transição urbana de agora esta a acontecer na Ásia e em África (Seto et al, 2010). Essa característica tem levado muitos pesquisadores a denominar este novo momento como “a era do

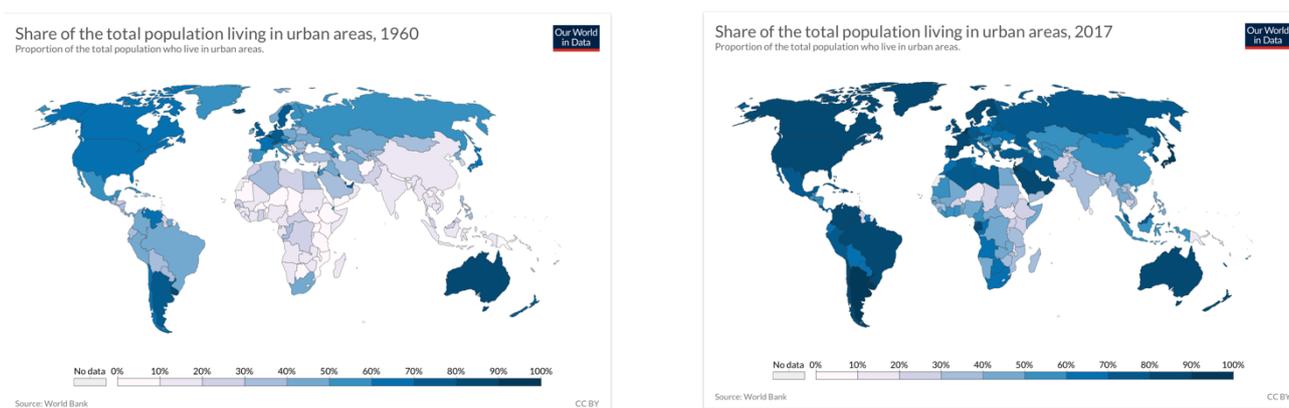
---

<sup>11</sup> Os responsáveis pela formulação dos ODM foram: os Estados Unidos, a Europa e o Japão com a ajuda de corresponsáveis, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a OCDE. Amin (2006) apud. Fehling, Maya e al. (2013). Limitations of the Millennium Development Goals: a literature review . Global Public Health · November 2013

crescimento urbano”, apesar das duras críticas de Brenner & Schmid (2013), que caracteriza essa concepção como instável.

Diante do aumento das aglomerações urbanas, a governação local precisou acompanhar esta evolução e novos alertas foram disparados nesta direção. A necessidade de maior autonomia e capacidade para gerir os seus desafios inerentes ao crescimento populacional e os efeitos da urbanização, acirraram o debate a volta da descentralização das competências das cidades no que se refere a sua gestão, poderes políticos e administrativos.

Mapa 1 e 2: Parcela da População vivendo em áreas urbanas: 1960 e 2017



Fonte: Our World in data (2018).

### 3.2 A Descentralização e a Governança Local

A descentralização e a governança local são dois temas extensos e muito complexos. Apresentam dinâmicas que variam de acordo com a realidade, a história, o contexto cultural e envolvem conceitos como democracia, boa governação, eliminação de desigualdades e a promoção da participação. A proposta aqui é apresentar a descentralização e a governança local como dois fatores que contribuíram para o fortalecimento das cidades, dando-lhes mais capacidades para intervir no seu desenvolvimento local, assim como prevê a definição do Banco Mundial<sup>12</sup> para o termo, que caracteriza-o como uma transferência de autoridade e responsabilidades por funções públicas do governo central para governos intermediários e locais.

<sup>12</sup>Extraída do site do Banco Mundial <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm> (acesso em 25 de setembro 2019).

A descentralização pode assumir diferentes tipos: administrativa, fiscal, política e territorial. Cada uma dessas modalidades de descentralização tem uma razão específica. Cabe aqui salientar a descentralização em busca de maior autonomia para decidir e celebrar acordos de cooperação para o desenvolvimento e ter os meios administrativos e políticos para tal atividade. A descentralização não é uma prática recente, foi usada em vários programas de reforma institucional após a independência das colônias britânicas e francesas, quando foram preparadas para a independência, através da devolução de responsabilidades para as autoridades locais (Robertson, 2002). No entanto, a partir de 1990 é que a descentralização ganhou proeminência, os países em desenvolvimento, por escolha própria ou como resultado de pressões externas, passaram a se envolver e a adotar estratégias de descentralização, com graus variados de comprometimento e de sucesso (CE, 2007). De acordo com Work (2002), a descentralização trouxe os tomadores de decisão para mais perto das populações e gerou programas e serviços que melhor atendem as necessidades locais. Em suma, a descentralização tem sido realizada por diferentes países com objetivos diferentes - alguns políticos, outros mais econômicos, outros ainda dão mais peso a melhores serviços ou a democracia (UCLG, 2008),

*“Developing countries are pursuing decentralization reforms to counter economic inefficiencies, macroeconomic instability, and ineffective governance. Post-communist transition countries are embracing decentralization as a natural step in the shift to market economies and democracy. Latin America is decentralizing as a result of political pressure to democratise. African states view decentralization as a path to national unity. There are many different reasons why governments pursue decentralization and there are numerous forms and degrees that decentralization can take on” (Work, 2002).*

Furtado (2001), por outro lado apresenta os fatores que pressionaram para que a descentralização acontecesse, entre eles destacam-se a erosão do “Estado Desenvolvimentista” altamente centralizado do fim dos anos 1980s; a busca por maior eficiência na prestação dos serviços básicos; o imperativo global de democratização e da boa governança que alimentou as demandas da sociedade por democracia local e governos mais responsáveis e finalmente a redescoberta da dimensão local do

desenvolvimento e o reconhecimento relacionado ao potencial papel dos governos locais na promoção do desenvolvimento local promovido indiretamente pela agenda dos ODM (CE, 2007).

Com a descentralização houve mais espaço para articulação e debate de novas alternativas e novas abordagens do desenvolvimento ( Furtado, 2001). Atualmente, tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento estão perseguindo políticas de descentralização (Work, 2002), na busca por autonomia e comprometimento com as questões climáticas e de sustentabilidade, por exemplo. O *United Nations Centre for Regional Development* (UNCRD) recomendou que a descentralização da governança fosse promovida em resposta a um apelo por maior liberdade política a nível regional para resolver conflitos locais, pressões da concorrência global, exigências de estabilização e abertura econômica e maior equidade e eficiência na prestação dos serviços locais (Mani, 2005).

Quando se oferece às comunidades locais e entidades regionais o gerenciamento de suas próprias relações e negócios, facilitando o contato mais próximo entre autoridades centrais e locais, permite-se que as respostas às necessidades e prioridades das pessoas sejam ouvidas, garantindo que as intervenções do governo local atendam a uma variedade de necessidades. Essa descentralização também envolve a participação em acordos e tratados internacionais, o que para alguns autores corresponde a uma democratização desta temática, pois aproxima alguns dos elementos das relações exteriores da sociedade civil (Lecours, 2008).

A Comissão Europeia tem apresentado um comprometimento ao apoiar a descentralização e a governança local através de diversos documentos, que incorporam elementos e questões relacionadas aos processos de descentralização e as funções de responsabilidade das autoridades locais. Na última década, a Comissão Europeia (CE) empenhou-se na promoção de processos domésticos de descentralização e governança local em várias partes do mundo. Um número crescente de documentos de estratégia por país e região inclui programas direta ou indiretamente relacionados à descentralização e governança local. Além disso, os programas apoiados pela CE mobilizam fundos substanciais e estão cada vez mais sofisticados (CE, 2007).

O fato de tantos Estados terem optado por seguir o caminho da descentralização constitui um fenômeno notável, cujo ímpeto está relacionado aos fatores estruturais subjacentes sentidos em todo o mundo (UCLG, 2008). Torna-se proeminente que os processos de descentralização apresentam impactos e resultados diferentes quando

comparamos as regiões mais desenvolvidas com as menos desenvolvidas. Para lidar com essas diferenças, algumas instituições internacionais e bancos de desenvolvimento apresentaram estruturas normativas para recomendar e implementar a descentralização aos governos, como o Banco Mundial, nos anos 2000 dedicou um capítulo exclusivo a descentralização em seu *World Development Report*, criando um link com o alívio da pobreza e oferta de serviços básicos aos mais pobres (UCLG, 2008).

Em razão do potencial papel no desenvolvimento local e aos desafios enfrentados, as autoridades locais se beneficiam de um diálogo mais estruturado e permanente com os seus homólogos (CE, 2007). A lógica de atribuir responsabilidades aos governos locais é alcançar eficácia ou eficiência na entrega de bens e serviços locais aos cidadãos (UCLG, 2008). A descentralização tem sido promovida em diversos países e devolve as autoridades locais alguma autonomia. Em complemento a esta tendência, observa-se um aumento da participação das cidades em fóruns e debates internacionais, na busca por boas práticas e novas capacidades de governança e sustentabilidade.

### **3.3 As Redes de Cidades**

Dentro da janela temporal entre as duas Agendas Globais (ODM e ODS), observa-se um fortalecimento e uma expansão das redes de cidades. As redes de cidades têm por objetivo a promoção dos interesses das cidades ao mesmo tempo em que coordenam as práticas e a troca de expertises. Estabelecem-se objetivos comuns e compartilham-se práticas e ideias. Ademais, favorece a conexão dos governos locais as agendas e as prioridades de outros níveis governamentais, sejam eles internos ou externos - nas arenas internacionais em que se inserem as cidades.

A expansão deste modelo de redes de compartilhamento de boas práticas favoreceu o relacionamento internacional dos governos locais e a efetivação das suas cooperações. A expansão das redes de cidades permite compreender como as cidades começaram a se organizar na busca por protagonismo em arenas internacionais e a se inserirem na luta e na conquista de acordos internacionais como o combate as alterações climáticas e a redução das desigualdades. O que se percebe é que as cidades querem ir além das ações do governo nacional. De acordo com Tavares (2016), na década de 1970, o novo contexto de globalização alimentou a composição de grupos de regiões, principalmente na Europa, interessadas em alavancar sua proximidade setorial ou geográfica, mas foi nos anos 1980s

e 1990s que ganhou a atenção da comunidade internacional, após o fenômeno chamado de novo regionalismo (Echinard & Laetitia, 2007)<sup>13</sup>.

A nível global as principais redes e fóruns de cidades foram constituídos após os anos 2000. Estas redes de cidades tem um alcance regional, interestatal e muitas vezes internacional. Algumas redes são constituídas dentro de um próprio país, outras passam ao nível internacional. Foram catalogadas por Acuto & Rayner (2016) 170 redes de cidades de todos os tipos e tamanhos espalhadas pelo mundo, sendo que segundo os autores, existem mais de 200 redes. Estas redes são criadas levando-se em consideração uma série de fatores e características de afinidades. Por exemplo, existem redes criadas de acordo com a localização geográfica, como é o caso da Rede Mercocidades, fundada em 1998, conta com mais de 286 cidades localizadas nos países membros do Mercosul. Foi criada para promover a integração regional dos municípios e promover a cooperação entre eles. Podem ser também uma rede para um assunto específico, como é o caso do Grupo C40, que reúne as maiores cidades do mundo para a discussão do papel dos governos locais no combate aos efeitos adversos das mudanças climáticas. Há também iniciativas estratégicas, como a *Urban 20*, formado por 25 cidades que visam coordenar uma posição conjunta entre os prefeitos das principais cidades dos países membros do G20 e outros centros urbanos globais para informar e enriquecer as discussões dos líderes nacionais na cúpula do G20. O Eurocities também é uma rede colaborativa estratégica, conta com 136 membros de 34 países diferentes e tem como objetivo, promover os interesses mútuos das cidades-membros em seu papel como centros de desenvolvimento econômico, técnico, social e cultural (Bloomfield, 2011). Para além, ainda influenciam as decisões das Instituições da Comunidade Europeia a favor do desenvolvimento local. De acordo com Acuto & Rayner (2016) estas redes lidam com os mais variados temas e assuntos. Entre as mais populares redes de cidades, os autores salientam o ICLEI, a UCLG e a C40 que estão a conduzir iniciativas que visam preencher as lacunas da governança e melhorar a diplomacia das cidades.

Portanto, as redes de cidades configuram-se como uma das formas que capacitaram as cidades a promover uma troca de expertises. O fortalecimento destas redes, ao longo

---

<sup>13</sup> Essa dinâmica não deve ser vista apenas como um desaparecimento das barreiras tarifárias e não tarifárias ("integração branda" ou "integração superficial"), mas também como a condução de políticas que favoreçam a integração profunda. Não se trata apenas de uma regulação dos fluxos econômicos entre as nações: também visa o desenho e a aplicação de regras sobre a harmonização de práticas dentro das nações, em outras áreas além do comércio, o investimento, a concorrência e compras governamentais. (Echinard, & Laetitia, 2007).

dos últimos 20 anos, tem contribuído para o desenvolvimento local, mais atuante e responsivo e foram fundamentais para o desenvolvimento local e a atração do capital global.

### **3.4 O Capital Global**

Historicamente o sistema econômico internacional foi abrigado em grande parte no sistema entre Estados (Sassen, 2005). Entretanto, esta realidade vem se alterando radicalmente na última década. De acordo com Sassen (2005), o capital global vem sendo investido cada vez mais nas cidades, isto tem acontecido em razão da crescente onda de privatizações, desregulamentação, abertura das econômicas globais as empresas estrangeiras e a crescente participação dos atores econômicos nacionais nos mercados globais. À medida que as fronteiras nacionais começaram a perder sua importância como marcadores de vantagem comparativa, as regiões e as cidades se tornaram a próxima característica distintiva no cenário econômico (Harris, 2003; Taylor & Watts, 1995 apud UCLG, 2008).

A economia global e a competitividade são dois fatores inerentes ao capital global que favoreceram o aparecimento das cidades globais (Sassen, 2001). As cidades estão estabelecendo as suas estratégias locais para atrair o desenvolvimento econômico. Entretanto, as estratégias regionais associadas à globalização costumam ser mais voltadas para atrair o desenvolvimento econômico do que para enfrentar essas novas disparidades (UCLG, 2008). Compreende-se este fenômeno através da análise do crescimento acelerado das cidades e suas zonas metropolitanas nos países em desenvolvimento acompanhado dos desafios sociais e econômicos. Aqui, estamos de volta aos modelos de desenvolvimento, com a diferença que as cidades são agora o centro das atenções e as fronteiras nacionais tem pouca relevância para o capital global.

Em seu trabalho Csomos (2017) se aprofunda sobre esta temática e correlaciona a quantidade de grandes empresas transnacionais em uma cidade com o seu poder de impacto na economia mundial. Segundo Csomos (2017), estas cidades não se enquadram nos conceitos de cidades globais de Sassen(2001), ou de cidades mundiais, como definido por Friedman (1986), e devem sim ser consideradas como a “casa” dessas grandes corporações transnacionais que por esta razão estas cidades acabam por se tornarem os centros de comando e controle da economia global.

A elaboração de um indicador macroeconômico que quantifica a atividade econômica das cidades separado do seu território nacional, o PIB das cidades, fortaleceu a sua participação na economia global e ampliou a entrada do capital global. De acordo com relatório do Instituto McKinsey (Dobbs et al, 2011), hoje as empresas precisam se perguntar quais cidades oferecerão as perspectivas mais promissoras para cada um de seus negócios e como devem se posicionar para melhor capturar essas oportunidades de mercado por meio de suas atividades e relacionamentos, tendo em vista que as estratégias nacionais já não tem foco suficiente para tantas empresas que buscam o crescimento dos seus negócios. Atualmente 600 cidades são responsáveis por 60% do PIB mundial, e estima-se que em 2025 continuarão a ser responsáveis pelos mesmos 60%, com a diferença de que estas 600 cidades já não serão as mesmas (Dobbs et. al, 2011).

A mobilidade do capital global tem provocado alterações muito radicais na forma como se orientam o desenvolvimento das cidades. A consultora A.T. Kearney, a revista Foreign Policy e o *think tank* Chicago Council on Global Affairs se uniram para criar um ranking global das cidades e neste relatório examinam-se quais as cidades estão a melhorar a sua competitividade e quais são os fatores que contribuem para este sucesso. Este ranking facilita a percepção por parte do capital global para os diversos cenários possíveis de se investir, reduzem as incertezas, fortalecem as cidades e transformam-nas no centro da economia global. As cidades que mais subiram no ranking são aquelas que apresentam os maiores esforços para melhorar a economia e a governança (Peterson et al, 2018).

O Boston Consulting Group (2010) demonstrou a importância das cidades emergentes para o crescimento global. O capital global tem se atentado para o rápido crescimento das cidades nos países emergentes, que se configuram como uma grande oportunidade para estas grandes companhias. Os centros mais desenvolvidos já apresentam uma saturação de mercado, e portanto, é preciso perceber o desenvolvimento destas novas cidades. O capital global se aplica onde encontram-se as condições ideais de mercados. O surgimento de cidades de mercados emergentes representa a maior oportunidade de crescimento comercial do mundo nas próximas décadas e embora a promessa seja vasta, as complexidades também são assustadoras, nunca antes na história as empresas enfrentaram o desafio de fazer negócios simultaneamente em milhares de cidades ao redor do mundo. O *Greater Paris Investment Agency* e a KPMG já estão na sua décima edição do *Global Cities Investment Monitor*, cuja função é monitorar o ranking das cidades que mais criam empregos através da atração de investimentos

estrangeiros. Estes são apenas alguns dos documentos que mostram a crescente preocupação do capital global em mapear as melhores cidades para investirem. Essa mudança se dá em uma altura em que as características locais são as verdadeiras definidoras entre a atração ou não deste capital global.

### **3.5 As Imigrações**

Muito se falou até aqui sobre os descolamentos das populações. As razões para esse processo de migração interna ou internacional são muito amplas e foram catalogadas pelo Fórum Económico Mundial (2017) em três grandes áreas: fatores econômicos, fatores sócio-políticos e fatores ecológicos. Recupera-se aqui também o resultado do estímulo do processo de industrialização nas cidades proporcionados pelos modelos de desenvolvimentos adotados como uma das causas das primeiras ondas de migração interna. De fato, como defendido por muitos autores, a transição para uma economia moderna e crescente está intrinsecamente ligada à migração rural-urbana, provocada por uma queda na parcela de empregos nos meios rurais e um aumento da oferta na indústria da manufatura e serviços nas cidades com severas diferenças de rendimentos entre os meios rurais e urbanos (Henderson & Kriticos, 2017). O que se observa é que esta tendência ainda se mantém e a emergência de novas cidades principalmente nos países em desenvolvimento está ocorrendo em uma velocidade recorde. A migração está superando a fertilidade como principal fator de crescimento populacional em algumas das principais regiões do mundo em desenvolvimento (WEF, 2017).

A contribuição de Sassen (2005) sobre a imigração enquanto processo fundamental à economia política transnacional é justamente a caracterização da imigração como um processo importante através do qual uma nova economia política transnacional e estratégias domésticas translocais estão sendo constituídas. Para a autora, o capital global e a nova força de trabalho dos imigrantes, certamente nos países mais desenvolvidos, são duas grandes instâncias do processo de globalização, mesmo que não sejam reconhecidos ou representados como tal nas principais contas da economia global. Estima-se que um a cada cinco migrantes internacionais se estabeleça nas chamadas “cidades globais” (WEF, 2017).

Nos países menos desenvolvidos, estas migrações são majoritariamente internas, como apresentam os dados do *Human Development Report* (2009), ao contrário do que se imagina, a maioria dos migrantes não cruzam as fronteiras nacionais, pelo contrário,

se movem dentro do seu próprio país; estima-se que mais de 740 milhões de pessoas são migrantes internos, número quatro vezes maior que os migrantes internacionais. Ademais, mais de 60% da migração global ainda consiste em pessoas que se mudam para países vizinhos ou para países da mesma região (DESA, 2016). Em 2015, o maior corredor de migração regional foi dentro da Ásia, com 59 milhões de migrantes, seguidos por 40 milhões de migrantes no corredor da Europa (WEF, 2017).

Uma outra variável a ser mencionada neste movimento interno de pessoas são as políticas domésticas e a forma como elas promovem o deslocamento das populações. Muitos países em especial a China, tem promovido políticas para impulsionar o deslocamento para os centros urbanos, estas políticas proporcionam o crescimento e o aparecimento de novas cidades (WEF, 2017). O resultado é muitas vezes o surgimento de favelas para acomodar a chegada destes novos habitantes. Como se pode ver, o fator econômico ainda continua a ser o maior responsável pelas migrações. As grandes extensões de terra desenvolvidas como zonas econômicas, de exportação e industriais especiais, com o objetivo de desenvolver indústrias domésticas e atrair desenvolvedores e empresas internacionais tem intensificado o processo da urbanização (Seto et al, 2010). Este processo agravou os problemas urbanos, como infraestrutura, educação, emprego digno, transporte, saúde, coesão social, segurança e serviços básicos de água, energia e esgoto.

### **3.6 A Nova Agenda Urbana**

O primeiro *World Urban Forum* estabeleceu-se em 2001, com o intuito de avaliar o rápido crescimento urbano e os impactos nas economias, nas comunidades, mudança climática e nas políticas públicas. Este monitoramento feito pela UN-Habitat demonstrou uma crescente preocupação das Nações Unidas com o desenvolvimento das cidades e o aumento da população urbana. Em 2008 pela primeira vez o número de pessoas no mundo que vivem em centros urbanos ultrapassou aqueles que vivem em zonas rurais, de acordo com a UNFPA (2007). Diante deste dado, mudanças de paradigmas e perspectivas do desenvolvimento urbano necessitavam de uma revisão. Na altura do 7º Fórum Mundial das Cidades, sediado em Medellín em 2014 levantou-se a possibilidade da criação de uma Nova Agenda Urbana, que tinha como objetivo principal a criação de um marco legal adequado ao desenvolvimento das cidades para ajudar a superar os desafios da urbanização e a ausência de planejamento. Uma das lições aprendidas com os ODM foi

que a utilização das médias nacionais para medir o progresso em relação aos objetivos pode causar representações incoerentes com a realidade e mascarar importantes disparidades regionais (OCDE, 2018). Neste mesmo fórum, discutiu-se a relevância das cidades na agenda global pós-ODM. Esta foi uma das arenas de debates que proporcionaram a inserção das cidades na nova agenda global dos ODS. Ademais, foram levantadas questões de como coletar e organizar os dados das cidades, pois este ainda é um grande empecilho a nível local.

Em 2016, no *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)* no Equador, foi apresentada e endossada a Nova Agenda Urbana (NAU), que representa esta mudança de paradigma baseada na ciência das cidades; estabelece padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, gestão e melhoria das áreas urbanas (UN- Habitat, 2016)<sup>14</sup>. Embora os esforços anteriores de governança global tenham se baseado amplamente em regulamentações *top-down* ou abordagens baseadas no mercado, os ODS prometem um novo tipo de governança que faz uso de metas globais não vinculantes, estabelecidas pelos estados membros da ONU a serem cumpridas por todos, em especial as cidades.

---

<sup>14</sup> O cinco principais pilares de implementação da NAU são: políticas urbanas nacionais, legislação e regulamentação urbana, planejamento e desenho urbano, economia local e finanças municipais; implementação local. UN Habitat III – New Urban Agenda 2016. Pág. iv.

## CAPÍTULO 4

### A EMERGÊNCIA DAS CIDADES NA AGENDA 2030

*“A razão é simples: são as cidades, não as nações, que são as unidades fundamentais em termos econômicos, políticos e sociais de nosso tempo. A efetiva construção de cidades – que inclui a construção de novas e a revitalização das existentes – é o maior dos desafios que o mundo enfrentará no século XXI.”*

*(Florida, 2014)*

A Agenda 2030 trouxe uma nova dinâmica para a CID, reafirmando o compromisso estabelecido nas cimeiras anteriores, de Monterrey (2002) e na Declaração de Doha (2008) e tendo como base os avanços significativos provenientes da agenda dos ODM. A Agenda 2030 assumiu os atores subnacionais como uma parte fundamental do processo de desenvolvimento e cobre quase todos os domínios políticos fundamentais ao desenvolvimento e a sustentabilidade (OCDE, 2018). Aprovada em 2015, após a assinatura de todos os membros da ONU, a resolução estabeleceu os 17 objetivos, as 169 metas e mais de 200 indicadores de monitoramento. Esta agenda proporcionou uma mudança de paradigma ao atribuir às cidades um papel de destaque. Das 169 metas estabelecidas, 65% só poderão ser alcançadas através do trabalho conjunto com as autoridades locais (OCDE, 2018). Além do mais estabeleceu-se um objetivo específico para as cidades, o ODS 11, direcionado para ações sustentáveis e o desenvolvimento urbano, dada a importância adquirida pelos atores locais.

A inserção das cidades na Agenda 2030 pode ser compreendido como um resultado de uma campanha global bem-sucedida dirigida pelas redes da sociedade civil organizada, os governos locais e as Nações Unidas para o reconhecimento da importância das cidades enquanto ponto central do desenvolvimento social, econômico e político. Esta campanha orientou-se através do desenvolvimento de processos iniciados pela Cooperação Descentralizada que ampliaram a cooperação entre as cidades, juntamente aos fenômenos mencionados no capítulo anterior: a descentralização política, as redes de cidades, o capital global, as imigrações e a Nova Agenda Urbana. O reconhecimento global de que as cidades são os espaços onde acontecem as mais desafiadoras batalhas

para o desenvolvimento sustentável e humano enriqueceu o debate e promoveu um novo paradigma para o desenvolvimento.

A criação de um novo paradigma na abordagem do desenvolvimento representa mudanças muito importantes. Tornou-se impreterível a criação de um novo modelo de governança urbana, onde as cidades apresentem o papel que correspondam às suas contribuições e vulnerabilidades e onde a liderança urbana tenha um lugar legítimo e valioso (Lanfranchi et al, 2018). Por outras palavras, os governos nacionais se viram pressionados a promover políticas mais coerentes, capazes de fornecer mais autonomia para os governos subnacionais para lidarem com os problemas urbanos e promover estruturas regulatórias para facilitar o investimento e o planejamento pelos governos locais.

Atribui-se através desta nova agenda global responsabilidades desafiadoras às cidades. Esse novo paradigma das cidades coincide com um momento muito novo que atravessa o mundo, de uma intensa urbanização e com sérios efeitos negativos provenientes das mudanças climáticas. Os paradigmas anteriores estavam muito relacionados ao Estado e as ONG's. O desenvolvimento econômico sempre esteve a frente de qualquer outra questão, e os países eram separados entre os desenvolvidos, os não desenvolvidos ou os em processo de desenvolvimento. Nesta Agenda 2030, uma nova definição para o desenvolvimento foi adotada, de acordo com Biermann et al (2017), a conceptualização desta abordagem não identifica nenhum dos signatários da Agenda 2030 como “desenvolvido” transforma a todos em “em desenvolvimento” no tocante à sustentabilidade, salientando a necessidade de elaborar planos para transformar a sua sociedade na busca por um desenvolvimento mais sustentável.

Vale ainda ressaltar as diferenças entre as duas Agendas. De acordo com Parnell (2016), as principais diferenças entre os ODM e os ODS são: a abordagem universal dos objetivos estabelecidos, em outras palavras, isto quer dizer que podem ser aplicados em qualquer contexto e por qualquer ator. Existe também uma valorização da dimensão, social, econômica e ambiental do desenvolvimento sustentável. A sustentabilidade se apresenta mais explícita e integrada, aliada a um forte reconhecimento – impulsionado em parte pelas preocupações com as mudanças climáticas – sobre os limites ecológicos e as fronteiras do planeta. Existe também o reconhecimento da necessidade de se alavancar os investimentos em inovação e em tecnologia para criar melhores fontes de informações e monitorar os dados em diferentes escalas. E finalmente, o reconhecimento de que o

desenvolvimento global esta explicitamente ligado ao financiamento global, proveniente das cidades.

#### **4.1 O ODS 11**

O ODS 11 é um sucesso sem precedentes para os urbanistas e para os governos locais ao redor do mundo pois coloca a urbanização e o desenvolvimento territorial no centro do desenvolvimento sustentável (Kanuri et al, 2016). Este objetivo e as suas dez metas requerem ação dos governos urbanos subnacionais. As metas contempladas pelo objetivo abordam uma ampla gama de desafios urbanos únicos, como: a melhoria das favelas e o fornecimento de moradias populares, sistemas de transporte público, planejamento e governança, cultura, patrimônio, gestão de desastres, qualidade do ar, gestão de resíduos e espaços públicos e verdes (Kanuri et al, 2016). Estima-se que apenas 2,7% do planeta seja ocupado por áreas urbanas (Cox, 2010). Apesar da pequena área em termos geográficos, argumento utilizado para desconsiderar as cidades como atores importantes em outros tempos, concentram os maiores desafios da atualidade: a extrema pobreza, desemprego, desigualdades sociais e econômicas, padrões insustentáveis de produção e consumo além de serem as principais responsáveis pelas mudanças climáticas e a degradação ambiental (Kanuri et al, 2016).

A previsão do ODS 11 é tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Este objetivo vai além das questões de moradias e favelas como aconteceu nos ODM. Trata de outras questões urbanas em um sentido mais amplo de desenvolvimento e planejamento das cidades. Tem por consequência a inclusão de metas às políticas públicas de planejamento urbano, social, ambiental e político e ajuda a promover o que já esta em curso, com a diferença de que pode ser adaptado a diferentes realidades. As circunstâncias a volta do ODS 11 estão alinhadas a urbanização que se tornou o ponto central da preocupação nas reflexões sobre a Agenda 2030. As cidades passaram a ser um elemento transversal a quase todas as preocupações do desenvolvimento sustentável. A despeito de ser muito cedo para estabelecer alguma análise sobre esta agenda, tendo em vista que se passaram quase 5 anos desde a sua ratificação, já é possível fazer observações relevantes para o desenvolvimento urbano. Apesar de todo o apelo a volta do desenvolvimento urbano apresentado por esta agenda, ainda estamos muito distantes da realidade das cidades, no que se refere a implementação das metas apresentadas. O ODS 11 ainda não contemplou a necessidade de coordenação

entre os governos nacionais e as cidades na transferência de competências para que os governos locais tenham cada vez mais autonomia para lidar com os seus maiores desafios e assim construir um espaço mais sustentável, em todos os sentidos do termo.

## **4.2 Os Desafios do Novo Paradigma nas cidades**

A grande conquista das agendas globais é a mobilização de uma força tarefa à nível mundial em prol de causas que fazem parte dos debates econômicos e sociais à muitas décadas. Apesar do grande avanço desta agenda global em incluir pela primeira vez as cidades no seu quadro de atores, ainda lhes faltam muitas capacidades para assumir este grande compromisso. Neste sentido, este último tópico deste trabalho tem por objetivo promover um rápido apanhado das críticas e observações feitas até o presente momento a respeito da Agenda 2030 e o desafio das cidades em implementar os objetivos. O intuito é mostrar que a escalada da interdependência entre os atores internacionais e a importância das parcerias nas agendas globais promoveram uma descentralização das responsabilidades e o compartilhamento dos desafios, mas ainda falta autonomia e recursos financeiros às cidades.

A Agenda 2030 foi rapidamente endossada pela comunidade internacional, porém, passados quase 5 anos da sua implementação, questões estão sendo levantadas a respeito. A governação das cidades está entre os questionamentos e um dos maiores desafios a serem enfrentados neste século. Diferentes modelos de governança atribuem maior ou menor autonomia as cidades. Lidar com essas diferenças é uma das grandes dificuldades desta agenda, pois é preciso capacidade política, fiscal e econômica para implementar os objetivos. Por esta razão é preciso intensificar o papel das cidades para implementar os ODS a nível local e levar em conta a realidade local (OCDE, 2018). Apesar da descentralização ter sido, como apresentado anteriormente, um dos fenômenos que fortaleceram as cidades e devolveram a elas alguma capacidade, ainda carecem de apoio institucional dos governos nacionais. Tendo em vista essa mudança de paradigma, as suas competências precisam acompanhar o ritmo dos desafios urbanos.

Medir, monitorar e avaliar as ações é outro desafio imposto por esta descentralização provocada pela agenda dos ODS. A disponibilidade de dados em países menos desenvolvidos foi um dos grandes problemas enfrentados na altura em que foram verificar os avanços dos ODM (Swain, 2017). Agora, não apenas estamos diante da necessidade de dados destes mesmos países, onde os problemas ainda persistem, como

também é preciso levantar dados confiáveis de cada uma das cidades. Entretanto, caso consigam coletar estes dados, teremos pela primeira vez na história uma fotografia mais detalhada da realidade mundial, e então será possível perceber quais são os verdadeiros problemas enfrentados pelas cidades.

Finalmente, a implementação dos ODS não é uma tarefa fácil, exige uma coordenação entre os diferentes níveis governamentais. A ausência das cidades e das regiões nas mesas de negociações dos ODS são um dos pontos mais negativos desta agenda (OCDE, 2018). A negociação intergovernamental desta agenda especificamente e a natureza das negociações tem novamente conduzido a percepção de que são os governos centrais os responsáveis pela implementação dos ODS. As críticas e questionamentos não servem necessariamente para desacreditar esta agenda, pelo contrário, examinam questões fundamentais a serem revistas ou repensadas de forma a conquistar os reais objetivos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste TFM foi analisar algumas das razões que favoreceram a inserção das cidades na Agenda 2030. Tendo em vista a crescente tendência de crescimento das cidades ao longo dos anos, estimulados pelos projetos desenvolvimentistas. Diante desta realidade e dos desafios associados, foram necessárias ações para contornar tais desafios. A Cooperação Descentralizada pode, portanto, ser caracterizada como um dos primeiros instrumentos à disposição das cidades, alternativa às formas clássicas da CID, para a troca de experiências e boas práticas entre as cidades. A Cooperação Descentralizada auxiliou a conquista de mais força e capacidade pelas cidades para atingir objetivos mais concretos de desenvolvimento, em um mundo cada vez mais interdependente, onde novos atores estão a ser inseridos nas agendas para o desenvolvimento.

Ao contrário da ideia de cooperação e de desenvolvimento que sempre esteve muito ligada a uma relação Norte-Sul, como evidenciado pela Agenda dos ODM, a Cooperação Descentralizada evidencia outra relação entre as partes. Essa troca de experiências e capacidades no nível subnacional é mais coerente e se adapta mais facilmente às realidades e necessidades das partes envolvidas. Este instrumento possibilitou a expansão das ações internacionais e de cooperação entre as cidades. Este trabalho ainda identificou alguns dos fenômenos que contribuíram para a conquista de maiores responsabilidades e protagonismo pelas cidades.

As cidades têm vindo a se afirmar como motores fundamentais da economia global, dos fluxos globais de informação e mobilidade mundial de bens e pessoas. O incremento das relações entre as cidades, proporcionou o rápido desenvolvimento das redes de cidades e fóruns de compartilhamento de boas práticas e ideias em uma direção diferente da que estavam habituados na cooperação para o desenvolvimento. O governo local, no caso deste estudo, as cidades, têm grandes responsabilidades e muitas vezes carecem de capacidades para solucionar os problemas inerentes ao desenvolvimento urbano. Assim, faz todo o sentido o compartilhamento destas práticas com países do eixo sul e norte assim como os processos de descentralização e boa governança que foram propostos como forma de melhorar a suas capacidades para alcançar os objetivos da Agenda 2030. Com o aumento da participação internacional das cidades, foram necessários ajustes em sua governação havendo a necessidade de ter mais autonomia administrativa e política.

O rápido avanço das áreas urbanas foram provocados principalmente pelas políticas desenvolvimentistas adotadas desde os anos 1950s. A centralização da produção e a

industrialização nos centros urbanos proporcionaram o abandono das áreas rurais. E hoje, com mais da metade da população mundial vivendo nos centros urbanos, as cidades foram finalmente inseridas na Agenda 2030, através do ODS 11. Como se observa através dos estudos sugeridos neste trabalho, a tendência mundial é o contínuo aumento das populações nas cidades.

Apesar da inserção das cidades na Agenda 2030, estas ainda apresentam pouca capacidade para lidar com os problemas do presente. É preciso portanto, repensar as formas de desenvolvimento e promover alternativas de desenvolvimento, alternativas de descentralização da população e condições de vidas em outras áreas. As cidades são vetores importantes ao desenvolvimento, mas não podem ser os únicos. Apesar de todo o esforço para se repensar as aglomerações urbanas e os desafios provenientes deste processo, as cidades podem não ser o melhor modelo, pois promovem a má distribuição das pessoas pelo território, com super populações em algumas regiões e outras praticamente desertas, encolhendo as possibilidades de crescimento e desenvolvimento nestas áreas. Com o ODS 11, pode-se estar perante um novo período de discussões e debates sobre o papel das cidades no futuro do desenvolvimento, dada a necessidade de se compreender melhor este novo ator que ironicamente sempre foi tão importante para a agenda do desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

Acuto, Michele; Rayner, Steve (2016). **City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?** International Affairs 92: 5 (2016) 1147–1166. Disponível em : < [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/ia/inta92-5-06-acutorayneroa\\_0.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/ia/inta92-5-06-acutorayneroa_0.pdf)>

Afonso, M. & Fernandes, A. (2005). **abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento**. Lisboa: IMVF e Oikos.

Angel, Shlomo; Parent, Jason; Civco, Daniel L.; & Blei, Alejandro M. (2011). **Making Room for a Planet of Cities**. Lincoln Institute of Land Policy. Policy Focus Report. Disponível em: < [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/making-room-for-a-planet-of-cities-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/making-room-for-a-planet-of-cities-full_0.pdf) >

Brenner, Neil; Keil, Roger (2006). From Global Cities to Globalized Urbanization. In: The City Reader, 6ª edição. LeGates, Richard T.; Stout, Frederic. Pág. 666-676.

Brenner, Neil; Schmid, Christian (2013). **The ‘Urban Age’ in Question**. International Journal of Urban and Regional Research. Harvard University.

Biermann, Frank; Kanieb, Norichika; EKima, Rakhyun (2017). **Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals**. Current Opinion in Environmental Sustainability. Volumes 26–27, June 2017, Pages 26-31.

Bloomfield, Jon (2011). **Developing Europe's urban model: 25 years of Eurocities**. Publicação de aniversário. Disponível em: <[http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Developing\\_Europe\\_s\\_urban\\_model\\_-\\_25\\_years\\_of\\_EUROCITIES-NVAT\\_12212.pdf](http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Developing_Europe_s_urban_model_-_25_years_of_EUROCITIES-NVAT_12212.pdf)>

Bontenbal, Marike; Van Lindert, Paul (2008). **Bridging local institutions and civil society in Latin America: can city-to-city cooperation make a difference?** Environment and Urbanization 2008. International Institute for Environment and Development.

Busan Partnership for Effective Development Co-Operation Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic Of Korea, 29 Nov.1 Dec. 2011. Disponível em: < <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>> . Tradução própria

Cademartor, Luiz Henrique Urquhart; Santos, Priscilla Camargo (2016). **A Interdependência Complexa e a questão dos Direitos Humanos no Contexto das Relações Internacionais**. Revista Brasileira de Direito, 12(2): 71-81, jul.-dez. 2016 - ISSN 2238-0604.

Cardoso, F. and Faletto, E. (1979) Dependency in Latin America. Berkley, CA. University of Berkley Press.

Cohen, Michael (2004). **The City is Missing in the Millennium Development Goals**. In: Journal of Human Development and Capabilities. Vol. 15. ISSUE 2-3.

Cox, Wendell (2010). **How much of the world is covered by cities?** New Geography. Disponível em: <<https://www.newgeography.com/content/001689-how-much-world-covered-cities>> Acesso em: 20 de abril, 2019.

Commission of the European Communities (2008). **Local Authorities: Actors for Development**. Brussels, 8.10.2008. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:EN:PDF>>

Csomós, György (2017). **Cities as command and control centres of the world economy: An empirical analysis, 2006–2015**. In: Biegańska, J. and Szymańska, D. editors, Bulletin of Geography. Socio-economic Series, No. 38, Toruń: Nicolaus Copernicus University, pp. 7–26.

Cornago, Noe (2010). **'Perforated Sovereignties, Agonistic Pluralism and the Durability of (Para)Diplomacy'**. Costas M. Constantinou and James Der Derian (eds) Sustainable Diplomacies (Houndmills: Palgrave Macmillan) pp. 89-108.

DESA (2016). **International Migration Report 2015**. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, September. ST/ESA/SER.A/384. Disponível em: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015.pdf>>

DESA (2018). **68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN**. Department of Economic and Social Affairs Disponível em : <<https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>>

Dobbs, Richard; Smit, Sven; Remes, Jaana; Manyika, James; Roxburgh, Charles; Restrepo, Alejandra (2011). **Urban world: Mapping the economic power of cities.** McKinsey Global Institute. Mach 2011.

Dick, H. W & Rimmer, P. J. (1997). **Beyond the Third World City: The New Urban Geography of South-east Asia.** Urban Studies, Vol. 35, N°. 12. 1998. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.877.4451&rep=rep1&type=pdf>> Acessado em: 27 de março, 2019.

Echinard, Yann; Guilhot, Laetitia (2007). **Le nouveau regionalisme: de quoi parlons-nous?** AFRI. Vol. VIII, 2007.

European Commission (2007). **Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries.** Disponível em: <[http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/swaziland/documents/eu\\_swaziland/supporting\\_decentralisation\\_and\\_local\\_governance\\_in\\_third\\_countries\\_january\\_2007.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/swaziland/documents/eu_swaziland/supporting_decentralisation_and_local_governance_in_third_countries_january_2007.pdf)>

Florida, Richard (2014). **11 Reasons the UN Should Make Cities the Focus of Its Forthcoming Sustainable Development Goals.** CityLab. APR 17, 2014. Disponível em: <https://www.citylab.com/life/2014/04/11-reasons-un-should-make-cities-focus-its-new-sustainable-development-goals/8896/> Acesso em: 15 de maio, 2019.

Fox, S. (2012). **Urbanization as a global historical process: theory and evidence from sub-Saharan Africa.** Population and Development Review, 38.

Furtado, Celso (1964). *Desarrollo y Subdesarrollo.* Buenos Aires: Eudeba.

Furtado, Xavier (2001). **Decentralization and capacity development: understanding the links and the implications for programming.** CIDA Policy Branch. No. 4, August 2001. Disponível em: <<https://www.asocam.org/sites/default/files/publicaciones/files/e9332b762c591354ea99325879af3f33.pdf>>

Friedmann, J. (1986). **The world city hypothesis.** In: *Development and Change.* Vol. 17, No. 1, pp. 69–83.

Garesche, Eugène D. Zapata; (2007). **Internationalisation des Villes et Coopération Décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine.** Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement.

Grupstra, Jurre; Van Eerdt, Martha (2017). **Motivations and practices of Dutch sub-national public actors in development cooperation in Sub-Saharan Africa**. Public-  
Public Development Cooperation. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.  
Technical Report.

KPMG (2019). Global Cities Investment Monitor 2019. New Ranking trends and criteria.

Hafteck, Pierre (2003). **An introduction to decentralized cooperation: Definitions, origins and conceptual mapping**. In: Public Administration and Development. Vol. 23, Issue 4. Pages 333-345.

Hasan, Arif; Patel, Sheela; Satterthwaite, David (2005). **How to meet the Millennium Development Goals (mdgs) in urban areas**. Environment & Urbanization Vol 17 No 1 April 2005.

Henderson, J. Vernon; Kriticos, Sebastian (2017). **The development of the African system of cities**. African system of cities. Annual Review of Economics. ISSN 1941-1383 .

Horn, Philipp; Grugel, Jean (2018). **The SDGs in middle-income countries: setting or serving domestic development agendas? Evidence from Ecuador**. World Development. Research Gate.

Hirschman, Albert O. (1958). **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

Kanuri, Chaitanya; Revi, Aromar; Espey, Jessica; Kuhle, Holger; Revi, Aromar; Rosenzweig, Cynthia; Birch, Eugenie (2016). **Getting Started with the SDGs in Cities**. Sustainable Development Solutions Network. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/309417493\\_Getting\\_Started\\_with\\_the\\_SDGs\\_in\\_Cities\\_A\\_Guide\\_for\\_Stakeholders/citations](https://www.researchgate.net/publication/309417493_Getting_Started_with_the_SDGs_in_Cities_A_Guide_for_Stakeholders/citations) > Acesso em: 20 de março, 2019.

Keohane, Robert O.; Nye Jr., Joseph S. (1988). **Poder e Interdependência: La política mundial em transición**. Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Klopp, Jacqueline M.; Petretta, Danielle L. (2016). **The urban sustainable development goal: Indicators, complexity and the politics of measuring cities**. Center for Sustainable Urban Development, Earth institute, Columbia University.

Lanfranchi, Gabriel; Herrero, Ana Carolina; Palenzuela, Salvador Rueda; Camilloni, Inés; Bauer, Steffen (2018). **The new urban paradigm**. Economics Discussion Papers,

No 2018-70, Kiel Institute for the World Economy. Disponível em: <  
<http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2018-70>>

Lecours, André (2008). **Political issues of Paradiplomacy: lessons from the developed world.** Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ ISSN 1569-2981. Disponível em: <  
<http://www.kamudiplomasisi.org/pdf/kitaplar/paradiplomacylessonsfromthe.pdf>>

LeGates, Richard; Stout, Frederic (2016). **City in a Global Society, Introduction to part eight.** In: The City Reader. 6ª edição, Pag 643.

Lewis, W., 1954. Economic development with unlimited supplies of labour. The Manchester School, vol. 22, issue 2, pp. 139-191

Lowry, I. (1990). **World Urbanization in Perspective.** Population and Development Review, 16, 148-176. doi:10.2307/2808068

Mani, Devyani (2005). **Strengthening Decentralized Governance for Human Security.** United Nations Centre for Regional Development (UNCRD), Nagoya, Japan. Disponível em: <  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021098.pdf> >

Nganje, Fritz (2015). **Decentralized Cooperation and the New Development Cooperation Agenda: What Role for the UN?** United Nations University Centre for Policy Research. ISBN 978-92-808-9018-1

Noisette, Patrice; Rachmuhl, Virginie (2005). **Decentralized cooperation and urban development professionals.** Villes en développement December 2005 - n°70. Disponível em: <  
<https://www.ville-developpement.org/docman-liste/download/817-070a-decentralized-cooperation-and-urban-development-professionals/bulletins-villes-en-developpement> >

OECD (2018), **Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda.** OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264302914-en>

OCDE (2017). **Decentralised Cooperation: The human face of international Development.** Disponível em: <<https://europa.eu/capacity4dev/articles/decentralised-cooperation-human-face-international-development%20>> Acesso em: maio, 2019.

OCDE (2004). **Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance**. Disponível em: < <https://www.oecd.org/dac/evaluation/30395116.pdf> >

Oliveira, Marcelo Fernandes de; Luvizotto, Caroline Klaus (2011). **Cooperação técnica internacional: aportes teóricos**. Rev. bras. polít. Int. 2011, vol.54, n.2 pp.05-21. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292011000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200001&lng=en&nrm=iso) >

ONU (2015). **The Millennium Development Goals Report 2015**. Disponível em: <[https://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)>

ONU (2015). **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Resolution adopted by The General Assembly On 25 September 2015. Seventieth Session. General Assembly. Disponível em: < [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E) >

ONU (2008). **Contribution of Decentralized Cooperation to Decentralization in Africa**. Disponível em: < <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan032450.pdf>>

ONU (1992). **Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento – RIO92**. Disponível em: <<https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/3779571251668/Agenda21-PT.pdf>>

Overnman, H.G.; Venables, Anthony J. (2005). **Cities in the developing world**. UK Department for International Development.

Parnell, Susan (2016). **Defining a global urban development agenda**. World Development, 78, 529–540.

Perec, Georges (1974). **Espèces d'espaces**. Galilée, Paris. Reedição 2000.

Peterson, Erik R.; Hales, Mike; Peña, Andrés Mendoza; Dessibourg-Freer, Nicole (2018). **Learning from the East- Insights from China's Urban Success**. 2018 Global Cities.

Renard, R. (2006). **The cracks in the new Aid paradigm, Discussion**. Paper/2006.01, january. Antwerp: Institute of Development Policy and Management;

Report (2018). **A.T. Kearney's eight Global Cities report highlights regional trends revealed over the past decade and examines what defines the world's most influential cities.** Disponível em:

<<https://www.atkearney.com/documents/20152/1136372/2018+Global+Cities+Report.pdf/21839da3-223b-8cec-a8d2-408285d4bb7c?t=1527106649606>>

Robertson, W. (2002). **'Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development'**. Prepared for the 2nd International Conference on Decentralisation: Federalism: The Future of Decentralizing States? 25–27 July 2002 Manila, Philippines New York: UNDP

Rodrigues, Noeli (2014). **Teoria da Interdependência: os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade nas Organizações Internacionais.** Conjuntura Global, Vol.3, n.2, abr.jun., 2014, p. 107-116. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2015/01/Teoria-da-Interdependência-Os-conceitos-de-sensibilidade-e-vulnerabilidade-nas-organizações-internacionais.pdf>>

Riddell, R. (2007). **Does foreign Aid really work?.** Oxford: Oxford University Press;

Ritchie, Hannah; Roser, Max (2018). Urbanization. Our World in Data. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/urbanization>> Acesso em: 12 e 25 de agosto, 2019.

Sassen, Saskia (2005). **The Global City: Introducing a Concept.** Princeton University Press 2005. Vol. XI. ISSUE 2.

Sassen, Saskia (1991). **The Global City: New York, London, Tokyo.** Princeton University Press.

Sen, Amartya (1999). **Development as freedom.** Oxford University Press.

Seto, Karen C.; Rodríguez, Roberto Sanchez; Fragkias, Michail (2010). **The New Geography of Contemporary Urbanization and the Environment.** The Annual Review of Environment and Resources. <http://www.igbp.net/download/18.5831d9ad13275d51c098000263/1376382967979/Seto.ARER.2010.pdf>

Scot, Allen & Storper, Michael (2014), **The Nature of Cities: The Scope and Limits of Urban Theory.** International Journal of Urban and Regional Research DOI:10.1111/1468-2427.12134. Disponível em: <

<https://luskin.ucla.edu/sites/default/files/ScottStorperpublished.pdf>> Acessado em: 20 de abril, 2019.

Shneider, Sérgio (2004). **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. Sociologias n°.11 Porto Alegre Jan./June 2004.

Stiglitz, J. (2000) **Unraveling the Washington Consensus**. Multinational monitor, vol. 21 (4).Disponível em: <  
<http://multinationalmonitor.org/mm2000/00april/interview.html>>

Swain, Ranjula Bali (2017). **A critical analysis of the Sustainable Development Goals**. In: Handbook of Sustainability Science and Research. Leal Filho, Walter, Cham: Springer, 2018, p. 341-356. Stockholm School of Economics and Södertörn University, 14189 Huddinge, Sweden

Tavares, Rodrigo (2016). **Paradiplomacy: cities and states as global players**. New York, Oxford University Press.

The Boston Consulting Group - Report (2010). **Winning in Emerging-Market Cities. A Guide to the World's Largest Growth Opportunity**.  
<https://www.bcg.com/documents/file60078.pdf>

UCLG (2008). **Decentralization and Local Democracy in the World**. First Global Report by UCLG. [https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI\\_%20EN.pdf](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20EN.pdf)

UCLG (2017). **Co-Creating the Urban Future. The Agenda of Metropolises, Cities and Territories**. Gold IV. 2016. Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy. Disponível em:  
<[https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV\\_ENG.pdf](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV_ENG.pdf)>

UNDP (1990). **Human Development Report 1990**. Oxford University Press.

UNDP (1999). **Decentralization: a Sampling of Definitions**. Joint UNDP-Government of Germany Evaluation Working Paper of the UNDP Role in Decentralization and Local Governance. October 1999.

UN Habitat III (2016). **New Urban Agenda 2016**. Quito, Ecuador, on 20 October 2016. Disponível em: < <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf> >

UN-Habitat (2003). **The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements**. In: The city Reader, 6ª edição, pág. 659.

UN-Habitat (2014). **The Impact of Decentralization and Urban Governance on Building Inclusive and Resilient Cities**. Asia-Pacific Urbanization and Climate Change Issue Brief Series No.2, January 2014.

UNFPA (2007). **State of world population 2007: unleashing the potential of urban growth**. United Nations Population Fund. New York.

**Visualizing 25 Years of Human Development** (2015). Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/25-years-infographics>> Acesso em 20 de agosto, 2019.

Welzel, C., Inglehart, R., & Kligemann, H. (2003). **The theory of human development: A cross-cultural analysis**. European Journal of Political Research, 42(3), 341-379. doi:10.1111/1475-6765.00086

World Economic Forum (2017). **Migration and Its Impact on Cities**. In collaboration with PwC. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/Migration\\_Impact\\_Cities\\_report\\_2017\\_low.pdf](http://www3.weforum.org/docs/Migration_Impact_Cities_report_2017_low.pdf)>

Work, Robertson (2002). **Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development**. 2nd International Conference on Decentralisation Federalism: The Future of Decentralizing States? UNDP New York. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030965.pdf>>

## ANEXO I

### Vantagens e riscos envolvidos na Cooperação Descentralizada

<b>Decentralised cooperation</b>	
<b>The advantages</b>	<b>Risks</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peer cooperation relationships moulded to fit the new development paradigm (universal goals and inclusive partnerships as drivers)</li> <li>• Potential to funnel private sector funds into solidarity investments in the south</li> <li>• Technical skills exchange with potentially mutual benefits</li> <li>• Wider local ownership of the global agenda in the north and south</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aid fragmentation resulting in a spike in projects and interest groups</li> <li>• High coordination and institutionalisation costs</li> <li>• Differing contexts in the north and south limit the relevance of common projects</li> <li>• Monitoring of involved companies' social responsibilities in mercantile development projects</li> </ul>

<b><i>The old paradigm</i></b>	<b><i>The new paradigm and decentralised cooperation</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donor/beneficiary country relationship</li> <li>• Focus on financial aid</li> <li>• Dominant philanthropic motives</li> <li>• (Inter)state governance</li> <li>• Central governments play role key</li> <li>• Sectorial silo approach</li> <li>• South-specific objectives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inter-partner relationships</li> <li>• Focus on developing capabilities</li> <li>• Shared interests</li> <li>• Multi-level governance</li> <li>• Inclusive multi-level partnerships</li> <li>• Integrated approach</li> <li>• Common goals</li> </ul>

Fonte: Decentralised cooperation in the context of the 2030 Agenda. Pag. 6 e 22.

## ANEXO II

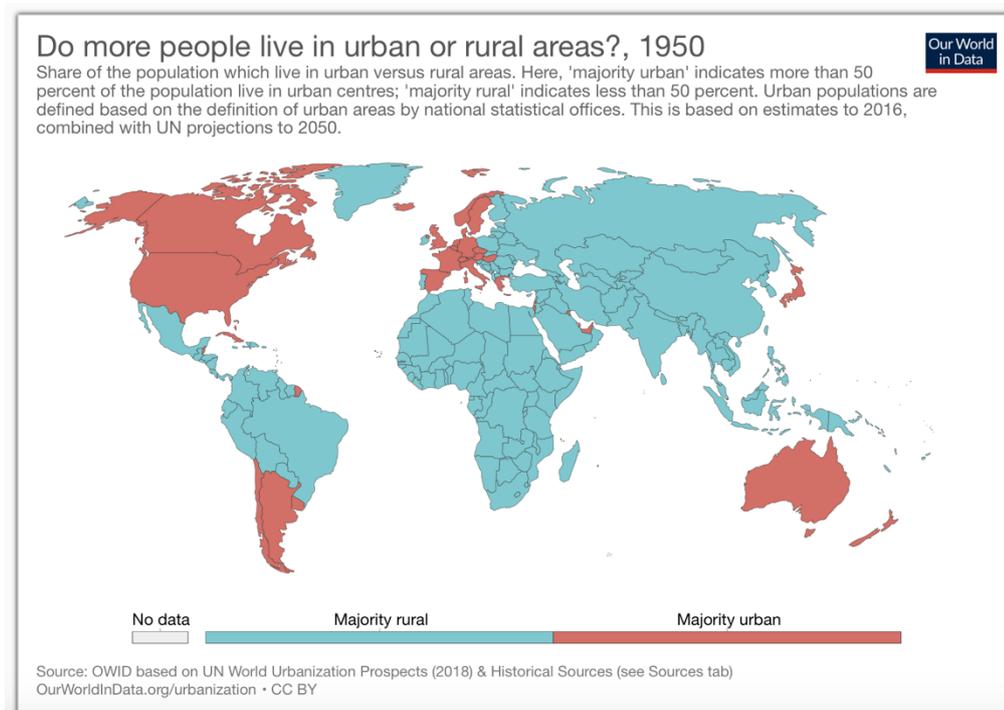
### A participação das entidades locais nos assuntos *Hard Power*

La politique étrangère à l'échelon local : quelques exemples
<ul style="list-style-type: none"><li>• Depuis 2001, 165 municipalités états-uniennes ont adopté des résolutions s'opposant à la <b>guerre en Irak</b>.<sup>15</sup></li><li>• Plus de 180 municipalités, y compris la ville de New-York, ont adopté des résolutions contre l'application sur leur territoire du "<b>Patriot Act</b>", loi qui donne des pouvoirs exceptionnels au pouvoir fédéral en matière de lutte contre le terrorisme.</li><li>• Les municipalités de San Francisco et Los Angeles ont adopté la <b>Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes</b>, texte qui n'a pas été adopté par le gouvernement des États-Unis.</li><li>• Les municipalités de Salt Lake City et de Seattle se sont associées au <b>Protocole de Kyoto</b> sur le réchauffement climatique, initiative qui a rencontré une forte opposition de la part du gouvernement central états-unien.</li><li>• Les municipalités catalanes de Cambrils, Castelldefels, La Fatarella, Molins de Reig, Mollet del Vallès, Reus, Ripollet, Sant Bartomeu del Grau, Santo Boi de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet et Sant Pere de Ribes ont adopté à différentes périodes des motions officielles en appui aux populations sahraouies touchées par le conflit au <b>Sahara occidental</b>.</li><li>• D'autres communes catalanes ont adopté des positions officielles en soutien à la population de <b>Palestine</b>, contre le <b>blocus de Cuba</b>, pour la paix en <b>Afghanistan</b> et pour l'<b>autonomie du Tibet</b>.</li></ul>

Fonte: Garesche (2007) pag. 34.

## ANEXO III

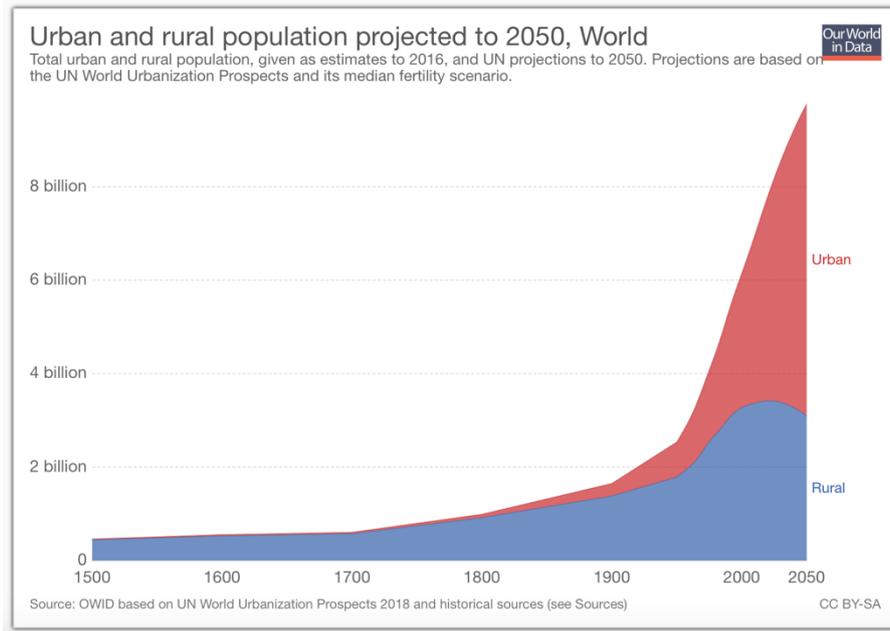
### Parcela da população que vivia em áreas urbanas e rurais no mundo em 1950.



Fonte: Ritchie, Hannah; Roser, Max (2018). Urbanization. Our World in Data.

## ANEXO IV

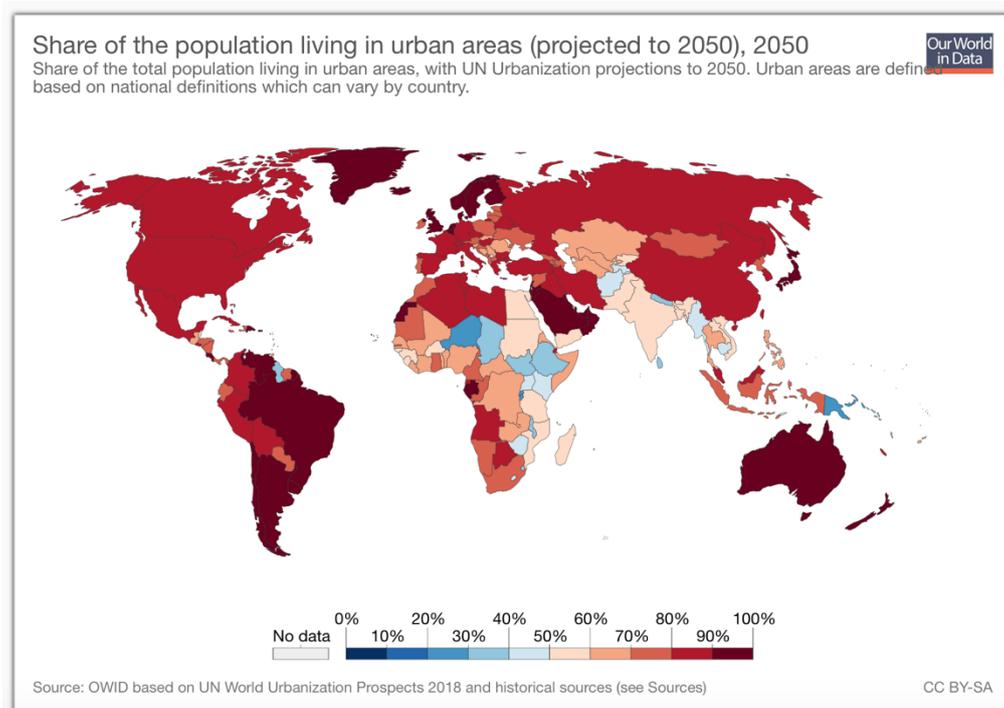
### Projeção da população urbana e rural até 2050.



Fonte: Ritchie, Hannah; Roser, Max (2018). Urbanization. Our World in Data.

## ANEXO V

### Parcela da população vivendo em áreas urbanas (projeção para 2050)



Fonte: Ritchie, Hannah; Roser, Max (2018). Urbanization. Our World in Data.

## ANEXO V

### OBJETIVOS DO MILÊNIO – OBJETIVO 7 – META 7D

GOAL 7:  
ENSURE ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY

#### Target 7.A:

**Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources**

---

- Forests are a safety net, especially for the poor, but they continue to disappear at an alarming rate.
- An increase in afforestation, a slight decrease in deforestation and the natural expansion of forests have reduced the net loss of forest from an average of 8.3 million hectares annually in the 1990s to an average of 5.2 million hectares annually between 2000 and 2010.
- Between 1990 and 2012, global emissions of carbon dioxide increased by over 50 per cent.
- Ozone-depleting substances have been virtually eliminated, and the ozone layer is expected to recover by the middle of this century.

#### Target 7.B:

**Reduce biodiversity loss, achieving, by 2010, a significant reduction in the rate of loss**

---

- Protected ecosystems covered 15.2 per cent of land and 8.4 per cent of coastal marine areas worldwide by 2014.

#### Target 7.C:

**Halve, by 2015, the proportion of the population without sustainable access to safe drinking water and basic sanitation**

---

- The world has met the target of halving the proportion of people without access to improved sources of water, five years ahead of schedule.
- Between 1990 and 2015, 2.6 billion people gained access to improved drinking water sources.
- Worldwide 2.1 billion people have gained access to improved sanitation. Despite progress, 2.4 billion are still using unimproved sanitation facilities, including 946 million people who are still practicing open defecation.

#### Target 7.D:

**Achieve, by 2020, a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers**

---

- Between 2000 and 2014, more than 320 million people living in slums gained access to improved water sources, improved sanitation facilities, or durable or less crowded housing, thereby exceeding the MDG target.
- More than 880 million people are estimated to be living in slums today, compared to 792 million in 2000 and 689 million in 1990.

Disponível em: < <https://www.un.org/millenniumgoals/environ.shtml> >

## ANEXO VI

### OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – AGENDA 2030 ODS 11(CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS)

## Metas do Objetivo 11

**11.1** Até 2030, garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

**11.2** Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

**11.3** Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países

**11.4** Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

**11.5** Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

**11.6** Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

**11.7** Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

**11.a** Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

**11.b** Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudança do clima, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis

**11.c** Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e robustas, utilizando materiais locais

Disponível em: < <http://www.agenda2030.org.br/ods/11/> >