



A Paradiplomacia e as Redes de Cidades: a CGLU e a
Localização da Agenda 2030

Alice Lopes Duarte

UMinho | 2020

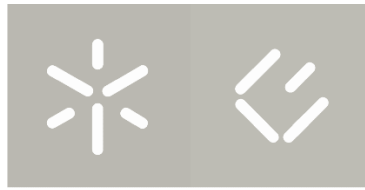


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Alice Lopes Duarte

**A Paradiplomacia e as Redes de Cidades: a CGLU e a
Localização da Agenda 2030**





Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Alice Lopes Duarte

**A Paradiplomacia e as Redes de Cidades: a CGLU e a
Localização da Agenda 2030**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Relações Internacionais

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Isabel Estrada Carvalhais

outubro de 2020

*A minha mãe, a minha avó e a todas as
mães e filhas que nos precedem desde o
início dos tempos.*

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição
CC BY

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Márcia, por me ensinar a ouvir.

Ao meu pai, José Eduardo, por me ensinar a ter perseverança.

Ao meu irmão, Rodrigo, por me ensinar a dividir.

Ao meu companheiro de vida, Luís Fernando, por ensinar a ter paciência.

À minha avó, Marília (*in memoriam*), por me ensinar a amar.

Ao meu avô, Aldo, por me ensinar a me divertir.

À minha avó, Glecy, por me ensinar a me doar.

Ao meu avô, José Bento (*in memoriam*), por me ensinar a ser forte.

À minha orientadora, Isabel, por me ensinar a relevância do transnacional.

Aos meus colegas do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade do Minho, por me ensinarem tanto, em tão pouco tempo.

A Portugal, por me ensinar a ter saudades.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

RESUMO

O nível local está cada vez mais presente na criação de governança transnacional, seja por meio de cooperação bilateral (cidade-cidade), seja por meio de cooperação multilateral transnacional. A forma mais comum de cooperação multilateral transnacional são as Redes de Cidades, que podem, de alguma maneira, ser comparadas a Organizações Internacionais cujos membros são cidades, não Estados.

Atualmente, a Rede de Cidades mais representativa é a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), que conta com membros de todos os continentes e trata dos mais diversos assuntos, seja em seu Secretariado Mundial, sejam nas subseções regionais. A CGLU possui desde 2015, um eixo temático de trabalho focado na localização da Agenda 2030 das Nações Unidas, ou seja, na aplicação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) no nível local. O principal objetivo desse eixo de trabalho é tornar mais próximo da sociedade civil a resolução dos ODSs. Segundo a CGLU, trazendo esses objetivos para o nível de ação local, para mais perto da sociedade, facilita-se não só a consciencialização da agenda dos ODSs por parte dos diferentes agentes e estruturas locais, como também a aplicação de medidas mais efetivas para o cumprimento dos mesmos.

Tendo este objetivo em mente, é objetivo desta dissertação analisar se e de que modo a CGLU consegue concretizar este compromisso de longo prazo com os ODSs das Nações Unidas. Para tanto, e tendo como foco o nível local e as Redes de Cidades, a pesquisa desenvolve-se tendo como quadros teóricos o Construtivismo Social (nível macro), a Interdependência Complexa (nível meso) e o Modelo de Rede (nível micro). Os Estudos Transnacionais também serão abordados, para que se possa compreender melhor as características das Redes de Cidades como atores das Relações Internacionais.

Com relação à Metodologia, a pesquisa é de caráter teórico-empírico e a vertente de pesquisa qualitativa. O método de pesquisa utilizado é o estudo de caso avaliativo, que busca trazer à tona um fato específico e, também, interpretá-lo. O trabalho está dividido em seis partes, sendo uma Introdução, um capítulo elucidando os quadros teóricos selecionados, outro explicando as Redes de Cidades e a CGLU, a quarta parte expõe os ODSs e a quinta é destinada ao estudo de caso. A última parte são as considerações finais da pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Agenda 2030; CGLU; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Redes de Cidades; Transnacional.

ABSTRACT

The local level is increasingly present in the creation of transnational governance, whether through bilateral cooperation (city-city) or through multilateral transnational cooperation. The most common form of transnational multilateral cooperation is City Networks, which can somehow be compared to International Organizations whose members are cities, not States.

Currently, the most representative Cities Network is United Cities and Local Governments (UCLG), which has members from all continents and works with the most diverse subjects, whether in its World Secretariat or in the regional subsections. Since 2015, the UCLG has had a thematic axis of work focused on locating the United Nations 2030 Agenda, that is, on the application of the Sustainable Development Goals (SDGs) at the local level. The main objective of this axis of work is to bring the resolution of the SDGs closer to civil society. According to the UCLG, bringing these objectives to the level of local action, closer to society, facilitates not only the awareness of the SDGs agenda by the different local agents and structures, but also the application of more effective measures for the compliance with them.

With this objective in mind, the aim of this dissertation is to analyze whether and how the UCLG manages to achieve this long-term commitment to the United Nations SDGs. To this end, and focusing on the local level and the City Networks, the research is developed with the theoretical frameworks of Social Constructivism (macro level), Complex Interdependence (meso level) and the Network Model (micro level). Transnational Studies will also be addressed, in order to better understand the characteristics of City Networks as actors in International Relations.

Regarding the Methodology, the research is of a theoretical-empirical nature and the aspect of qualitative research. The research method used is the evaluative case study, which seeks to bring up a specific fact and also to interpret it. The work is divided into six parts, being an Introduction, a chapter elucidating the selected theoretical frameworks, another explaining the City Networks and the UCLG, the fourth part exposes the SDGs and the fifth is for the case study. The last part is the final research considerations.

KEYWORDS: 2030 Agenda; UCLG; Sustainable Development Goals; Cities Network
Transnational.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	1
LISTA DE SIGLAS.....	2
1. INTRODUÇÃO	4
Referencial Teórico	7
Problemática: a CGLU e a Agenda 2030	12
Metodologia	17
2. A PARADIPLOMACIA	22
2.1. Sinônimos e Definições	23
2.2. Nível Macro: Teoria do Construtivismo Social	30
2.3. Nível Meso: Teoria da Interdependência Complexa	37
2.4. Nível Micro: Teoria do Modelo de Rede e Estudos Transnacionais	42
3. REDES DE CIDADES E A CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS (CGLU)	50
3.1. Redes de Cidades: Funções e Exemplos	50
3.2. CGLU: Surgimento e Características	56
3.3. CGLU: Departamentos de Trabalho	59
4. DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO (ODMs) AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODSs)	66
4.1. Os Objetivos do Milênio (ODMs)	66
4.2. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs)	70
5. ESTUDO DE CASO: A CGLU E A LOCALIZAÇÃO DA AGENDA 2030	79
5.2. Implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) no Nível Local	85
5.3. Localização da Agenda 2030: Departamentos de Trabalho	91
5.4. Progresso e Perspectivas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) no Nível Local	99
6. CONCLUSÃO	112
REFERÊNCIAS.....	124
Bibliografia	124
Webografia	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Mapa de Teorias de Relações Internacionais.....	34
Tabela 2 – Exemplos de Redes de Cidades.....	53
Tabela 3 – Diferenças entre os ODMs e os ODSs.....	70
Tabela 4 – Participação do Nível Local na Agenda 2030.....	88

LISTA DE SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
C40	Grupo C40 de Grandes Cidades para a Liderança Climática
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPA	Departamento de Assuntos Políticos
DPKO	Departamento de Operações de Paz
DST	Associação Alemã de Cidades
EAU	Emirados Árabes Unidos
ECA	Comissão Econômica para África
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EUA	Estados Unidos da América
FMCU	Federação Mundial de Cidades Unidas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GOLD	Observatório Global de Democracia Local e Descentralização
ICLEI	International Council to Local Environmental Initiatives
IULA	União Internacional de Autoridades Locais
LoCASL	Associação de Conselhos Locais
ODMs	Objetivos do Milênio
ODSs	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OI	Organização Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RI	Relações Internacionais
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency

SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
ToT	Train of Trainers
UNAIDS	Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNOG	Escritório das Nações Unidas em Genebra
UNSSC	Escola de Funcionários das Nações Unidas
UNU	Universidade das Nações Unidas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VLRs	Avaliações Voluntárias Locais
VNRs	Avaliações Voluntárias Nacionais

1. INTRODUÇÃO

Desde o fim da Guerra Fria, entre 1989 e 1991, o Sistema Internacional passou por diversas modificações. O fim da bipolaridade e a ascensão, primeiramente, de uma ordem unipolar, dominada pelos Estados Unidos e, posteriormente, da multipolaridade e do multilateralismo¹ foram apenas algumas das mudanças que ocorreram. Ademais, novos atores passaram a se destacar ainda mais, tais como as Organizações Não-Governamentais (ONGs), as empresas multinacionais e, inclusive, as estruturas intergovernamentais subnacionais, que praticam a chamada Paradiplomacia, como os estados federados, regiões e cidades (nível local) (Khan; Ain, 2016). Em resumo, assistimos desde então a uma expansão enorme do universo de atores transnacionais e com eles à expansão das suas redes de governança.

Ademais, não só a multipolaridade e o multilateralismo que são relevantes para o estabelecimento de um novo Sistema Internacional. O multinível é um conceito que está se tornando cada vez mais importante para o entendimento das Relações Internacionais, posto que trata de diferentes níveis de organização e governança política, tais como as Organizações Internacionais (internacional), os países (nacional), os Estados Federados no Brasil ou as Comunidades Autônomas na Espanha (subnacional), e as cidades (local), para não falar de entidades internacionais de natureza bastante *sui generis* como a União Europeia, que enquanto entidade política atinge um nível supranacional. A ideia de Governança Multinível, idealizada por Liesbet Hooghe e Gary Marks, no início dos anos 1990, também está associado aos diversos níveis de ação e de análise, temática que será abordada mais a frente, nessa pesquisa.

Progressivamente, o nível local vem se inserindo nas Relações Internacionais, seja por meio de convênios bilaterais (cidade-cidade) ou de organizações multilaterais que,

¹ Cabe aqui ressaltar que a ideia de que o Sistema Internacional pós-Guerra Fria retrata uma multipolaridade, vem sendo contestada ou, ao menos, alvo de reconceituação. De acordo com David Scott (2013), “a multipolaridade é uma medida estrutural-descritiva para a existência de vários centros de poder, múltiplos polos, no Sistema Internacional”. A partir disso, alguns estudiosos das Relações Internacionais, como Andrey Kortunov (2018), defendem que a nova ordem mundial deve ser pautada no multilateralismo, não na multipolaridade, pois “um mundo multipolar se desenvolve ajustando periodicamente o equilíbrio de poder, enquanto um mundo multilateral se desenvolve acumulando elementos de dependência mútua e criando novos níveis de integração.

como as Organizações Internacionais, abordam diferentes assuntos e abrangem os mais diversos municípios. As Redes de Cidades são marcadas por algumas características, como o princípio da horizontalidade entre os integrantes e o objetivo de aumentar o desenvolvimento no nível local, através da internacionalização (Capello, 1999).

Dentre as Redes de Cidades, a maior e mais conhecida atualmente é a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), que tem como membros entidades locais de mais de 140 países. A rede tem como objetivos (UCLG²: 2):

Reforçar o papel dos níveis local e regional no processo de decisões internacional; mobilizar a ação local em favor do desenvolvimento; (...) promover inovação em benefício da governança local.

O propósito principal da CGLU é a ênfase e manutenção dos governos locais na gestão da agenda internacional. Isso ocorre também mediante parcerias com outras redes de cidades e com Organizações Internacionais, tais como a União Europeia e as Nações Unidas (ONU) (UCLG²).

Em conjunto com a ONU, a CGLU tem em curso um projeto inovador sobre a aplicação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs), ao nível local. Os ODSs são a continuação dos Objetivos do Milênio e fazem parte da Agenda 2030 da ONU. São, ao todo, 17 objetivos que tratam de assuntos como pobreza, educação, saúde e meio ambiente e que as Nações Unidas têm como missão o seu cumprimento, até o ano de 2030. A CGLU estabeleceu parceria com a ONU, com o objetivo de trazer essas metas também para o nível local, seguindo a convocação de que quanto mais perto da sociedade civil, mais acessível fica a resolução prática dos objetivos (Sachs, 2012; UCLG, 2018).

A presente pesquisa tem, pois, como temática geral a Paradiplomacia e a atuação transnacional das cidades, mais especificamente em sua forma mais comum de cooperação multilateral, as Redes de Cidades. Nesse ensejo, será realizado um Estudo de Caso, que buscará elucidar as maneiras como a CGLU e as Nações Unidas se complementam ao visarem a efetivação da Agenda 2030 e dos Objetivos do

² <https://www.uclg.org/en/organisation/about>

Desenvolvimento Sustentável.

Considerando o *background* da Paradiplomacia, das Redes de Cidades e a parceria entre a CGLU e a ONU, a pergunta de investigação que norteia esse trabalho é a seguinte:

“De que forma as práticas de Paradiplomacia participam na concretização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável?”.

A seu tempo, nessa dissertação, iremos definir em concreto o conceito de Paradiplomacia, mas aqui, de modo muito breve e algo simplificado, podemos desde já apresentar como a atuação internacional de entes não-Estatais, como membros do nível subnacional – estados federados, províncias ou regiões – ou membros do nível local – cidades ou municípios. Essa atuação externa pode ou não estar alinhada com a política externa do Estado, sendo que o normal, todavia, é que se encontre em complemento com a ação externa do Estado.

Assim, o trabalho possui ainda os seguintes objetivos específicos:

- Delimitar o conceito de Paradiplomacia e sua influência no Sistema Internacional atualmente;
- Explicar como no caso em análise, a triangulação entre a Teoria do Construtivismo Social, a Teoria da Interdependência Complexa e a Teoria de Redes auxiliam a explicar a atuação transnacional dos governos das cidades;
- Estabelecer o que é a CGLU, quais suas funções na internacionalização dos governos locais;
- Compreender qual a visão que a CGLU tem sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável por via da análise de ações e discursos que a mesma promove em torno daqueles.

Academicamente, esse trabalho se justifica por trazer uma temática pouco debatida dentro das Relações Internacionais. A Paradiplomacia e as Redes de Cidades não são temas comumente estudados, apesar de haver algumas exceções, como o trabalho publicado por André Aprígio (2000), intitulado “Paradiplomacia e Interdependência: as cidades como atores internacionais”. Assim, sendo preteridos em relação, por exemplo, aos estudos securitários ou relativos à política externa ou economia internacional. Além

disso, há poucos estudos sobre a CGLU e, por se tratar de um assunto muito recente, a localização da Agenda 2030 ainda é pouco citada entre os acadêmicos. Porém, por se tratar de uma problemática deveras interessante, trazer esse assunto para discussão é importante para o desenvolvimento da matéria.

A justificativa social encontra-se pautada no aumento do conhecimento da sociedade acerca de temas que envolvem suas cidades em um projeto tão grandioso como é o dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Poucas pessoas realmente têm conhecimento de que, a partir do nível local, suas cidades estão participando da tentativa de construção de um mundo diferenciado para as próximas gerações. É essencial que a sociedade participe, ou, ao menos tome conhecimento do que seus municípios estão fazendo em prol do futuro do nosso planeta.

A justificativa pessoal situa-se no imenso apreço da autora pelo tema da Paradiplomacia. O gosto pelo tema já existe desde a época da Graduação em Relações Internacionais, quando foi realizado um estágio na Coordenação de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, entre 2015 e 2017. Nesse momento, foi possível trazer para a prática os conceitos já desenvolvidos acerca da Paradiplomacia e da atuação internacional do nível local, principalmente através de Redes de Cidades – tais como a CGLU. Agora, com o objetivo de aprofundar ainda mais os conhecimentos sobre a temática, foi escolhido um Estudo de Caso mais complexo.

Referencial Teórico

Relativamente à Paradiplomacia e à atuação internacional do nível local, alguns materiais já foram escritos e desenvolvidos pelos mais diversos autores. Apesar de não ser um dos principais temas das Relações Internacionais, é possível encontrar boas referências bibliográficas e um estado da arte já bem consolidado.

A palavra “Paradiplomacia” foi utilizada pela primeira vez para descrever a ação internacional de atores não-centrais de um Estado em meados da década de 1980, por Panayotis Soldatos, da Universidade de Montreal. Essa definição, combinada com o conceito de “microdiplomacia”, cunhado por Ivo Duchaeck, da Universidade da Cidade de

Nova York, corresponde, atualmente, ao que é a Paradiplomacia. Alguns dos primeiros casos de internacionalização de entes subnacionais ocorreram na província de Quebec, no Canadá, e na comunidade autônoma da Catalunha, na Espanha (Ribeiro, 2009).

Os atores subnacionais encontram diferentes razões para praticar a Paradiplomacia. A primeira delas – e precursora – são as questões de identidade e nacionalismo de determinada região. Outra questão primordial é a ineficiência dos governos centrais para solucionar todas as demandas das unidades subnacionais. É natural que, caso não se consiga financiamento dentro do seu próprio país, os atores não-centrais recorrem a outros métodos, como a atuação internacional. Também há a Paradiplomacia de integração, quando cidades de uma determinada região ou pertencentes a um bloco econômico decidem se unir para fortalecer os laços entre seus países (Ribeiro, 2009).

A Paradiplomacia abrange, portanto, diversos tipos de atores, como as províncias, estados e regiões. Dentre eles, estão também as cidades, representantes do nível local nas RI. Os municípios se internacionalizam por diversos motivos, dentre eles a arrecadação de fundos, atração de investimentos e de turistas ou, até mesmo, para adquirir maior autonomia, com o propósito de afirmar sua identidade.

Segundo Borja e Castells (1996: 152):

As cidades adquirem cada dia mais, um forte protagonismo tanto na vida política como na vida econômica, social cultural e nos meios de comunicação. Pode-se falar das cidades como atores sociais complexos e de múltiplas dimensões.

Ou seja, é possível considerar que, atualmente, as cidades passam a ter mais importância, pois além de constituírem o nível mais próximo da sociedade, acumulam funções de variados âmbitos – social, político, cultural, econômico, ambiental.

A questão de legalidade da ação internacional se torna mais simples para as cidades do que para as unidades administrativas intermediárias, como os estados e regiões, pois justamente estão mais distantes do Estado Central. As temáticas geralmente tratadas pelas cidades no âmbito internacional são mais brandas, tais como meio ambiente, mobilidade urbana e democracia participativa. Esses temas dificilmente têm apoio do

Estado, seja por meio de políticas ou orçamento, por isso, muitas vezes, o próprio governo central apoia e encoraja as cidades a participarem de fóruns e financiamentos internacionais (Ribeiro, 2009).

A ação internacional das cidades é cada vez mais frequente, principalmente após alguns fóruns internacionais de cidades, como os que ocorreram em Paris (2015) e Quito (2016). A internacionalização das cidades pode ocorrer de diversas formas, sendo as principais delas o irmanamento de cidades, participar de Redes de Cidades, sediar grandes eventos internacionais ou exportar suas boas-práticas para outros locais. O irmanamento de cidades é a prática mais antiga de relacionamentos no nível local, trata-se de uma cooperação bilateral, na qual municípios com características semelhantes ou com algo em comum decidiam por partilhar experiências em áreas determinadas (Broto, 2017; Gambini, 2007).

Mais recentemente, as cidades passaram a cooperar de maneira multilateral. Os exemplos mais importantes dessa forma de cooperação são os fóruns ou pactos internacionais e as Redes de Cidades³. Os fóruns ou pactos constituem uma maneira menos habitual e menos formal de colaboração intercidades e são projetos em que um grupo de governos locais se une para realização de ações conectadas com um tema específico. Os pactos têm um termo de compromisso pelo qual, ao assinar, a cidade se compromete a verificar todas as suas atitudes em relação ao tema, assim como modificar todas as suas políticas que não estejam de acordo com o pacto firmado.

Já as Redes de Cidades são como Organizações Internacionais⁴, espaços abertos para debate entre diversos membros. Assim como as OIs, as redes podem ter uma temática específica ou ser mais abrangentes e constituídas por unidades internas que visam tratar sobre diferentes assuntos, podem também ser globais ou regionais. A principal diferença entre uma OI e uma Rede de Cidades é a natureza dos atores, enquanto

³ Algumas das principais Redes de Cidades em atuação são a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), a Mercocidades, o Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), a Associação Mundial das Grandes Metrôpoles (Metropolis) e o Grupo C40 de Grandes Cidades para a Liderança Climática (C40).

⁴ Cabe aqui ressaltar que, apesar de ambas serem espaços abertos para o diálogo, tratam-se de atores com características distintas. Enquanto as OIs são atores internacionais, as Redes de Cidades são atores transnacionais.

na primeira participam, basicamente, Estados, a segunda é composta por unidades de nível local e, por vezes, regional.

As Redes de Cidades têm alguns princípios essenciais, sendo o primeiro a cooperação no modelo horizontal, ou seja, “em sistema de cooperação e coordenação sem sobreposição de hierarquias ou poder” (Gambini, 2007: 21). Ademais, a colaboração entre as cidades deve ser descentralizada, que se caracteriza “pela busca de objetivos comuns através do diálogo conjunto entre os distintos atores regionais e internacionais na construção de iniciativas e projetos comuns para enfrentar as dificuldades dos espaços locais” (Prado, 2007: 6).

O conceito de “rede” foi expandido por Manuel Castells, em seu livro “Sociedade em Rede”. Para Castells, a sociedade tradicionalmente se organiza em redes, sendo que estas redes são de cooperação assimétrica – nunca todos os atores envolvidos terão os mesmos ônus e bônus ao participarem de uma rede – e que permitem trocas variadas, sendo elas de tecnologia, econômicas, de serviços e, até mesmo, de pessoas (Castells, 2000).

As Redes de Cidades, como já estipulado, podem ser mundiais ou regionais. Um bom exemplo de rede regional é a Mercocidades, composta por municípios dos países membros do Mercosul e em atividade desde 1995, com objetivo de fortalecer as relações entre as cidades e, inclusive, entre os países aos quais essas cidades pertencem.

A rede mundial mais conhecida na atualidade é a CGLU⁵, com membros de 140 países. A CGLU é, também, uma rede abrangente, que trata sobre muitos assuntos, separados por comitês. No entanto, existem redes que possuem um assunto específico, como o ICLEI (*International Council to Local Environmental Initiatives*). Como o próprio nome diz, é um espaço exclusivo para debates relativos ao meio ambiente.

Apesar do ônus econômico – há uma anuidade a ser paga para cada uma dessas redes – as cidades possuem variadas vantagens ao participar de Redes de Cidades, como, por exemplo, a aquisição de conhecimentos e tecnologias já desenvolvidos por outros governos locais, o aumento da influência externa e a possibilidade de ser reconhecida

⁵ <https://www.uclg.org/>

internacionalmente por alguma boa-prática já realizada no município. Ao participar de uma Rede de Cidades, portanto, o município acaba por aumentar sua área de influência, sem necessariamente ter que aumentar sua área física (Capello, 1999; Gambini, 2007; Prado, 2007).

Para bem explicitar o fenômeno da Paradiplomacia e a atuação das Redes de Cidades, foram selecionadas três correntes teóricas que, por analisarem diferentes níveis e fenômenos, acabam por se complementar. A primeira delas é o Construtivismo Social, que será o quadro teórico macro, e tem Alexander Wendt como um dos seus maiores expoentes. A teoria foca no impacto das crenças, identidades e discursos – principalmente das elites – como condicionante para a ação dos Estados. Há, também, a ideia de que os conceitos, tais como “poder” ou “anarquia” são frutos de construções sociais, o que leva Wendt a declarar que “A anarquia é o que os Estados fazem dela” (Wendt, 2014).

O segundo quadro teórico selecionado, de nível meso, é a Teoria da Interdependência Complexa, formulada em 1977 por Robert Keohane e Joseph Nye, em seu livro “Poder e Interdependência”. Esta teoria tem como princípios básicos a aceitação de demais atores como *players* relevantes no Sistema Internacional e a interdependência entre esses atores. Um *player* “dependente” é aquele que é afetado por forças externas e necessita destas para garantir a sua sobrevivência, sabendo-se disso, “interdependência” pode ser analisada, basicamente, como atores que possuem dependência mútua (Keohane; Nye, 2012).

O terceiro quadro teórico, que pretende analisar o nível micro, é a Teoria do Modelo de Rede. Tal modelo é percebido como útil para entender a Paradiplomacia e a ação das cidades não como um fenômeno de simples ações bilaterais, mas algo mais complexo, como é a atuação multilateral do nível local, no formato de Redes de Cidades. De acordo com Meijers (2007), o sistema de redes tem algumas características principais, tais como as relações não-hierárquicas e horizontais entre os membros.

Sendo as Redes de Cidades e nessa âmbito a CGLU, atores não-estatais, importa ressaltar o apoio teórico que também pretendemos buscar junto dos Estudos Transnacionais. As Redes de Cidades, enquanto atores transnacionais, desenvolvem formas muito importantes de Paradiplomacia, as quais muitas vezes acabam por se tornar complementares às ações diplomáticas dos Estados. De fato, a ação transnacional do nível

local, por tratar de assuntos mais soft (brandos) na ordem internacional, pode ser deveras benéfica para a atuação global dos Estados. Estes últimos com frequência encorajam a que seus níveis subnacional e local atuem na esfera internacional, com forma de contemplar mais temáticas debatidas globalmente e às quais de outro modo os Estados não teriam como responder de forma especializada e contínua. Esse fenómeno de trade-off entre Estado e atores transnacionais tem aliás merecido ampla atenção junto dos estudos transnacionais mais recentes (e.g. Abbott e Snidal, 2009; Abbott e Hale, 2014; Hale e Roger, 2014).

Assim, através dos Estudos Transnacionais, é possível entender a ação dessas entidades não-estatais, seja na forma de paradiplomacia, seja até em formas muito mais complexas de autorregulação e de governança.

Problemática: a CGLU e a Agenda 2030

Especificamente, a temática da CGLU e a localização da Agenda 2030, por ser muito recente, ainda não foi trabalhada de maneira aprofundada na academia. Por esse motivo, o tema foi selecionado como a problemática principal da pesquisa, correspondendo a um Estudo de Caso focado em apresentar os principais tópicos já desenvolvidos pelo eixo de trabalho da CGLU em conjunto com as Nações Unidas.

A CGLU é a maior Rede de Cidades em atividade atualmente, tendo nascido da fusão da Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU) e da União Internacional de Autoridades Locais (IULA), em 2004. A rede tem sede na cidade de Barcelona, uma das cidades que mais impulsionou a criação da CGLU, além de ter tradição na prática da Paradiplomacia. A rede possui diversos projetos para integrar cidades e para facilitar a comunicação entre o nível local e o nível supranacional, como é o caso do Projeto de Aplicação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas nos municípios (UCLG, 2018).

A rede cumpre o papel de rede internacional de cidades, que trata de diversas temáticas. Alguns dos seus principais objetivos são o reforço do papel do nível local nas discussões internacionais, a mobilização dos atores locais para que busquem o

desenvolvimento e compartilhem as boas-práticas já realizadas com as demais cidades do grupo e a promoção de inovação e tecnologias para o benefício do nível local (UCLG⁶).

A CGLU resulta da integração de duas outras grandes Redes de Cidades, em 2004. Nesse mesmo ano, foi realizada uma cúpula em Barcelona para definir a visão e missão da entidade. Ficou estabelecido, então, que a rede comitês específicos para diferentes temáticas, tais como Direitos Humanos, mobilidade urbana e mudanças climáticas. Ademais, a CGLU está presente em 140 dos 193 países formalmente reconhecidos pelas Nações Unidas, ou seja, existe bastante representatividade nos fóruns de discussão, o que torna o ambiente mais propício para a realização de parcerias (UCLG⁶).

A rede é composta por uma estrutura com presidência e vice-presidência, sendo que estes são eleitos para mandatos de um ano – podendo ser eleitos para até mais dois mandatos consecutivos. Além disso, a CGLU possui um Conselho Mundial, responsável pela realização das políticas da rede e pela eleição dos Presidentes e Vice-Presidentes, e um Bureau Executivo, que tem como trabalho a execução das decisões propostas pelo Conselho. O Conselho é composto por todas as cidades membros da CGLU, enquanto o Bureau Executivo conta apenas com a participação dos representantes de 115 cidades-membro (UCLG⁶).

Os encontros das entidades de nível local, tanto para o Conselho, quanto para o Bureau, acontecem em eventos oficiais da CGLU, que levam o mesmo nome dos órgãos. Tais cerimônias ocorrem anualmente, em diferentes cidades-membro, O último Bureau Executivo, já em 2019, ocorreu em Montevideú, entre os dias 4 e 6 de abril. Já o Conselho Mundial de 2018 aconteceu em Madri, de 5 a 8 de novembro. Existem, também, outros eventos e congressos menores, que lidam com temas específicos, como a Cúpula da Cultura, que ocorreu simultaneamente com o Bureau Executivo, porém em Buenos Aires, na Argentina, para que o deslocamento dos participantes fosse facilitado (UCLG⁶).

É possível citar diversas cidades participantes da rede, por se tratar de uma das maiores e mais inclusivas. Na África, algumas das mais atuantes são Rabat (Marrocos), Túnis (Tunísia) e Joanesburgo (África do Sul). Já na Ásia, pode-se citar Pequim (China), Kazan (Rússia) e Astana (Cazaquistão). Na Europa, além da cidade-sede Barcelona

⁶ <https://www.uclg.org/en/organisation/about>

(Espanha), são bastante ativas Paris (França) e a região da Emília Romana (Itália). Nas Américas, Porto Alegre (Brasil), Rosário (Argentina) e Montevideu (Uruguai) (UCLG⁷).

Segundo o documento de Prioridades Estratégicas da rede para o período entre 2016 e 2022, as temáticas principais são relacionadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável lançados pelas Nações Unidas. A CGLU vem priorizando os objetivos 6, sobre consumo de água potável, 7, sobre acesso a energias renováveis, e 12, sobre produção e consumo sustentáveis. Além disso, há prioridades que sempre estão no escopo da rede, tais como o respeito aos Direitos Humanos e a igualdade de gênero (UCLG, 2017).

Então, a temática mais relevante para os próximos três anos de atividades da rede é relativa ao processo de “localização” da Agenda 2030 da ONU, ou seja, trazer os desafios e oportunidades dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para o nível local. Para isso, a CGLU desenvolveu um eixo de trabalho que tem diversas missões, dentre elas a conscientização das cidades para a importância dos ODSs, para o auxílio a implementação desses objetivos e para o monitoramento das iniciativas (UCLG, 2018).

A CGLU desenvolveu, portanto, uma parceria próxima com as Nações Unidas, com o objetivo de facilitar o alcance dos ODSs. É importante para a ONU atingir o nível local, sendo que a existência e presença da CGLU apenas facilita o processo de aproximação do nível internacional da maior Organização Internacional em atividade, com as cidades, que são a forma de governo mais próxima da sociedade civil.

Os ODSs foram lançados pela ONU para substituir os Objetivos do Milênio a partir de 2015, como parte da Agenda 2030 – ou seja, tais objetivos devem ser cumpridos em 15 anos. O nome “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” foi selecionado por pensar-se que há extrema necessidade de praticarmos a sustentabilidade (econômica, social, mas sobretudo ambiental) no mundo, antes que este entre em colapso. São 17 diferentes objetivos, conforme as Nações Unidas⁸:

1. Erradicar a pobreza;
2. Erradicar a fome;
3. Saúde de qualidade;

⁷ <https://www.uclg.org/en/organisation/about>

⁸ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

4. Educação de qualidade;
5. Igualdade de gênero;
6. Água e saneamento potável;
7. Energias renováveis e acessíveis;
8. Trabalho digno e crescimento econômico;
9. Indústria, inovação e infraestruturas;
10. Reduzir as desigualdades;
11. Cidades e comunidades sustentáveis;
12. Produção e consumo sustentáveis;
13. Ação climática;
14. Proteger a vida marinha;
15. Proteger a vida terrestre;
16. Paz, justiça e instituições eficazes; e
17. Parcerias para a implementação dos objetivos.

Ademais, os ODSs estão divididos em quatro frentes, sendo elas a cultural (ODS 16), a econômica (ODSs 2, 3, 8, 9, 10 e 11), a ambiental (ODSs 6, 7, 12, 13 e 15) e a social (ODSs 1, 4, 5, 8, 10, 11 e 17). Cabe ressaltar que alguns objetivos correspondem a mais de uma das frentes estabelecidas (Sachs, 2012; UCLG, 2018; United Nations⁹).

Apesar de serem considerados como a continuação dos Objetivos do Milênio, há, segundo Sachs (2012), algumas modificações e melhorias que foram realizadas. Entre elas: o estabelecimento de metas claras para datas intermediárias, ou seja, antes de 2030, o melhor tratamento de dados, para não ficarem ultrapassados, o engajamento do setor privado desde o início do processo e o apoio da sociedade civil em iniciativas locais, tais como projetos de redução de emissão de CO₂ ou de implantação de energias renováveis.

Segundo Sassen (2010: 73), as cidades:

(...) são fundamentais para redes intercidades emergentes que envolvem uma ampla gama de atores (ONGs, governos formais urbanos, ativistas informais, empresas multinacionais e imigrantes) que potencialmente poderiam funcionar como uma infraestrutura política para enfrentar alguns desses desafios de governança global.¹⁰

⁹ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

¹⁰ Todas as citações que eram originárias de língua estrangeira foram traduzidas para o Português.

Ou seja, a emergência das Redes de Cidades pode auxiliar a resolver alguns desafios globais, tais como os ODSs. Segundo a autora, as cidades estão, portanto, no centro do desenvolvimento sustentável, por se encontrarem mais próximas da sociedade, captando melhor o que esta precisa e de fato está fazendo em prol do meio ambiente. Além disso, a cidade está mais exposta a questões como insalubridade da água ou falta de energia – o que figura mais uma motivação para auxiliarem as Nações Unidas.

Antes mesmo do anúncio formal do lançamento dos ODSs e da Agenda 2030, em 2015, as Nações Unidas organizaram, em conjunto com o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), uma conferência chamada “Global Taskforce of Local and Regional Governments”. Esse encontro foi realizado para perceber quais as reais capacidades dos níveis local e regional de auxiliarem a ONU a atingirem os ODSs, onde a CGLU teve papel consultivo deveras importante (UCLG¹¹).

A partir daí, foi sendo desenvolvido o eixo de trabalho da CGLU para apoiar as Nações Unidas na implementação dos ODSs. A missão principal é promover, apoiar e monitorar a ação local para atingir os objetivos – diversas cidades já estão, inclusive, revisando seus planos e estratégias para garantir a adaptação aos ODSs. É necessário, então, “localizar” a Agenda 2030, para torna-la mais efetiva.

De acordo com a CGLU¹¹:

‘Localização ’significa levar em conta os contextos, desafios, oportunidades e governos subnacionais em todos os estágios da Agenda, desde a definição de metas e objetivos até a determinação dos meios de implementação e o uso dos indicadores para monitorar o progresso.

Além disso, a própria rede fornece a principal razão para realizar essa “localização”. Os Objetivos do Milênio nunca recorreram aos níveis regional e local e isso é considerado como uma das maiores fraquezas e razões para que não tenha sido possível atingir as metas estabelecidas até o ano de 2015. É importante que cada nível de governo, e também

¹¹ https://www.uclg.org/sites/default/files/uclg_y_los_sdg-web.pdf

o nível supranacional onde existente, tenha responsabilidades distintas, de modo a complementarem ações num contexto de governança multinível, realizando assim os objetivos com maior eficácia (UCLG¹²).

A CLGU tem como foco nesse projeto, o ODS 11 centrado na construção de cidades e de comunidades sustentáveis. Todavia, os ODSs 6, 7, 12 e 15 também são relevantes para que as cidades de fato possam atingir o objetivo principal. Algumas ferramentas de apoio foram criadas pela rede de modo a alcançar e monitorar os ODSs no nível local. Um deles é o Train of Trainers (ToT), com o qual a CGLU capacitou especialistas em 15 países para que realizassem treinamentos em cidades que demonstrassem interesse pela “localização” da Agenda 2030. Também foi criado o UCLG Local4Action Hub, uma iniciativa que visa facilitar a conexão da rede com o nível local para implementação dos ODSs (UCLG, 2017).

Metodologia

As definições metodológicas são deveras importantes para o prosseguimento de um estudo científico. No que concerne ao presente trabalho, este terá um cunho teórico-empírico e uma vertente de pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa, que incluirá uma componente de descrição e de análise de dados pré-existentes (resultantes da exploração de fontes primárias e secundárias), terá num estudo de caso específico o palco privilegiado de recolha de dados que serão verificados em confronto com a nossa pergunta de partida, que recordamos é a seguinte: “De que forma as práticas de Paradiplomacia participam na concretização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável?”. Dito de outro modo, será através da compreensão da dinâmica de uma entidade como a CGLU, e mais em concreto da dinâmica da sua Paradiplomacia, que procuraremos verificar se e de que modo os objetivos de desenvolvimento sustentável são equacionados nas estratégias locais, ficando assim mais próximos do seu sucesso. O estudo de caso será feito pela observação de dados recolhidos relativos à ação da CGLU e, também, da ONU-Habitat.

Tal como já afirmamos, a presente pesquisa será de carácter teórico-empírico, que

¹² https://www.uclg.org/sites/default/files/uclg_y_los_sdg-web.pdf

busca, através de um estudo de caso, confrontar a realidade com o quadro teórico eleito, a fim de verificar quais resultados a realidade traz, corroborando ou não a ideia inicial de que o nível local e a dinâmica transnacional da Paradiplomacia contribuem para a concretização dos ODSs. Busca-se, portanto, a explicação de um fato, fenômeno ou evento a partir de uma teoria. A vertente de pesquisa qualitativa é aquela que, segundo Cajueiro (pp. 23, 2012) e Lira (pp. 26, 2014), diferentemente da pesquisa quantitativa, não utiliza dados estatísticos, para obter seus resultados. Ambos destacam, também, que as pesquisas serão, por sua vez, mais descritivas, e analisarão fenômenos sociais que “vão além do quantificar e medir”. A pesquisa qualitativa mede por assim dizer a “qualidade” dos dados apurados, portanto deve-se ter um cuidado maior na seleção das informações a serem apresentadas no trabalho, sendo a necessidade de vigilância permanente sobre a subjetividade do investigador muito pertinente.

A análise do conteúdo pesquisado pode ser feita por meio de fichamentos, resumos ou esquemas, visto que deve haver uma descrição densa da temática selecionada pelo pesquisador. A partir dessa avaliação, pode-se concluir que o trabalho corrente será feito, sobretudo, a partir de dados qualitativos de pesquisa, visto que não serão utilizados quaisquer instrumentos de investigação estatística, visando enumerar e mensurar resultados a partir de dados numéricos. Analisar-se-ão dados qualitativos de documentos, livros e artigos científicos sobre a temática das cidades no âmbito das Relações Internacionais.

O principal método de pesquisa utilizado nas ciências humanas e sociais, segundo Gil (pp. 37, 2010), é o estudo de caso. Tal método de pesquisa consiste no estudo aprofundado de um caso, para que depois seja então possível a compreensão de outros casos e, eventualmente, partir para um trabalho comparativo. Contudo, os dados de um estudo de caso dificilmente podem ser tidos como generalizáveis no contexto de um estudo comparativo. Esse tipo de metodologia tem algumas vantagens e desvantagens. No primeiro grupo, se encontram os fatos em que são descritas ações da vida real, que reproduzem muito bem o contexto em que estão inseridas e que geram interesse da sociedade – não só da academia. Já do lado das possíveis desvantagens, podemos encontrar o risco de alguma falta de rigor metodológico e a tal dificuldade de generalização de resultados dentro das ciências sociais.

Cajueiro (2012: 22) discute a existência de três tipos de estudo de caso diferenciados. O primeiro é o estudo de caso descritivo, que procura apenas apresentar um caso em detalhe. O segundo é o estudo de caso interpretativo, que visa interpretar os dados, buscando classificar as informações dentro do fenômeno abordado. O terceiro é o estudo de caso avaliativo, que é o conjunto dos dois anteriores, descrever e interpretar. A presente pesquisa configura, de fato, um estudo de caso avaliativo, que pretende exemplificar a importância das Redes de Cidades, principalmente da CGLU, nas Relações Internacionais, e interpretar os dados do eixo de trabalho em conjunto com as Nações Unidas.

As técnicas de pesquisa são os principais meios de coletas de dados. Nas ciências humanas, o mais comum são as pesquisas documentais e bibliográficas. As pesquisas documentais são baseadas em fontes de natureza primária ou secundária e, segundo Gil (pp. 30, 2010), “vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação etc.”. O significado principal de “natureza primária” desses documentos é de que não foram editados, são, portanto, originais. As fontes documentais podem ser divididas em escritas ou não escritas – escritas, como atas ou cartas, e não escritas, como fotografias ou vídeos – em primárias ou secundárias e em contemporâneas ou retrospectivas.

Nesse trabalho específico, será realizada a análise de discursos e de documentos oficiais da CGLU, que são relevantes para o correto entendimento das funções da rede, assim como do eixo de trabalho relativo aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Ademais, serão realizadas entrevistas qualitativas com funcionários da CGLU e, também, de uma ou mais prefeituras de cidades que participem ativamente do eixo de trabalho supracitado, com o fim de compreender melhor o andamento da situação em questão.

Outra técnica de pesquisa que é essencial em quase todas as áreas de estudo é a pesquisa bibliográfica. Tal técnica tem por base, segundo Marconi e Lakatos (2012: 57), “toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc.”. Ou seja, deve-se fazer uma revisão sobre grande parte daquilo que já foi escrito e publicado sobre a temática selecionada para a pesquisa.

Gil (pp. 30, 2010) cita, em seu livro “Como Elaborar Projetos de Pesquisa”, que a grande vantagem de se utilizar pesquisa bibliográfica diz respeito ao fato de que há uma impossibilidade de, por exemplo, se percorrer diversas cidades do mundo para a obtenção de dados específicos sobre o tema da presente pesquisa, portanto a bibliografia existente sobre o assunto é essencial para que a autora possa ter acesso às informações necessárias. A desvantagem, porém, é que os dados, muitas vezes, são processados de maneira equivocada e, por isso, é preciso ser cuidadoso na seleção das fontes.

Na presente pesquisa, se utiliza a técnica de pesquisa bibliográfica. Há a revisão de diversos tipos de textos, dentre eles livros, artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado. A análise dessas obras é a base do estudo sobre a Paradiplomacia e as Redes de Cidades, pois, como mencionado no parágrafo anterior, não há como ter acesso aos dados necessários que não por meio de trabalhos realizados por outros autores.

Este trabalho estará dividido, com a finalidade de ser melhor compreendido, em seis partes, sendo a primeira essa breve introdução sobre o conteúdo abordado, sobre os quadros teóricos que melhor explicam a temática da pesquisa e sobre a metodologia aplicada, a fim de obter os resultados desejados.

O segundo capítulo trata do principal conceito do trabalho: a Paradiplomacia e, também, sobre as teorias que auxiliam na explicação desse fenômeno das Relações Internacionais.

O terceiro capítulo versa sobre as Redes de Cidades, suas particularidades e características, além de descrever mais a fundo as funções da CGLU, rede que é o foco desse trabalho.

O quarto capítulo está dedicado aos Objetivos do Milênio e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, assunto importante para compreensão do estudo de caso.

O quinto capítulo é o núcleo da pesquisa: o Estudo de Caso. A partir de seus subcapítulos, que abordam a Localização da Agenda 2030, a implementação dos ODSs no nível local, os Departamentos de Trabalho da CGLU envolvidos com a localização, os progressos já alcançados nas diversas regiões que integram a rede e as perspectivas para

o futuro, é possível compreender melhor os conceitos tratados anteriormente e a relevância da Paradiplomacia e das Redes de Cidades para as Nações Unidas nesse projeto tão relevante.

Por último, teremos as considerações finais sobre aquilo que foi discutido na totalidade da pesquisa.

2. A PARADIPLOMACIA

Como já mencionado, o termo “Paradiplomacia” surgiu quando em meados da década de 1980, Panayotis Soldatos da Universidade de Montreal, utilizou-se desse termo para descrever a atuação internacional de entidades não-estatais, estando ou não em conformidade com a política externa nacional. A definição de Soldatos, combinada com o conceito de “microdiplomacia”, utilizado por Ivo Duchaeck, pesquisador da City University of New York, definem, atualmente, o que é a Paradiplomacia¹³.

Há, entretanto, outras definições para “Paradiplomacia”, como se verifica em Der Derian, (1987) que defendia que o termo poderia se referir à diplomacia exercida por qualquer ente não-estatal no sistema internacional, tais como as organizações internacionais, as ONGs e empresas multinacionais. Essa tese, no entanto, fará uso da significação atribuída por Soldatos e Duchaeck, visando especialmente as relações transnacionais dos entes subnacionais, como sejam as cidades e as regiões.

Como já mencionado, o termo “Paradiplomacia” surgiu quando Panayotis Soldatos, da Universidade de Montreal, em meados da década de 1980, utilizou-se desse termo para descrever a atuação internacional de entes não-centrais de um Estado-Nação, estando ou não em conformidade com a política externa nacional. A definição de Soldatos, combinada com o conceito de “microdiplomacia”, utilizado por Ivo Duchaeck, pesquisador da City University of New York, definem, atualmente, o que é a Paradiplomacia.

Há, entretanto, outras definições para “Paradiplomacia”, pode-se exemplificar com o significado atribuído a palavra por Der Derian, em 1987, que defendia que o termo poderia se referir à diplomacia exercida por qualquer ente não-estatal no sistema internacional, tais como as organizações internacionais, ONGs e empresas multinacionais. Essa tese, no entanto, fará uso da significação atribuída por Soldatos e Duchaeck, visando, especialmente, às Relações Internacionais dos entes subnacionais, como cidades e

¹³ É importante ressaltar que, em suas primeiras utilizações, o termo ainda não estava conectado com os Estudos Transnacionais. Entendia-se a atuação extra estatal apenas no plano internacional. Atualmente, é difícil não conectarmos a Paradiplomacia e a atuação dos entes subnacionais sem levarmos em consideração o universo transnacional.

regiões.

Para melhor compreensão do aparecimento e desenvolvimento da Paradiplomacia, precisamos levar em consideração o contexto mundial no qual o fenômeno iniciou a sua ascensão rápida. É necessário referir, também, os principais motivos pelos quais os atores não-centrais intensificaram sua atuação no Sistema Internacional.

2.1. Sinônimos e Definições

O conceito de Paradiplomacia, como já pormenorizado, apareceu em meados da década de 1980, em uma conjuntura mundial bipolar, com dois grandes polos de poder mundial, que podemos designar, quer ideológica, quer económica e culturalmente, de capitalista vs. socialista. O progresso do fenômeno, no entanto, intensificou-se a partir dos anos 1990, finda a bipolaridade e iniciada uma situação multipolar e globalizada. O poder foi então redistribuído e houve maior encorajamento à redemocratização de diversos países, sobretudo na América Latina e no Leste Europeu. A democracia acarretou, da mesma forma, em mais liberdade¹⁴ nas sociedades destes países, o que possibilitou a ascensão de novos *players* no Sistema Internacional.

Convém, todavia, clarificar que não existe unanimidade na compreensão deste conceito de Paradiplomacia, e na verdade, este tem-se confrontado com diversas propostas de interpretação. Assim, de acordo com Zeraoui (2016:16), faz-se referência à “diplomacia paralela, diplomacia pública, diplomacia convergente, microdiplomacia, protodiplomacia e Paradiplomacia identitária” como sendo expressões de significado equivalente. Já López-Ramírez et al (2014: 191) cita ainda mais expressões com o significado equivalente, tais como:

(...) ação exterior das coletividades locais, ação estrangeira e atividades

¹⁴ Cabe aqui destacar que um país precisa ser necessariamente democrático para ser um player relevante nas RI – a exemplo da Rússia e da China – mas, com a onda de democratização que ocorreu nos anos 1980 e 1990, principalmente na América Latina e no Leste Europeu, diversos players passaram a atuar internacionalmente, incluindo os existentes nos níveis subnacional e local, fruto não apenas dos sistemas político-administrativos descentralizados dos seus Estados, mas também da entrada destes no universo dos regimes democráticos.

promocionais dos governos não-centrais, relações internacionais dos governos não-centrais, política externa das coletividades locais, Paradiplomacia, assuntos internacionais dos governos locais, diplomacia federativa, cooperação descentralizada, gestão internacional municipal e dimensão internacional dos governos locais.

A etimologia da palavra Paradiplomacia também é curiosa. De acordo com Jackson (2017), o prefixo “para” significa algo paralelo, complementar e, às vezes, inclusive conflitante com a “macro” diplomacia.

O conceito estrito de Paradiplomacia é, pois, motivo de controvérsias. Alguns autores afirmam que ela trata apenas das relações entre os entes subnacionais; outros autores argumentam que a Paradiplomacia é todo o ato de diplomacia praticado por algum ente não-estatal. Segundo Souza et al (2009: 450), a Paradiplomacia:

Consiste na direção, regulação e manutenção das relações entre grupos internacionais através da negociação, da conversação, do respeito, da compreensão, do discernimento, da percepção antecipada de interesses e da direção ética, obtendo a constatação, de maneira antecipada e fazendo o respectivo esclarecimento de uma possível conduta de “adquirir vantagens”, “obter apropriações indevidas” ou “deixar de cumprir acordos em algum momento futuro”. Se procura estudar tais acordos de forma lúcida e com discernimento, observando o caráter multidimensional de todos os grupos de interesse.

A chegada de mais liberdade e democracia, traduziu-se na chegada de mais poder (maiores responsabilidades, diríamos) para diversos atores do Sistema Internacional se incorporarem na dinâmica das Relações Internacionais, em conjunto com os Estados. O espaço internacional deixa de ser cada vez menos o pelouro quase excessivo de estados e de organizações internacionais representantes de estados, para ser um universo povoado por uma miríade de atores, emergindo e atuando a múltiplos níveis, desde o local ao global.

“Ator”, por definição, é aquele que tem a capacidade de impulsionar recursos com o fim de alcançar suas metas, e a competência de influenciar e exercer poder sobre outros players. As Organizações Internacionais, como a ONU e todas as agências dentro

de seu espectro, as ONGs, como o Greenpeace, as empresas multinacionais e, até mesmo, os entes não-centrais passaram a ter mais poder e influência na esfera global. O crescimento da relevância desses novos atores não ocorreu somente pela amplificação dos governos democráticos e, conseqüentemente, pela liberdade adquirida, mas também pelas exigências demandadas por cada sociedade singular, dentro de seus Estados, e pela Sociedade Internacional.

Essas exigências passaram a ser mais frequentes com a diversificação das temáticas debatidas no âmbito internacional. Antes do final da bipolaridade, os temas discutidos no Sistema Internacional se concentravam, basicamente, nas questões de segurança e defesa. A partir do início dos anos 1990, os temas passaram a se multiplicar e novas preocupações foram surgindo ou se intensificando, tais como as questões atinentes aos direitos humanos, à preservação do meio ambiente e aos movimentos sociais. Levando isso em consideração, pode-se concluir que um país, por mais desenvolvido e estruturado que seja, não é capaz de lidar de forma plena com todas as questões impostas pela sociedade, em todos os seus níveis de organização político-administrativa. Por esse motivo, é mais lógico que tais temáticas sejam geridas pelos governos locais, de forma a serem melhor tratadas, numa lógica de proximidade ao cidadão e ao seu cotidiano na polis moderna.

A diferença entre o 'interno' e o 'externo', o espaço de política nacional ou doméstica na expressão anglo-saxónica, e o espaço internacional, foi sempre definida com cautela. De facto, durante toda a modernidade do Estado nacional, a sua consciência sobre o que era e não era da sua alçada exclusiva, estava não só muito vincada, como era favorecida pela própria dinâmica da vida política. Contudo, a globalização veio para tornar mais complexo o que outrora parecia uma fronteira nítida entre política interna e política externa, quer pela natureza de determinados assuntos (como as questões ambientais que claramente ultrapassam fronteiras nacionais e exigem abordagens interdisciplinares globais), quer pela proliferação de diversos atores transacionais, como as multinacionais, as ONGs, as diásporas em conexão estreita com os estados. E da mesma forma, assuntos que outrora pareciam ser apenas locais, passaram a ser globais e vice-versa. Pensemos no impacto dos fluxos migratórios internacionais sobre as cidades, ou no impacto da gestão de recursos hídricos feito pelas metrópoles a nível local

sobre a qualidade do meio ambiente a nível global. As interconexões são evidentes e cunharam a expressão (algo controversa do ponto de vista da sua integridade metodológica para efeito académicos) de ‘glocal’.

A influência, o impacto, a interconexão, todas as formas de relação entre fenómenos sociais de diferentes escalas, passam a ser vistas com outros olhos, já que algo que acontece em uma pequena vila do interior do Brasil pode ter destaque em uma grande metrópole de outro país na Europa ou na Ásia. Portanto, segundo Gustavo de Lima Cezário, no livro *Atuação Global Municipal – Dimensões e Institucionalização* (2011, pp. 33), é necessário que todos estejam cientes de que o doméstico e o internacional, hoje, compõem um ambiente único, em que se constrói a comunidade internacional.

Entretanto, tudo isso é relevante, na medida em que nos fornece o cenário de fundo em que assistimos à crescente relevância da Paradiplomacia como linguagem de poder e de negociação de entidades sub-estatais num nível que outrora estaria reservado à expressão da soberania externa dos Estados no âmbito das regras clássicas do Direito Internacional Público.

A Paradiplomacia se tornou mais reconhecida a partir de dois grandes exemplos mundiais, sendo eles a Província de Quebec no Canadá, e a Região Autónoma da Catalunha em Espanha. Nos dois casos, há questões complexas de identidade etno-linguística e (mais controversamente) nacional envolvidas, pois ambas as regiões não se sentem historicamente parte da cultura dominante praticada pelo seu país central. Sabendo disso, é possível considerar o nacionalismo¹⁵ como o primeiro dos motivos para a internacionalização de atores não-centrais, subnacionais. Nestes dois casos, tanto o Quebec quanto a Catalunha almejavam a existência de uma política externa diferenciada daquela praticada por seus Estados. No entanto, não é possível considerar a Paradiplomacia como uma forma de divisão dos Estados Unitários, posto que essas regiões já expressavam o desejo de se tornarem independentes muito antes de aderirem a esta ideia. Por esta razão, os limites para a Paradiplomacia dependem do carácter das

¹⁵ De ressaltar, porém, que o termo ‘nacionalismo’ pode ser interpretado de diversas maneiras dentro dos espectros da Sociologia, da Ciência Política, das Relações Internacionais e da História, sendo que nem todos os estudiosos concordam que os dois casos apreciados (Quebec e Catalunha) sejam, de fato, casos de nacionalismo.

relações entre o Governo Central e o ente subnacional (Zeraoui, 2016). Assim, e de uma forma mais simplificada, diríamos que qualquer entidade subnacional com algum nível de autonomia política e financeira, pode praticar a Paradiplomacia sem que esta em si esteja diretamente ligada a uma intencionalidade de separatismo político e isso deve aqui ficar bem claro.

Os governos regionais e locais possuem, portanto, razões específicas para recorrerem à Paradiplomacia como instrumento de desenvolvimento. A primeira delas já foi enunciada acima e poderá de facto decorrer da busca por identidade própria. Entretanto, existem diversos outros motivos, talvez bem mais frequentes que o primeiro, que devem ser considerados nessa questão. Um deles é o fato de que a economia está globalizada, e, conseqüentemente, quem não adere à globalização, acaba ficando em desvantagem – tanto no âmbito de Estados quanto no de governos não-centrais. A globalização das comunicações foi um fator que, além de ter impulsionado o crescimento da Paradiplomacia, gerou uma motivação para que outros governos locais explorassem as Relações Internacionais, já que, observando seus semelhantes atuando internacionalmente, decidem que é possível fazê-lo também. Ademais, a intensificação da atuação dos entes subnacionais dá-se, também, pela criação de diversas secretarias, coordenações e direções de Relações Internacionais nos principais municípios, com o objetivo de encarar os desafios da internacionalização, a fim de arrecadar investimentos, partilhar e investir em boas-práticas de gestão de recursos (López-Ramírez et al, 2014) entre outras motivações.

A incapacidade ou, até mesmo, a omissão dos governos dos países é, igualmente, um motivo para que se iniciem atividades paradiplomáticas. Quando as políticas ou investimentos de um Governo Federal já não se fazem suficientes para responder às crescentes demandas dos municípios ou dos estados federados, é natural que estes busquem outras vias para adquirir o desenvolvimento necessário, seja ele político, social ou econômico. A inexistência de uma cooperação eficiente entre o governo do país e as cidades, por exemplo, em matéria de preservação ambiental, pode também ocasionar na prática de Paradiplomacia, buscando assim em cidades que sejam semelhantes (em número de habitantes, estrutura urbana, relevo ou vegetação) colaboração para atingir os objetivos ambientais. Por diversas vezes, de acordo com os Estudos Transnacionais,

os próprios Estados reconhecem-se como incapazes de exercer determinadas funções e, por isso, aprovam as práticas paradiplomáticas (Jackson, 2017).

A Paradiplomacia ajuda, também, na atração de investimentos para os governos locais. Fazer com que a cidade ou estado seja visível para os investidores é matéria de grande relevância para os governos locais. Dessa maneira, é possível que seja empregado capital, o que favorece o desenvolvimento. Essa visibilidade pode acontecer por muitos meios, como, por exemplo, sendo sede de algum evento internacional de grande ou médio porte, investindo em atrações turísticas que possam aumentar o número de visitantes na cidade, utilizando propagandas de alguma boa prática existente na cidade ou região ou, até mesmo, fazendo uso das redes sociais para divulgar os pontos positivos do local. Os investimentos podem ter diversas formas, podendo vir como apoio financeiro para construção de alguma infraestrutura necessária, a instalação de alguma grande empresa - o que acaba por gerar empregos diretos e indiretos – ou subsídio para políticas sociais já iniciadas ou a serem introduzidas na região.

Dentro do tema macro da Paradiplomacia existem algumas classificações, primeiramente, com relação às ações que são executadas pelos governos locais, podendo ser elas: a) clássica; b) de integração; e c) identitária. A primeira abrange as ações mais tradicionais de diplomacia, como a cooperação técnica e econômica e ações de marketing para atração de turistas. A segunda é o desenvolvimento da Paradiplomacia em rede, criando associações de governança cooperativa para que a integração da região em que está inserida aumente, efetivamente. O intercâmbio de estudantes e trabalhadores e políticas voltadas para a cultura e o lazer são formas de ação dentro da Paradiplomacia de integração. A última tende ao nacionalismo, que busca o reconhecimento e o apoio de outros entes subnacionais e, até mesmo, de Estados, para que um dia possam, enfim, firmar sua independência (Ribeiro, 2009).

Outra classificação possível tem relação com a esfera internacional na qual o governo local visa ter atuação. É possível enumerar: a) regional transfronteiriça; b) microdiplomaciátransregional; e c) global. A regional transfronteiriça é aquela em que as cidades ou regiões possuem uma fronteira comum, como é o caso de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai). Esses municípios buscam, usualmente, o desenvolvimento mútuo e conjunto, principalmente pelo trânsito intenso de pessoas, de

uma cidade para a outra.

Na micro diplomacia transregional, os governos locais não possuem uma fronteira compartilhada, no entanto os países aos quais pertencem, sim, e, por esse motivo, utilizam-se da Paradiplomacia com objetivo de fortalecer o contato e de desenvolver a região. A Paradiplomacia global é aquela em que não há ligações territoriais entre os governos não-centrais e nem entre seus Estados, mas em que, da mesma forma, há o intuito de cooperar (Ribeiro, 2009).

As classificações explicitadas anteriormente não são necessariamente excludentes, posto que é possível que um governo local se utilize de Paradiplomacia tanto transfronteiriça, quanto transregional. Pode se, também, que um município ou estado pratique a Paradiplomacia de integração regional e identitária, ao mesmo tempo. O que acontece é um planejamento estratégico dentro dos governos locais, de modo a estabelecer priorização para definir qual das categorias deve ser mais utilizada.

Existem distinções ente a Paradiplomacia praticada pelas cidades e pelas regiões – tais como os estados ou províncias. A política externa praticada por regiões é, segundo Ribeiro (2009: 38), mais limitada, por serem as regiões mais próximas do governo central. O foco da atuação internacional das regiões é, principalmente, econômico e comercial, visando à atração de investimentos para o governo local. Por isso, a preferência geralmente é por cooperações bilaterais, ao invés de redes de cooperação. A tendência é que seja uma política externa mais duradoura e alinhada com o governo central.

A Paradiplomacia exercida pelos municípios, no entanto, desfruta de um maior grau de liberdade, já que é mais distante do governo central. As temáticas mais relevantes tratadas pelas cidades são as sociais e culturais, que visam, em sua maioria, ao desenvolvimento e ao bem-estar das comunidades. A cooperação por meio de redes de cidades é uma das maneiras mais efetivas de formação de alianças no nível subnacional. Entretanto, as cooperações bilaterais também são bastante frequentes e contribuem, por exemplo, para o aprendizado de boas práticas de uma cidade parceira.

A “diplomacia” dos municípios não necessariamente é alinhada com o governo central, muito pelo fato de tratarem de temas deveras distantes. Enquanto as cidades utilizam-se mais de assuntos brandos, os Estados centram-se nas questões mais estritas

da política e da economia. Isso é confirmado por Sassen (2010: 74), que diz que “mais do que os Estados-nação, as cidades serão forçadas para a linha de frente pelo aquecimento global, pela insegurança energética e hídrica e por outros desafios ambientais”.

A diminuição da soberania nacional tem sido uma das principais críticas enfrentada pelos defensores da Paradiplomacia, sobretudo na década de 1990. Diversos estudiosos consideraram que a atuação internacional de entes não-centrais de um país acabaria por reduzir a importância deste no cenário internacional (e.g. Korbin, 1999). Entretanto, isso não condiz com aquilo apresentado por autores como Ribeiro (2009), posto que as ações internacionais dos governos locais auxiliam a contemplar seus objetivos, sejam eles de ordem econômica ou social, sem desmerecer ou questionar a autoridade do país em que estão inseridos.

2.2. Nível Macro: Teoria do Construtivismo Social

Para elucidar de maneira mais correta tanto a Paradiplomacia quanto os demais temas desta tese, como a atuação da CGLU, a criação e utilização da ONU e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, dividiu-se o espectro teórico em três níveis: macro, meso e micro. Para clarificar o nível macro, foi selecionada a Teoria do Construtivismo Social, defendida por diversos autores, dentre eles Alexander Wendt. No nível meso, a teoria selecionada foi a Interdependência Complexa, formulada por Robert Keohane e Joseph Nye. Já para o nível micro, a teoria escolhida foi a Teoria do Modelo de Rede, que pretende delinear as ações internacionais das cidades de maneira mais complexa, em âmbito multilateral. Ademais, como pano de fundo, a fim de ressaltar a importância das cidades e das Redes, foram utilizados os conceitos dos Estudos Transnacionais.

A teoria construtivista, de acordo com Alexander Wendt, um dos seus mais importantes expoentes, pode ser vista como uma “via média” entre o neorrealismo e o neoliberalismo. Muito provavelmente por essa razão tenha sido uma das teorias mais novas de RI a ser aceita pela academia. O Construtivismo Social é considerado por muitos estudiosos como uma meta-teoria, ou seja, não visa explicitar problemas específicos das RI, mas sim, elucidar a maneira como devemos enxergá-los, com seus agentes e

estruturas. Além disso, trata-se de uma teoria interdisciplinar, que se aplica tanto nas RI quanto em diversas outras ciências sociais, ajudando a compreender o fenômeno de normas e de valores, independentemente dos atores e das estruturas em questão.

O Construtivismo Social é uma corrente teórica que pode ser aplicada às Relações Internacionais e que tende a explicar os temas correlatos a elas desde o final dos anos 1980. Não é possível citar apenas uma ramificação da teoria, porque cada autor traz diferentes visões do Construtivismo. Alguns desses estudiosos são Nicholas Onuf¹⁶, Alexander Wendt e Friedrich Kratochwil¹⁷. A variante da teoria construtivista na qual essa pesquisa é baseada é a de Alexander Wendt, não apenas por ser a mais contemporânea, mas porque oferece uma perspectiva sobre a relevância do debate agente-estrutura que, como teremos oportunidade de verificar nesta dissertação, é deveras importante para a compreensão da atuação das Redes de Cidades as quais podem ser entendidas como parte do universo da agency que ajuda na criação e disseminação de valores e normas que empõem e orienta a estrutura, ou seja, a ordem internacional. Wendt defende uma ideia de co-construção dos agentes e da estrutura (Nogueira e Messari, 2005; Wendt, 2014).

O Construtivismo é composto por alguns valores que são mandatórios para todos aqueles que se denominam como “construtivistas”. O principal deles é considerar o mundo em que vivemos como uma construção da sociedade, que está em desenvolvimento contínuo. Então, de acordo com a maneira como os atores agem, mudanças e adequações vão ocorrendo em nossa sociedade. As ideias, de acordo com a teoria, ocupam uma posição de destaque nas RI – assim como nas Ciências Humanas e Sociais como um todo – que se sobressaem a outras forças, como as físicas e materiais (Nogueira e Messari, 2005).

Alexander Wendt (2014: 17) tem duas certezas fundamentais em sua teoria. A primeira delas é “que as estruturas da associação humana são determinadas sobretudo

¹⁶ Nicholas Onuf foi o primeiro a citar o Construtivismo como teoria capaz de analisar as RI. Para ele, as RI são constituídas de eventos sociais, assim como qualquer outra ciência social.

¹⁷ Friedrich Kratochwil encontrou no Direito a sua maior inspiração e tem como princípio o fato de que os discursos e as normas que formam esses discursos compreendem a realidade das Relações Internacionais.

por ideias compartilhadas, e não apenas por forças materiais”, um conceito idealista, que vai de encontro ao materialismo, e “que as identidades e os interesses dos atores internacionais são construídos por essas ideias compartilhadas”, um ideário holista, que faz oposição ao individualismo. É possível denominar o Construtivismo, portanto, como uma teoria idealista-estrutural (Wendt, 2014).

Wendt destaca, com base em seus princípios, duas divergências relevantes, sendo a primeira a do idealismo em desacordo com o materialismo. De maneira oposta ao que diversos críticos dizem, o Construtivismo não é uma explosão de “ideias por toda a parte”, porém confere mais importância para as ideias. Não acontece, no entanto, a recusa do valor das forças materiais, porém estas tornam-se significativas conforme forem constituindo sentidos específicos, oferecido pelos players. Como exemplo, podemos trazer as Forças Armadas dos Estados Unidos, que têm significados diferentes para a Arábia Saudita (proteção) e para o Irã (ameaça) (Wendt, 2014).

A segunda divergência ocorre entre o holismo e o individualismo. O holismo é uma noção top-down, a qual considera que os efeitos das estruturas sociais não podem ser reduzidos aos agentes que existem de forma autônoma. O individualismo, por seu turno, defende que a estrutura é constituída e muito influenciada pela individualidade de cada agente que a compõe (*agency*). Wendt (2014) fornece um bom exemplo dessa oposição, ao argumentar que, apesar de não existirem professores sem alunos, também – e fundamentalmente – não é viável para o professor existir além do contexto social do ensino. Isto é, não nega completamente o efeito dos agentes na estrutura, no entanto não são os agentes os únicos a ocasionarem repercussões.

O teórico outorga bastante amplitude ao debate entre agente e estrutura e defende que é necessário continuamente selecionar quais as unidades e os níveis a serem analisados. Nas Relações Internacionais, o mais comum é que a estrutura – nível – seja o Sistema Internacional e que os agentes – unidades – sejam os Estados. Contudo, o autor contesta antigos julgamentos de que o agente ou estrutura antecede um ao outro. Ele nega veementemente a precedência de um sobre o outro, apontando que o que existe, na realidade, é uma co-construção entre unidades e níveis a serem analisados. Além disso, ele também argumenta que, em questão de relevância, ambos os termos são semelhantes, não sendo possível ou lógico estabelecer preferência (Wendt, 2014).

Ademais, Wendt discorda de uma das concepções fundamentais estipuladas pelo Realismo nas Relações Internacionais. O teórico defende que a anarquia do Sistema Internacional é “aquilo que os Estados fazem dela”, ou seja, o conceito de anarquia é uma construção social por parte dos atores. Um compilado de regras e princípios animam e orientam o cenário internacional e essas normas são estabelecidas pelos Estados – os principais atores de Relações Internacionais. Além disso, a anarquia varia entre valores de cooperação ou de conflito, conforme o interesse dos atores (Nogueira; Messari, 2005; Wendt, 2014).

O Construtivismo Social não é uma organização de inúmeras teorias, no entanto, é construído a partir de subsídios importantes das três principais correntes teóricas das Relações Internacionais. Assim, o Realismo contribui essencialmente com a primazia dos Estados como atores primordiais, com o interesse nacional e com os efeitos da anarquia internacional. O Liberalismo traz por seu turno a ideia de oportunidade de progredir e a importância das instituições e das ideias para as RI. Por fim, o Marxismo influenciou o debate sobre a construção dos Estados (Wendt, 2014), inspirando toda a corrente de teorias críticas de relações internacionais que se debruçam sobre as relações de poder dentro e fora do Estado, numa leitura dominada pelas ideias de hegemonia e de contra-hegemonia, de centro e de periferias.

A teoria construtivista é entendida por diversos estudiosos como uma via alternativa entre o Realismo e o Liberalismo, já que incorpora particularidades das duas correntes. Wendt, entretanto, faz inúmeras críticas ao Terceiro Debate das Relações Internacionais, decorrente da atualização das primeiras duas teorias supra, a saber o Neorealismo e Neoliberalismo, justificando que o debate entre ambas dificilmente excede as temáticas alusivas aos ganhos relativos e ganhos absolutos de um país (Wendt, 2014).

De acordo com os entendimentos citados anteriormente relativos ao idealismo, materialismo, holismo e individualismo, o autor projetou um mapa (conforme Tabela 1), fixando as teorias de RI mais relevantes, com o intuito de facilitar a compreensão. A tabela define que as correntes teóricas marxistas são materialistas e holistas. Os liberalistas enquadram-se melhor no extremo oposto, individualismo e idealismo. Já as teorias contemporâneas de RI, como o Construtivismo Social e o Feminismo, possuem

características holistas e idealistas, divergindo dos realistas, que possuem propriedades materialistas e individualistas (Wendt, 2014).

Tabela 1 – Mapa de Teorias de Relações Internacionais

	Materialismo	Idealismo
Holismo	Teoria do Sistema Mundo Marxismo Neogramsciano	Escola Inglesa RI Pós-moderna RI Feminista Construtivismo
Individualismo	Neorealismo Realismo Clássico	Neoliberalismo Liberalismo Clássico

Baseada em Wendt (2014).

A partir de todas essas características, conclui-se que o Construtivismo formulado por Alexander Wendt é habilitado para esclarecer e dar exemplos de muitas situações nas Relações Internacionais. Entretanto, muitos criticam a teoria, justificando que ela melhor retrata as situações do passado do que prevê o que pode acontecer no futuro (Walt, 1998).

O Construtivismo Social não cita categoricamente a atuação do Nível Local nas Relações Internacionais, mas apresenta-se como uma lente interessante que permite analisar o modo como o nível local participa diretamente no plano internacional através da construção e disseminação de ideias e de normas. Além disso, a teoria salienta as identidades dos players, alegando que são socialmente construídas, possibilitando, deste modo, a oportunidade de qualquer agente passar a agir internacionalmente.

Alexander Wendt confere muita importância para o debate agente-estrutura, no entanto destaca que é possível selecionar quais os níveis e as unidades a serem analisadas, ou seja, 'a disciplina de RI exige que essas escolhas tenham alguma dimensão

“internacional”, mas isso não determina unidades ou níveis de análise’ (2014: 23). Igualmente, o Construtivismo Social confirma que os atores são fruto de uma construção da sociedade, porém não aponta quem são esses atores ou como eles são construídos. Por essa razão, é possível aqui incluir a dimensão subnacional – principalmente as cidades – como players de Relações Internacionais.

O autor analisa, também, o estadocentrismo nas RI, princípio fundamental das teorias realistas. Alega-se que tal preceito é capaz de limitar a forma como vemos e pensamos o cenário externo, considerando apenas os países como atores relevantes. Entretanto, uma vasta gama de outros atores podem ser citada, inclusive, no início da vida em civilização, a principal forma de organização da sociedade era em forma de cidades – cidades-estados e ligas de cidades – muito semelhantes às cidades e às Redes de Cidades existentes hoje. Não obstante, o teórico estipula que, sim, os Estados são aqueles mais importantes nas Relações Internacionais, porém isso não impossibilita que os demais players atuem ou se tornem relevantes no Sistema Internacional (Wendt, 2014).

Os temas referentes a identidade estão, da mesma forma, vinculados ao Construtivismo Social. Segundo o subcapítulo anterior, a Paradiplomacia possui um aspecto identitário, que acontece no nível subnacional, quando um estado ou região reclama a sua independência por pensar que não está cultural e politicamente ligado com o Estado-Nação ao qual pertence. O exemplo mais comum é a Catalunha, que é bastante ativa no Sistema Internacional e tem como meta a afirmação da sua cultura, da sua língua e da sua representatividade histórica como nação, para que, um dia, possa vir a ser independente.

De maneira que se distingue das regiões com anseios independentistas e nacionalistas, o Nível Local tem uma noção diferente de “identidade”. As cidades não querem o reconhecimento como país ou a consolidação de sua cultura, a identidade genuína das cidades é o desejo de atuar internacionalmente, de maneira individual ou coletivamente, através das Redes de Cidades. Além disso, as Redes de Cidades possuem, sobretudo, um interesse universal, o de fornecer mais ênfase para o Nível Local nas Relações Internacionais.

Por esse motivo, as identidades são tão relevantes para o estabelecimento da

atividade dos players nas RI. Segundo Wendt, as identidades delineiam os objetivos dos atores, que, em consequência disso, passam a originar as ações destes. As Redes de Cidades, por exemplo, identificam-se com o Nível Local (ou subnacional), interessam-se na garantia de enfatizar esse nicho e, como decorrência, atuam internacionalmente para garantir que isso aconteça. Essa atuação pode ocorrer estabelecendo cooperação com Organizações Internacionais ou fomentando os municípios a trabalharem mais externamente (Wendt, 2014).

De acordo com os construtivistas, os Organismos Internacionais, e consequentemente as Redes de Cidades – que podem ser consideradas como OIs de cidades – possuem duas missões fundamentais, uma normativa e outra constitutiva. A normativa seria o fato de as OIs fornecerem normas básicas que tendem a determinar o comportamento dos atores. A constitutiva corresponde a precisar a conduta e conferir interpretações a ela, sem isso, as ações não poderiam ser compreendidas (Griffiths; O’Callaghan, 2004).

A supremacia dos Estados vem sendo constantemente desafiada nas Relações Internacionais. Segundo Wendt (2014: 25), “talvez os atores não estatais estejam se tornando mais importante do que os Estados como desencadeadores de mudanças, mas mudanças no Sistema Internacional ocorrem por meio dos Estados”. Isso significa que, a despeito de os municípios e das Redes agirem regularmente no Sistema Internacional e empenharem-se para modificar suas estruturas, o reconhecimento será, na maioria das vezes, atribuído aos Estados.

A cultura é considerada como temática primordial dentre os construtivistas, principalmente para Wendt. Segundo o autor (2014: 63), “quanto mais profundamente essas normas culturais forem internalizadas, mais difícil é modificá-las”, assim como “quanto maior for a importância da cultura na política internacional, mais estável se torna o sistema internacional”. Ou seja, ao desenvolvermos – e consolidarmos – as práticas culturais do desenvolvimento sustentável, por exemplo, se torna mais simples a internalização dessa cultura nas pessoas, municípios, Estados e, inclusive, no ambiente internacional. Ademais, a cultura do desenvolvimento sustentável pode ajudar na estabilização do Sistema Internacional, mas devemos outorgar a ela a consideração adequada (Wendt, 2014).

Ainda que haja a possibilidade de delimitar todas as situações citadas acima, sob o aspecto do Nível Local e das Redes de Cidades, na esfera do Construtivismo, a teoria não foi designada singularmente para essa análise. Ainda hoje, essa fração das RI permanece sem uma corrente teórica própria, fato que complexifica a atividade de conseguir uma teoria ideal. Além disso, o Construtivismo não busca antever o que ocorrerá no futuro, mas somente retrata como as Relações Internacionais deveriam ser, algo que também é possível julgar como uma insuficiência na teoria e no enquadramento do trabalho.

Por esse motivo, foram selecionadas três teorias para clarificar a atuação do Nível Local e das Redes de Cidades no Sistema Internacional. A Teoria do Construtivismo Social será aplicada no nível macro, de análise do sistema em si. Para complementá-la, serão necessárias a Teoria da Interdependência Complexa, para explicar o nível meso – da possibilidade de ação internacional das cidades – e a Teoria do Modelo de Rede e os Estudos Transnacionais, com o objetivo de esclarecer o nível micro – sobre as Redes de Cidades.

2.3. Nível Meso: Teoria da Interdependência Complexa

A Teoria da Interdependência Complexa foi arquitetada por Robert Keohane e Joseph Nye, em 1977, sob influência da conjuntura da reestruturação do Liberalismo político e econômico e da divisão do mundo em dois polos antagônicos de poder, por causa da Guerra Fria. Os teóricos não citam explicitamente no livro “Power and Interdependence” a atuação dos governos não-centrais nas Relações Internacionais e a Paradiplomacia – que só foi mencionada no início dos anos 1990 – apesar disso, a Interdependência Complexa é a teoria que mais se encaixa no nível de análise meso deste trabalho. Isso principalmente porque os teóricos deixam em aberto a possibilidade de que outros atores, que não os Estados, atuem nas RI.

A Interdependência Complexa possui certas indicações fundamentais, embasadas no âmbito do neoliberalismo, que tentam desestruturar, em especial, a teoria Realista. De acordo com Keohane e Nye, já se deveria na verdade ter declarado a decadência do Realismo, na medida em que este já não consegue mais justificar as Relações

Internacionais contemporâneas em toda a sua vasta complexidade. Os autores afirmam que, atualmente, não é mais plausível que apenas os Estados sejam concebidos como atores das RI e que eles não contribuam com os demais players no Cenário Internacional.

Um Estado que “depende” de outros atores é aquele que é pressionado por forças exteriores e precisa delas para certificar a sua continuidade. Compreendendo isso, “interdependência” deve ser vista, essencialmente, como players que detêm dependência recíproca. A interdependência é fundamentada nas transferências internacionais, podendo ser elas de bens, capital, cidadãos ou, inclusive, mensagens entre os atores internacionais. Os teóricos argumentam que tais transações permanentemente abrangerão despesas e ganhos, que precisam ser correspondentes, mas não necessariamente proporcionais – inclusive pela complexidade de calcular tais fatores. Existem, conseqüentemente, dois modelos de pontos de vista que podem ser utilizados para refletir sobre as despesas e ganhos nas transferências internacionais, “A primeira foca nos ganhos conjuntos ou perdas conjuntas para as partes envolvidas. A outra enfatiza os ganhos relativos e as questões distributivas” (Keohane; Nye, 2012: 8).

A Interdependência Complexa tem a intenção de ser, de acordo com Keohane e Nye, um alicerce para o andamento da Nova Ordem Mundial, que começou após a decadência da URSS e o término da Guerra Fria, no princípio da década de 1990. Os teóricos alegam que a essência da política internacional mudou e que, por isso, não é mais viável determinar a parcela de poder que cada Estado possui – por esse motivo, é difícil que o Realismo se adapte ao novo cenário internacional. O aumento no número de players no Sistema Internacional, como empresas multinacionais, Organizações Internacionais e ONGs, mas também redes de cidades, grupos de terroristas, diásporas, tal é a variedade de atores transnacionais que aqui poderíamos aditar, leva, da mesma forma, ao descrédito das teorias realistas, posto que estas concluem que somente os Estados têm autêntico destaque (Keohane; Nye, 2012).

A Teoria da Interdependência Complexa é composta de três atributos indispensáveis, sendo eles a multiplicidade de canais, as novas temáticas e a inexistência de hierarquias (substituídas por uma realidade de redes e de networking) e o menor significado do poderio militar (fato que se concatena com ideia de expansão das formas

de *soft power*)¹⁸. A multiplicidade de canais relaciona-se com dois tópicos, com a eclosão de players nas Relações Internacionais e com as diversificadas vias através das quais eles interagem. Estes atores, já referidos previamente, são, sobretudo, as empresas multinacionais, as OIs, as ONGs, os governos não-centrais (não mencionados pelos autores da teoria, porém incluídos aqui por se tratar da temática base da pesquisa), além do ator tradicional das RI, o Estado.

É possível dividir as vias, ou ligações, entre os atores em interestatais (no formato clássico, entre dois Estados, e a única admitida pelas correntes realistas); e as ligações transnacionais, que tratam da interação entre *players* não conduzidos pelos governos centrais dos países. Podemos ainda falar nas ligações transgovernamentais, que se referem às relações que ocorrem entre instituições do governo e administração central de estados, e os municípios, pertencentes a diferentes estados nacionais. Desta forma se relativiza a concepção de canais de uso exclusivo do âmbito nacional, posto que é possível que diferentes unidades subnacionais façam também uso de diferentes métodos de política exterior (Keohane; Nye, 2012).

O segundo atributo primordial da Interdependência Complexa são as novas temáticas e a inexistência de posições hierárquicas, que é, da mesma forma, dividido em duas partes. A primeira disserta sobre as novas temáticas que vieram a ser discutidas nas Relações Internacionais. Esses temas atuais estão ligados, acima de tudo, à preservação do meio ambiente, tais como a emissão de gases de estufa, a poluição da água ou a desflorestação, assim como podem ser de cunho social, como a desigualdade social, o racismo ou a violência de gênero. Anteriormente, somente algumas temáticas eram relevantes para as RI, decorrentes quase sempre do poder militar e do poder econômico. Em paralelo, a proliferação de novas temáticas no Sistema Internacional, provocou uma modificação das hierarquias dos temas debatidos internacionalmente (Keohane; Nye, 2012).

¹⁸ Joseph Nye (2009), descreve o *soft power* da seguinte maneira: “Um país pode obter os resultados que deseja na política mundial porque outros países – admirando seus valores, emulando seu exemplo, aspirando seus níveis de prosperidade e abertura – querem segui-lo. Nesse sentido, é também importante estabelecer uma agenda e atrair outros países na política mundial, e não somente forçá-los a mudar através de ameaças militares ou sanções econômicas. Esse *soft power* – fazer com que os outros queiram os mesmos resultados que você quer – coopta pessoas, ao invés de coagi-las”.

O último dos mais relevantes atributos desta corrente teórica é a diminuição da notoriedade da força militar nas RI. Com o passar do tempo, a aplicação de fins bélicos para resolver divergências foi sendo bastante diminuída. Atualmente, os problemas não resolvidos tendem a ser solucionados por meio de bloqueios econômicos ou punições políticas, sendo a força militar somente utilizada em último caso. Isso começou a ocorrer pois as consequências de uma guerra são deveras custosas, posto que diversos lugares são danificados e há muitas baixas civis. Nye e Keohane defendem que o poderio bélico é utilizado esporadicamente por Estados contra semelhantes com quem têm interdependência, podendo ser, contudo, necessário usá-lo contra outros países (Keohane; Nye, 2012).

A Paradiplomacia como fenômeno poderia, no entanto, ser explicada por outras ópticas das Relações Internacionais, tais como o Realismo. De acordo com essa visão, a introdução externa de entes subnacionais é explicada pela existência de ações separatistas, como acontece na Catalunha (Espanha) e em Quebec (Canadá), que têm como objetivo se tornar Estados independentes. A atuação desses atores pode ser perigosa para os fins dos Estados aos quais pertencem, pois agem internacionalmente visando reconhecimento internacional como nação independente. A corrente realista, no entanto, explica somente uma pequena parte dos atores subnacionais internacionalizados, pois grande parte das cidades e estados federados, possuem outras metas mais relevantes para pautar suas ações internacionais e não têm qualquer ensejo independentista. Pelo contrário, as suas ações visam em parte reforçar a posição negocial do seu Estado no mundo, fortalecendo-o onde a sua ação seria menos bem sucedida numa ótica de simples política externa.

A Paradiplomacia é melhor elucidada, portanto, pela Interdependência Complexa. Em primeiro lugar, a Interdependência Complexa realça a existência de dois níveis no cenário internacional, o processo e a estrutura. O processo refere-se à prática das relações entre os diferentes players e as redes de comunicação e negociação que desenvolvem entre si. Dessa forma, é possível salientar a evolução de práticas encetadas por atores muito diversos no Sistema Internacional, fato que não era aceito pela teoria realista. No rol desses novos atores, se encontram os entes subnacionais, que atuam no plano externo e que, atualmente, se envolvem de maneira interativa com outros players, sejam eles

pares ou outras categorias de atores, como as OIs, as fundações internacionais e as empresas multinacionais.

Keohane e Nye (2012) debatem, da mesma forma, um tema alcunhado como relações transgovernamentais, que, tal como já foi referido, são as ligações entre diversas estruturas de governos nacionais com organizações semelhantes em outros Estados, com OIs e com distintos atores não-governamentais – como as fundações e as empresas. Apesar de os teóricos não referirem categoricamente, os atores não-governamentais podem também ser atores subnacionais como as cidades, que atuam no Sistema Internacional contemporâneo e que instituem diversos canais de relacionamento (como as redes de cidades, mas não só) com os mais variados players. A redução da importância do poder bélico também é um fato importante para a introdução dos entes subnacionais no cenário externo, posto que estes, geralmente, não têm força militar própria e lidam, em grande parte, com temáticas mais leves, como as mudanças climáticas e a cooperação internacional.

Esta teoria estabelece, da mesma forma, que os players do sistema internacional são influenciados a firmarem relações uns com os outros, principalmente, pelas assimetrias de poder, porque a concepção de ligação é atrativa, essencialmente para aqueles Estados menos desenvolvidos e que, de acordo com a visão da teoria realista, detêm menos poder. Diante disso, é possível fundamentar o empenho dos governos subnacionais, tais como as pequenas e médias cidades, em recorrerem à internacionalização, dado que, tendo relações com outros municípios ou regiões (realizando, pois, a Paradiplomacia), é possível que estabeleçam parcerias que fomentem o seu progresso como cidade.

A Interdependência Complexa permite, pois, compreender a interação e as relações de poder de dois players que são centrais na nossa pesquisa: as cidades e a Rede de Cidades em si. Não de forma direta, mas usando um paralelo estreito com a linguagem proposta por este quadro teórico. Senão, vejamos: as unidades subnacionais (as cidades) podem ter uma ação transnacional que pode passar (ou não) pela sua presença numa Rede de Cidades. A Rede por seu turno é ela mesma um ator transnacional que emana da vontade das cidades. Ora, num caso como no outro, os players fazem uso de formas de relação com o meio exterior outrora vistas como exclusivas dos estados. É o caso da Paradiplomacia que se assemelha à diplomacia como linguagem de concretização

quotidiana da política externa d num Estado. Uma rede de cidades, para mais, assemelha-se no seu funcionamento a uma autentica Organização Internacional, o que revela que os atores transnacionais podem alcançar uma complexidade estrutural muito grande (Djelic e Sahlin-Andersson, 2011; Pattberg, 2005)

Fazendo um paralelo com a leitura de Keohane e Nye, as redes de cidades estão ao nível de importantes “novos players” do cenário internacional, que no caso em apreço possuem como meta central não a colaboração entre Estados mas entre cidades, bem como o debate de novos temas, fundamentalmente aqueles que têm relação com a preservação ambiental e com planejamento urbano. Pode-se, então, justificar, apesar de não totalmente, o fenômeno da Paradiplomacia por meio de uma corrente teórica deveras frequente nas Relações Internacionais.

2.4. Nível Micro: Teoria do Modelo de Rede e Estudos Transnacionais

Para explicar o comportamento de um ator como as Redes de Cidades é possível, também, utilizar a Teoria do Modelo de Rede. A Teoria do Modelo de Rede é uma corrente teórica que visa explicar o nível micro dessa pesquisa, pois tem foco exclusivo nas Redes de Cidades e em como estas redes contribuem para o desenvolvimento dos atores subnacionais. A partir desse modelo, pode-se compreender quais as possibilidades das cidades progredirem, tanto internacionalmente quanto dentro dos seus próprios limites. Esta teoria é relevante, também porque, ao permitir uma análise mais próxima do nível local, permite uma compreensão mais aprofundada de como entidades subnacionais, como as cidades, incorporam e externalizam valores e normas relevantes para as dinâmicas locais que ocorrem em muitos outros espaços, podendo ter um alcance global.

A corrente teórica surgiu no início dos anos 1990, e tem como principal “oposição” a Teoria Central Place. A Central Place é regida, basicamente, por noções de hierarquia entre as cidades, ou seja, há cidades que são mais importantes para as Redes do que outras, por causa de suas funções econômicas, por seu tamanho ou, até mesmo, por quantidade de população. O Modelo de Rede é fundamentada em uma concepção oposta, não observando hierarquias entre as cidades, independentemente de quais setores forem

mais fortes na economia ou da dimensão territorial. Conforme Camagni et al. (1993: 1059), o Modelo de Rede corresponde a um:

(...) sistema de relacionamentos e fluxos, de natureza primordialmente horizontal e não-hierárquica, entre centros especializados, providenciando externalidades ou economias respectivamente de especialização / complementaridade / divisão espacial de trabalho e de sinergia / cooperação / inovação.

A Teoria do Modelo de Rede é baseada, primordialmente, no conceito de Sociedade em Rede, formatado por Manuel Castells (2000). Em sua concepção, Castells define que a sociedade tende sempre a se agrupar em redes e é, inclusive, organizada a partir dessas redes formadas por sistemas complexos de transmissão de informações. Ademais, a difusão da lógica de atuação em rede modifica operações e atualiza os processos daqueles envolvidos na rede em si, inclusive alterando lógicas de poder, de experiências e de cultura (Castells, 2000).

Os principais pressupostos da teoria são a não-hierarquização das relações entre os municípios, a horizontalidade dessas ligações – apesar de permitir que ocorram conexões verticais – a cooperação entre os membros da Rede e a complementaridade. Essa última característica, de acordo com Meijers (2007), resulta da diferença das funções urbanas entre as cidades, isto é, quanto menos similares são as cidades, mais elas se complementarão dentro das Redes de Cidades. Por exemplo, caso um município tenha muita experiência no setor de mobilidade urbana e outra no setor de segurança pública, ambos poderão compartilhar suas experiências e acrescentar uns aos outros, através dessas boas-práticas.

A Teoria do Modelo de Rede é, segundo autores como Meijers (2007) e Capello (2000), mais bem aplicada em determinadas redes, que são compostas por tipos específicos de cidades. Primeiramente, alega-se que a teoria é melhor adaptável às cidades que são mais voltadas para o setor de serviços, sendo a Teoria de Central Place¹⁹ um outro

¹⁹ A Teoria do Central Place foi formulada por autores como Christaller e Lösch (1941) e tem como característica a centralização, em contraste com os *clusters* da Teoria do Modelo de Rede. Além

modelo teórico mais adaptado a explicar as Redes que são compostas em sua maioria por municípios basicamente industriais, e que produzem tipos específicos de bens. Além disso, o Modelo de Rede é muito oportuno para elucidar o fato de que as cidades médias estão sendo vistas como os lugares que podem influenciar ainda mais o desenvolvimento previsto para os próximos anos. Isso porque os tamanhos medianos “facilitam o equilíbrio ambiental, a mobilidade eficiente e a possibilidade de conservar o senso de pertença” (Capello, 2000: 1926).

O Modelo de Rede não é limitado pela temática da grandeza dos municípios, prevendo que cidades de pequeno, médio e grande porte se relacionem e detenham resultados positivos dessas ligações. A conexão pode dar-se entre duas cidades de tamanho similar – duas cidades grandes, por exemplo – ou entre duas cidades de diferentes dimensões – uma média e uma pequena. Não há, também, relação entre a grandeza de um município e qual a função econômica que este possui mais ativamente, podendo ser um pequeno município que tem o setor de serviços muito desenvolvido ou uma grande metrópole com o setor primário como setor principal.

A distância também não é algo que seja proibitivo para o relacionamento entre dois municípios. Inclusive, há incentivo para que duas cidades que são distantes possuam ligações, pois, deste modo, a Rede passa a ser ainda mais efetiva e os seus efeitos mais globalizáveis. A cooperação, mesmo com a distância entre as localidades, é de extrema importância para a consolidação de uma Rede de Cidades global, que possui membros em diversos continentes do mundo. Muitas vezes, é mais fácil observar e replicar políticas que estão territorialmente próximas, esquecendo-nos de verificar a viabilidade das mesmas em locais distantes que podem na verdade ter muito em comum (Capello, 2000).

A teoria, não sendo *mainstream* nas Relações Internacionais, possui diversos pontos positivos para analisar a dinâmica das Redes de Cidades. Não só o Modelo de Rede emergiu como teoria, mas também o mundo mudou e, com a intensificação da globalização, passou-se a considerar menos importantes as distâncias e mais importantes

disso, a questão do tamanho das cidades possui bastante relevância, tornando, assim, as relações mais verticalizadas. Existe a noção de que há uma concorrência perfeita entre os atores e que os bens e serviços são homogêneos.

o fluxo de informações entre dois locais. Portanto, um dos principais pontos positivos do Modelo de Rede é o fato de retratar melhor a realidade atual das RI e das próprias Redes de Cidades, que estão mais flexíveis. É possível afirmar, também, que há maior índice de complementaridade entre as cidades que participam das redes, isso deve-se ao fato de cada vez mais municípios estarem se engajando nas RI e participando ativamente desses mecanismos. O Modelo de Rede ressalta, igualmente, que há a necessidade de tornar as relações dentro das redes mais horizontais. Isso tem efeito na realidade das Redes de Cidades, pois é difícil, atualmente, encontrar uma rede que seja composta somente de relações verticais e de subserviência entre as cidades (Meijers, 2007).

Apesar disso, há também pontos limitativos na Teoria do Modelo de Rede. O principal refere-se ao tamanho das cidades. Diz-se, no Modelo de Rede, que o tamanho de uma cidade não tem influência alguma nas relações que ela estabelece, no entanto, a realidade é que, em muitas Redes de Cidades, há alguma discriminação – principalmente por parte das cidades maiores – com aqueles municípios médios ou pequenos que tentam exercer influência (Meijers, 2007).

Quando o Modelo de Rede é utilizado como instrumento de análise, verifica-se efetivamente que entre os municípios, ocorrem algumas mudanças primordiais na estrutura – tanto da Rede em si, como de seus membros. O acréscimo no número de funções econômicas dentro do mesmo “espaço” – aqui considerado como o “espaço” imaginário da própria Rede – é uma das vantagens que se obtém ao participar de uma rede. De acordo com Capello (2000), as Redes de Cidades são convenientes pois auxiliam o município a aumentar suas funções econômicas, sem necessariamente ter de aumentar o seu tamanho real. Outra mudança importante diz respeito à melhor distribuição da população no território e, também, à possibilidade de escolha entre relações horizontais e verticais, ressaltando que sempre são ligações de cooperação (Meijers, 2007).

A maior parte das Redes, que podem ser chamadas de Redes de Sinergia, são compostas de dois tipos diferentes de municípios. O primeiro deles são as cidades de ordenação alta, que correspondem a *clusters* que possuem alto nível de informação e conectividade, além de atividades financeiras e de um setor de serviços muito bem estruturado. O segundo grupo integra as cidades de ordenação baixa, isto é, que são especializadas nas mesmas funções sem terem as características das anteriores, e que têm

interesse em cooperar para adquirir os efeitos positivos de uma rede de larga escala deixando assim de operar como cidade individual em grande capacidade de afirmação no mundo (Campagni et al, 1993).

A Teoria do Modelo de Rede integra três elementos ou unidades na sua análise às cidades e suas redes. Assim, o primeiro é o Elemento de Rede, que estabelece que as cidades devem constituir novos relacionamentos não-hierárquicos e que não sejam baseados em questões territoriais. O segundo é o Elemento de Externalidade da Rede, que determina que os custos fixos de se participar de uma Rede de Cidades, como a anuidade paga, o valor para se viajar e participar dos eventos e aquilo que se paga para colocar em prática as ações propostas pela Rede, são menores do que todos os benefícios que um município tem ao participar ativamente de uma instituição que reúne diversas cidades. O terceiro é o Elemento de Cooperação, que designa que as relações de cooperação são a base de uma Rede de Cidades e que a cooperação somente será atingida, de maneira plena, através de colaboração entre os participantes da organização (Capello, 2000).

Existem no Sistema Internacional avanços da sociedade que negam o Central Place e que reiteram o protagonismo e importância do Modelo de Rede. Primeiramente, o modelo de Central Place previa que as cidades iriam ficar cada vez menos especializadas em determinadas funções, quando na prática, o que ocorreu foi exatamente o contrário, pois houve um processo de especialização dos municípios. As relações cada vez mais fortes entre centros com funções econômicas similares também não foi prevista pelo Central Place, que estabeleceu que a tendência era que cidades se relacionassem com aquelas que possuíam atividades diferenciadas. Ademais, o modelo de Central Place previa que cada vez mais as ligações entre as cidades seriam verticais e, hoje, verifica-se que a horizontalidade é uma característica cada vez mais frequente (Capello, 2000).

A autora Roberta Capello (2000: 1930) sugere que:

(...) existem pré-condições para se participar de uma Rede:

A seriedade da cidade em participar da Rede: O objetivo da competência requer sérios investimentos na participação em uma Rede – por exemplo, a presença em encontros de negócios com representantes administrativos qualificados e o interesse em organizar encontros da Rede. Flexibilidade no que diz respeito às mudanças organizacionais: Um programa urbano sustentável de longo prazo exige mudanças organizacionais nos procedimentos de administração pública. A

transição entre abordagens intersetoriais aos problemas urbanos (entre diferentes organismos responsáveis) e procedimentos concertativos entre instituições e cidadãos representa mudanças difíceis nos caminhos que as administrações são acostumadas a trabalhar. (...). Uma atitude aberta ao comportamento da Rede: Participação ativa na Rede requer uma atitude mensal positiva pelos gestores das cidades, assim eles ficam inclinados a aceitar mudanças organizacionais necessárias para atingir as externalidades da Rede. Essa atitude é resultado frequente de experiências anteriores em estratégias de Redes.

Ou seja, para que a participação de uma cidade em uma Rede venha a gerar resultados reais para a administração pública e para os cidadãos, é necessário despender tempo – para pensar as estratégias da Rede e repassar essas estratégias para o contexto da cidade a qual pertence – e dinheiro – a fim de ir aos encontros da Rede e aplicar, de maneira definitiva, aquilo que a Rede sugere em sua cidade.

Como perspectiva teórica teremos, ainda, os Estudos Transnacionais, na medida em que é nesse corpo específico de literatura que contarmos hoje a maior parte das discussões sobre a ação de agentes não-estatais e o modo como essa ação interage no espaço internacional e global, levando à criação de expressões de governança e de auto-regulação que competem diretamente com a capacidade de decisão do Estado. Essa é todavia uma competição em certa medida salutar e até apreciada pelo Estado, pois não é vista como um despique direto com a soberania do Estado, mas como um aliviar das responsabilidades do próprio Estado que teria muitas dificuldades e muitas limitações de recursos se hoje em dia fosse chamado a responder a toda a complexidade de demandas que o rodeiam e que emanam desde logo o seu espaço local.

O Transnacionalismo enquanto fenómeno, cujo estudo começa a despertar nos anos de 1970 a par da Interdependência Complexa, refere-se a fenómenos e processos que ocorrem entre dois ou mais atores num espaço exterior ao espaço político de um Estado, sendo que um deles, obrigatoriamente, deve ser não-estatal e não pode ser representante de um Estado. Além disso, é necessário definir o que o “espaço transnacional” abarca, pois diferentemente do espaço nacional ou global, o espaço transnacional emana das relações entre atores não-estatais e entre estes e atores estatais, por meio de processos que podem envolver ou não o espaço estatal, mas que em todos o

casos o suplantam (pensemos em relações entre empresas transfronteiriças como um bom exemplo). Ou seja, o espaço transnacional é algo fictício, imaginado para ser a arena de dinâmicas que envolvem questões que ocorrem em mais de um território nacional, entre atores não-estatais, mas em que também podem estar por vezes atores estatais. No entanto, os estudos transnacionais ressaltam a importância da geografia e das fronteiras, pois os indivíduos se movimentam de espaços físicos para espaços físicos (Faist, 2010; Mitchell, 1997).

Cabe ressaltar que há diferenças entre o termo transnacionalização, que representa eventos que cruzam fronteiras, nos quais há a eventual participação de Estados e sempre a de atores não-estatais, e os termos internacionalização e globalização. A internacionalização ocorre quando envolve apenas relações entre Estados e organizações internacionais, seja em processos bilaterais, seja em processos multilaterais. A globalização por seu turno, implica processos que podem nascer já globais (pensemos nas empresas born-global) ou apenas locais, mas que acabam por atingir uma dimensão global que por sua vez se traduz na capacidade de chegarem de novo à dimensão local em outras partes do globo.

O exemplo mais comum para se relacionar com o “Transnacional” são as empresas transnacionais. Tais empresas possuem recursos descentralizados, estão localizadas em diversos países ao redor do mundo e, ao mesmo tempo, são muito organizadas, estáveis e com regras muito bem definidas. Ademais, uma decisão da empresa em um local pode acabar afetando milhares de trabalhadores em todas as suas filiais. ONGs, Redes de Cidades e bancos também podem ser considerados atores transnacionais, se estiverem presentes em vários países, concretizarem compromissos transfronteiriços. Na sua ação, os atores transnacionais podem, como sabemos, gerar processos de regulação e de governança de determinados setores, sem a intervenção do Estado.²⁰

²⁰ Um outro caso típico para exemplificar os Estudos Transnacionais é a dupla cidadania. De acordo com Thomas Faist (2010), a dupla cidadania pode ser analisada por três distintos níveis, o marco, o meso e o micro. No nível macro, que é o nível sistêmico, pode verificar-se um padrão global de aumento das duplas cidadanias. Já no nível meso, o nível dos países, os Estados estão permitindo a dupla cidadania cada vez mais para se compatibilizarem com os Direitos Humanos e princípios democráticos. O nível micro é o mais relevante, pois é o nível do indivíduo. São as dinâmicas do indivíduo – que decide migrar para outro local, por exemplo – que vão concretizar políticas nacionais

Mas nem sempre o Transnacionalismo é algo positivo, como é o caso do terrorismo transnacional ou de redes criminosas que ultrapassam fronteiras e atuam em diversos países (a exemplo do tráfico de drogas) (Faist, 2010).

Os Estudos Transnacionais também compreendem relações com determinadas correntes teóricas das Relações Internacionais. Dentre elas, a vertente Neoliberalista é aquela que verifica o “transnacional” de maneira mais otimista. Muitos autores alertam, no entanto, que é preciso ter cuidado com o otimismo excessivo em relação ao transnacional, pois nem sempre ele é bom e libertador, ao contrário da ideia que os neoliberais vendem a respeito. Muitas vezes o Transnacionalismo é utilizado não para quebrar, mas sim para reforçar cadeias de valores, como a exploração de mulheres, de crianças, de migrantes, nas áreas de fronteira. As teorias das RI mais preocupadas a respeito do avanço das dinâmicas transnacionais são o Construtivismo Social e o Neomarxismo (inserido nas Teorias Críticas das RI). As Teorias Realistas não são capazes de conceber os estudos transnacionais, pois apenas conferem ao Estado a condição de ator internacional (Faist, 2010).

No que concerne às Redes de Cidades, nosso objeto de análise nesta dissertação, frequentemente são consideradas atores transnacionais. Ora, para que isso ocorra, a rede deve ser composta por cidades de diferentes países e ter uma estrutura sólida e organizada, podendo compreender um Secretariado permanente, Coordenações Regionais, Presidência, Conselho e Assembleia Geral, tudo esclarecido e plasmado em estatutos de funcionamento interno. Seus objetivos e missão devem estar pautados na busca pelo conhecimento transnacional e na troca de experiências através das fronteiras. Grande parte das Redes de Cidades transnacionais praticam alguma forma de governança, que consiste em um conjunto de relações e de regras que alguns atores são capazes de ditar no Espaço Transnacional (Andonova et al, 2009; Kern et al, 2009). Na linha deste *rationale*, a CGLU pode ser considerada como um ator transnacional, tal como veremos no capítulo seguinte. Primeiramente, por sua estrutura ser condizente com aquela que é descrita. Em segundo lugar, porque os objetivos da CGLU são sempre no âmbito de cruzar as fronteiras e de obter e aplicar conhecimentos no Espaço Transnacional. Por último, a CGLU vem ditando, com seu eixo de trabalho sobre a Agenda 2030 e a localização dos

e, posteriormente, padrões globais de comportamento.

ODSs, uma espécie de Governança Transnacional que vem sendo seguida por diversas cidades no mundo e, também, por outras Redes de Cidades.

3. REDES DE CIDADES E A CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS (CGLU)

A sociedade, como já visto no capítulo anterior, organiza-se em redes, historicamente. Os seres humanos, grande parte das espécies animais e, até mesmo, a Sociedade Internacional (com a participação de variadas Organizações Internacionais) se estruturam em redes. Com os entes subnacionais não é diferente e, por esse motivo, temos como exemplo múltiplas redes internacionais que têm como objetivo unificar as cidades e alargar sua presença no cenário internacional.

Um dos mais relevantes exemplos de Rede de Cidades na atualidade é a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), que abrange diversas cidades no mundo todo. A Rede é, portanto, global, pois está presente em todos os continentes. Ademais, trata de diversas temáticas relevantes para o nível local, tais como sustentabilidade, resiliência, desigualdade social e infraestrutura.

3.1. Redes de Cidades: Funções e Exemplos

A cooperação no nível local não se limita às Redes de Cidades. Primeiramente, surgiram os irmanamentos de cidades e a cooperação bilateral. Segundo Fünfgeld (2015: 68), há três tipos de colaborações cidade-cidade, em função da geografia política em que as mesmas decorrem, sendo elas as parcerias “Norte-Norte” ou cidades-irmãs, as parcerias “Norte-Sul” e as parcerias “Sul-Sul”. Seus objetivos principais são o intercâmbio cultural, providências assistência para o desenvolvimento e o empoderamento das cidades do sul, respectivamente. Ainda de acordo com o autor, existem dois tipos de Redes de Cidades: aquelas que possuem um conteúdo específico, que focam no desenvolvimento de conhecimento técnico, e aquelas que têm diferentes agendas, que servem como apoiantes internacionais dos governos locais.

Dematteis (1994: 17-18) considera que existem dois significados principais para a palavra “rede”. O primeiro deles diz respeito a “padrões físicos de infraestrutura

interconectados (meios de comunicação, cabos, canos, portos, aeroportos, satélites, computadores etc.)”. O segundo sentido, mais ajustado à temática da pesquisa, fala sobre “(...)‘redes de cidades’, ‘redes sociais ’tendo a palavra ‘rede ’um significado mais abstrato e metafórico. Neste último sentido a rede define um rol estável de relações entre atores, vistos como relações entre lugares onde os atores estão localizados” (Dematteis, 1994:17-18). Ou seja, o conceito é aqui composto de uma significação mais subjetiva, de uma rede entre locais distantes que não possuem nenhuma conexão física, apenas ligações abstratas ainda que devidamente estruturadas de modo a garantir uma certa normalidade e rotina comunicacional.

Uma Rede de Cidades respeita alguns princípios fundamentais e comuns a todas as demais Redes. O primeiro, e provavelmente o mais relevante, é a cooperação horizontal entre os seus membros – não existem formações hierárquicas sólidas e é possível que todos os participantes contribuam de maneira igualitária para o progresso da Rede, ocasionando, deste modo, em mais possibilidades para que os membros se desenvolvam em conjunto. A expansão da cooperação técnica e política e a internacionalização das Redes de Cidades converteram esse mecanismo em uma das mais proveitosas oportunidades de inserção internacional dos atores subnacionais, que se deparam com muitas adversidades no âmbito externo.

As Redes de Cidades são uma alternativa para os municípios alcançarem mais visibilidade para o nível que representam. Segundo Fünfgeld, as redes “influenciam seus membros do governo local, providenciando oportunidades, conhecimento e recursos, incluindo boas-práticas, ferramentas e, por vezes, acesso a recursos financeiros através de projetos de terceiros” (2015: 68). Ademais, o autor cita as principais características das redes, sendo elas:

- (1) consiste de cidades-membro que aderiram à rede de maneira autônoma e voluntária;
- (2) tem uma estrutura não-hierárquica, policêntrica e horizontal e sugere uma forma de self-governance;
- e (3) intencionalmente desenhada para que as decisões tomadas dentro da rede sejam implementadas por seus membros.

Ou seja, uma Rede de Cidades deve fornecer uma estrutura igualitária para seus

membros, não devendo haver hierarquias entre eles. Isso conta como um ponto a favor, conseqüentemente, para que as cidades queiram participar das redes, pois sabem que serão tratadas como iguais dentro da estrutura. No entanto, não são todas as Redes de Cidades que seguem esses preceitos e, por vezes, encontramos algumas que discriminam seus membros, por se tratarem de cidades pequenas ou por virem de países sem tanta expressão internacional.

Como consequência dos princípios de organização e funcionamento das Redes, é possível afirmar que elas proporcionam aos seus membros mais reconhecimento e visibilidade externa por inovações e boas-práticas. Entretanto, os verdadeiros ganhos da atividade de um município inserido em Redes de Cidades são muito difíceis de calcular, porque se baseiam em diversos fatores que influenciam a real adequação da cidade às políticas da Rede. Muitos autores sugerem, inclusive Fünfgeld (2015: 70), que é necessário que as redes tomem medidas estruturais para que se tornem mais efetivas, tais como selecionar melhor os membros e providenciar assistência técnica regularmente para seus participantes.

Há no Sistema Internacional uma tendência para que as cidades se juntem em redes e isso depende de fatores endógenos das cidades, tais como vulnerabilidades e capacidade socioeconômica (Broto, 2017). É mais provável que uma cidade com maior prosperidade econômica e paz social, busque as redes como mecanismo de impulsionamento para exportar as suas boas-práticas e ser assim reconhecida internacionalmente, ao mesmo tempo que capta para si mais investimentos, seja na forma de parcerias empresariais, seja na atração de turismo, de comunidades específicas, como as científicas e acadêmicas. Já uma cidade menor, com menos acesso a recursos financeiros, geralmente opta por parcerias mais modestas, cidade-cidade, com ênfase para as parcerias “Norte-Sul” e, mais raramente, escolhe participar de redes que possam trazer benefícios, como acesso a investimentos ou mecanismos de financiamento internacional. Por isso, segundo Sassen, “as redes de cidades globais são espaços em escala global para gestão de investimentos, mas também potencialmente para reestruturação do capital global de investimentos ambientalmente destrutivo em investimentos mais responsáveis” (2010: 81).

Abaixo, na Tabela 2, pode-se verificar algumas das principais Redes de Cidades

atuantes no mundo. De acordo com Broto (2017), tais instituições possuem diferenças básicas entre si. A primeira delas é o espectro de operação, algumas delas possuem uma variada gama de assuntos, divididos em comitês temáticos dentro de suas estruturas e outras focam em um assunto específico, como o meio ambiente. Em segundo lugar, na escala de operações, podendo ser globais ou regionais. A terceira diferenciação é de acordo com os membros das Redes. Algumas possuem como integrantes as administrações municipais em si e outras, pessoas específicas, como prefeitos ou membros do legislativo.

Tabela 2 – Exemplos de Redes de Cidades

REDES DE CIDADES	ESCOPO DE OPERAÇÃO	IPORTÂNCIA
ICLEI	Trabalham diretamente com os governos locais em implementar as práticas locais e ter influência global.	Fundado em 1990, foi primordial em trazer destaque para a agenda da sustentabilidade.
C40	Coordena o processo de colaboração e compartilhamento de conhecimentos, assim como busca desenvolver métricas para as cidades.	Formada em 2005, a Rede trouxe a influência de prefeitos famosos e da Fundação Clinton para auxiliar no combate às mudanças climáticas.
Conselho Mundial de Prefeitos sobre Mudanças Climáticas	O Conselho reúne prefeitos, ex prefeitos e membros do legislativo municipal que têm compromisso com as mudanças climáticas.	Foi fundada em 2005, em Kyoto, o Conselho tem 80 membros e segue tentando incluir as mudanças climáticas nas agendas locais.
Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)	Tem a missão de advogar em prol das cidades, promovendo diversos temas importantes para a agenda municipal.	Desde sua fundação, em 2004, a CGLU tem muita importância nos moldes da agenda internacional, sempre promovendo a governança democrática.

Energy Cities	A Rede busca auxiliar seus membros a realizarem uma transição energética em prol de um mundo mais sustentável.	Foi criada em 1990 e representa mais de mil governos locais da Europa.
Pacto de Prefeitos	Ao assinar o Pacto, os governos locais se comprometem a desenvolver energias sustentáveis e planos de ação climáticos.	Quase 6000 governos locais assinaram o Pacto em 2005, moldando políticas locais e europeias.
Mercocidades	Tem como objetivo principal o fortalecimento da integração no Mercosul. É composta por diversas Unidades Temáticas que propõe melhorias para os mais variados temas.	Fundada em 1995, por 11 membros dos quatro países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai).

Baseada em Broto (2017: 6)

Certas Redes de Cidades possuem temas específicos, como o ICLEI (Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais)²¹. O ICLEI é uma rede que abrange governos locais com o objetivo de defender o meio ambiente e converter as cidades em lugares mais sustentáveis. De acordo com o site da organização, por meio de seus membros, mais de 1500 cidades, de 86 países, auxiliam na redução das emissões de gases estufa e dos efeitos das mudanças climáticas. O ICLEI é capaz de impactar aproximadamente em 20% da população mundial através das suas ações e iniciativas. Foi fundado em 1990 por cerca de 200 municípios, que almejavam a transformação do meio ambiente a partir do nível local, acreditando que o processo seria mais eficaz já que cada governo local lidaria com a sustentabilidade na sua própria cidade (ICLEI, 2020).

A Mercocidades é outro exemplo de grande sucesso das Redes que são criadas com o objetivo de aprimorar a integração de determinado local. A Mercocidades foi criada para aprimorar as ligações entre os países do Mercosul a partir das suas principais cidades. A Rede foi instituída em 1995 e, no início, possuía 11 municípios de todos os Estados-membro do Mercosul. Os propósitos principais da Mercocidades são a formação de métodos de comunicação entre os municípios que participam da Rede, a organização de

²¹ International Council to Local Environmental Initiatives

Unidades Temáticas, para que as cidades com interesses similares possam se aproximar. Hoje, inclusive municípios de países como Peru, Colômbia e Bolívia, que não são membros do Mercosul, também são participantes da Rede, sob argumento de fomentar a integração em toda a América do Sul (Mercocidades, 2020).

É relevante refletir acerca do destino das Redes de Cidades, posto que, em um passado recente, suas atividades não eram tão frequentes, nem tão valorizadas tanto quanto hoje. Trata-se meramente de um bom momento dessas instituições. ou essa fase deixará uma herança para as próximas gerações, que terão consciência da sua importância? A realidade é que as Redes simbolizam uma indagação ao padrão burocrático e hierárquico de gestão do poder, que até agora é colocado em prática em vários níveis de governo e que os cidadãos já perceberam ser um padrão gerador de muitas ineficiências do qual retiram poucos benefícios para o seu bem-estar coletivo. Já a atuação dos municípios nessas Redes, aparece pelo contrário como algo revitalizador, pois com sua administração horizontal, conseguem estimular os governos das cidades a se tornarem menos burocráticos e a obterem resultados práticos mais palpáveis e frequentes, em virtude das muitas sinergias que congregam.

As Redes de Cidades são importantes, fundamentalmente, porque, de maneira individual, é muito complicado que os municípios conquistem mais espaço em sua atuação internacional. Por essa razão, e de acordo com Manusco (in Rodrigues et al, 2009: 119):

A construção de redes de cidades como hipótese estratégica pode ser um movimento politicamente relevante para os poderes locais conquistarem uma participação efetiva e tornarem-se sujeitos na esfera das relações internacionais, contribuindo, assim, com a sua parte para a democratização e a transformação do sistema internacional.

Desse modo, é possível que as transformações surjam a partir das Redes, que podem assim resguardar o nível local dos graves impactos da globalização, estimular as ligações das administrações das cidades com suas bases e o estabelecimento de padrões adaptáveis e horizontais de poder e amparar-se mutuamente no intercâmbio cultural, técnico e na atração de investimentos, isso tudo por meio de um modelo de companheirismo ético e político.

A presença efetiva dos municípios nas Redes, no entanto, decorre tão somente dos gestores da administração pública local. É preciso que os ganhos da ação em rede se apresentem de modo palpável, com a finalidade de que as Redes de Cidades sigam ajudando muitas cidades em suas estratégias de internacionalização. Isso vem se materializando, de acordo com Manusco, pois “a atuação internacional de governos locais com horizontes estratégicos e objetivos políticos transcendem os benefícios diretos e imediatos para suas respectivas cidades” (in Rodrigues et al., 2009: 120). Então, mesmo que as vantagens sejam verdadeiras, não o são no curto prazo, pelo que é preciso ser paciente e obstinado para usufruir dos resultados.

3.2. CGLU: Surgimento e Características

O fortalecimento da atuação das Redes de Cidades passou a acontecer a partir de 2004, por causa da união de duas das maiores Redes da época. A Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU) e a União Internacional de Autoridades Locais (IULA), que originou a maior Rede de Cidades da contemporaneidade, a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). Em 2004, com o Congresso de Paris, os membros da então nova CGLU determinaram alguns dos objetivos primordiais para o movimento municipalista global. No mesmo ano, as Nações Unidas, por meio de um parecer, indicaram a CGLU como uma Rede de Cidades sensibilizada com a governança global democrática. A sede da Rede fica situada em Barcelona, na Espanha, uma das cidades mais importantes do movimento internacional de cidades.

De acordo com o site da CGLU, a Rede tenciona “ser a voz unida e o advogado mundial dos governos locais democráticos e independentes, promovendo seus valores, objetivos e interesses, através de cooperação entre os governos locais e dentro da ampla comunidade internacional”. A CGLU dispõe de um planejamento de trabalho delineado, que tem metas principais a serem cumpridas. Tais objetivos são a intensificação da importância e do crédito do nível local e de suas instituições no Cenário Internacional, bem como ser a origem de aproximação entre a população e as inovações das cidades. Alguns dos membros da Rede são Paris (França), São Paulo (Brasil), Kazan (Rússia) e Seul (Coreia

do Sul) (UCLG²²).

A CGLU congrega hoje mais de 175 membros. A maior parte dos seus participantes são cidades, no entanto existem também algumas regiões e áreas metropolitanas que fazem parte dessa rede, que representa, então, mais de 5 bilhões de pessoas ao redor do mundo, o que significa que 70% da população mundial está englobada no contexto da CGLU. 140 dos 193 países das Nações Unidas estão presentes no escopo da Rede, fato que a auxilia a fortalecer-se cada vez mais perante essa instituição tão relevante para o Sistema Internacional atualmente (UCLG²³).

A Rede possui quatro diretrizes básicas, que estão incluídas dentro deste princípio macro: o fortalecimento da rede de apoio da CGLU, que ocorre a partir do incentivo da participação política das cidades e da renovação das parcerias com diferentes *players* do Sistema Internacional.

A primeira diretriz é relativa a *Advocacy*, a CGLU tende a agir como um “advogado” do nível local, amplificando sua voz no plano externo. A segunda diretriz é a Implementação, que objetiva identificar esforços de seus membros para atingir as agendas globais. A terceira diretriz corresponde ao *Learning*, ou Aprendizagem, pela qual a Rede deseja criar uma cultura do aprendizado, fazendo com que seus membros estejam sempre em contato com as novas ferramentas disponíveis para o nível local. A quarta e última diretriz é o Monitoramento e *Follow-up*, que incentiva as cidades a registrarem seu progresso e redigirem reportes de tempos em tempos para que fique registrado o desenvolvimento da CGLU e de seus membros (UCLG²⁴).

A CGLU está estruturada de maneira horizontal, princípio fundamental para a constituição de uma Rede de Cidades. Existe uma Presidência e uma Vice-Presidência, que são eleitas pelos membros a cada 4 anos. Há um Conselho Mundial, que é o equivalente à Assembleia Geral da ONU, pois possui representantes de todas as cidades-membro. Há, também, o Bureau Executivo, composto por 115 membros, que também são eleitos de 4 em 4 anos. Existem comitês separados por temáticas, nos quais cada município decide por

²² <https://www.uclg.org/en/organisation/about>

²³ <https://www.uclg.org/en/organisation/about>

²⁴ <https://www.uclg.org/en/organisation/about>

participar, a partir de seus interesses dentro da estrutura da Rede.

Ademais, a CGLU possui sete seções regionais, que ficam situadas em cidades-membro que estão nas regiões correspondentes. Na região África, que corresponde a todo o continente africano, a Rede possui objetivos específicos, principalmente no que tange à democratização e ao desenvolvimento econômico e social das cidades. Na região Ásia-Pacífico, que abrange a Índia, a China, o sudeste asiático e a Oceania, as metas primordiais são a respeito de compartilhamento de boas experiências e cooperação descentralizada. Na região Eurásia, que compreende o Leste Europeu, a Ásia Central e a Rússia, as temáticas mais relevantes são relativas à cultura e à preservação dos patrimônios antigos (UN-Habitat, 2016).

Já a região Europa, que é composta por toda a Europa Ocidental, a preservação ambiental e a coesão econômica são os temas mais tratados. Na região Oriente Médio e Ásia Ocidental, cujo próprio nome já explicita onde está localizada, as preocupações principais são as relativas à igualdade de gênero e inclusão social. A região América do Norte, que compreende Estados Unidos e Canadá, as missões mais relevantes estão ligadas às mudanças climáticas e ao desenvolvimento econômico local. Na última região, a América Latina, as temáticas mais importantes são relativas ao desenvolvimento sustentável e à democracia local (UN-Habitat, 2016).

Há, também, na organização da CGLU, um Fórum de Regiões, com o objetivo de que a Rede represente não só as cidades, mas também as regiões. O propósito desse fórum é promover a participação das regiões na própria Rede, mas também no Sistema Internacional, e demonstrar a capacidade das regiões em diminuir o impacto das políticas territoriais, principalmente nas ligações entre zonas urbanas e rurais. A partir disso, a CGLU estruturou um estudo sobre nível de descentralização dos governos dos países, a fim de verificar em quais deles as regiões deveriam ser melhor assistidas (UN-Habitat, 2016).

Contida na estrutura da CGLU está outra Rede de Cidades, a Metropolis²⁵ – existente desde 1985 e absorvida pela CGLU em 2004, no Congresso de Paris. A Rede possui mais de 140 membros, que representam as grandes cidades e as principais regiões metropolitanas globais, como Barcelona e Paris, e sua meta primordial é relacionar esses

²⁵ <https://www.metropolis.org/>

municípios e regiões, formando uma rede legítima entre seus membros. A Metropolis planeja, da mesma forma, ajudar na redução dos desequilíbrios dentro das regiões metropolitanas, que geralmente possuem uma área próxima ao centro com muitos recursos e subúrbios violentos e com falta de infraestrutura básica (Metropolis²⁶).

A Metropolis apresenta muitas resoluções para os seus participantes, como ações de Inclusão Social e Sustentabilidade. Uma das suas principais ações é relativa à sustentabilidade nas cercanias de grandes aeroportos, que usualmente ficam longe da área central, em lugares que não recebem tantos aportes do governo. O projeto é, basicamente, o compartilhamento de boas-práticas que já foram executadas por algum membro e que podem ser reproduzidas em outras cidades, com o intuito de aprimorar o meio ambiente e a infraestrutura para os cidadãos que moram próximos a algum aeroporto.

A CGLU ambiciona reunir seus membros todos os anos, ao menos em três oportunidades. O principal e maior evento da Rede todos os anos é o Conselho Mundial de Líderes Locais e Regionais, de quatro em quatro anos, no Conselho Mundial, são eleitos os representantes que serão responsáveis pela Presidência e pela Vice-Presidência da Rede. A CGLU organiza, também, um encontro do Bureau Executivo, onde os membros do Bureau se encontram para debater novas diretrizes e novos objetivos para a Rede (UCLG²⁷).

A CGLU é composta, também, por três Departamentos de Trabalho principais, *Advocacy* – que realiza o diálogo com a ONU e suas agências – Observatório Global de Democracia Local e Descentralização (GOLD) – que é responsável pela inteligência, monitoramento de resultados e reportes – e *Learning* – para compartilhamento de conhecimentos sobre as novas metodologias de desenvolvimento para o nível local.

3.3. CGLU: Departamentos de Trabalho

Os três Departamentos de Trabalho da CGLU possuem seus escopos bem definidos.

²⁶ <https://www.metropolis.org/>

²⁷ <https://www.uclg.org/en/organisation/about>

O Departamento de *Advocacy* e *Policy* é responsável por dialogar com as principais Organizações Internacionais em atividade atualmente que tenham alguma relação com a questão local. O Departamento GOLD é um setor de inteligência, que visa formular relatórios anuais com os resultados do nível local, assim como criar indicadores que possibilitem a medição dos avanços. O Departamento de *Learning* é o mais recente e, também, um dos mais ativos. Seu objetivo primário consiste em criar métodos de ensinar cada vez mais pessoas sobre a importância do desenvolvimento das cidades.

O Departamento de *Advocacy* é, portanto, o principal alicerce da CGLU. Foi a partir desse departamento que a Rede foi criada e fundamentada. O objetivo principal é atuar como um advogado das cidades, defendendo os seus interesses em fóruns diversos – desde conferências apenas relevantes para os municípios, até grandes eventos das Nações Unidas, que envolvem muitos atores internacionais mais relevantes do que as cidades, tais como os Estados e as Organizações Internacionais. Tal departamento é o responsável por trazer cada vez mais importância para as cidades nas Relações Internacionais, pois tende a conferir voz e vez para que sejam gradualmente mais percebidas pelo Sistema Internacional.

A CGLU, através do Departamento de *Advocacy*, possui parceria com diversas OIs. A maior parte dessas organizações estão agregadas ao do Sistema ONU, que é composto por muitas instituições, dispostas a tratar dos mais variados temas, em nome das Nações Unidas. A ONU-Habitat e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) são as organizações com as quais a CGLU possui algumas parcerias duradouras. O PNUD, inclusive, é o órgão que gerencia os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs), que são, atualmente, deveras importantes para as metas da CGLU. Ademais, a rede também possui parcerias com a ONU Água – em projetos sobre abastecimento hídrico de qualidade – e com o Fórum de Cooperação e Desenvolvimento da ONU – sobre cooperação como forma de desenvolver as cidades participantes em conjunto (UCLG²⁸).

Além de possuir parcerias com OIs, a CGLU coopera, também, com a União Europeia. Essa parceria é considerada, inclusive, como estratégica para a continuidade da rede na Europa. Desde 2013, a CGLU desenvolve um projeto de colaboração com a UE,

²⁸ <https://www.uclg.org/en/organisation/about>

que, por meio da Comissão Europeia, emitiu um comunicado expressando o desejo de empoderar as autoridades locais nos seus países participantes, de modo a fortalecer a união entre os Estados participantes e, da mesma forma, acelerar o desenvolvimento através do nível local. Para este fim, a Comunidade Europeia e a CGLU²⁹ estabeleceram quatro pontos estratégicos prioritários, a saber:

1. Apoio aos processos de reforma da descentralização em andamento;
2. Capacitação do desenvolvimento das autoridades locais;
3. Urbanização sustentável;
4. Reforço das associações de autoridades locais que operem nos níveis nacional, continental e internacional.

O resultado dessa parceria foi um acordo que é considerado por muitos estudiosos como um marco divisório da história da CGLU, que passou a ter uma referência muito mais importante no nível internacional. Ademais, as relações institucionais entre ambas as organizações são efetivas, também, para o compartilhamento de inteligência e para o fortalecimento da Rede e dos processos de governança (UCLG³⁰).

Outra frente importante do Departamento de *Advocacy* é a *Global Task Force*, uma força tarefa global que compreende governos locais e regionais e outras Redes, que atuam em prol da intensificação do desenvolvimento internacional das Redes de Cidades. Os líderes desses governos subnacionais participantes integram, todos os anos, uma Assembleia Geral, que promove os benefícios do cumprimento dos objetivos relativos à Nova Agenda Urbana e às mudanças climáticas, que são relevantes para a construção de um futuro sustentável para os municípios. Com a *Global Task Force*, a CGLU chegou a sua meta de ser uma Rede de redes, ou seja, uma Rede de Cidades que é composta e apoiada por diversas outras instituições internacionais relacionadas ao nível local (Global Task Force³¹).

O Departamento GOLD – Observatório Global de Democracia Local e Descentralização – é um núcleo de inteligência dentro da CGLU. Seu principal propósito é

²⁹ <https://www.uclg.org/en/organisation/about>

³⁰ <https://www.uclg.org/en/organisation/about>

³¹ <https://www.global-taskforce.org/>

a formulação de relatórios anuais sobre a evolução de determinados indicadores no nível local, tais como a governança local e os ODSs. De acordo com o site da instituição³², o GOLD almeja:

Compartilhar informações sobre democracia local e descentralização em todo o mundo e avaliar o progresso e os contratemplos;
Aumentar o perfil internacional dos membros da CGLU e contribuir com sua perspectiva sobre debates globais;
Promover o diálogo e a parceria entre autoridades locais e governos nacionais, Organizações Internacionais e acadêmicos.

Desde 2008, o GOLD publica tri anualmente um relatório com temáticas pertinentes aos governos locais, que, inclusive, já se tornou referência para os líderes das cidades e regiões que se interessam a respeito do tema da inclusão do nível local internacionalmente. O primeiro proporcionou um panorama geral acerca da democracia local e da governança. O segundo, lançado em 2011, teve como tema as finanças locais de diversos municípios da Rede. O terceiro, de 2014, estruturou as questões relativas aos serviços básicos que as cidades fornecem a seus cidadãos. Em 2016, houve uma publicação extraordinária, resultado da Cúpula Habitat III, da ONU-Habitat. Nele, foram abordados assuntos relativos à Nova Agenda Urbana, ao Acordo Climático de Paris e à Agenda 2030 – na qual estão incluídos os ODSs (GOLD³³).

Em 2019, foi lançado o mais recente dos relatórios do GOLD, intitulado “A Localização das Agendas Globais”. O principal objetivo dessa publicação é propor como os ODSs podem ser alcançados “através de políticas, ações e iniciativas designadas e colocadas em prática pelos territórios e comunidades que compõem as cidades, áreas metropolitanas e regiões”. O relatório está dividido em capítulos que apresentam as realidades de cada uma das subdivisões da CGLU, já citadas anteriormente, são elas África, Ásia-Pacífico, Eurásia, Europa, América Latina e Caribe, Oriente Médio e Ásia Ocidental, América do Norte e Áreas Metropolitanas (UCLG, 2019).

Os relatórios do GOLD utilizam uma metodologia única. De acordo com o site da instituição²⁹, eles “são elaborados pelos principais especialistas regionais que trabalham

³² <https://www.gold.uclg.org/>

³³ <https://www.gold.uclg.org/>

em estreita conexão com os representantes eleitos de cada local e profissionais dos governos locais que tenham experiência no terreno”. Ademais, utiliza-se um método que explora as principais temáticas relativas aos governos locais através de diferentes tipos de cidades, sendo elas grandes regiões metropolitanas, cidades intermediárias, pequenas vilas e territórios. Assim, é possível obter resultados mais fiéis à realidade que se pretende demonstrar nos relatórios (GOLD³⁴).

O GOLD conta, também, com alguns parceiros que contribuem para o bom andamento de seus projetos e para o sucesso dos resultados apresentados através dos relatórios. Além das seções regionais – como a CGLU África, a Mercocidades, a CGLU Eurásia e a Metropolis – a Rede conta com o apoio de outros observatórios muito relevantes para o escopo do nível local. O Comitê da CGLU sobre Cultura – Boas Práticas, o Comitê da CGLU para Descentralização e “*Self-Government*” Local, o Observatório das Cidades Inclusivas e o Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP) são os principais aliados do GOLD em seu objetivo de recolha de dados para o fim de gerar resultados que possam ser democratizados com as demais cidades (GOLD³⁵).

O Departamento de *Learning* é o mais novo dos setores da CGLU e foi criado com o propósito de, assim como o GOLD almeja democratizar as informações, socializar o conhecimento sobre as metodologias a serem aplicadas nos governos locais. De acordo com o site do Departamento de Trabalho, não é possível realizar o processo de “*learning*” sozinho, mas é necessário fazê-lo “em colaboração com outras autoridades, academias, associações organizações internacionais e até mesmo atores privados”. Além disso, é necessário construir parcerias com os governos locais, a fim de capacitar formadores, que possam repassar o conhecimento para mais pessoas – dentro ou fora da sua cidade (Learning³⁶).

A experiência de se treinar funcionários dos governos locais com o objetivo de que estes transmitam as informações para outros funcionários e assim sucessivamente é deveras importante, pois, além de aprender no treinamento, aquele que ensina outras pessoas tende a fixar aquilo que foi aprendido. Isso gera um ciclo de aprendizagem que

³⁴ <https://www.gold.uclg.org/>

³⁵ <https://www.gold.uclg.org/>

³⁶ <https://www.learning.uclg.org/timeline>

fortalece a mensagem que deve ser repassada aos demais e, além disso, é uma maneira de a Rede e de os governos locais economizarem em diversos aspectos, pois o deslocamento não se faz tão frequentemente necessário.

Até agora, o *Learning* conta com três módulos já disponibilizados para os formadores. O primeiro é mais voltado para a conscientização da importância acerca da internacionalização dos governos locais e da localização dos ODSs. É, então, um módulo introdutório e que informa àqueles que receberão o treinamento das estratégias de trazer os ODSs para o nível local. Esse módulo é focado em funcionários de Relações Internacionais dos municípios ou secretários de governos que tenham alguma ligação com a internacionalização da cidade e com a participação em Redes como a CGLU (*Learning*³⁷).

O segundo módulo é focado no alinhamento das políticas públicas municipais (ou regionais) com os ODSs, a fim de torná-los realidade. É necessário, portanto, incluir os Objetivos no planejamento urbano, para que seja relativamente mais fácil de obter resultados positivos para a Rede – e para o mundo. Ademais, o módulo também explicita a importância da adaptabilidade de cada política pública em diferentes cidades, ou seja, muitas vezes, é preciso realizar ajustes para que uma mesma política seja efetiva em municípios variados. Esse módulo é indicado para, além de funcionários municipais de Relações Internacionais, demais membros do governo e também para a sociedade civil, atores privados e acadêmicos (*Learning*³⁸).

O terceiro módulo ressalta a relevância dos governos locais e das Redes de Cidades para o processo de reportes voluntários dos resultados obtidos a partir das políticas públicas impulsionadas no módulo 2, que têm como meta alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. É um módulo mais relacionado com o setor de inteligência e possui bastante relacionamento com o PNUD e com a ONU-Habitat. Esse módulo é indicado, principalmente, para Redes de Cidades que pretendem auxiliar seus membros a aderirem às práticas de reportes voluntários, que são muito importantes para a consolidação daquilo que está, de fato, sendo feito para atingir os ODSs (*Learning*³⁹).

Os Departamentos de Trabalho estão, portanto, conectados com a nova estratégia

³⁷ <https://www.learning.uclg.org/timeline>

³⁸ <https://www.learning.uclg.org/timeline>

³⁹ <https://www.learning.uclg.org/timeline>

central da CGLU de priorizar os ODSs. Apesar de alguns dos departamentos terem sido criados anteriormente à localização da Agenda 2030 ter se tornado uma prioridade para a Rede, todos se adaptaram a ela de maneira plena. Estando, agora, a Agenda 2030 como preferência nas questões de *Advocacy*, nos relatórios do GOLD e nos módulos de aprendizado do *Learning*. Isso ressalta, então, o fato de que os ODSs estão, definitivamente, na linha de frente da CGLU, principalmente a partir de 2017.

4. DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO (ODMs) AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODSs)

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em meados da década de 1940, após o fracasso da Liga das Nações e o fim da 2ª Guerra Mundial. O objetivo primeiro das 51 nações que se uniram era criar uma organização de caráter internacional que fosse capaz de manter o Sistema Internacional em tempos de paz. Na Conferência de São Francisco, nos Estados Unidos, foi redigida e assinada a Carta da ONU, documento máximo que guia a ONU em suas funções e objetivos.

Dentro do escopo da ONU estão os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs), que foram lançados em 2015, com propósito de substituir os Objetivos do Milênio. Tais Objetivos fazem parte da Agenda 2030 da ONU e devem, então, ser concluídos em até 15 anos. Os ODSs são considerados como uma continuação dos Objetivos do Milênio, apesar de terem sido expandidos, tanto em número de metas, quanto nos assuntos que são compreendidos como relevantes para o futuro do planeta.

4.1. Os Objetivos do Milênio (ODMs)

As Nações Unidas, desde o início do Século XXI, passaram a adotar medidas especiais para a evolução da sociedade, fomentando, principalmente, o progresso dos países menos desenvolvidos. Para este fim, entre 6 e 8 de setembro de 2000, durante a 55ª Assembleia Geral da ONU, aconteceu a “Cúpula do Milênio das Nações Unidas”, que contou com a participação e aceitação de 191 Estados-Membro da organização. A partir dessa cúpula, foi promulgada a Resolução nº 55/2 da AGNU, que foi chamada de “Declaração do Milênio das Nações Unidas”, e acabou por fundar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). De acordo com Roma (2019: 33):

Segundo esse importante documento, o principal desafio a ser enfrentado àquela época era garantir que a globalização se tornasse uma força positiva para todos os povos do mundo, uma vez que, embora fosse reconhecido que esta oferecesse grandes oportunidades, seus benefícios eram compartilhados de maneira desigual pelas nações, com os países

em desenvolvimento e economias em transição enfrentando grandes dificuldades para alcançá-los, ainda que sentissem os seus elevados custos.

São, no total, oito objetivos, que abrangem temáticas relativas à economia, saúde, educação, igualdade de gênero, habitação, meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Para cada um desses objetivos foram estabelecidas algumas metas, resultando em 21 metas que foram acompanhadas por 60 diferentes indicadores. O propósito das Nações Unidas era estabelecer um alvo a ser atingido em quinze anos – entre 2000 e 2015 – e, durante esse período, foram gerados diversos boletins de acompanhamento para melhor monitorar o progresso dos países em cada um dos ODMs propostos pela instituição. Esses boletins incentivavam tanto países ricos quanto países pobres a se esforçarem para terem bons resultados, podendo, assim, serem bons exemplos para os demais (Sachs, 2012; Roma, 2019).

O primeiro ODM é “Acabar com a fome e a miséria”, em questão de números, seria reduzir pela metade o nível verificado em 1990. Para esse objetivo, foram consideradas aquelas pessoas que sobrevivem com menos de US\$ 1,25 por dia. De acordo com o Relatório dos ODM, de 2015, esse objetivo foi concluído ainda em 2010, no nível global. Em 1990, 1,9 bilhão de pessoas viviam em condição de pobreza extremada, tal quantidade foi reduzida para 836 milhões. De acordo com Roma (2019: 34), apesar de não haver dados específicos, indícios apontam para o fato de que há mais mulheres do que homens em situação de miséria, o que pode ser explicado pela falta de acesso a empregos remunerados, salários mais baixos e pouco acesso a recursos.

O segundo ODM é “Educação básica de qualidade para todos”. As Nações Unidas tinham, como meta inicial, que 97% de todos os meninos e meninas tivessem a oportunidade de finalizar o ensino fundamental, ou ensino primário. Em 2015, os países em desenvolvimento atingiram uma taxa de 91% de matrículas efetivas entre as crianças em idade escolar e a taxa de alfabetização de jovens até 24 anos subiu de 83% para 91%, em nível global. Da mesma maneira, a maior parte das crianças que não estão na escola e que não foram alfabetizadas são mulheres, o que torna deveras importante o terceiro

ODM, “Igualdade entre sexos e valorização da mulher”. Ainda mais do que no ensino básico, as disparidades se atenuam no ensino secundário e no ensino superior – as metas foram atingidas somente em 36% dos países (nível secundário) e 4% dos países (nível superior), ou seja, foi o ODM com menos efetividade (United Nations, 2015).

O quarto ODM é “Reduzir a mortalidade infantil”, e teve como meta principal reduzir a mortalidade infantil pela metade até 2015. Para isso, três indicadores foram levados em consideração: mortalidade na infância (até 5 anos), mortalidade infantil (até 1 ano) e número de crianças vacinadas contra o sarampo. A mortalidade na infância reduziu mais de 50%, passando de 90 para 43 mortes em cada mil nascidos vivos. Apesar disso, ainda morrem 16 mil crianças por dia, principalmente de enfermidades que poderiam ser evitadas (United Nations, 2015).

O quinto ODM é “Melhorar a saúde das gestantes” e tinha duas metas fundamentais, sendo a primeira reduzir a mortalidade das mães em três quartos dos níveis apurados em 1990 e a segunda tornar universal o acesso à saúde reprodutiva. A mortalidade das mães foi reduzida somente em 45% no nível global, os partos realizados por profissionais da área da saúde avançaram de 59% para 71% e as consultas de pré-natal eram realizadas por apenas 52% das gestantes entre 1990 e 2015 (Roma, 2019).

O sexto ODM é “Combater a AIDS, a Malária e outras doenças” e teve como metas impedir a propagação da AIDS, universalizar o tratamento contra a AIDS e reduzir a malária e outras doenças. Como resultados, houve uma redução de 40% no número de novos casos de HIV, ademais o número de pacientes que recebiam tratamento contra o vírus passou de 800 mil em 2003, para 13,6 milhões em 2014. A prevenção de outras doenças, como a Malária e a Tuberculose pode ter salvado mais de 37 milhões de vidas entre 2000 e 2013 (United Nations, 2015).

O sétimo ODM é “Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente” e possui quatro metas, sendo elas: a preservação da biodiversidade, a intensificação do desenvolvimento sustentável, a ampliação dos canais de água potável e saneamento básico e a melhoria de vida de populações que vivem em assentamentos. Segundo reportes oficiais da ONU, o desmatamento foi contido, as fontes de água potável aumentaram e a quantidade de pessoas vivendo em condições precárias diminuiu. No entanto, as emissões de CO₂

aumentaram mais de 50% (Roma, 2019).

O oitavo ODM é “Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento” e, segundo Roma (2019: 37):

(...) apresentava seis metas globais: “Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório”; “Atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos”; “Atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar em desenvolvimento e dos pequenos estados insulares em desenvolvimento”; “Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar sua dívida sustentável a longo prazo”; “Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis nos países em vias de desenvolvimento”, e “Em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicações”.

Ou seja, o oitavo ODM possui um propósito global de auxiliar aqueles países menos desenvolvidos, auxiliando-os em diversos setores, sejam eles em questões comerciais, financeiras ou tecnológicas. Em termos de resultados, a ajuda vinda de países desenvolvidos cresceu mais de 65% entre 2000 e 2014, além disso, 79% das importações provenientes de países em desenvolvimento ingressaram em países desenvolvidos sem incidência de impostos (Roma, 2019).

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram muito importantes por mais de uma década. Além dos Estados-Membro da ONU, diversas ONGs e representantes da sociedade civil focaram em auxiliar a instituição a atingir os ODMs. Por essas e outras razões, as Nações Unidas decidiram implementar novos objetivos, também por um período de 15 anos. Tais objetivos foram pensados na Rio+20, em 2012, pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, o Primeiro-Ministro do Reino Unido, David Cameron, o presidente da Indonésia, Susilo Bambang Yudhoyono e a presidente da Libéria, Ellen Johnson Sirleaf. Naquele momento, foi definido que as duas prioridades fundamentais dos novos objetivos deveriam ser selecionar metas que necessitassem de foco político e participação pública e aprender com as lições dos ODMs, tanto as boas quanto as más (Sachs, 2012).

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, como foram chamados, são, portanto, a continuação dos ODMs. No entanto, eles foram criados em maior número, são 17 objetivos que versam, basicamente, sobre os mesmos assuntos dos ODMs, porém de maneira mais aprofundada. Os ODSs foram criados dentro da proposta de Agenda 2030, que, de acordo com o Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, “é a nossa Declaração Global de Interdependência”. Além dos 17 objetivos, foram estipuladas 169 metas, todos estes indivisíveis e que traspassam as três dimensões básicas da Agenda 2030, a econômica, a social e a ambiental (Agenda 2030⁴⁰).

4.2. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs)

De acordo com a Tabela 3 (abaixo), existem algumas diferenças fundamentais entre os ODMs e os ODSs, que não são relativas somente aos números de metas e objetivos. O tipo de abordagem utilizada por cada um deles, seu escopo de atuação e seu público alvo, seus indicadores e sua sugestão principal para obtenção de recursos. Ademais, a CGLU ressalta que há uma semelhança principal entre os dois: ambos são claros, concisos, com limite de tempo e podem ser mensurados (UCLG, 2019).

Tabela 3 – Diferenças entre os ODMs e os ODSs

	OBJETIVOS DO MILÊNIO (ODMs)	OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODSs)
Números	8 objetivos e 21 metas	17 objetivos e 169 metas
Abordagem	Abordagem <i>top-down</i> : resultado de acordo intergovernamental	Abordagem <i>bottom-up</i> : realizada através de um processo de consulta sem precedentes
Foco	Combate à pobreza	Desenvolvimento Sustentável
Escopo	Países em desenvolvimento	Todos os países

⁴⁰ <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>

Público-alvo	População mais pobre e vulnerável	Toda a população mundial
Agenda	Desafios específicos	Agenda compreensiva e integrada em três dimensões (econômica, social e ambiental)
Stakeholders	Governos Centrais	Mais inclusiva – governos locais e regionais, setor privado, Sociedade Civil, academia
Nível Local	Estatístico (desagregação rural-urbana)	Compreensivo (a dimensão local dos ODSs)
Indicadores	Mensurável em 60 indicadores	Mensurável em 232 indicadores
Recursos	Foco nos fluxos de cooperação para o desenvolvimento	Uso de recursos domésticos para sustentar as estratégias de desenvolvimento sustentável

Baseada em UCLG (2019: 13)

O primeiro ODS é a “Erradicação da Pobreza” e sua meta principal é, até 2030, erradicar a pobreza completamente – para todas as pessoas e em todos os lugares. Essas pessoas são aquelas que vivem com menos de US\$ 1,90 por dia. Ademais, o objetivo visa diminuir a condição de pobreza pela metade, implementar, nacionalmente, programas de proteção social, diminuir o efeito dos eventos externos, relacionados ao clima ou problemas na economia, e garantir o direito de iguais oportunidades a adquirir os meios econômicos para todos. Até 2019, o principal progresso foi a redução de 10% no número de pessoas em pobreza extrema. Outros indicadores, no entanto, deixam a desejar, por exemplo, apenas 22% dos desempregados recebem algum tipo de seguro-desemprego por parte de seus países (United Nations⁴¹).

O segundo ODS é “Fome Zero e Agricultura Sustentável” e tem como propósito acabar com a fome e garantir que todas as pessoas tenham acesso a alimentos suficientes durante todos os períodos do ano. Além disso, metas secundárias foram propostas, como o atendimento nutricional às categorias especiais, como gestantes, crianças e idosos, o aumento da produtividade dos pequenos agricultores que plantam alimentos e o incentivo

⁴¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

ao investimento em questões rurais, como pesquisa e desenvolvimento tecnológico, em particular nos países em desenvolvimento. O acompanhamento desse objetivo não é satisfatório, pois o desenvolvimento agrícola vem de um declínio de 37% em 2017 e aproximadamente uma em cada nove pessoas tem problemas de subnutrição (United Nations³⁴).

O terceiro objetivo é “Saúde e Bem-Estar” e ele abrange diversos pontos que foram considerados separadamente nos ODMs 4, 5 e 6. As metas fundamentais são relativas à saúde materna, mortalidade na infância e infantil e à prevenção de epidemias como AIDS, tuberculose e Malária. Também existem propósitos que versam sobre abuso de álcool e drogas, acidentes de trânsito e vacinação. É um objetivo bastante abrangente, porém deveras importante, pois a saúde é fundamental para que se atinjam os demais ODSs. Nesse ponto, algumas das metas estão sendo cumpridas com sucesso, como o índice de acompanhamento de partos por um profissional da saúde, que corresponde a 81% do total de nascimentos. Ademais, o esforço dos países – principalmente dos africanos – em diminuir a proliferação de doenças contagiosas, como a AIDS, foi bastante efetivo e decaiu 37% na comparação entre 2010 e 2017 (United Nations⁴²).

O ODS número quatro fala sobre “Educação de Qualidade” e, diferentemente do ODM 2, possui como meta que todas as crianças – independente de sexo – conclua os ensinos primário e secundário, assim como tenham acesso à pré-escola de qualidade. O objetivo quer, também, igualar as oportunidades de ingresso no ensino superior e eliminar toda e qualquer discriminação relativa à gênero nos diversos níveis de educação. Além disso, tem-se como meta aumentar o número de bolsas de estudo para jovens de países em desenvolvimento e a construção de ambientes escolares de qualidade para as crianças. Esse ODS também está progredindo lentamente, em 2016, 750 milhões de adultos, sendo que desses dois terços correspondem a mulheres, permanecem analfabetos. Globalmente, ainda há falhas na infraestrutura escolar, no entanto o número de bolsas de estudos aumentou para 1,3 bilhão anual (United Nations³⁵).

O quinto objetivo é relativo à “Igualdade de Gênero” e possui meta principal de acabar com todas as maneiras de preconceito contra as mulheres e meninas em todo o

⁴² <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

mundo. Como o ODM 3, o ODS 5 possui o propósito de terminar com diversas situações que acarretam na desigualdade entre os gêneros e na violência contra a mulher. Diminuição do tráfico de mulheres e da exploração sexual, fim dos casamentos prematuros, acesso à saúde reprodutiva e valorização do trabalho doméstico não remunerado são algumas das circunstâncias que resultariam em maior equilíbrio entre homens e mulheres. A finalidade desse ODS é, basicamente, reparar as diferenças históricas que envolvem o menosprezo à mulher em diversos âmbitos da vida pessoal e profissional. No entanto, assim como o ODM 3, esse ODS é um dos mais difíceis de mensurar e, por isso, seus resultados não parecem tão expressivos. Apesar disso, os casamentos infantis seguem diminuindo ao redor do mundo e, nos últimos anos, os países vêm criando leis e programas para auxiliar as mulheres (United Nations³⁶).

O sexto ODS tem relação com a “Água Potável e Saneamento” e pretende levar água limpa para todas as pessoas, assim como alcançar o acesso universal ao saneamento básico e condições de higiene favoráveis. Esse ODS possui metas que exigem pesquisas científicas importantes, pois visa melhorar a qualidade das águas, diminuir a poluição por meio do esgoto e reduzir o consumo de água em todos os setores da economia – agricultura, indústria e serviços. Ademais, é necessário auxiliar os países mais pobres a desenvolverem questões de recursos hídricos e, também, a conscientizarem suas populações de que é necessário poupar água. No mundo, cerca de 71% da população possui acesso à água potável e 60% possui água e esgoto encanados em suas residências. Esses níveis precisam ser melhorados para que o objetivo seja cumprido de maneira global (United Nations⁴³).

O ODS número sete é “Energia Limpa e Acessível” e visa ao acesso universal e com preços justos a serviços de energia. Além disso, o aumento da proporção de energias renováveis e da eficiência energética é destacado como um passo muito importante a ser dado em direção ao cumprimento total desse objetivo. A pesquisa relativa a novos tipos de energias e à modernização das tecnologias envolvidas com as matrizes energéticas já existentes também é incentivada, principalmente quando abrange o relacionamento de países desenvolvidos e em desenvolvimento. A energia chegava, em 2017, a 89% da população mundial – contrastando com os 87% de 2015 – e tem indícios de continuar a

⁴³ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

aumentar. As energias renováveis estão aumentando mais lentamente, porém seguem sendo ampliadas (de 16,6% em 2010 para 17,5% em 2016) (United Nations⁴⁴).

O oitavo ODS é o primeiro do rol dos novos objetivos que trata, principalmente, de questões relativas à economia. Foi chamado de “Trabalho Decente e Crescimento Econômico” e busca promover o desenvolvimento das economias de maneira sustentável, desejando níveis de crescimento de 7% do PIB nos países mais pobres. Além disso, é necessário diminuir o número de desempregados, fundamentalmente entre os jovens, e, também, o número de pessoas sem formação. Esse ODS também trata da erradicação dos trabalhos análogos à escravidão e da promoção de direitos trabalhistas justos para todos os trabalhadores, em nível global. O turismo sustentável também é foco desse objetivo e busca-se promovê-lo, gerando empregos e fortalecendo a cultura local. Alguns indicadores são preocupantes nesse caso, pois, por exemplo, o emprego informal cresceu muito nos últimos anos e o crescimento médio do PIB dos países em desenvolvimento foi, em 2017, de 4,5% (United Nations³⁷).

O nono objetivo foi chamado de “Indústria, Inovação e Infraestrutura”. Suas metas dissertam sobre a construção de projetos de infraestrutura de qualidade, que respeitem as limitações já conhecidas do meio ambiente, e sobre a industrialização inclusiva que, da mesma forma, seja sustentável. É preciso, também, implementar novas pesquisas a respeito de novas tecnologias industriais nos países em desenvolvimento e fornecer linhas de crédito acessíveis para as indústrias de menor porte e para pequenas empresas, facilitando o acesso aos recursos financeiros. Esse ODS diz respeito, também, aos serviços de transportes eficientes, que são, segundo as Nações Unidas, muito importantes para o progresso econômico, pois, por exemplo, mais de 80% do comércio mundial é realizado pelo modal marítimo, tornando-o essencial para a globalização. A industrialização, no entanto, vem sendo reduzida e isso se deve, principalmente, a barreiras tarifárias e não-tarifárias (United Nations⁴⁵).

O décimo ODS é referente à “Redução das Desigualdades” e tem como meta fundamental a diminuição das desigualdades dentro dos países e entre eles, tornando, assim, as sociedades nacionais e o Sistema Internacional, mais justos. As Nações Unidas

⁴⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

⁴⁵ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

pretendem que o crescimento da renda dos 40% mais pobres seja maior do que a média dos seus países e visa adequar políticas e legislações à promoção da igualdade social. Internacionalmente, é importante fortalecer a participação dos países mais pobres, fazendo-os participar de processos de tomadas de decisão. É relevante, também, facilitar as migrações ordenadas e praticar tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio, por exemplo. Esse ODS é, também, muito difícil de ser mensurado, porém o objetivo internacional é de renegociar as cotas dos países em desenvolvimento no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional (FMI). Nacionalmente, em cerca de 47 países, os 40% mais pobres experienciaram um crescimento de renda maior do que a média (United Nations³⁸).

As Nações Unidas (ONU) incluíram nos ODSs um objetivo exclusivo para as cidades. O ODS 11, chamado de “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, ficou conhecido como o “objetivo urbano” e abre portas para mais ações do Nível Local para auxiliar a ONU a atingir os ODSs. As metas principais são aumentar a urbanização sustentável, garantir o acesso à habitação adequada e reduzir o número de pessoas mortas em desastres que tenham relação com intempéries – como inundação ou deslizamento de terras. Também é visado diminuir o impacto ambiental negativo causado pelas cidades, relativo à poluição, e aumentar o acesso aos espaços públicos. O principal resultado positivo foi a diminuição da porcentagem de pessoas vivendo em condições precárias, de 46% para 23% entre 1990 e 2016. Já o resultado mais negativo é o fato de que nove em cada dez residentes em áreas urbanas respiram ar que não é considerado adequado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (United Nations⁴⁶).

O décimo segundo ODS versa sobre o “Consumo e Produção Responsáveis”. A questão de produção é relativa ao desperdício ao produzir e, também, à produção excessiva. Muitos bens de consumo utilizam recursos, como água, em sua produção, que posteriormente são descartados. É necessário, portanto, realizar pesquisas para tornar a produção mais sustentável. Um consumo mais consciente é também muito importante, e nesse sentido, é fundamental investir na consciencialização dos cidadãos. As Nações Unidas apontam como relevantes a diminuição do desperdício de alimentos e a aplicação de medidas sustentáveis de consumo, bem como o incentivo a grandes empresas para

⁴⁶ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

tornarem seu ciclo de produção e vendas mais condizentes com as condições atuais do meio ambiente. Esse objetivo, assim como alguns outros, é bastante difícil de se medir, porém os prognósticos são preocupantes: a sobra de resíduos, por exemplo, vem aumentando – de 87 bilhões de toneladas, em 2015, para 92 bilhões, em 2017 (United Nations³⁹).

O décimo terceiro objetivo está relacionado com as mudanças climáticas e foi chamado de “Ação contra a Mudança Global do Clima”. As metas principais são relativas à prevenção de catástrofes naturais, à integração do clima nas políticas e estratégias governamentais e ao aumento da consciência da população sobre as mudanças que estão ocorrendo no clima e sobre as ações que é possível que cada um tome no dia a dia. Das principais consequências desse objetivo, a mais relevante é a assinatura do Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas, por 185 países, que se comprometeram em diminuir as emissões de gases estufa. No entanto, em termos de resultados concretos, a temperatura global está aumentando anualmente e as emissões de CO₂, apesar de todos os esforços da comunidade internacional, aumentaram de 400,1 ppm⁴⁷, em 2015, para 405,5 ppm, em 2017 (United Nations³⁹).

O ODS 14 tem foco na biodiversidade aquática e foi chamado de “Vida na Água”. Suas metas versam a respeito da prevenção da poluição nos mares, da preservação dos animais que vivem nos oceanos e da conservação das zonas costeiras. Ademais, também há propósitos relativos à pesca – tanto recreativa quanto como fonte de renda – e ao desenvolvimento de novas tecnologias para melhor gestão dos mares. A pesca ilegal segue sendo uma das principais ameaças para o ecossistema marinho e, de acordo com as Nações Unidas, essa prática vem crescendo todos os anos. Além disso, os níveis de poluição marítima também aumentaram, o que é bastante preocupante, em 2015, a ONU afirmou que apenas 66,9% dos animais do mar habitavam ambientes biologicamente sustentáveis (United Nations⁴⁸).

O objetivo 15 foca na proteção e recuperação dos ecossistemas terrestres e foi chamado de “Vida Terrestre”. Suas metas principais são combater o desmatamento,

⁴⁷ Partes por milhão.

⁴⁸ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

preservando, assim, as florestas remanescentes no mundo, impedir a desertificação e evitar a degradação do solo e utilizar os recursos provenientes da natureza de forma sustentável. Além disso, pretende-se findar as práticas de caça ilegal e tráfico de animais silvestres e proteger as espécies em extinção. Os resultados estão sendo positivos, apesar de estarem ocorrendo gradativamente. As áreas ambientais protegidas por órgãos nacionais ou internacionais aumentaram de 33,1%, em 2000, para 46,1%, em 2018. No tocante a questões de risco de extinção, no entanto, as consequências da ação humana vêm sendo bastante graves: O *Red List Index*, que mede a possibilidade de espécies serem extintas, passou de 0,82, em 1993, para 0,73, em 2019 – neste índice o valor zerado é a confirmação da extinção total do animal (United Nations⁴¹).

O décimo sexto ODS é relativo à promoção internacional da paz e foi nomeado de “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”. Seus objetivos principais são acabar com todas as formas de violência – principalmente contra crianças – reduzir as operações ilegais de tráfico de armas, diminuir as práticas de corrupção e suborno em instituições nacionais e internacionais e fortalecer essas instituições com o propósito de solidificar o Estado de Direito em todas as sociedades. Ademais, esse ODS versa sobre questões relacionadas a liberdades individuais, garantia de registro para todos os cidadãos e participação dos países em desenvolvimento nas organizações de governança global. Esse objetivo é um dos que possui os piores resultados parciais até o momento. Os homicídios aumentaram, 8 em cada 10 crianças já sofreram abusos físicos e psicológicos e menos de 46% das crianças na África Subsaariana possuem registro de nascimento (United Nations⁴²).

O último objetivo foi criado para fortalecer os meios de comunicação entre instituições para a realização de parcerias que fomentem o progresso dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Ele é chamado de “Parcerias e Meios de Implementação” e suas metas estão divididas em cinco grupos: Finanças, Tecnologia, Capacitação, Comércio e Questões Sistêmicas. Alguns exemplos são a mobilização de recursos internos e externos, a promoção das exportações dos países em desenvolvimento, a melhora da cooperação Norte-Sul e triangular e o reforço para uma parceria global em prol do desenvolvimento sustentável. O estabelecimento de ligações entre os países e dos países com as instituições é deveras importante, portanto, para que seja possível atingir os ODSs de forma satisfatória. Apesar disso, as parcerias bilaterais entre os países declinaram de 64% em

2016 para 57% em 2018, fato negativo para o propósito do objetivo 17 (United Nations⁴⁹).

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável são, portanto, uma versão aprimorada dos Objetivos do Milênio. Algo relevante para se destacar é que os ODMs não contaram com o incentivo das Nações Unidas às Redes de Cidades, para que estas também participassem do processo e auxiliassem no progresso dos objetivos. A partir da parceria com as Redes de Cidades, principalmente com a CGLU, a ONU é capaz de atingir ainda mais os cidadãos, incentivando-os a modificar seus hábitos em prol do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. A localização dos ODSs se faz, então, necessária, pois a cidade é o nível mais próximo das pessoas e, conseqüentemente, mais eficaz para atingir o propósito da Agenda 2030.

⁴⁹ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

5. ESTUDO DE CASO: A CGLU E A LOCALIZAÇÃO DA AGENDA 2030

A CGLU, considerada a maior Rede de Cidades do mundo, é pioneira na parceria com as Nações Unidas, que tem como finalidade auxiliar na evolução e no monitoramento do progresso dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Os ODSs, que são a continuação dos Objetivos do Milênio, foram desenhados para serem cumpridos integralmente até 2030 e são uma oportunidade para a humanidade repensar suas ações e proporcionar um futuro melhor para as gerações vindouras. É sabido que, caso não haja cooperação em prol do Desenvolvimento Sustentável, a sociedade acabará por ter muitas dificuldades, sejam elas de cunho ambiental, econômico ou social.

O conceito de “localização”, conforme já debatido anteriormente, refere-se a aproximar os governos locais e subnacionais das esferas de decisão. Trazê-los, portanto, para o contexto de Organizações Internacionais e de redes transnacionais que tenham propostas globais que podem ser mais facilmente atingidas com o apoio das cidades e regiões metropolitanas. Por ser o nível de governo mais próximo das pessoas, as prefeituras conhecem melhor as demandas da sociedade e, também, o potencial que as pessoas da sua cidade têm para auxiliar uma OI em uma meta global.

A Agenda 2030 foi proposta, então, pelas Nações Unidas, e corresponde a um conjunto de objetivos cujas metas propostas devem ser cumpridas, se não totalmente, o máximo possível, em um período de 15 anos. Anteriormente, próximo do ano 2000, foram propostos os Objetivos de Milênio – que deveriam ser atingidos até 2015. Porém, nessa primeira oportunidade de tornar o mundo um lugar mais sustentável, a ONU não efetuou parcerias com Redes de Cidades ou prefeituras, o que acabou por dificultar a real execução das metas propostas. Por essa razão, uma das primeiras preocupações dos idealizadores dos ODSs foi com o estabelecimento de parcerias – sendo isso, inclusive, o último dos ODSs citados.

5.1. Localização da Agenda 2030: Definição e Objetivos

A Agenda 2030 demandou, então, um grande esforço por parte das Nações Unidas e, para torná-la efetiva, decidiu-se por estabelecer parcerias com as mais diversas

organizações, dentre elas a CGLU. Desde então, a Rede procurou engajar-se cada vez mais nessa temática, tornando-a, inclusive, um dos seus principais eixos de trabalho, pois entende a relevância que o nível local tem dentro desse grande planejamento. A Localização da Agenda 2030 é, portanto, um novo estilo de colaboração – entre uma Organização Internacional que atua no nível global e uma Rede de Cidades que pertence ao nível local. Esse tipo de cooperação já deveria ter ocorrido no início dos anos 2000, quando os Objetivos do Milênio estavam em vigor, porém, naquela época, os entes subnacionais e as Redes ainda não eram tão consolidados no Sistema Internacional.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram prontamente criados no início da década de 2010, com a meta de substituir do ODMs, que já estavam se tornando obsoletos. Os ODSs se tornaram mais aprofundados do que seus antecessores por se entender a necessidade de resolver algumas questões de maneira pontual, porém os eixos que norteiam os Objetivos ainda são os mesmos – econômico, social e ambiental. A partir disso, as Nações Unidas visaram à garantia de maior sucesso dos países e, conseqüentemente, do mundo, na obtenção de resultados favoráveis relativos aos ODSs (Agenda 2030⁵⁰).

A parceria entre a CGLU e a ONU, relativa à Agenda 2030, começou antes mesmo do lançamento oficial dos ODSs pela entidade. Desse modo, a Rede teve a oportunidade de advogar, em conjunto com outras Redes de Cidades, agências especializadas da própria ONU e organizações da sociedade civil, pela inclusão do ODS 11, que, de acordo com a CGLU (2018: 1), “é o único objetivo da Agenda que tem um foco subnacional e que representa um reconhecimento sem precedentes aos governos locais na agenda de desenvolvimento internacional”. Ademais, a CGLU afirma que os governos locais estão, de fato, desempenhando um papel fundamental na obtenção dos ODSs.

A “localização” é um processo relativamente novo no Sistema Internacional, pois não faz muitos anos que os governos locais passaram a atuar mais intensamente na esfera internacional. No caso específico da Localização da Agenda 2030, busca-se levar em consideração o contexto dos entes subnacionais para que os ODSs sejam atingidos de maneira plena. No entanto, a localização, nessa circunstância, possui dois ângulos

⁵⁰ <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>

específicos, sendo eles: a maneira como os ODSs podem auxiliar os governos locais a atingir um patamar diferenciado na política global e o modo como o nível local consegue apoiar as Nações Unidas a alcançar os ODSs, aplicando ações “de baixo para cima” (UN-Habitat, 2016).

O ex Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, afirmou em abril de 2012, que a “nossa luta pela Sustentabilidade Global ganhará ou perderá nas cidades” (United Nations, 2012: 1), ou seja, Ban Ki-moon considera que, a partir do esforço – ou da apatia – do nível local, serão atingidos os resultados mais expressivos na busca pelo Desenvolvimento Sustentável. Por essa razão, as cidades e as Redes de Cidades devem se posicionar de maneira efetiva, não só passivamente, colaborando com as Nações Unidas e reportando seus progressos, mas também ativamente, realizando políticas que incentivem a mudança, para que, então, os ODSs sejam cumpridos (UN-Habitat, 2016).

Para a CGLU, são cinco os principais ODSs para a transformação das cidades e de suas sociedades em sustentáveis e resilientes. O primeiro deles é o ODS 11, “Cidades e Comunidades Sustentáveis”. A CGLU o divide em sete subobjetivos, sendo o primeiro “Habitação e Serviços Básicos”, já que mais de 100 milhões de pessoas não tem onde morar e cerca de 880 milhões moram em locais impróprios, o segundo é “Transporte Público”, pois estima-se que, em média, as pessoas gastam 16% do seu tempo no transporte coletivo. O terceiro é “Planejamento Urbano”, pois as áreas urbanas estão crescendo descontroladamente desde o fim da década de 1990, o quarto é “Patrimônio Cultural”, pois o acesso à cultura é um direito de todo o cidadão. O quinto subobjetivo é “Resiliência Urbana”, porque 90% das mortes atribuídas a desastres ocorreram em países de renda média e baixa, o sexto é “Impacto Ambiental”, por 91% das pessoas respiram ar que não é considerado adequado pela OMS, e o sétimo é “Espaços Verdes e Públicos”, já que a ocupação de espaços públicos é essencial para a formação de uma sociedade mais justa e democrática (UCLG, 2018).

O segundo ODS que a CGLU considera importante para a transformação das cidades é o ODS 6, “Água Potável e Saneamento”, posto que, de acordo com a própria Rede (CGLU, 2018: 78), “844 milhões de pessoas ao redor do mundo ainda tem pouco acesso a serviços básicos de água encanada, 2,3 bilhões de pessoas não tem acesso a saneamento básico”. É relevante ressaltar que, mesmo em alguns municípios ricos, há uma

grande desigualdade dentro do próprio território, sendo que a área central é muito mais desenvolvida do que as periferias, que possuem acesso escasso à água e esgoto tratados e encanados. Isso ocorre principalmente em países onde há grande contraste social, como o Brasil e a África do Sul, por exemplo.

O terceiro ODS é o ODS 7, “Energia Limpa e Acessível”, que trata sobre a possibilidade de que a maior parte das matrizes energéticas passem a ser renováveis, tais como energia eólica e solar. As áreas urbanas utilizam cerca de 70% da energia que é consumida no planeta, além de emitirem 70% dos gases estufa, fato que intensifica os danos na Camada de Ozônio e que contribui para a poluição do ar nas grandes metrópoles. Por esses motivos, esse ODS é muito significativo para os governos locais. As cidades estão cada vez mais engajadas em modificar suas formas de energia – não totalmente, pois há um alto padrão de consumo. A principal energia alternativa utilizada é a energia solar. Muitos condomínios estão instalando painéis fotovoltaicos nas suas coberturas para tentar diminuir as contas de luz dos seus moradores e, conseqüentemente, auxiliar o meio ambiente (UCLG, 2018).

O quarto ODS dito como relevante é o ODS 12, “Consumo e Produção Responsáveis”. De acordo com a CGLU (2018: 87):

Cidades e territórios são fundamentais para alcançar padrões sustentáveis de produção e consumo. Dado que nas cidades consumidoras de alta renda, as emissões de Gases Estufa são em grande parte impulsionadas pelos padrões de consumo, um número crescente de Governos Locais e Regionais está agora tomando medidas para promover compras públicas sustentáveis e estilos de vida sustentáveis entre seus residentes.

O último ODS destacado pela CGLU é o ODS 15, “Vida Terrestre”. As cidades possuem influência direta na preservação dos ecossistemas naturais, como as florestas. A preservação desses ambientes, no entanto, vem aumentando, fato que ajuda a proteger as comunidades que dependem desses locais, como os indígenas e as sociedades tribais, que representam cerca de 1,6 bilhão de pessoas. Como a urbanização contribuiu, e ainda contribui, para a liquidação de diversos biosistemas, é de responsabilidade das cidades realizar a reparação e o reflorestamento, com o incentivo à construção e manutenção de

áreas verdes e parques (UCLG, 2018).

Para que a “localização” se faça possível, é necessária a aplicação de dois conceitos na prática dos países e de seus níveis subnacionais e locais. O primeiro deles é a descentralização, que consiste em dividir o poder estatal nos mais diversos níveis. A CGLU (2019: 22) define a descentralização como:

A existência de autoridades locais, distintas das autoridades administrativas do Estado, às quais a estrutura legal aloca poderes, recursos e capacidades para exercer um certo grau de autogoverno, a fim de cumprir as responsabilidades alocadas. A legitimidade da tomada de decisões é sustentada por estruturas democráticas locais eleitas e representativas, que determinam como o poder é exercido e responsabilizam as autoridades locais pelos cidadãos de sua jurisdição.

O segundo conceito é a subsidiariedade, que corresponde a conceder as responsabilidades primordiais ao nível mais próximo dos cidadãos, ou seja, o Governo Central deve executar somente aquelas tarefas que não podem ser realizadas nos níveis mais específicos. Ademais, a “subsidiariedade exige que os governos locais tenham recursos financeiros, gerenciais e técnicos e profissionais adequados para que possam assumir suas responsabilidades de atender às necessidades locais, realizando uma parcela significativa da despesa pública”, além disso, os governos locais devem ter a possibilidade de arrecadar seus próprios recursos. A subsidiariedade é um complemento ao primeiro conceito, da descentralização, e ambos são essenciais para a efetividade da ação local nesse caso específico (UCLG, 2019: 23).

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável se tornaram tão importantes para o futuro da CGLU – e do mundo – que a Rede a tornou uma Prioridade Estratégica para o período 2016-2022. A CGLU (2017: 14), referindo-se aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e à Agenda 2030, afirmou que:

As principais agendas globais de desenvolvimento não podem ser separadas umas das outras a nível local ou regional; elas só podem ser alcançadas se estiverem integradas a todo planejamento, formulação de políticas e ações. Soluções globais podem ser construídas sobre essas experiências e abordagens locais. A democracia local e a liderança local são ferramentas vitais para impulsionar o desenvolvimento de uma

maneira enraizada nas realidades culturais, sociais, ambientais e econômicas de cada território. É por isso que a CGLU defende um maior papel dos governos locais e regionais no desenvolvimento de políticas internacionais, implementação e relatórios. É o que chamamos de "localização" das metas globais.

A entidade resolveu, portanto, por fazer da Agenda 2030 um eixo de trabalho dentro da Rede. Mesmo com outros assuntos tão relevantes dentro do escopo da CGLU, os ODSs se tornaram ainda mais importantes e, agora, se tornaram plano de fundo para os demais temas discutidos na Rede. Por isso, diversos municípios passaram a debater e realizar ações que se alinham com a Agenda 2030. De acordo com o reporte da CGLU intitulado “How UCLG contributes to the SDGs” (2018: 4), “muitas cidades, províncias e regiões ao redor do mundo estão revisando seus planos estratégicos, alinhando-os com os ODSs”.

O ODS 17 versa sobre as cooperações estratégicas que são necessárias para a efetiva realização da Agenda 2030. A partir disso, a CGLU também efetua parcerias com as mais diversas organizações. Alguns dos exemplos mais importantes são a colaboração com a Comissão Europeia, que aumentou a visibilidade dos governos locais dentro da União Europeia, com a Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), que busca auxiliar a realizar as metas dos ODSs no nível local. Além disso, a parceria com a ONU-Habitat, que é a agência da ONU responsável pelos espaços urbanos e que também é uma das principais incentivadoras dos ODSs, e com a Cities Alliance, que é uma Rede de Cidades que luta contra a pobreza, e da qual a CGLU é membro (UCLG, 2018).

O eixo relativo à Agenda 2030 é trespassado pelos três Departamentos de Trabalho da CGLU, porém os mais relevantes para ele são o GOLD e o Learning. O GOLD foi uma iniciativa de Rede para realizar o monitoramento do progresso dos ODSs no nível local, e, segundo a CGLU (2018: 8), a principal esperança desse Departamento é de “promover a Nova Agenda Urbana com um acelerador da localização e do atingimento dos ODSs”. O Departamento de *Learning* conta com o projeto ToT (Train of Trainers), que, de acordo com a Rede (2018: 9), eles estão “conscientizando os funcionários da cidade e da Rede sobre os ODSs e promovendo intercâmbios sobre práticas locais, fornecendo ferramentas para garantir que esses treinadores possam continuar transmitindo a mensagem de

localização”. Através dos *Learning Modules*, alguns representantes, tanto da CGLU como de governos locais, são treinados para repassar a mensagem para demais governos locais e assim sucessivamente. Já foram realizados mais de 30 eventos, em 15 países de 4 continentes para que os conhecimentos a respeito da localização dos ODSs sejam transferidos para o máximo de representantes locais possível (UCLG, 2018).

A CGLU é a responsável, portanto, pela idealização da Localização da Agenda 2030, porém é, também, pelo início da implementação das estratégias políticas, de monitoramento e de treinamento dos governos locais. A partir da Rede, o nível local tomou conhecimento de que era possível auxiliar as Nações Unidas a atingir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, ao mesmo tempo em que ajudam suas cidades a se desenvolverem e se tornarem mais resilientes para o futuro.

5.2. Implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) no Nível Local

Para facilitar a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no nível local, a CGLU escreveu alguns reportes e, também, realizou alguns eventos, a fim de esclarecer situações específicas, como o financiamento das novas políticas e projetos e sobre boas práticas que já estavam sendo concretizadas por algumas cidades. Foram estabelecidos padrões desejáveis de marcos institucionais e alguns métodos de execução foram sugeridos para os governos locais que são membros da CGLU.

Cada país possui a liberdade de determinar quais serão as suas estratégias para que sejam atingidos os ODSs. No entanto, a CGLU (2018: 28) designou como seria um modelo ideal de marco institucional para a implementação da Agenda 2030:

Embora os Estados-membro da ONU implementem os ODSs, as políticas e estruturas nacionais devem se alinhar com o processo de ‘localização’ para fazer sentido e operacionalizar os ODSs nas cidades e territórios, onde os governos subnacionais são os líderes. Em outras palavras, o papel dos governos locais e regionais é crítico para apoiar o ciclo de ‘implementação de políticas’.

De acordo com uma pesquisa realizada pela Rede, nem todos os países consultados (99 países, pertencentes a todas as sete regiões da CGLU) envolvem seus níveis locais na organização da Agenda 2030. Segundo a Tabela 4 (abaixo), em 39 países, há a participação do nível local e, em 12, ocorre uma participação limitada. No entanto, 41 países afirmam não consultar seus representantes do nível local para auxiliar nas políticas relativas aos ODSs. Existem, no entanto, algumas modalidades de participação dos governos locais, podendo ocorrer a partir de conselhos criados exclusivamente para esse fim (ex. Brasil, México), através de comitês pré-existentes, como um Comitê de Desenvolvimento Sustentável (ex. Finlândia, Suíça), ou por encontros regulares entre o Governo Central e os governos locais (ex. Canadá, Dinamarca) (UCLG, 2018).

Entretanto, ainda são necessários muitos esforços para aumentar a participação efetiva do nível local nos assuntos que envolvem a Agenda 2030. Apesar de haver participação local em muitos países, a eficácia de suas atuações ainda é muito pequena, pois ainda não promove a cultura da cooperação horizontal – intrasetorial – e da cooperação vertical – intersetorial – nos temas relativos aos ODSs. Para o real envolvimento dos atores subnacionais, é preciso diálogo recorrente e estratégias de médio e longo prazo. Como é perceptível na Tabela 4, as regiões com mais aptidão à democracia, como a Europa, possuem maior participação do nível local, pois, como dito anteriormente, é necessário que o Governo Central dialogue constantemente com os outros níveis de governo, fato que ocorre mais raramente em regimes autoritários (UCLG, 2018).

Cada região, portanto, tem as suas particularidades. Na África, por exemplo, os países que mais se destacam na atuação dos governos locais são Benim, Togo e África do Sul. Os Governos Centrais de Benim e Togo – ambos são Repúblicas Presidencialistas – encorajam o nível local de seus países a reportarem anualmente seus progressos na Agenda 2030. Todavia, alguns países possuem representação do nível local em menor grau, como no Senegal e em Cabo Verde, pois são consultados esporadicamente pelos Governos Centrais. Em países como Egito, Guiné e Sudão, não há interação do Governo Federal com o nível local, o que reforça a tese de que é necessário haver um governo descentralizado para a aplicação correta da Agenda 2030 (UCLG, 2018).

Na região Ásia-Pacífico, cada vez mais as cidades estão fazendo progresso no auxílio que dão ao Governo Central a respeito dos ODSs. Um dos exemplos mais importantes é a

Austrália, que possui associações nacionais de prefeitos que estão se unindo para trabalhar em conjunto com o governo, de modo a contribuir fortemente para os reportes que devem ser entregues anualmente. No Sri Lanka, os ODSs estão sendo promovidos com afinco, inclusive contando com *talk shows* no rádio e na televisão para informar a população sobre a relevância da temática. Na Indonésia, foi lançado um plano de ação para que os governos das cidades, tanto urbanas quanto rurais, lancem projetos que fortaleçam a ideia da Agenda 2030 (UCLG, 2018).

Na Europa, há maior engajamento dos países no norte e do oeste do continente, locais onde a democracia está melhor institucionalizada. Os países do sul – como alguns representantes do Báltico – e do Leste ainda têm muito o que desenvolver nas questões relativas à descentralização de seus governos. A Espanha é um exemplo muito positivo, pois seus principais municípios, Madri e Barcelona, introduziram os ODSs em seus planos de desenvolvimento atuais. Outros países com exemplos positivos são Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Holanda e Suécia, que possuem governos locais e regionais ativos na temática dos ODSs (UCLG, 2018).

Na Eurásia, o envolvimento do nível local ainda é muito diminuto e isso se deve, principalmente, aos modelos de governos adotados pela maior parte dos países da região. No entanto, a Armênia é um bom exemplo. O Governo Central do país considerou que a localização dos ODSs é um dos estágios principais para a estratégia da Agenda 2030 e, por isso, está se esforçando para tornar o nível local mais ativo. Países como Cazaquistão, o Tadjiquistão e o Uzbequistão não possuem quaisquer estruturas de contato entre os níveis nacional e local no que diz respeito à Agenda 2030 (UCLG, 2018).

No Oriente Médio e Ásia Ocidental, a participação dos entes locais é muito reduzida e, por isso, ainda há um grande caminho a se percorrer na região. Ademais, nem mesmo os Governos Centrais da maior parte dos países árabes demonstram interesse por adicionar os ODSs aos seus planejamentos estratégicos. A única nação que está atuando para aumentar a ação do nível local é a Turquia, cujo Governo Central já estabeleceu reuniões com os representantes das principais cidades para apoiar a integração dos governos locais no que tange os ODSs (UCLG, 2018).

Na América Latina e Caribe, o Brasil é o país com maior envolvimento dos governos

locais, juntamente com a República Dominicana e com a Costa Rica. Contudo, a região é uma das mais ativas na Paradiplomacia e possui cidades que têm alto índice de engajamento. Por isso, a CGLU (2018:36) afirma que:

Em paralelo, muitas cidades grandes da região (Buenos Aires, Belo Horizonte, Bogotá, La Paz, Medellín, Cidade do México, Montevidéu, Quito, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Rosário e São José), assim como cidades intermediárias ou de tamanho médio (ex. Canelones, no Uruguai, Cuenca, no Equador, Barcarena, no Brasil), começaram a ligar suas estratégias de desenvolvimento com os ODSs.

Tabela 4 – Participação do Nível Local na Agenda 2030

	<i>ÁFRICA</i>	<i>ÁSIA- PACÍFICO</i>	<i>EUROPA</i>	<i>EURÁSIA</i>	<i>AMÉRICAS LATINA E CARIBE</i>	<i>ORIENTE MÉDIO E ÁSIA OCIDENTAL</i>	<i>AMÉRICAS DO NORTE</i>	<i>TOTAL</i>
PARTICIPAÇÃO	6	7	17	1	6	1	1	39
PARTICIPAÇÃO LIMITADA	1	1	4	-	5	-	1	12
SEM PARTICIPAÇÃO	11	9	8	3	6	4	-	41
SEM GOVERNOS LOCAIS	-	2	1	-	-	4	-	7
TOTAL	18	19	30	4	17	9	2	99

SEM INFORMAÇÃO	2	-	1	-	-	-	-	1	4
-----------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Baseada em UCLG (2018: 28)

Na América do Norte, como não há estruturas federais para a Agenda 2030, o nível local dá auxílio de maneira implícita. O Canadá está, entretanto, revendo suas estruturas para atingir os ODSs e, como possui cidades que são muito ativas internacionalmente, como Montreal, Toronto e Vancouver, há uma grande possibilidade de que a localização da Agenda 2030 ocorra com maior intensidade daqui para frente. Já nos Estados Unidos, o nível local não é tão ativo quanto o regional, porém algumas associações de prefeitos e de municípios estão se engajando para tentarem auxiliar os governos estaduais e federal a realizarem estratégias mais efetivas para os ODSs (UCLG, 2018).

A Rede, em conjunto com alguns dos seus membros, criou, então, um “passo-a-passo” de como localizar os ODSs com maior efetividade. O primeiro passo é “Tornar o Projeto Conhecido”, ou seja, fazer com que o setor público, a sociedade civil, o setor privado e a população em geral tomem conhecimento sobre o que são os ODSs, sobre o que é a Agenda 2030 e sua relevância. Quanto maior a participação de todos esses entes, maiores são as chances de a localização obter sucesso. O segundo passo é “Localizar e Alinhar os ODSs”, que consiste em entender a importância dos ODSs e definir quais deles serão mais importantes para o caso específico do seu município. Por exemplo, se a prioridade são as questões ambientais, melhor focar nos ODSs 6, 7, 12, 13, 14 e/ou 15, já se a prioridade é econômica, os ODSs favorecidos devem ser 2, 3, 8, 9, 10 e/ou 11 (UCLG, 2017).

O terceiro passo é “Territorializar e Mapear”, ou seja, a partir do mapa do município, estabelecer onde serão aplicados os primeiros projetos para alinhamento com determinado ODS. Por exemplo, com base no ODS 6, que é relativo à água potável e saneamento, pode-se estabelecer que uma região de maior necessidade – como uma área de favela, por exemplo – receberá um projeto-piloto que busca aumentar o número de residências com acesso aos serviços básicos de água e esgoto encanados. O quarto e

último passo é “Implementar e Monitorar”, que corresponde a colocar os projetos em prática e, posteriormente, torná-los políticas recorrentes na cidade, e monitorar o progresso que os projetos e políticas estão tendo, para que, assim, se saiba quanto ainda falta para atingir os objetivos (UCLG, 2017).

A Rede também especifica os meios necessários para a implementação ser efetiva. O primeiro ciclo é, então, reformar as políticas, rever o plano estratégico local e planejar projetos que corroborem a Agenda 2030. O segundo ciclo é conseguir financiamento para realizar todas essas mudanças, o terceiro ciclo é capacitar os agentes públicos do município para tais alterações. O quarto ciclo é o monitoramento daquilo que está sendo feito e o último ciclo é a cooperação, ou seja, repassar para outras cidades similares – seja no seu país ou em países terceiros – as boas práticas que foram efetivas para o seu município e que podem, também, funcionar em locais com população, clima ou dimensão territorial semelhantes (UCLG, 2018).

É necessário debater, também, como os governos locais fazem para ter acesso a recursos, para que possam financiar as possíveis novas políticas que entrarão em vigor, buscando o alinhamento com a Agenda 2030. De acordo com a CGLU, é necessário que o Governo Central disponibilize alguns recursos para os municípios, a fim de que estes tenham melhores condições de aplicar as políticas na cidade. Além disso, deve ser permitido que o nível local altere algumas taxas de impostos e, também, que as prefeituras estabeleçam parcerias público-privadas ou cooperação bilateral entre cidades, com o propósito de o governo local adquirir mais receita e conseguir adaptar a administração municipal de acordo com o que estabelece a Agenda 2030 (UCLG, 2018).

A implementação dos ODSs no nível local não depende, portanto, tão somente da vontade dos governos locais de auxiliarem as Nações Unidas e cooperarem em direção à Agenda 2030. Os Governos Centrais são, em muitos países, um empecilho muito significativo para a localização acontecer, de fato. Se a cidade se encontra em um país com um governo mais centralizado, com mais repressão e menos diálogo interinstitucional, dificilmente será efetiva ao tentar realizar aquilo que é sugerido pela CGLU e pela ONU. Ademais, a questão financeira também é deveras importante para a localização. Municípios que pertencem a países que não possuem muitos recursos para repassar para os demais níveis de governo também possuem dificuldade em atuarem em prol dos ODSs.

São alguns os percalços que os governos locais podem enfrentar para a execução da localização dos ODSs, tais como as questões políticas e econômicas dos seus Estados. Por essa razão, é importante trabalhar conjuntamente com os três Departamentos de Trabalho da CGLU – *Advocacy*, *GOLD* e *Learning* – a fim de implementar de maneira eficaz a Agenda 2030 no nível local.

5.3. Localização da Agenda 2030: Departamentos de Trabalho

A Localização da Agenda 2030, como já visto, se tornou um eixo importante da CGLU e, portanto, está sendo transposto pelos três grandes Departamentos de Trabalho que a rede possui. Inclusive, os departamentos de *Monitoring* e de *Learning* foram impulsionados justamente pelas necessidades de repassar o conhecimento acerca dos ODSs no nível local e de monitorar o seu progresso, de maneira que cada município seja capaz de ter os seus relatórios anual ou bianualmente. Os três departamentos são, em conjunto, o modelo ideal para a real e efetiva Localização da Agenda 2030, pois, para cumpri-la, é preciso: a) advogar pelos interesses do nível local; b) monitorar o avanço da localização; e c) transmitir aquilo que foi aprendido com as boas-práticas para outros membros da rede que estejam interessados em realizar ações semelhantes.

O Departamento de *Advocacy* e *Policy* é bastante importante para as estratégias da CGLU, porém, especificamente para a localização dos ODSs, destaca-se mais a parcela de *Advocacy* do departamento. Tal subdivisão da rede possui como características gerais o fato de ser o pilar sustentador da ação dos governos locais na esfera internacional, defendendo os seus interesses nas principais Organizações Internacionais e junto aos Governos Centrais dos países. Ademais, é a partir dela que ocorrem as parcerias, que são deveras importantes para o andamento da CGLU – para os ODSs destacam-se as parcerias com o Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com a ONU-Habitat.

O Departamento de *Advocacy* da CGLU fornece algumas diretrizes básicas, voltadas para os Governos Centrais, para o maior engajamento do nível local com relação aos ODSs. Um bom exemplo é de resistir à utilização de estratégias *top-down*, que reduzem a real importância das cidades no processo, posto que as prioridades acabam por ser decididas unilateralmente e sem um efetivo envolvimento daqueles que no local serão os

destinatários das políticas e das decisões. Além disso, salienta-se que todos os níveis de governo – nacional, regional e local – devem estar envolvidos nos planejamentos relativos à localização, para que esta ocorra de maneira mais efetiva. A UN-Habitat (2016: 17) defende que “promover a apropriação local das estratégias nacionais é vital. Se os governos locais e regionais tiverem um senso de propriedade dos ODS e um papel na determinação de seus papéis e responsabilidades, seu envolvimento na implementação será maior” (UN-Habitat, 2016).

A CGLU defende um papel ativo dos níveis local e regional em todos os âmbitos, mas principalmente no que tange à Localização da Agenda 2030. É preciso, portanto, que os Governos Centrais absorvam essa informação e passem a dar mais espaço e maior liberdade para que esses níveis possam agir, criar políticas e auxiliar as Nações Unidas a alcançarem seu objetivo. Os governos locais não podem ser meros espectadores em uma pauta que lhes é totalmente pertinente, pois, como já mencionado anteriormente, as cidades são o nível de governo mais próximo da sociedade e, por isso, se torna mais fácil chegar às questões que são realmente necessárias para atingir plenamente os ODSs.

Para conquistar essa participação mais efetiva, as Associações Nacionais de prefeitos e de municípios devem agir de forma ativa junto ao Governo Federal, a fim de advogar maior presença dos governos locais nas estratégias relativas aos ODSs. Ademais, essas associações devem, também, ajudar as próprias cidades e identificarem suas necessidades e prioridades a serem levadas aos níveis mais altos de governo. É possível citar dois exemplos positivos de atuação de associações de cidades para fomentar os ODSs no nível local. O primeiro deles é da Associação Alemã de Cidades (DST), que elaborou uma Carta Municipal para o Futuro. Tal carta foi escrita com a participação de políticos locais a respeito de assuntos relacionados ao desenvolvimento sustentável, como economia, política, ecologia e cultura, e se tornou um documento essencial para o diálogo multinível entre os governos central e local a respeito dos ODSs.

O segundo exemplo construtivo vem do Brasil, com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM). De acordo com a UN-Habitat (2016: 22):

O CNM e o PNUD, por meio da Iniciativa ART, estão formando parcerias para fortalecer o papel dos municípios na localização dos ODS. Essa iniciativa conjunta busca conscientizar os governos locais a respeito da

Agenda 2030, para capacitá-los a integrar os ODS em seus planos locais e criar sistemas de monitoramento e prestação de contas no nível local. As atividades incluem: identificação de indicadores relevantes para os municípios; a elaboração de diretrizes; e publicações sobre o papel dos governos locais na nova estrutura de desenvolvimento e na capacitação de novos prefeitos eleitos na implementação e monitoramento dos ODS.

Além do auxílio das Associações Nacionais, a CGLU criou um guia com as condições ideais para um bom ambiente de localização, não só dos ODSs, como de quaisquer outras políticas relevantes. São elas: a) a presença de um quadro legal que garanta a democracia e os Direitos Humanos; b) o reconhecimento dos níveis local e regional como autônomos e a presença de descentralização; c) mecanismos de governança multinível; d) análise de que são necessárias transferências financeiras entre o Governo Central e os governos local e regional, para tentar amenizar o desequilíbrio; e) capacitação dos níveis local e regional a respeito dos ODSs; f) monitoramento constante da evolução dos ODSs nas cidades e regiões; e g) existência de uma Estratégia Nacional Urbana, que leve em consideração os ODSs e a Localização da Agenda 2030 (UN-Habitat, 2016).

O Departamento de *Monitoring* é essencial para o bom funcionamento de qualquer estratégia de *Advocacy* aplicada no nível local. Para que se possa avaliar qual a real efetividade de uma política ou ação, é necessário, primeiramente, ter uma ideia dos progressos que foram atingidos ao longo do tempo de execução. O GOLD – Observatório Global de Democracia Local e Descentralização – foi criado, então, para que a rede pudesse ter mais argumentos quando questionada a respeito da eficácia da inserção internacional do nível local, pois apenas fomentar a participação das cidades no Sistema Internacional, sem mensurar o impacto que esse fato tem para as cidades e para as Relações Internacionais, não tem validade alguma.

Considerado como o “Centro de Inteligência” da CGLU, o GOLD democratiza as informações obtidas com os membros da CGLU e elabora relatórios completos sobre a atuação internacional das cidades. O último GOLD foi lançado em 2019 e tem como tema central a localização de assuntos globais, focando, principalmente, na Localização da Agenda 2030 nas sete regiões institucionalizadas pela rede. Essa subseção enfatiza a importância dos dados, e de que as cidades possuam sistemas de monitoramento dessas

informações, para o constante progresso do nível local internacionalmente.

Os ODSs são monitorados com base em um rol de 231 indicadores, criados pelas Nações Unidas para facilitar a visualização do seu progresso. Muitos desses parâmetros podem ser localizados de maneira simples: através do levantamento de dados junto aos governos locais. A partir desses indicadores, a CGLU entende que cinco ações são essenciais para que o acompanhamento dos dados seja efetivo: a) desenvolver um conjunto de indicadores específicos para cada local; b) assegurar que as informações obtidas nos níveis local e regional serão utilizadas nos relatórios nacionais; c) permitir a participação das cidades e regiões nas revisões dos planos estratégicos; d) usar os indicadores dos ODSs para avaliar os planos locais/regionais; e e) garantir que as realizações locais sejam reconhecidas nos relatórios nacionais (UN-Habitat, 2016).

Na maior parte dos países, os relatórios são produzidos no nível nacional, geralmente em um departamento de planejamento ou em um órgão específico de estatísticas, como é o caso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Brasil, que realiza os censos e demais pesquisas estatísticas. No entanto, esses mecanismos nacionais devem levar em consideração os dados repassados pelos níveis local e regional, a fim de que os resultados apurados sejam mais certos. Se não forem consultados regularmente, os governos das cidades e das regiões não se sentirão motivados a fomentar a Localização da Agenda 2030, pois não se sentirão parte do processo. Por essa razão, inclusive, duas das cinco ações sugeridas pela CGLU possuem essa temática. Há o temor de que não haja o engajamento necessário por parte do nível local, caso os dados levantados por este não sejam colocados nos relatórios nacionais (UN-Habitat, 2016).

O processo de acompanhamento dos dados compilados pelos Governos Centrais deve ser realizado de forma transparente, indicando cidades e regiões que tenham tido boas iniciativas e resultados exemplares. Desse modo, os governos locais se sentirão reconhecidos e outras cidades poderão recorrer a esses exemplos de boas-práticas para desenvolverem suas próprias políticas. Além disso, é preciso destacar que os indicadores devem ser adaptados para os diferentes contextos locais e regionais, pois nem todos serão medidos de maneira igualitária em todas as cidades ou regiões.

Alguns representantes dos níveis local e regional criaram estruturas para recolhimento de informações sobre os ODSs. A UN-Habitat (2016: 38) cita que:

Muitos governos locais e regionais carecem de mecanismos adequados para coletar informações e dados em nível territorial e os conjuntos de dados locais geralmente não são consistentes com os sistemas nacionais de coleta de dados. No entanto, existem exemplos de cidades e regiões que criaram suas próprias instituições estatísticas para complementar os serviços de planejamento. O fortalecimento dessas instituições será essencial para monitorar e avaliar o alcance dos ODSs no nível territorial.

Um desses exemplos referidos acima pertence ao Estado de São Paulo, no Brasil. A Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados) foi criada para suprir a demanda de análise de informações e, atualmente, é uma referência na disseminação de pesquisas estatísticas socioeconômicas e demográficas. A SEADE publicava anualmente o progresso dos Objetivos do Milênio no estado de São Paulo e pretende, em breve, fazer o mesmo com relação aos ODSs (UN-Habitat, 2016).

O último relatório apresentado pelo Departamento de *Monitoring* foi o GOLD V, intitulado “A Localização das Agendas Globais”. Ele foi lançado em 2019 e teve como objetivo trazer a público os dados levantados pelas regiões da CGLU. Por essa razão, o relatório está estruturado em oito capítulos, sendo sete deles sobre cada uma das regiões: África, Ásia-Pacífico, Eurásia, Europa, América Latina e Caribe, Oriente Médio e Ásia Ocidental e América do Norte. O oitavo e último capítulo foi dedicado aos dados das regiões metropolitanas, com o auxílio da Metropolis. Os oito capítulos estão organizados da mesma maneira: uma breve introdução, um quadro institucional sobre a implementação dos ODSs naquela região, a real contribuição da região para a Localização da Agenda 2030 e uma conclusão. Desse modo, facilita-se a comparação entre o desempenho de cada uma das regiões (UCLG, 2019).

O Departamento de *Learning* é o mais recente de todos e foi criado para democratizar as informações e repassar os conhecimentos dos líderes locais. Ele não é utilizado somente para temáticas relativas à Agenda 2030, porém esta é o seu principal foco. Há projetos específicos de treinamento para governos locais que desejam aprofundar a localização dos ODSs em suas cidades, assim como plataformas de compartilhamento de

experiências entre os diversos municípios que participam da rede. Há, também, o fomento de diversos tipos de cooperação entre as cidades, de acordo com o relatório de Prioridades Estratégicas 2016-2022 (UCLG, 2017: 23):

Fortalecer as iniciativas de cooperação descentralizada e cidade-cidade para apoiar a localização das agendas globais de desenvolvimento, articulando aprendizado e capacitação com as principais agências, associações e redes parceiras. (...)Promover diálogos bottom-up sobre aprendizado e cooperação sul-sul e triangular, em eventos regionais realizados pelas Seções Regionais, Foros da CGLU, membros e parceiros.

Além disso, a iniciativa mais relevante do Departamento de *Learning* é o *Train of Trainers* (ToT). O ToT é uma ferramenta que vem se provando muito útil na disseminação de conteúdo sobre a localização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável entre os principais representantes dos governos locais. A partir dele, líderes locais são treinados para, posteriormente, treinarem outros representantes e assim sucessivamente. Isso facilita, inclusive, o deslocamento dos profissionais dos governos locais, pois poucos têm que, de fato, viajar para outro país ou continente para receber o treinamento. É possível que apenas uma pessoa vá ao treinamento e, após a capacitação, repasse seu conhecimento para demais líderes locais, sendo eles da sua própria cidade ou de cidades próximas (Learning⁵¹).

No escopo do ToT, o departamento já formulou três módulos de aprendizado para os líderes locais. O Módulo 1 é, basicamente, uma introdução dos conhecimentos acerca dos ODSs e dos seus precursores, os ODMs. A metodologia de trabalho desse treinamento define a participação de 10 a 16 pessoas e ele pode ser adaptado para três tipos diferentes de público-alvo. O primeiro grupo alvo são os líderes locais que possuem pouco conhecimento sobre os ODSs, o segundo são os líderes locais que têm um melhor entendimento sobre os ODSs e o último grupo são representantes de associações nacionais de municípios, de governos nacionais ou de *stakeholders* interessados na temática, como membros da Sociedade Civil, do setor privado ou da academia (UCLG, 2019).

⁵¹ <https://www.learning.uclg.org/timeline>

Essa capacitação possui um guia que está dividido em quatro fases específicas. Para que os conteúdos sejam fixados de maneira efetiva, são intercalados exercícios e momentos explicativos para o grupo. A primeira parte do treinamento é uma introdução sobre os ODSs e suas semelhanças e diferenças com os ODMs, para que os participantes compreendam sua importância global. A fase seguinte é intitulada “Sensibilização, *Advocacy* e diálogos para a localização dos ODSs” e trata do relacionamento entre os governos locais com os demais interessados (setor privado, Sociedade Civil) na localização da Agenda 2030. O terceiro tema é sobre as possibilidades reais de implementação dos ODSs no nível local. A última parte versa sobre questões relativas ao monitoramento e *follow-up* das novas políticas dos governos locais, voltadas para os ODSs (UCLG, 2019).

O Módulo 2 do ToT trata do alinhamento das políticas municipais com os ODSs e ele é voltado para líderes locais e representantes de associações nacionais de municípios, que repassarão esse treinamento para outros membros dos governos locais. Para ser mentor desse módulo, a CGLU recomenda que se tenha, no mínimo, cinco anos de experiência trabalhando com governos locais ou regionais, além de sólido conhecimento da Agenda 2030 e dos processos de localização. O objetivo principal é demonstrar que é possível aproximar os planos de desenvolvimento de cada município ou região com as metas da Agenda 2030 (UCLG, 2019).

Assim como o módulo anterior, esse também é dividido em quatro capítulos de treinamento. O primeiro deles é uma introdução à localização dos ODSs, assim como um rememoração do Módulo 1. A segunda fase de aprendizado é uma introdução aos processos de planejamento de desenvolvimento municipal, para que sejam entendidos os seus conceitos-chave e os estágios. A terceira parte da capacitação é sobre os princípios trazidos pela Agenda 2030 e pelos ODSs que fortalecem os processos de planejamento citados anteriormente. A quarta e última fase versa sobre o procedimento de implementação das novas políticas formuladas pelos governos locais, que estejam de acordo com os ODSs, além de explicitar métodos de monitoramento e de repasse do conhecimento adquirido com as boas-práticas de cada município (UCLG, 2019).

O Módulo 3 é um treinamento sobre os relatórios e métodos de realizá-los no nível local. Este módulo é voltado para membros de associações nacionais de municípios, como a Confederação Nacional de Municípios, no Brasil, visto que essas associações, muitas

vezes, auxiliam no recolhimento dos reportes de cada município, para juntá-los e enviá-los em um único relatório para o governo federal. O objetivo é que esses funcionários desenvolvam capacidades políticas e técnicas sobre as diferenças de cada município e o tipo de informação que será repassada por cada um deles (UCLG, 2019).

Diferentemente dos outros, esse módulo é composto de sete fases distintas, todas a respeito da importância do monitoramento dos dados de progresso dos ODSs no nível local. A primeira fase é sobre o papel das associações nacionais de governos locais para que a Agenda 2030 seja atingida com sucesso. A segunda trata do processo de reporte e de localização dos ODSs, incluindo um breve resumo dos módulos anteriores. A terceira é sobre a participação dos governos locais e regionais no processo de elaboração dos relatórios nacionais. O quarto capítulo é voltado para a coleta de resultados e visões de cada local, para que se realize um esboço de um relatório da própria associação nacional de municípios. O quinto dá maiores informações sobre as Avaliações Voluntárias Locais (VLRs), que é o mecanismo oficial da ONU para que os países reportem seus desempenhos com relação aos ODSs. O sexto é sobre o compartilhamento de resultados – tanto das cidades com as associações, quanto da associação com o Governo Central. A sétima fase traz exemplos específicos de VLRs que estão auxiliando seus municípios a monitorarem e reportarem seus desempenhos (UCLG, 2019).

A Localização da Agenda 2030 está, portanto, presente nos três principais Departamentos de Trabalho da CGLU. Isso mostra o quão engajada a rede está para auxiliar as Nações Unidas a atingirem os ODSs dentro da meta-tempo. Ademais, todos os três setores não ajudam somente as Nações Unidas a completarem seus objetivos, mas também os próprios municípios a se desenvolverem de maneira mais sustentável, balanceando as ações econômicas e políticas com as culturais e ambientais. Desse modo, todas as partes têm ganhos significativos, o que as leva a colocarem todas as suas forças na execução efetiva dessas metas. Pouco mais de cinco anos já se passaram desde o início do projeto da Agenda 2030 e algumas boas ações já foram realizadas, no entanto, ainda há dez anos de boas perspectivas pela frente.

5.4. Progresso e Perspectivas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) no Nível Local

Apesar de estar em ação há apenas cinco anos, é possível afirmar que a Agenda 2030 está conseguindo cumprir algumas de suas metas. Isso se deve ao fato de as Nações Unidas estarem incentivando seus membros a cumprirem os ODSs, mas também é verdade que a CGLU tem uma grande responsabilidade nessa conjuntura. A localização dos ODSs está sendo deveras positiva, tanto para os municípios quanto para as Nações Unidas, pois as cidades estão se dedicando de maneira efetiva, elaborando novas políticas públicas, executando obras de melhorias e monitorando os resultados frequentemente, para poder reportá-los corretamente.

É muito importante que o maior número de dados possível seja levantado pelos governos locais, podendo ser através de uma seção da própria prefeitura – no caso de haver uma especializada em estatísticas – ou por meio de uma agência parceira, que auxilie a cidade a recolher os dados da maneira mais adequada. Cabe ressaltar a relevância da imparcialidade no levantamento das informações, pois somente assim será possível saber, com o máximo de exatidão, o andamento real dos ODSs em cada local. Após recolher os dados, é preciso repassá-los para compilação com os dados dos demais municípios do país que estejam engajados com a Agenda 2030. A entidade que compila essas informações é variável, podendo ser um órgão do Governo Central ou uma associação de municípios, como é o caso do Brasil e da Alemanha.

Entre as sete regiões predefinidas pela CGLU, há bastante diferença nos progressos já realizados e na adesão dos governos locais. No entanto, dentro das próprias regiões também há nuances. É possível dividir a África em cinco sub-regiões: Norte da África, África Ocidental, África Oriental, África Central e Sul da África. O Norte da África é bastante dependente de apoio internacional para a realização de projetos relacionados com os ODSs. Um dos principais exemplos é a Tunísia, que recebe apoio do PNUD e da Cities Alliance para alinhar o planejamento estratégico de oito cidades (Beja, Gabes, Jendouba, Kairouan, La Soukra, Medenine, Monastir, Sidi Bouzir e Tataouine) com os princípios da Agenda 2030 (UCLG, 2019).

Na África Ocidental, o que se observa é uma mistura de apoio dos governos

nacionais e das associações nacionais de cidades. Em Serra Leoa, a Associação de Conselhos Locais (LoCASL), juntamente com os Ministérios das Finanças e do Desenvolvimento Econômico e dos Governos Locais e Desenvolvimento Rural, incentivou 22 cidades a integrarem os ODSs em seus planos de desenvolvimento. Os países da África Oriental possuem bastante engajamento com a Agenda 2030. No Quênia, o Governo Central solicitou que todos os condados (divisão subnacional) demonstrem como alinharão suas políticas com os ODSs e com o Acordo de Paris, sendo que, até 2019, 47 condados já haviam enviado suas estratégias (UCLG, 2019).

Já, na África Central, há pouco comprometimento com os ODSs. O único país que já teve algum progresso significativo foi Camarões, cujo Governo Federal alinhou os planos de duas cidades – Nguemendouka e Mbona – com a Agenda 2030, no entanto, como há conflitos recorrentes no país, se torna muito difícil aumentar o número de governos locais alinhados com os ODSs. O sul da África possui uma presença bastante positiva dos governos locais. Na África do Sul, a região metropolitana de eThekweni-Durban está constantemente renovando seu alinhamento com a Agenda 2030, entretanto as políticas nacionais nesse sentido ainda são incipientes (UCLG, 2019).

Pode-se trazer três bons exemplos de progressos que estão sendo feitos para atingir diferentes ODSs na África. O primeiro é o condado de Makueni, no Quênia, que foi o primeiro governo subnacional a propor uma legislação climática específica. A partir dessa lei, foi instituído que 1% do orçamento do condado deveria obrigatoriamente ser gasto com medidas de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Essa ação contribuiu fortemente para a continuidade do ODS 13. Outro modelo positivo é das cidades de Kampala e Jinja, em Uganda, que fica na África Oriental. Esses dois municípios passaram a modernizar seus sistemas de iluminação pública para funcionarem com energia solar. Kampala já trocou 1800 postes, enquanto Jinja está num estágio inicial, com 92 postes. Para Kampala, já foram identificados ganhos econômicos, sociais e ambientais – menor índice de criminalidade, maior segurança no trânsito, aumento no valor dos imóveis e aumento da vida noturna na cidade. Nesse caso, os ODSs 11, 13 e 16 obtiveram progresso (UCLG, 2019).

Assim como a África, a região Ásia-Pacífico também está dividida em sub-regiões, o Leste e Nordeste da Ásia, o Sudeste Asiático, o Sul e Sudoeste da Ásia e a região do

Pacífico. O Leste e Nordeste da Ásia compreendem a China, o Japão e a Península das Coreias e possuem um padrão de modificações mais elitizado. Por se tratarem de países ricos e tecnológicos (principalmente o Japão e a Coreia do Sul), as metas são muito mais exigentes. O Japão, por exemplo, possui um projeto de Cidades do Futuro, as chamadas “Eco-Model Cities”. São mais de 30 municípios que estão envolvidos na implementação dos ODSs e que possuem o suporte do Governo Central para isso. A cidade de Yokohama é a que mais se destaca, por estar bastante comprometida com o projeto, focando bastante em questões de meio ambiente, cuidado com os idosos e cultura. O Sudeste Asiático é composto pela região em que estão localizados Tailândia, Vietnã e Singapura. Essa sub-região é mais díspar em relação à primeira, pois possui países com variados graus de desenvolvimento. Um exemplo a ser citado é a Indonésia, cujo Governo Federal promulgou um ato que demanda que os governos locais e subnacionais se envolvam com a aplicação dos ODSs (UCLG, 2019).

O Sul e Sudoeste da Ásia, onde estão localizados Índia, Paquistão e Nepal, é a sub-região mais pobre. Na Índia, o Governo Central está aplicando estratégias *top-down*, o que não é recomendado para atingir os ODSs. Ademais, há muita diferenciação de funções permitidas entre o nível subnacional e o nível local no país, o que não é algo positivo para a localização dos ODSs. Claramente, há uma significativa diferença entre os países que possuem mais riquezas e menos desigualdades e aqueles onde boa parte da população vive sob condições precárias. A última sub-região é o Pacífico, que pode ser designado, também, como a Oceania. Na Nova Zelândia e na Austrália, os Governos Centrais já vinham, há algum tempo, adotando estratégias de sustentabilidade. Por essa razão, apesar de não possuírem um nível local fortalecido, facilitou a estratégia de localização, pois a maior parte das políticas necessárias já está em execução (UCLG, 2019).

É possível citar três bons exemplos de progresso na região Ásia-Pacífico. O primeiro deles é da cidade de Seul, na Coreia do Sul, e diz respeito ao destino dos resíduos sólidos. Grande parte do lixo da cidade, ao invés de ser enviado para aterros sanitários, como ocorria anteriormente, passou a ser enviada para incineradores especializados e sua combustão garante energia para mais de 800 mil casas. Além disso, 65% do lixo seco é atualmente reciclado na cidade e houve uma conscientização para diminuição do consumo de descartáveis, o que reduziu a porcentagem de lixo produzido per capita em 57%.

Cenários como esse somente são atingidos em cidades nas quais a população tenha muita consciência ambiental e recursos para recorrer a métodos alternativos – que não os descartáveis. Aqui, os ODSs 9, 11 e 12 obtém progresso (UCLG, 2019).

O segundo exemplo positivo é o da cidade de Shenzhen, na China. Shenzhen foi a primeira cidade a ter sua frota de ônibus completamente substituída por veículos elétricos, o que reduz a poluição do ar e a poluição sonora nos municípios. A cidade conta com 16.359 ônibus elétricos e está auxiliando a cumprir os ODSs 7, 11 e 13, além de ter deixado de emitir, em um ano, 1.35 milhões de toneladas de CO2 na atmosfera. O último exemplo não é de uma cidade específica, mas sim de mais de 54 municípios e vilarejos na Indonésia, que criaram Escolas da Mulher, para incentivar e empoderar as meninas e mulheres a estudarem, a terem empregos, a saberem reconhecer situações de abuso e a lutarem por aquilo que desejam. Para um país deveras conservador como a Indonésia, isso é, com certeza, um grande avanço e está contribuindo, principalmente, para o ODS 5 (UCLG, 2019).

A região da Eurásia, diferentemente das duas anteriores, não possui divisão em sub-regiões, pois já se trata de um recorte continental. Ademais, a Eurásia é um espaço cujos países, em sua maioria, saíram de ditaduras durante a década de 1990, sendo ainda reconhecida por possuir menos liberdades individuais e governos mais autoritários. Por essa razão, o desenvolvimento da Agenda 2030 ainda é um pouco incipiente na região, que, para conseguir implementar os ODSs corretamente, precisa ter mais abertura, tanto com a população quanto com os demais níveis de governo.

No entanto, existem alguns modelos a serem citados como inspiração para os demais governos locais da região. Em Belarus, por exemplo, a cidade de Minsk está comprometida com um planejamento estratégico que é chamado de “5 cidades em 1”. Esse plano é composto de cinco propósitos prioritários que a cidade possui, que estão ligados a cinco ODSs diferentes. A primeira é a “Cidade da Saúde e de Padrões Sociais Elevados”, que está relacionada ao ODS 3, a segunda é a “Cidade de Conhecimento e Tecnologias Científicas”, que tem vínculo com o ODS 9. A terceira é a “Cidade Atrativa para Empreendedorismo e Investimento”, que tem relação com o ODS 8. A quarta é a “Cidade de Comunicação Internacional” e está ligada ao ODS 17 e a última é a “Cidade de Vida Inteligente e Comunicação com os Cidadãos”, que envolve o ODS 16 (UCLG, 2019).

A cidade de Kazan, na Rússia, também pode ser exposta como referência para as demais cidades da região. Além de participar ativamente da CGLU, também possui um conjunto de três ações articuladas que estão sendo colocadas em prática no município e que corroboram os ODSs 3 e 11. Tais ações são “Abraçando a Diversidade”, “Desenvolvimento Ambiental” e “Cidade de Saúde”. “Abraçando a Diversidade” foi criada em prol da herança multicultural da cidade. A partir dela, desenvolveu-se uma ferramenta online para mapear a localização dos ODSs na cidade e, além disso, foi idealizada a Casa da Amizade das Nações, um local cultural com espaços para conferências e concertos, além de uma vasta biblioteca. Na Casa, são realizadas atividades diversas e abertas ao público. “Desenvolvimento Ambiental” foi concebida para aumentar a quantidade de espaços públicos verdes na cidade, além de torná-los seguros, inclusivos e de acesso universal. “Cidade de Saúde” visa promover um estilo de vida mais saudável para os cidadãos. A partir dessa ação, foram desenvolvidos serviços de nutricionista para crianças, foram construídos mais locais voltados para a prática de esportes e mais hospitais e clínicas de saúde (UCLG, 2019).

É possível verificar que o monitoramento na região da Eurásia não é tão vasto quanto nas regiões supracitadas. Não são fornecidos dados específicos de aumento ou diminuição de indicadores ou porcentagens, apenas são descritos alguns dos projetos importantes que foram criados nas cidades que estão mais engajadas com os ODSs e como eles estão progredindo, porém com poucos dados quantitativos. É relevante ressaltar a necessidade da efetividade na recolha dessas informações precisas para que as Nações Unidas tenham, de fato, um controle sobre aquilo que está sendo realizado.

A Europa, assim como a Eurásia, não possui sub-regiões, principalmente por se tratar de um território bastante diminuto, quando comparado com a África ou com a Ásia-Pacífico. Por se tratar de uma região de maior nível de desenvolvimento, os problemas aqui enfrentados diferem um pouco dos vistos anteriormente. Não há tantas questões relativas ao acesso à água e ao saneamento básico, ou à educação, mas diversos projetos relacionados com sustentabilidade, igualdade de gênero e inclusão de refugiados.

Um dos principais exemplos vem da Província de Barcelona, localizada na Comunidade Autônoma da Catalunha. A Província possui mais de cinco milhões de habitantes e é composta por 311 municipalidades, que possuem conselhos próprios.

Desde 2016, Barcelona está comprometida, de maneira sólida, com o avanço dos ODSs no nível local. Foram fornecidas sessões de treinamentos que ensinaram as maneiras que um governo local possui para definir a sua estratégia de localização. Além disso, o governo da Província fornece apoio técnico e econômico para as municipalidades que incorporarem a Agenda 2030 em seus planejamentos (UCLG, 2019).

Utrecht, uma das províncias da Holanda, também está se empenhando para localizar os ODSs. Foi criado um projeto chamado “Cidade dos Objetivos Globais”, que visa transformar a cidade em um modelo a ser seguido por outros governos locais que buscam atingir os ODSs. A prioridade desse projeto é a criação de um ambiente com espaços saudáveis para se viver, com foco em inovação, economia saudável, mobilidade sustentável, qualidade do ar e redução nas emissões de CO2. Tudo isso já está sendo implementado pela província, que realizou diversas parcerias, tanto com o setor privado, quanto com ONGs e com o meio acadêmico. Outro eixo principal é a questão do consumo sustentável e do comércio justo, principalmente daqueles produtos que são feitos na região. Todos esses fatos englobam, especialmente, os ODSs 11, 12, 13 e 17 (UCLG, 2019).

A cidade de Umea, na Suécia, é considerado como um modelo internacional de igualdade de gênero. Isso começou a partir de uma iniciativa chamada “Gendered Landscape Tour”. Anteriormente, o município possuía um tour, que ocorria em um ônibus, no qual um guia ia explicando as paisagens e os fatos históricos de diversos pontos da cidade. A partir desse ônibus, foi criado o tour relacionado ao gênero, com o objetivo de demonstrar para quem os espaços públicos eram criados. Com o tempo, percebeu-se que os locais da cidade eram projetados, principalmente, para frequentadores do sexo masculino. Desde parques, até pontes e túneis, eram sempre desenhados com uma perspectiva masculina. Isso gerou, em Umea, uma onda de reformas – estádio municipal, parques públicos e, até mesmo, o sistema de transporte público foi repensado para ser adequado a ambos os gêneros de forma similar, fato que fortaleceu os ODSs 5 e 11 na região (UCLG, 2019).

A região da América Latina e Caribe está dividida em duas sub-regiões, a América Latina (todos os países continentais, desde o México até a América do Sul) e o Caribe (apenas Cuba e República Dominicana, as outras ilhas fazem parte da região América do Norte). Nessa região, voltamos a ter a maior parte dos problemas apresentados na África

e na Ásia-Pacífico, pois se trata de um local com grandes desigualdades sociais. No entanto, pode-se considerar que há um pouco mais de estrutura do que nos países africanos, o que possibilita a preocupação com assuntos menos básicos, como sustentabilidade e inovação tecnológica.

Um assunto que está bastante em evidência no mundo, mas principalmente na América Latina, são os sistemas de alimentação local e a agricultura urbana. Há poucos anos, percebeu-se que essa poderia ser uma alternativa viável para a promover a segurança alimentar para os moradores de áreas urbanizadas. Assim, foram criados alguns projetos, em diversas cidades, que buscam promover a segurança alimentar e, também, fornecer sustento para alguns agricultores urbanos. No Rio de Janeiro, por exemplo, foram criadas mais de 19 feiras ecológicas, que ocorrem regularmente e contam com a presença de diversos produtores que vendem seus produtos – a maioria orgânicos – para a população das cidades. O município de Misiones, na Argentina, elaborou um programa que fornece assistência tecnológica e de inovação para os pequenos produtores, para que eles consigam produzir mais e, conseqüentemente, arrecadar mais (UCLG, 2019).

O Brasil é um dos países que possui os níveis subnacional e local mais engajados. Os estados brasileiros – que possuem entre 67% e 77% do investimento público, estão, em sua maioria, alinhando-se com as estratégias propostas pela Agenda 2030. Alguns bons exemplos são Minas Gerais e o Rio de Janeiro. Ademais, mais de 70 cidades estão engajadas em aplicar os ODSs às suas políticas locais. Um dos municípios mais participativos é Bacarena, que está localizada na região metropolitana de Belém, no Pará. A cidade já adicionou os ODSs ao seu Plano de Governo (2017-2020) e no Plano Participativo (2018-2021). Este último consultou a população para se chegar à conclusão de quais seriam as áreas-chave para o desenvolvimento de projetos de alinhamento com a Agenda 2030. As sete áreas definidas foram pobreza e fome, gênero, saúde, educação, crescimento econômico, meio ambiente e paz (UCLG, 2019).

A cidade de San Pedro La Laguna, na Guatemala, é um exemplo de que cidades pequenas e rurais também podem (e devem) fazer a sua parte na busca pelo alinhamento aos ODSs. O município, que tem cerca de dez mil habitantes, decidiu criar um planejamento para diminuição do uso de plástico em seu território, pois os dejetos estavam sendo despejados no Lago Atitlán, cuja água é essencial para o abastecimento da

cidade. Após forte oposição do setor de produção de plástico na Guatemala, San Pedro se viu apoiada pela Câmara dos Deputados de seu país e conseguiu reduzir cerca de 80% do consumo de plástico. Além disso, aumentou-se a taxa de reciclagem dos 20% que ainda são consumidos, assim como houve aumento nas vendas dos objetos produzidos a partir da reciclagem desse plástico, a qualidade da água do lago aumentou, a pesca na região passou a ter mais sucesso e o fato incrementou até mesmo o turismo na região. Mais oito cidades da Guatemala estão seguindo o modelo de San Pedro e reduzindo o consumo de plástico, auxiliando nas metas dos ODSs 6, 11, 12 e 14 (UCLG, 2019).

Um fator de grande importância para medir o progresso é o monitoramento constante das informações obtidas através das políticas públicas que estão sendo aplicadas pelas cidades. Medellín, na Colômbia, além de estar seguindo diversos projetos que estão alinhados com a Agenda 2030, criou um mecanismo de monitoramento que já é modelo para estruturas semelhantes em demais cidades na Colômbia, como Bogotá e Cali. Trata-se de um sistema próprio de indicadores, que buscam demonstrar o progresso da cidade nos ODSs e, conseqüentemente, na qualidade de vida de seus habitantes (UCLG, 2019).

O Oriente Médio e Ásia Ocidental é dividida da mesma maneira que a região anterior, sendo que a Ásia Ocidental é composta pelo Afeganistão e pelo Irã e o Oriente Médio, pelos demais países, com a exceção de Israel. A região do Oriente Médio é, dentre todas as sete, a mais complexa. Por haver uma grande incidência de conflitos, por vezes, se torna difícil para os países terem foco em outras questões, como é o caso da Síria e do Iêmen. Ademais, por terem governos muito centralizados e autoritários, a localização da Agenda 2030 torna-se um desafio ainda maior. A etapa de monitoramento também não é executada com clareza, tendo-se poucos resultados quantitativos a respeito dos progressos dos ODSs. No entanto, apesar de todas as adversidades, é possível encontrar alguns bons exemplos na região, que podem servir como modelo para os demais países.

A Turquia, o Líbano e a Palestina – independentemente de todas as complexas variáveis políticas, econômico-sociais e culturais que cercam a sua existência real enquanto Estados, são os únicos países que possuem estruturas nacionais de cidades, como associações ou redes. Esse tipo de entidade auxilia muito no processo de alinhamento das políticas públicas com os ODSs. A Palestina, entretanto, está recebendo auxílio internacional, pois suas cidades mal possuem recursos para fornecer o básico para

seus cidadãos, posto que o país vive uma situação única no mundo. Essa ajuda está ocorrendo através do Programa de Capacitação dos Governos Locais, financiado pelo governo holandês, que tem como objetivo alavancar o desenvolvimento social e econômico na Autoridade Palestina através dos municípios (UCLG, 2019).

No Oriente Médio, a questão do fornecimento de água é um grande problema, que é ocasionado, principalmente, pelo clima e pela vegetação típicos da região. Para se adequar ao ODS 6, países como Bahrein, Kuwait, Catar, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Arábia Saudita criaram novos programas para reutilização e para diminuição do desperdício de água em seus municípios. Na Turquia, também foi instituído um projeto para criação de estações de tratamento de água residual doméstica e seus resultados têm sido excelentes. Entre 2002 e 2018, passou-se de 126 para 881 cidades que possuem essas estações de tratamento. Ademais, subiu de 35% para 75% a parcela da população que está se beneficiando desse recurso. Hoje, na Turquia, 99% dos cidadãos possuem acesso à água proveniente de fonte segura, em contraste com os 95% de 2002 (UCLG, 2019).

A Turquia, portanto, é o melhor exemplo da aplicação dos ODSs no nível local, pois o Governo Central possui vínculos muito fortes, já desenvolvidos, com os demais níveis de governo. O país selecionou mais de 50 cidades para participar da primeira fase de um projeto que está relacionado com os ODSs 3, 6, 10 e 11 e que busca ampliar o alinhamento dos municípios com a Agenda 2030. Além disso, cidades como Mersin, Nev ehir e Bakirköy sediaram eventos com *workshops* sobre os ODSs e a Agenda 2030, que atraíram autoridades locais de diversos outros municípios do país, que estão se engajando cada vez mais com o propósito da CGLU de localizar os ODSs (UCLG, 2019).

Contudo, alguns países ainda não conseguem apresentar progressos, primeiramente por não estarem realizando muitos projetos relacionados aos ODSs, mas também por não haver monitoramento daquelas políticas que estão em vigor. A Jordânia é um caso típico da região. Apesar da assistência do PNUD, que, em conjunto com o Governo Central, desenhou um roteiro para reforçar o alinhamento com a Agenda 2030 nos governos locais e subnacionais, ainda não é possível verificar êxitos significativos. Foram definidas 12 prioridades estratégicas, mas, por ser um Estado muito autoritário e centralizado, há pouca autonomia para que o nível local possa agir em prol dos ODSs de maneira independente. Isso ocorre na maior parte dos países do Oriente Médio e, por essa

razão, a região é sempre considerada uma das que menos avançou no alinhamento com os princípios da Agenda 2030 (UCLG, 2019).

Na última região, a América do Norte, não há delimitação de sub-regiões. No entanto, no último GOLD citam-se apenas exemplos de progresso dos Estados Unidos da América (EUA) e do Canadá. Como o relatório de monitoramento compreende somente esses dois países, que possuem maior nível de desenvolvimento econômico e social, a maior parte das iniciativas que foram propostas são, assim como na Europa, relacionadas com assuntos de sustentabilidade, tecnologia e inovação e mudanças climáticas. É necessário ressaltar o fato de que as regiões mais ricas provavelmente obterão maior progresso do que aquelas que possuem dificuldades financeiras. Por esse motivo, inclusive, as regiões da Europa e da América do Norte e a sub-região do Leste e Nordeste da Ásia – que compreende Japão, China e Coreia do Sul – possuem, nos relatórios, mais políticas públicas implementadas por seus governos locais.

Um exemplo de projeto que pode ser citado na América do Norte é o “City for All”, de Repentigny, localizada na província de Quebec, no Canadá. Esse projeto utiliza novas tecnologias para fornecer serviços mais inclusivos para a população da cidade, através de três subprojetos. O primeiro é chamado *Carrefour informationnel et social*⁵² e é uma iniciativa focada em auxiliar a parcela da população que é mais vulnerável. Dessa fração de pessoas, 67% são mulheres, e possuem diversas dificuldades, tais como falta de conhecimento do idioma local e falta de recursos para compra de suprimentos básicos. Através do telefone ou da internet, essas pessoas têm acesso a informações sobre como obter auxílio do município (UCLG, 2019).

O segundo subprojeto é o *Créalab*, um laboratório multimídia montado na biblioteca municipal e que tem os jovens como público-alvo. Nele, os adolescentes podem se expressar através de fotos, vídeos ou música. O objetivo principal é fornecer acesso à tecnologia de ponta para jovens imigrantes ou com problemas comportamentais. Desde novembro de 2018, quando foi inaugurado, o *Créalab* já contou com a presença de mais de 13.500 adolescentes e já sediou mais de 1.200 oficinas. O terceiro subprojeto tem como foco toda a população da cidade e se chama *Mes Services Municipaux*⁵³. Ele foi projetado

⁵² Centro de informações e sociedade

⁵³ Meus Serviços Municipais

para melhorar o acesso a informações da cidade pelos moradores do município. Através de um aplicativo de celular, os cidadãos podem acessar um mapa interativo, onde é possível verificar quais serviços municipais estão abertos, atividades que irão ocorrer nos bairros da cidade e, também, se comunicar com funcionários da prefeitura (UCLG, 2019).

Outro exemplo a ser seguido é um projeto sustentável de gerenciamento de resíduos, de Boulder, no estado do Colorado, nos EUA. A cidade, que já possuía um planejamento para aumentar a reciclagem desde 2006, possui três prioridades no seu projeto. A primeira delas é o desenvolvimento de infraestrutura básica para fornecer os serviços de reciclagem em todos os setores. A segunda é melhorar os fluxos através de segmentação e a terceira é diminuir a geração de resíduos *per capita*. A prefeitura firmou parcerias com a Câmara de Comércio de Boulder – para incentivar as empresas e comerciantes a aderirem às novas regras – e com a Universidade do Colorado, para realização de pesquisas sobre a sustentabilidade na gestão de resíduos. Foi criada uma lei municipal para que todas as propriedades, tanto residenciais quanto comerciais, tenham um sistema próprio de reciclagem ou de adubagem. Ademais, a prefeitura realiza o reforço negativo, taxando materiais descartáveis, tais como sacolas plásticas e sacos de papel, e criando um imposto por volume de lixo. A receita arrecadada é 100% convertida em melhorias para o sistema de gestão de lixo da cidade (UCLG, 2019).

Os governos locais, portanto, seguem se comprometendo com os objetivos da Agenda 2030 em quase todas as regiões. As cidades da Europa ainda lideram o movimento pela localização dos ODSs, principalmente aquelas localizadas no norte e oeste do continente. A América do Norte, por ser uma região bastante desenvolvida, está se engajando gradualmente, tendo cada vez mais municípios comprometidos. Na Ásia-Pacífico, algumas surpresas positivas vieram da Índia e do Paquistão, que estão situados em uma sub-região menos rica, e que tiveram principalmente seu nível subnacional envolvido com os ODSs. Na África, quem está à frente são: Quênia, Ruanda, Togo e África do Sul, já, na América Latina e Caribe, há possibilidade de ainda mais progresso no Brasil, Costa Rica, Colômbia e República Dominicana. Na Eurásia e no Oriente Médio e Ásia Ocidental, houve poucos avanços, com exceção da Turquia, que fortaleceu bastante seu nível local. Nessas regiões, apenas grandes regiões metropolitanas e as grandes cidades estão envolvidas de alguma forma (UCLG, 2019).

A maior parte dos governos locais, nesses cinco primeiros anos de existência da Agenda 2030, está ainda na fase de alinhamento das políticas públicas e dos planejamentos estratégicos municipais com os ODSs. São poucas as cidades que já estão realmente na fase de execução dos projetos e, menos ainda, aquelas com resultados sólidos de programas já desenvolvidos pelas prefeituras. Estima-se que, em média, a adesão do nível local aos objetivos da Agenda 2030 esteja entre 40% e 46%, o que ainda é muito pouco para que os ODSs sejam, de fato, cumpridos a tempo – até 2030. Logo, algumas estratégias de atração das cidades para a esfera da Agenda 2030 devem ser revistas, posto que ainda há 10 anos para que alinhem seus planos municipais, coloquem projetos em prática e tenham resultados satisfatórios e que auxiliem as Nações Unidas a cumprir o seu objetivo (UCLG, 2019).

Dessa forma, as perspectivas para o futuro da localização da Agenda 2030 dependem muito de como as estratégias serão adaptadas a partir de agora, de modo que mais municípios e regiões sejam cativados para colaborarem com os ODSs no nível local. São necessárias ações efetivas, para que haja ainda mais progresso na localização. A primeira delas é fortalecer ainda mais o envolvimento do nível local, a partir da mudança de algumas técnicas de atração. Deve-se contar mais com o apoio da própria CGLU, de redes de cidades regionais, de associações nacionais de cidades e dos próprios Governos Centrais dos países, principalmente daqueles cujo governo seja mais aberto, democrático e multinível, para garantir que os esforços para alinhar os planos locais com os ODSs sigam ocorrendo (UCLG, 2019).

Outra atividade importante a ser intensificada é a inclusão dos representantes dos governos locais nas Avaliações Voluntárias Nacionais (VNRs) e nas reuniões que sejam apreciados os custos para se atingir os ODSs. Ao se sentir mais integrado ao planejamento nacional para a Agenda 2030, o nível local provavelmente se mostrará mais disposto a auxiliar no processo de localização, pois haverá mais conhecimentos dos riscos e benefícios. É preciso, também, apoiar cada vez mais as VLRs e reconhecer os esforços dos municípios que estão monitorando seus resultados de maneira efetiva. Dessa forma, outras cidades podem se sentir incentivadas a realizarem projetos e monitoramento, pois terão ciência de que também serão reconhecidas (UCLG, 2019).

Uma última ação que é essencial é a de promover reformas para fortalecer os

fundos e recursos municipais, além de estimular mecanismos de financiamento alternativos, como Parcerias Público-Privadas (PPP) e empréstimos de bancos internacionais, por exemplo. Assim, a prefeitura terá capital para realizar suas atividades básicas – educação e saúde, por exemplo – mas também poderá inovar, investindo em projetos diferenciados que, além de estarem alinhados com os ODSs, auxiliarão o município a se desenvolver (UCLG, 2019).

É indispensável, então, que sigam sendo desenvolvidos novos métodos para estimular os governos locais a participarem dessa grande meta, formulada pelas Nações Unidas, que é cumprir todos os ODSs até 2030. Até agora, já foi conquistado algum progresso, muitas cidades já estão engajadas e com projetos sendo elaborados ou em execução, porém é necessário que mais municípios se envolvam, para que se possa comprovar que a estratégia de localização da Agenda 2030, de fato, ajudou a ONU a alcançar os ODSs.

6. CONCLUSÃO

A Paradiplomacia é um conceito relativamente novo, que passou a figurar nas Relações Internacionais a partir dos anos 1990, e tem como significado a ação externa de atores não-estatais. Dentre os principais entes que praticam a Paradiplomacia, as cidades são um dos mais ativos e que possuem maior organização e capacidade de ação paradiplomática. Uma das principais formas de ação externa dos municípios é através das Redes de Cidades. As Redes de Cidades são entidades transnacionais que têm como objetivo permitir a inserção internacional das cidades e de suas agendas locais.

A diplomacia das cidades tende a possuir maior liberdade em comparação com a dos Estados, por se tratar de um nível de governo mais longe da complexidade político-administrativa de Estados e Regiões. Por essa razão, e quando se olha em concreto para a realidade de um Estado federal (como é o caso do Estado brasileiro) nem sempre há um alinhamento entre a política externa municipal e a federal, além do fato de tratarem, na maior parte das vezes, de temáticas muito distantes – as cidades geralmente se ocupam de assuntos mais brandos (de soft power), tais como o aquecimento global ou a governança ambiental, a gestão da interculturalidade, enquanto o Governo Central trata de questões de macroeconomia, de segurança e defesa militar, entre outras. Apesar disso, discorda-se que haja um enfraquecimento da soberania nacional, pois na verdade as ações internacionais das cidades acabam por concorrer no sentido de apoiá-la na sua afirmação internacional ajudando-a a expandir-se a novos domínios de ação, e a capitalizar recursos e sinergias para efetivação de suas políticas públicas em diversos domínios.

Dentre as correntes teóricas selecionadas, o Construtivismo Social, defendido por Alexander Wendt, é aquela que melhor se aplica a uma visão macro a respeito da Paradiplomacia e da ação paradiplomática das Redes de Cidades. Por conferir bastante destaque ao debate agente-estrutura e por criticar o estadocentrismo, proposto pelas teorias realistas, o Construtivismo Social permite que os agentes envolvidos na estrutura internacional sejam diversos – incluindo, aqui, as cidades e as Redes de Cidades. A relevância para as identidades construídas pelos atores também é bastante importante para determinarmos o porquê de o Construtivismo ter sido selecionado como teoria macro, posto que as Redes de Cidades possuem uma questão identitária forte, com o objetivo de inserir as cidades no plano da ação internacional, em torno de agendas

comuns, ou seja, de assuntos que mobilizam os seus interesses.

A teoria selecionada para explicitar o nível meso foi a Teoria da Interdependência Complexa. Tal corrente foi escolhida por possuir uma definição para “relações transgovernamentais”, que são aquelas relações que ocorrem entre níveis de governos não-centrais de diferentes locais. Ademais, a teoria fortalece a questão da influência que um ator exerce sobre outro nas Relações Internacionais contemporâneas, fato que também é relevante, pois, como as assimetrias de poder não têm tanta importância, ela ajuda a explicar a internacionalização das pequenas e médias cidades que estão em busca de maior desenvolvimento para as suas populações. Tanto as Redes de Cidades, quanto os próprios municípios podem ser incluídos dentro do conceito que Keohane e Nye utilizam de novos *players*. Ambos ocupam espaços que, outrora, eram somente destinados aos Estados.

No nível micro de análise, encontram-se as teorias do Modelo de Rede e dos Estudos Transnacionais. Ambas são muito úteis para compreender as Redes de Cidades, suas características e suas funções dentro de um movimento global pela inserção internacional das cidades. A teoria retrata muito bem a atualidade das RI, a necessidade de horizontalizar as relações entre os atores e a diminuição de importância das distâncias nessas interações. O Modelo de Rede ilustra, também, as vantagens de se participar de uma rede, porém define que, para que se tenham ganhos reais, é preciso que cada município disponha de tempo para pensar nas estratégias internacionais que são mais interessantes para a sua cidade, de maneira específica.

Apesar de ter sido realizada uma triangulação de teorias – nos níveis macro, meso e micro – ainda há certa limitação teórica no que tange a Paradiplomacia e a ação internacional das cidades ou dos demais entes subnacionais. Não existe, nas Relações Internacionais, uma teoria que trate da Paradiplomacia de forma explícita. Conforme apontado tanto na Teoria do Construtivismo Social, quanto na Teoria da Interdependência Complexa, há uma indefinição por parte dos autores sobre quais seriam os entes que podem agir internacionalmente, havendo somente concordância em que os Estados não podem mais ser considerados os únicos atores capazes de realizar política externa.

Assim como há teorias específicas para a ação de Organizações Internacionais, por

exemplo, também poderia ser formada uma corrente teórica específica para tratar da ação externa dos entes subnacionais. Já as Redes de Cidades por sua vez, encontram bons aliados teóricos, tanto na Teoria do Modelo de Rede como nos próprios Estudos Transnacionais.

As redes possuem em comum alguns princípios norteadores tais como a estrutura policêntrica e horizontal e a adesão voluntária por parte dos seus membros. Um dos principais temas tratados pelas Redes de Cidades é o desenvolvimento sustentável e as questões ambientais, porém, há uma infinidade de redes, com as mais diversas temáticas – desde educação até integração regional. A relevância desse tipo de estrutura se deve, principalmente, às dificuldades encontradas pelos municípios para se internacionalizarem de maneira individual. Em grupo, dentro de uma rede que possui como objetivo principal a internacionalização e a ação externa das cidades, torna-se mais viável fortalecer a atuação dos municípios.

Dentre as redes existentes, aquela que atualmente é mais ativa, abrange mais áreas de ação e compreende mais membros é a CGLU. Existente desde 2004, a rede trabalha com membros dos cinco continentes e é subdividida em seções regionais, o que auxilia na sugestão e aplicação de medidas, de acordo com a realidade de cada local. As regiões são separadas em África, Ásia-Pacífico, Oriente Médio e Ásia Ocidental, Eurásia, Europa, América do Norte e América Latina e Caribe. Há, também, uma seção apenas para auxiliar as regiões metropolitanas, a Metropolis. A rede também organiza três eventos anuais para reunir seus membros e promover o diálogo entre as mais diversas cidades do mundo. A existência da CGLU é de extrema importância para o movimento de internacionalização das cidades, posto que esta advoga nos mais diversos fóruns a favor da participação dos municípios no nível internacional.

A CGLU é dividida em três departamentos de trabalho, sendo eles *Advocacy and Policy*, *Monitoring* e *Learning*. O primeiro deles é, sem dúvidas, o mais relevante para o aumento das ações internacionais das cidades, pois a CGLU atua como um advogado das causas do nível local, buscando mais espaço para que os municípios sejam ouvidos e tenham os seus interesses atendidos. O segundo monitora, através do GOLD, aquilo que está sendo realizado – tanto em relação aos ODSs, quanto em outros aspectos que a rede atua. Para se ter certeza dos resultados que estão ocorrendo, esse departamento é

deveras importante, pois conta com profissionais capacitados a realizar análises a respeito daquilo que já foi feito. O terceiro e último departamento é para o aprendizado dos membros da rede, sendo eles prefeitos, secretários municipais, funcionários responsáveis pelas Relações Internacionais da cidade ou, até mesmo, jornalistas e membros de ONGs ou outras redes parceiras.

No âmbito desta dissertação, quisemos ver em que medida a ação da CGLU concorre de forma positiva para a boa concretização dos objetivos do milênio, ou por outras palavras, de que modo a CGLU surge como facilitado da implementação a nível local desses mesmos objetivos, através das sinergias que emanam de uma ação conjunta, em rede.. No início dos anos 2000, as Nações Unidas lançaram os Objetivos do Milênio, que tinha oito objetivos a serem cumpridos entre 2000 e 2015. Nessa oportunidade, além dos membros da ONU, diversas ONGs e representantes da sociedade civil se engajaram na busca por essas metas. Dentre os objetivos propostos, estão “Acabar com a fome e com a miséria” e “Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente”, que mostram os dois focos dos ODMs: a questão social e a questão ambiental, principalmente nos países em desenvolvimento. Os ODMs tinham uma abordagem *top-down* e os governos centrais eram os principais responsáveis por gerir esse projeto nos seus países, não incluindo os governos locais nas atividades.

Em 2012, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável foram desenvolvidos, com o intuito de substituir os ODMs após o seu final, em 2015. Para isso, os ODMs foram aprimorados, passando de oito para 17 objetivos, com uma abordagem *bottom-up* e que se preocupa com todos os países do globo, não somente com aqueles que ainda não atingiram patamares mais elevados de desenvolvimento. O foco, desta vez, é o desenvolvimento sustentável, com uma agenda integrada e compreensiva que aborda três pilares: o econômico, o social e o ambiental. Desta vez, diversos setores foram incluídos, pois percebeu-se que, se esses setores tivessem sido incluídos na busca pelos ODMs, estes poderiam ter obtido mais sucesso. Os governos locais e regionais, a sociedade civil, o setor privado e a academia foram envolvidos para que, dessa vez, os resultados fossem mais satisfatórios, contando com o conhecimento de todos.

O nosso estudo de caso sobre a CGLU e a Localização da Agenda 2030 na sua ação, procurou compreender o modo como são trazidas novas responsabilidades para o nível

local, através de uma Rede de Cidades e com o apoio das Nações Unidas, tornando assim os ODMs mais exequíveis ao nível local e mais próximos das populações. O conceito “localização” possui aqui o significado de trazer o nível local para as esferas de decisão e, com isso, aumentar a importância das cidades na esfera global. Não só a Agenda 2030, mas diversos outros projetos de escala internacional e nacional deveriam poder beneficiar do processo de localização, pois, como o nível local é aquele mais próximo da sociedade, ele é aquele que melhor conhece seus problemas, suas necessidades e suas reais capacidades de mudança.

De acordo com a CGLU, são cinco os principais ODSs que podem ser fomentados pelas cidades: o ODS 11, criado especialmente para o nível local, “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, o ODS 6, “Água Potável e Saneamento”, o ODS 7, “Energia Limpa e Acessível”, o ODS 12, “Consumo e Produção Responsáveis” e o ODS 15, “Vida Terrestre”. No entanto, o nível local somente conseguirá auxiliar a cumprir esses objetivos, caso sejam cumpridos dois princípios básicos: descentralização – descentralizar o poder do Estado – e subsidiariedade – trazer responsabilidades para o nível mais próximo da sociedade. A CGLU tornou então a Localização da Agenda 2030 como uma prioridade estratégica entre os anos de 2016 e 2022 e foi a partir dela que o nível local tomou conhecimento de que poderia auxiliar as Nações Unidas a atingir as metas propostas pelos ODSs.

Para a implementação dos ODSs no nível local, a CGLU não estipulou um modelo específico, dando liberdade aos seus membros para tentarem aproximação com os governos centrais dos seus países das mais diversas formas. Entretanto, por meio de uma pesquisa realizada pela CGLU com 99 países que possuem cidades que são membros da rede, em apenas 39 há participação do nível local e em 12 ocorre participação limitada. Analisando os dados dos países em que há a atuação dos municípios junto aos governos centrais, constata-se que, em locais com tendências mais democráticas, como Europa e América do Norte, há maior concentração de cooperação entre os níveis de administração. Em países com maior centralização e governos autoritários, a comunicação entre os níveis é mais restrita ou praticamente não ocorre. Ora, isso não deixa de ser uma perversidade em jeito de economia de escala, pois aqueles cidades que potencialmente menos necessitariam da ação local em prole da concretização dos ODS, são as que mais acabam por beneficiar da estrutura de rede e da sua ação paradiplomática dentro e fora dos seus

estados nacionais, em virtude da qualidade dos regimes democráticos e dos sistemas político-administrativos que as albergam. Já as cidades localizadas em regimes autoritários, e sistemas centralizadores, e que amiúde também se encontram em países em vias de desenvolvimento, acabam por ter uma capacidade de ação menor, retirando menos vantagens da própria rede de cidades em que se inserem. Ainda assim, devemos ver o lado positivo da questão, pois a sua capacidade de reunir recursos necessários para implementar os ODS seria ainda mais comprometida fora do contexto de ação da rede.

Um outro obstáculo bastante significativo para os níveis locais proporem linhas de ação para as políticas públicas e sobretudo podem concretizá-las, é o financiamento. De acordo com a CGLU, é preciso que o governo federal, isto no caso dos Estados Federais, forneça alguns recursos para que as cidades tenham condições de concretizem alguns dos projetos pensados para auxiliar a atingir os ODSs. E repare-se, se é assim no contexto político-administrativo mais descentralizado que existe (o do estado federal), imagine-se como tal será ainda mais difícil no contexto de estados unitários descentralizados e mais ainda de estados unitários centralizados (como Portugal), onde o Poder Local é muito mais dependente dos recursos financeiros do Estado central e tem um leque muito mais restrito de autonomia de decisão política (peee embora a sua eleição direta pelo povo). No caso de um estado federal como o Brasil, a permissão para que as prefeituras realizem parcerias público-privadas também é essencial para esse modelo de cooperação entre os níveis de governo, pois, muitas vezes, a administração central não tem capital suficiente para que todas as cidades que demonstrem interesse, realizem as suas políticas públicas. Existem, portanto, alguns empecilhos para que os municípios participem plenamente da Localização da Agenda 2030, principalmente naqueles países mais pobres ou cujos arranjos político-administrativos não permitem grande espaço de ação autónoma aos municípios.

Os três departamentos de trabalho da CGLU, citados mais acima, atuam em conjunto para garantir a maior efetividade da Localização da Agenda 2030. Dessa maneira, é possível advogar pelos interesses das cidades no cenário internacional, monitorar o real avanço da localização dos ODSs e transmitir as boas-práticas e aquilo que foi aprendido a partir da implantação de políticas que tinham como objetivo atingir os ODSs. Para a CGLU, algumas das condições ideais para que se localizem quaisquer políticas relevantes, são um

ambiente democrático, o respeito pelos Direitos Humanos, a descentralização de poder do governo central, capacitação do nível local a respeito da política em questão – nesse caso, os ODSs – e o monitoramento constante dos resultados. Obviamente, nem todas as cidades-membro da CGLU possuem todos esses pré-requisitos. No entanto, dentro da rede não há discriminação entre os membros, o que não deixa de ser um ponto positivo, pois estimula sempre um ambiente de win-win para todos os envolvidos, mesmo se diferenciado pelas circunstâncias específicas de cada um. No entanto, é possível comprovar que a maior parte das cidades que obtém bons resultados com relação a Localização da Agenda 2030, cumpre todas (ou quase todas) essas condições.

O GOLD, centro de monitoramento da CGLU, acompanha os benefícios colhidos pelas cidades através de políticas públicas que estejam alinhadas com os ODSs e que tenham sido implementadas. Além de ter recursos próprios, o GOLD conta também com os relatórios provenientes das Nações Unidas, dos governos centrais dos países, de entidades de pesquisa e estatística vinculadas a quaisquer níveis de governo e dos próprios municípios, que vêm se esforçando para, cada vez mais, terem capacidade própria para monitorar seus próprios avanços com relação aos ODSs. O departamento de *Learning* foi criado após a decisão de que a Localização da Agenda 2030 seria uma prioridade estratégica para a rede e está tendo papel fundamental para informar os líderes locais e funcionários das prefeituras sobre os ODSs, sobre planejamento municipal para adequar as políticas urbanas aos ODSs e, também, sobre diferentes formatos de recolha de dados e monitoramento.

Através do acompanhamento por meio do GOLD e de outros mecanismos, é possível chegar em resultados concretos que já foram obtidos durante esses cinco anos iniciais da Agenda 2030. Por tudo isso, importa também sublinhar em nossa dissertação que a GOLD é um exemplo bem sucedido de boa governança transnacional. Não chega a ser um caso de autorregulação transnacional, já que as cidades não deixam de ser entidades subnacionais, e por essa razão, tal como várias vezes dito nesta dissertação, nem todas desfrutam da mesma capacidade de autonomia para a criação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, nem todas as cidades poderiam transferir capacidades de gestão e decisão para mecanismos como o GOLD. Em todo o caso, o GOLD espelha bem a sua capacidade de monitorização e de aconselhamento dos parceiros da rede, num

ambiente perfeitamente transnacional.

É importante ressaltar também que o progresso ocorre de forma muito díspar entre as sete regiões definidas pelas CGLU, sendo que algumas possuem resultados bastante positivos e, para outras, ainda falta bastante a percorrer. Na África, por ainda serem países com desenvolvimento bastante precário e com alguns governos ditatoriais, são poucos os países realmente comprometidos em permitir um grau de autonomia tal às suas cidades, que lhes facilite uma maior e melhor aproveitamento das potencialidades da sua presença na rede. Ainda assim, há bons exemplos, e um exemplo positivo é Uganda, onde nas cidades de Kampala e Jinja, se modernizou o sistema de iluminação pública, com diversos ganhos econômicos, ambientais e sociais e se contribuiu de modo concreto para auxiliar a atingir os ODSs 11, 13 e 16.

A região da Ásia-Pacífico é bastante diversa, possuindo países bastante desenvolvidos, como Japão, Singapura e Coreia do Sul, e países mais pobres, como Vietnã e Laos. Um ótimo modelo é da cidade de Seul, capital da Coreia do Sul, que modificou o sistema de gestão de resíduos sólidos, que, agora, são enviados para uma incineradora especializada e gera energia para mais de 800 mil casas, trazendo progresso para os ODSs 9, 11 e 12. A região da Eurásia, por herança dos regimes autoritários, ainda tem diversos governos centralizadores e que restringem as liberdades individuais e, por isso, a evolução das metas propostas pelos ODSs ainda deixa muito a desejar. Ademais, o monitoramento nessa região não é realizado de maneira efetiva, trazendo poucos dados empíricos para análise do que já foi realizado. No entanto, a cidade de Minsk, em Belarus, possui um planejamento estratégico chamado “5 cidades em 1”, que pretende auxiliar a desenvolver os ODSs 3, 8, 9, 16 e 17.

A Europa é uma das regiões com maior progresso na Localização da Agenda 2030, principalmente por se tratar de um local já bastante desenvolvido e, também, com fortes tendências democráticas – fortalecidas, também, pela própria União Europeia. Um exemplo deveras diferente dos demais é da cidade de Umea, na Suécia, que possui um dos maiores índices de igualdade de gênero do mundo. A prefeitura projetou um tour de ônibus pela cidade, chamado “Gendered Landscape Tour”, com o objetivo de demonstrar que os espaços públicos da cidade – parques, pontes, túneis – eram criados somente por uma perspectiva masculina. Isso gerou uma onda de reformas na cidade, para que os

espaços sejam adequados a ambos os gêneros, alavancando os ODSs 5 e 11.

Os países da América Latina e o Caribe, por mais que possuam democracias bastante recentes, também têm resultados satisfatórios com relação aos ODSs. Um dos melhores exemplos que encontramos nessa região é uma cidade guatemalteca de dez mil habitantes – San Pedro Laguna – que reduziu cerca de 80% do consumo de plástico e aumentou a reciclagem daqueles 20% que ainda são consumidos. Esse fato isolado e suas consequências – melhora da pesca, da qualidade da água e do turismo – auxiliaram os ODSs 6, 11, 12 e 14. A região do Oriente Médio e Ásia Central é, sem dúvidas, a mais complexa. Com a forte incidência de conflitos e de governos autoritários, torna-se bastante difícil obter progressos no nível local. A melhor referência na região é a Turquia, que já alcançou alguns resultados com relação ao ODS 6, aumentando de 126 para 881 cidades que possuem tratamento de água, fornecendo água limpa e segura para 95% da população.

Por fim, a região da América do Norte também possui altos índices democráticos e de liberdades individuais e está tendo, da mesma forma que a Europa, bons resultados, apesar de não haver tanto contato entre o governo central e as prefeituras quanto no continente europeu. Um bom exemplo é a cidade de Repentigny, no Canadá, que está utilizando a tecnologia para facilitar a vida dos cidadãos. O município criou um sistema de informações através de aplicativo para celular, um laboratório multimídia voltado para jovens imigrantes ou com problemas criminais e um canal, via telefone e internet, para atender a população mais vulnerável e explicar como esta pode ter auxílio do município.

Após relembrar alguns dos principais pontos da pesquisa e suas conclusões, é relevante trazer, novamente, a pergunta de investigação selecionada: “De que forma as práticas de Paradiplomacia participam na concretização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável?”. Ao longo desta pesquisa, esse questionamento foi respondido sob diversos ângulos. Primeiramente, caracterizando a Paradiplomacia e expondo os quadros teóricos – nos níveis macro, meso e micro – que em nosso entender permitem explicitar melhor a sua relevância na ação política dos atores subnacionais. Em segundo lugar, reconhecendo a relevância das Redes de Cidades e da própria CGLU na busca pela internacionalização das cidades e, conseqüentemente, no apoio aos ODSs da ONU. O terceiro ponto limitou-se a apresentar os ODSs e a maneira como eles já vinham

sido tratados pelas Nações Unidas.

O capítulo final traz, no entanto, um fechamento essencial para a pergunta de investigação. Primeiro, porque define o conceito de “Localização da Agenda 2030”, que é deveras importante para entender os esforços da CGLU com relação aos ODSs. Segundo, apresenta a forma como as políticas relativas aos ODSs vêm sendo implementadas no nível local. Terceiro, são mostrados alguns dos principais resultados já obtidos – separadamente, por região – com medidas implementadas pelos municípios, com o apoio claro da CGLU. Portanto, pode-se concluir que, além de fomentar e incentivar seus membros a auxiliarem a atingir os ODSs, a CGLU também colhe os resultados concretos, em diversas cidades do mundo, de políticas que estão de acordo com aquilo que foi proposto pelas Nações Unidas, quando os ODSs foram lançados.

A temática desta pesquisa é de facto muito relevante, pois, além de se tratar de um assunto relativamente novo – os ODSs foram lançados há cinco anos – importa muito monitorar o modo como estes estão a ser implementados e auxiliar de um ponto de vista académico, a encontrar os enquadramentos teóricos e os entendimentos metodológicos que permitam compreender cada vez mais como podem as cidades potencial política públicas benéficas para os ODS. Já quanto à razão dessa preocupação com os ODS, julgamos ser bem claro que estes são de extrema importância para o desenvolvimento de sociedades mais sustentáveis do ponto de vista ambiental mas também social. Uma verdadeira sociedade global pode emergir da boa aplicação dos ODS sem contudo comprometer as identidades locais e a criatividade das respostas locais. Nesse sentido, importa também ressaltar um aspeto muito importante da CGLU e que está não na criação de procedimentos padronizados, homogeneizadores, mas sim no aproveitamento das diferenças e especificidades de cada local, na criação de respostas que, contudo, sejam capazes de ajudar à implementação dos ODS.

Por serem uma prioridade estratégica para a ONU e para a CGLU, pode-se considerar que os ODSs são atualmente um dos principais mecanismos que nos levam – como Humanidade – em direção a um futuro mais sustentável para todos. É realmente muito difícil que todos os objetivos sejam plenamente cumpridos até 2030, porém todos os esforços que forem feitos para que se chegue o mais próximo possível são relevantes e imperiosos. O apoio da CGLU e das cidades vem sendo por isso fundamental para

prossecução dos ODSs.

Ademais, este é um tema ainda pouco explorado nas Relações Internacionais, cujos pesquisadores costumam realizar estudos mais voltados para as ações dos Estados, das Organizações Internacionais ou mesmo de atores transnacionais que gozam de maior visibilidade, sejam as multinacionais, as diásporas, os movimentos sociais ou mesmo os grupos terroristas. De facto, a Paradiplomacia, os municípios e as redes de cidades formam parte de um conjunto de conceitos que ainda pode ser muito mais explorado dentro das RI, pois tais atores vêm ganhando cada vez mais relevância no cenário externo em complemento com a ação dos Estados, e com isso, devem surgir mais pesquisas relacionadas à temática.

Não se pode, no entanto, ser utópico e pensar que os atores do nível local ganharão maior relevância de um dia para o outro ou que chegarão mesmo a suplantar os Estados. Há um longo caminho que os municípios e as redes devem percorrer para chegar ao patamar de importância de outros atores não-estatais nas RI. Para isso, é necessário que se eleve a sua efetiva capacidade de concretização de ações, que suplantem os discursos intencionais a favor da internacionalização do nível local. Mesmo dentro do campo da Paradiplomacia, a atuação das redes em prol dos ODSs é bem pouco explorada e, por essa razão, difícil de encontrar material de pesquisa, para além dos relatórios institucionais formulados pela CGLU e pelas Nações Unidas.

Um grande desafio, também, é o fato de que os ODSs foram lançados há pouco tempo – temos somente cinco anos de resultados concretos. No entanto, analisando os resultados até esse momento, conclui-se que muitas das metas propostas pelas Nações Unidas são bem difíceis de serem cumpridas na sua integralidade, em todas as regiões. Cabe destacar, também, que, em alguns locais, é muito mais difícil de se atingirem os objetivos – por falta de recursos, falta de pessoal capacitado ou por falta de vontade política dos governantes dos níveis local, e nacional. Entretanto, como já mencionado acima, cada pequeno resultado é relevante para que continuemos em um processo de desenvolvimento cada vez mais ativo.

Nos próximos dez anos, é importante que se siga monitorando os resultados obtidos pela CGLU e pelas Nações Unidas, com o objetivo de mensurar quanto daquilo foi

o esforço do nível local e das Redes de Cidades e, também, para verificar o andamento da Agenda 2030 como um todo. Será igualmente importante que no final do projeto (em 2030), se realize uma comparação entre o ano de 2015 e 2030 nas diversas regiões da CGLU, a fim de medir o progresso real em cada uma delas.

Pertinente também será a realização de outros estudos – a nível de doutorado por exemplo – centrados na relação entre a CGLU e outras redes de cidades, com outras entidades como a União Europeia no que toca à progressiva criação de sistemas de autorregulação em áreas específicas como a gestão ambiental. Estamos em crer que a Agenda Urbana promovida pela União Europeia poderá beneficiar de maior integração em rede das cidades europeias.

Outra questão relevante a ser levantada em futuros estudos é como será a reação da população e, conseqüentemente, os resultados dos ODSs após a pandemia do COVID-19. Trata-se de uma situação absolutamente inusitada, que há mais de cem anos – desde a Gripe Espanhola –, não assolava a população mundial. Por essa razão, pode-se e deve-se acompanhar como serão aplicados os ODSs e quais serão as respostas das sociedades no período pós-pandemia.

Desta forma, o estudo segue em aberto, pois ainda temos dez anos até a conclusão e dos resultados finais da Localização da Agenda 2030 para sabermos se ela foi realmente eficaz no auxílio às Nações Unidas em seus propósitos com os ODSs. Até agora, a Localização da Agenda 2030 vem se mostrando, no mínimo, uma ferramenta ousada e relevante para o seu objetivo primário. Tudo isso não seria possível sem o fomento da CGLU, que, atualmente, pode-se considerar como a Rede de Cidades mais relevante no Sistema Internacional.

REFERÊNCIAS

Bibliografia

- Abbott KW, Hale T. 2014. Orchestrating global solutions networks: a guide for organizational entrepreneurs. *Innovations* 9 (1–2): 195–212.
- Abbott KW, Snidal D. 2009. Strengthening international regulation through transnational governance: overcoming the orchestration deficit. *Vanderbilt J. Transnatl. Law* 42: 501–78.
- Andonova, Liliana B. et al (2009). “Transnational Climate Governance”. *Global Environmental Politics*. 9 (2): 52-73.
- Borja, Jordi e Manuel Castells (1996). “As Cidades como Atores Políticos”. Traduzido por Omar Ribeiro Thomaz. *Novos Estudos CEBRAP*. 45, 152-166.
- Broto, Vanesa Castán (2017). “Urban Governance and the Politics of Climate Change”. *World Development*. 93: 1-15.
- Cajueiro, Roberta Liana Pimentel (2012). *Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Camagni, Roberto P. e Carlo Salome (1993). “Network Urban Structures in Northern Italy: Elements for a Theoretical Framework”. *Urban Studies*. 30 (6): 1053-1064.
- Capello, Roberta (1999). “The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities”. *Urban Studies*. 37 (11). 1925-1945.
- Castells, Manuel (2000). *A Sociedade em Rede – Volume I*. Traduzido por Roneide Venancio Majer. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra.
- Dematteis, Giuseppe (1994). “Global Networks, Local Cities”. *FLUX*. 15: 17-23.
- Demo, Pedro (2013). *Metodologia do Conhecimento Científico*. São Paulo: Atlas S.A.
- Djelic, M. L. e K. Sahlin-Andersson (2011). *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Faist, Thomas (2010). “Towards Transnational Studies: World Theories, Transnationalisation and Changing Institutes”. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 36 (10): 1665-1687.
- Fünfgeld, Hartmut (2015). “Facilitating local climate change adaptation through transnational municipal networks”. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 12: 67-73.
- Gambini, Priscila Truviz Hottz (2007). “Redes Globais e Redes de Cidades”. *CEDIN*. 1: 450-486.

- Gil, Antonio Carlos (2010). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas S.A.
- Griffiths, Martin; Terry O'Callaghan (2004). "Construtivismo". In *International Relations: The Key Concepts*. Londres e Nova York: Routledge. 50-53.
- Hale TN, Roger C. 2014. Orchestration and transnational climate governance. *Rev. Int. Organ.* 9 (1): 59–82.
- Hooghe, Liesbet; Gary Marks (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, inc.
- Iser, Guilherme de Cruzeiro (2013). *Os Entes Subnacionais nas Relações Internacionais: O Fenômeno da Paradiplomacia. Dissertação de Mestrado*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
- Jackson, Thomas (2018). "Paradiplomacy and political geography: The geopolitics of substate regional diplomacy". *Geography Compass*. 12 (2): 1:11.
- Khan, Sidra; Qurat-ul-Ain (2016). "Transition from Unipolar to a Multipolar World: Implications for Pakistan's Foreign Policy". *ISSRA Papers*. 8 (1), 149-164.
- Keohane, Robert O.; Joseph S. Nye Jr. (2012). *Power and Interdependence*. 4ª ed. United States: Pearson.
- Kern, Kristine; Harriet Bulkeley (2009). "Cities, Europeinization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks". *JCMS*. 47 (2): 309-322.
- Korbin S. 1999. Back to the future: neomedievalism and the postmodern digital world economy. In *Globalization and Governance*, ed. A Prakash, J Hart, pp. 165–81. New York: Routledge
- Kortunov, Andrey (2018). "Why the World is Not Becoming Multipolar". *Russian International Affairs Council*. Disponível em <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/why-the-world-is-not-becoming-multipolar/> [10 de agosto de 2019].
- Lakatos, Eva Maria; Marina de Andrade Marconi (2012). *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas S.A.
- Lira, Bruno Carneiro (2014). *O Passo a Passo do Trabalho Científico*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- López-Ramírez, Mario Edgar; Jorge Alberto Quevedo-Flores (2014). "Propuestas para el desarrollo de la internacionalización de los Gobiernos No Centrales (GNC): Hacia el fortalecimiento de la Paradiplomacia". *Entramado*. 1 (10): 190-201.
- Meijers, Evert (2007). "From Central Place to Network Model: Theory and Evidence of a Paradigm Change". *Journal of Economy and Social Geography*. 98 (2): 245-259.
- Mitchell, Katharyne (1997). "Transnational Discourse: Bringing geography bak in".

Antipode. 29 (2): 101-114.

Nogueira, João Pontes; Nizar Messari (2005). *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda.

Nye, Joseph (2009). *Soft Power: The means to success in world politics*. Londres: Hachette UK.

Patteberg, P. (2005) "The Institutionalization of Private Governance: How Business and Nonprofit Organizations Agree on Transnational Rules". *Governance - International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 18, 4: 598-610.

Ribeiro, Maria Clotilde Meirelles (2009). *Globalização e Novos Atores: A Paradiplomacia das Cidades Brasileiras*. Salvador: EDUFBA.

Roma, Júlio César (2019). "Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos do desenvolvimento sustentável". *Ciência e Cultura*. 71 (1), 33-39.

Sachs, Jeffrey D. (2012). "From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals". *The Lancet*. 379. 2206-2211.

Sassen, Saskia (2002). *Global Networks, Linked Cities*. New York: UNU/IAS.

Sassen, Saskia. (2010). "Cities are at the center of our environmental future". *Revista de Ingenieria – Universidad de los Andes*. 31. 72-83.

Scott, David A. (2013). "Multipolarity, Multilateralism and Beyond ...? EU-China Understandings of the International System". *Sage Journals*. 27 (1), 30-51.

Souza, Pericles Tesone de; Samuel de Souza (2009). "Paradiplomacia". *Journal of Conscientology*. 44 (11): 449-466.

UCLG (2017). *National and Subnational Governments on the way towards the localization of the SDGs*. Disponível em <http://www.uclg-decentralisation.org/es/node/1390> [12 de julho de 2019].

UCLG (2017). *Strategic Priorities – 2016-2022*. Disponível em https://www.uclg.org/sites/default/files/strategic_priorities_2016-2022.pdf [12 de julho de 2019].

UCLG (2017). *The Sustainable Development Goals in the Municipal Map*. Disponível em https://www.uclg.org/sites/default/files/the_sdgs_in_the_municipal_map_0.pdf [12 de julho de 2019].

UCLG (2018). *Annual Report 2017*. Disponível em https://www.uclg.org/sites/default/files/annual_report_uclg_2017_0.pdf [13 de julho de 2019].

UCLG (2018). *Financing the SDGs at Local Level*. Disponível em https://www.uclg.org/sites/default/files/final_report_of_the_venice_2030-financing_the_sdgs_.pdf [16 de abril de 2020].

- UCLG (2018). *How UCLG Contributes to the SDGs*. Disponível em https://www.uclg.org/sites/default/files/uclg_y_los_sdg-web.pdf [12 de julho de 2019]
- UCLG (2018). *Towards Localization of the SDGs*. Disponível em https://www.uclg.org/sites/default/files/towards_the_localization_of_the_sdgs.pdf [16 de abril de 2020].
- UCLG (2019). *Annual Report 2018*. Disponível em https://issuu.com/uclgcglu/docs/annual_report_2018 [04 de fevereiro de 2020].
- UCLG (2019). *Learning Module 1: Localizing the SDGs*. Disponível em <https://www.learning.uclg.org/module-1> [13 de julho de 2019].
- UCLG (2019). *Learning Module 2: Territorial Planning to Achieve the SDGs*. Disponível em <https://www.learning.uclg.org/module-2> [04 de fevereiro de 2020].
- UCLG (2019). *Learning Module 3: Reporting to national & local reviews*. Disponível em <https://www.learning.uclg.org/module-3> [04 de fevereiro de 2020].
- UCLG (2019). *The Localization of the Global Agendas*. Disponível em https://www.uclg.org/sites/default/files/goldv_en.pdf [04 de fevereiro de 2020].
- UCLG (2019). *Towards the Localization of the SDGs*. Disponível em https://www.uclg.org/sites/default/files/towards_the_localization_of_the_sdgs_0.pdf [14 de maio de 2020].
- UN-Habitat (2016). *Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and monitoring at subnational level*. Disponível em <https://unhabitat.org/roadmap-for-localizing-the-sdgs-implementation-and-monitoring-at-subnational-level/> [13 de julho de 2019].
- United Nations (1945). *Carta das Nações Unidas*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm [04 de fevereiro de 2020].
- United Nations (2012). *'Our Struggle for Global Sustainability Will Be Won or Lost in Cities,' Says Secretary-General, at New York Event*. Disponível em <https://www.un.org/press/en/2012/sgsm14249.doc.htm> [16 de abril de 2020].
- United Nations (2015). *Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2015*. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/07/MDG-2015-June-25.pdf> [10 de fevereiro de 2020].
- United Nations (2018). *Essential UN*. New York: United Nations.
- United Nations (2019). *The Sustainable Development Goals Report*. Disponível em <https://unstats.un.org/sdgs/report/2018> [13 de julho de 2019].
- Vigavani, Tullo (2006). "Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais: Estados e Municípios Brasileiros". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 21 (62). 127-169.

Walt, Steve M. (1998). "International Relations: One World, Many Theories". *Foreign Policy*. 29-46.

Wendt, Alexander (2014). *Teoria Social da Política Internacional*. Traduzido por Vivian Mannheimer. Rio de Janeiro: Editora Apicuri e Editora PUC-Rio.

Zeraoui, Zidane (2016). "Para entender la Paradiplomacia". *Desafíos, Bogotá (Colômbia)*. 28 (1): 15-34.

Webografia

Agenda 2030 (n.d.). *A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em <http://www.agenda2030.org.br/sobre/> [11 de fevereiro de 2020].

Global Task Force (n.d.). *About Us*. Disponível em <https://www.global-taskforce.org/> [04 de fevereiro de 2020].

GOLD (n.d.). *About GOLD*. Disponível em <https://www.gold.uclg.org/> [04 de fevereiro de 2020].

Learning UCLG (n.d.). *Timeline*. Disponível em <https://www.learning.uclg.org/timeline> [04 de fevereiro de 2020].

UCLG (n.d.). *Who we are?* Disponível em <https://www.uclg.org/en/organisation/about> [12 de julho de 2019].

United Nations (n.d.). *Sustainable Development Goals*. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> [13 de julho de 2019].