



UM CAMINHO PARA O ALCANCE DA AGENDA URBANA GLOBAL: A PERSPECTIVA DO COMMUNITY DRIVEN MULTILATERALISM

A pathway to reach the Global Urban Agenda: the community driven multilateralism perspective

Joseli Fiorin Gomes

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4681970443256197> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4908-9598>

E-mail: joselifg@gmail.com

Trabalho enviado em 05 de maio de 2022 e aceito em 20 de setembro de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.04., 2023, p. 2302-2323.

Joseli Fiorin Gomes

DOI: [10.12957/rdc.2023.67013](https://doi.org/10.12957/rdc.2023.67013) | ISSN 2317-7721

RESUMO

Ao se estabelecerem os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a questão urbana foi abarcada pelo ODS 11. Na sua esteira, aprovou-se, junto à ONU, a Nova Agenda Urbana (NAU), conectada intrinsecamente a este ODS e primeiro documento internacional a abordar o direito à cidade. A implementação desta agenda, com isso, estava em curso, ainda que a passos singelos. Contudo, a pandemia global de COVID-19 trouxe questionamentos sobre a viabilidade de seu cumprimento até 2030. Diante disso, representantes internacionais de governos locais e regionais apresentaram à ONU a proposta do *Community-Driven Multilateralism*, como mecanismo dirigido ao futuro da governança global do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o trabalho objetiva verificar se a proposta pode ser compreendida como via para concretizar o ODS 11, a NAU e o direito à cidade, nos cenários pandêmico e pós-pandêmico. Visou-se, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, em abordagem dedutivo-indutiva, a identificar de que modo estes atores, utilizando-se desta estratégia, podem auxiliar no atendimento da agenda global urbana. Constatou-se, com isso, que a proposta não inova em conceitos e categorias, assemelhando-se à governança multinível, mas traz alternativa de abertura efetiva do sistema global aos atores locais, para reformular a tomada de decisões multilateral.

Palavras-chave: Governos Locais; ODS 11; Nova Agenda Urbana; Direito à cidade; Multilateralismo.

ABSTRACT

When the Sustainable Development Goals (SDGs) were established, the urban issue was covered by SDG 11. In its wake, the New Urban Agenda (NAU) was approved by the UN, intrinsically connected to this SDG and the first international document to address the right to the city. The implementation of this agenda, therefore, was underway, albeit in simple steps. However, the global pandemic of COVID-19 raised questions about the feasibility of its compliance by 2030. Given this, international representatives of local and regional governments presented the proposal of Community-Driven Multilateralism to the UN, as a mechanism aimed at the future of global governance of sustainable development. In this sense, the paper questions if this proposal can be comprehended as means to achieve SDG 11, the NAU, and the right to the city, in the pandemic and post-pandemic settings. The aim, through bibliographic and documental research, in a deductive-inductive approach, was to identify how these actors, using this strategy, can assist in meeting the global urban agenda. Therefore, the proposal does not innovate in concepts and categories, as it is like multilevel governance, but it brings an alternative of effective opening of the global system to local actors, to reformulate multilateral decision-making.

Keywords: Local Governments; SDG 11; New Urban Agenda; Right to the City; Multilateralism.



INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU), em 2015, revisou a agenda para o desenvolvimento global, ao realizar a Cúpula sobre o Desenvolvimento Sustentável, a qual resultou na adoção da Agenda 2030, traçando os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Em 2016, tendo em vista a inclusão de um ODS especificamente direcionado ao desenvolvimento sustentável nos assentamentos humanos, em especial os urbanos, e os trabalhos prévios já realizados no seio do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU Habitat), foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (*Habitat III*), a partir da qual se adotou a Nova Agenda Urbana Global (NAU), na qual, pela primeira vez, em âmbito internacional multilateral, se menciona o direito à cidade¹ como elemento da urbanização global. Esses documentos internacionais estabelecem objetivos e estratégias para o alcance do desenvolvimento sustentável nos níveis global, nacional e subnacional.

Frente a isso, a partir de 2017, a ONU, mediante ações da Força Tarefa Global de Governos Locais e Regionais, formada para a representação destes governos no processo de elaboração dos ODS e da NAU, bem como do seu Programa para o Desenvolvimento (PNUD) e do ONU-Habitat, tem buscado efetuar a chamada “localização” dos ODS e da NAU, com vistas a envolver e prestar suporte a governos subnacionais para implementar estas agendas interconexas nos cenários locais. Contudo, a despeito destes esforços, o contexto delineado a partir da declaração de pandemia pelo contágio global da doença provocada pelo novo coronavírus (COVID-19), evidenciou, de modo claro, os avanços

¹ Expressão decorrente da obra de Henri Lefebvre, refere-se à proposição, que congregou a prática de reivindicação dos movimentos estudantis dos anos 60 com o aspecto teórico-conceitual sobre a visualização de que os direitos definidores da civilização europeia apenas poderiam mudar a realidade se fossem transpostos à prática social, figurando entre esses direitos o chamado “direito à cidade”, como direito “...à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de troca, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais...” (LEFEBVRE, 2001, p. 139). Segundo Trindade (2012, p. 140), “em Lefebvre, o direito à cidade é uma utopia, uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital”. Diz respeito, segundo Souza (2010, p. 318), a alterar a lógica de produção do espaço urbano vinculando ao valor de uso. Contudo, segundo Tavolari (2016), há múltiplas e diferentes leituras do conceito, o qual tem sido continuado por diferentes autores, não tendo inicialmente caráter programático suficiente, passando a ser apropriado pela esfera pública como reivindicação. Face a isso, é importante registrar que, neste trabalho, comunga-se da advertência feita por Trindade (2012, p. 141) ao utilizar-se do termo: “...se as preocupações de Lefebvre estavam voltadas para uma perspectiva de ruptura com a ordem urbana capitalista (e consequentemente com o próprio modelo de organização social inerente a esse modo de produção), as nossas são bem mais modestas, à medida que procuramos analisar o que significa o direito à cidade em termos institucionais e jurídicos na cidade e na sociedade capitalista.” Ou seja, a inserção do conceito no âmbito de reivindicações sociais levou à sua inclusão no direito interno de alguns países, como é o caso do Brasil (Estatuto da Cidade, Lei n. 10/257/2001), e, posteriormente, ao texto da Nova Agenda Urbana da ONU (ONU, 2016).

singelos feitos pelos Estados membros da ONU e de seus níveis internos de governos para o alcance das metas e diretrizes traçadas pela Agenda 2030 e pela NAU, tendo em vista as formas diversas com que cada um destes atuou, e vem atuando, no enfrentamento da doença, trazendo questionamentos sobre a viabilidade de cumprimento de tais agendas globais até 2030.

Diante dos questionamentos potencializados pela pandemia de COVID-19, em 2020, a proatividade em tomar incisiva atuação internacional por governos locais e regionais na condução do combate e tratamento da doença nas mais diversas regiões do planeta demonstrou a necessidade de se reconhecerem espaços efetivos para a participação destes atores no sistema internacional. Com isso, representantes destes governos no cenário internacional, mediante a referida Força-Tarefa e associações e redes de cooperação a esta ligadas, apresentaram à ONU, nas celebrações de seus 75 anos de existência, a proposta de condução da governança global pelo que se denominou *Community Driven Multilateralism*, para sua inclusão como partes ativas das discussões e tomada de decisões multilaterais.

Nesse sentido, o trabalho objetiva verificar se esta proposta da representação de governos locais e regionais à ONU pode ser compreendida como um mecanismo a propiciar viabilidade de concretização do ODS 11, e, conseqüentemente, da NAU e do direito à cidade para 2030 e além, durante o seguimento da pandemia e num cenário pós-pandêmico. Visa-se, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, em abordagem dedutivo-indutiva, a identificar de que modo estes atores, ao se utilizarem desta estratégia, podem auxiliar a ONU e seus países membros no atendimento à Agenda 2030 e à NAU, na busca por uma urbanização global sustentável e inclusiva.

Para tanto, a primeira parte do trabalho versará sobre a formulação da Agenda 2030, com foco no ODS 11, e da NAU, com a inserção internacional do direito à cidade, no âmbito da ONU. E, na segunda parte, abordar-se-á a proposta do *Community Driven Multilateralism* e sua pertinência na busca pela implementação da agenda global de desenvolvimento sustentável. É o que segue.

1 DIREITO À CIDADE, ODS 11 E NOVA AGENDA URBANA GLOBAL: CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS NA AGENDA 2030

No início do século XXI, a discussão internacional relativa ao desenvolvimento voltou-se à revisão dos objetivos globais para o seu alcance. Nesse contexto, estabeleceu-se um novo olhar sobre a problemática do desenvolvimento global. Em 2015, por discussões entre líderes mundiais dos Estados Membros da ONU com participação dos principais grupos e partes interessadas da sociedade civil, aprovou-se a Agenda 2030 (ONU, 2015). A Agenda é composta pelos “Objetivos para o



Desenvolvimento Sustentável” (ODS), os quais “...constituem uma ambiciosa lista de tarefas para todas as pessoas, em todas as partes, a serem cumpridas até 2030” (PNUD; IPEA, 2018a).

Os ODS expõem uma noção abrangente de desenvolvimento sustentável, assumindo todas as dimensões a este concernentes, ambientais, econômicos e sociais, ao estabelecerem metas a serem cumpridas pelos governos, pela sociedade civil, pelo setor privado e por todos os cidadãos, estimulando e apoiando ações relativas a pessoas, ao planeta, a prosperidade, a paz e a parcerias (PNUD; IPEA, 2018a). Dentre estes objetivos, destaca-se o de número 11, o qual diz respeito a “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU BRASIL, 2015). Este objetivo visa a transformar a estruturação dos espaços urbanos e sua gestão, a partir das seguintes metas (ONU BRASIL, 2015):

- 11.1** Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;
- 11.2** Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;
- 11.3** Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países
- 11.4** Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo;
- 11.5** Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;
- 11.6** Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros;
- 11.7** Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência;
- 11.a** Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento;
- 11.b** Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis;
- 11.c** Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

Ou seja, são metas atinentes a temas variados e interconectados, como mobilidade, gestão de resíduos sólidos, saneamento, planejamento urbano, resiliência, levando em conta as necessidades diferentes das áreas que compõem as cidades (PNUD; IPEA, 2018b). Nesse viés, segundo Vaidya e Chatterji (2020, p. 176), “o ODS 11 é um quadro de desenvolvimento espacialmente organizado, que visa a abordar várias questões interrelacionadas, ao focar na sustentabilidade urbana” (*tradução nossa*)².

Este objetivo especificamente direcionado aos assentamentos humanos urbanos foi inserido no rol da Agenda 2030 porque questões decorrentes da crescente urbanização em todo o mundo foram identificadas como pontos cruciais para concretizar o desenvolvimento global atual. Isto é, segundo Kanuri et.al (2016, p. 1) e Berg (2019, p. 202), “o ODS 11 é, até o momento, o mais forte reconhecimento internacional e político do papel-chave das cidades como impulsionadoras da agenda global de desenvolvimento sustentável” (*tradução nossa*)³. Isso se deu, segundo Klopp e Petretta (2017, p. 93), pois

...uma campanha urbana global advogou fortemente por um objetivo autônomo para áreas urbanas e assentamentos humanos. O argumento era que tal objetivo ajudaria a aumentar a atenção das políticas e a consciência dos desafios urbanos, dando às cidades mais visibilidade para fins de defesa e financiamento. Reconhecendo o papel crítico dos desafios de governança que caracterizam as áreas urbanas, incluindo altos níveis de informalidade, os proponentes de um objetivo urbano autônomo argumentaram que isto também poderia ajudar a coordenar e focar os esforços de diferentes atores. Organizações globais, incluindo ONU-Habitat, Cities Alliance, a Rede de Soluções de Desenvolvimento Sustentável, a Coalizão Communitas, ICLEI, CGLU e mais de 400 parceiros e apoiadores de governos locais e regionais, mobilizaram e lançaram uma campanha massiva e finalmente bem-sucedida para o ODS urbano. Em setembro de 2015, quando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi adotada, a parte inicial da campanha foi ganha e o ODS urbano se tornou um dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). (*tradução nossa*).⁴

² No original: “SDG 11 is a spatially organized developmental framework, which seeks to address several interrelated issues by focusing on urban sustainability”.

³ No original: “SDG 11 is to date the strongest international and political recognition of the key role of cities as drivers of the global sustainable development agenda”.

⁴ No original: “a global urban campaign advocated strongly for a stand-alone goal for urban areas and human settlements. The argument was that such a goal would help increase policy attention and awareness of urban challenges, giving cities more visibility for advocacy and funding purposes. Recognizing the critical role of governance challenges that characterize urban areas including high levels of informality, proponents of a stand alone urban goal argued it could also help coordinate and focus different actors' efforts. Global organizations including UN Habitat, Cities Alliance, the Sustainable Development Solutions Network, the Communitas Coalition, ICLEI, UCLG and 400+ partners and local and regional government supporters, mobilized and launched a massive and ultimately successful Campaign for the USDG. In September 2015 when the 2030 Agenda for Sustainable Development was adopted, the initial part of the campaign was won, and the USDG became one of seventeen Sustainable Development Goals (SDGs).”

Frente a isso, para discutir sobre o desenvolvimento sustentável urbano adequado, esforços foram envidados junto à ONU, no sentido de buscar, pela contribuição dos governos locais e regionais, atores relevantes para esta questão, subsídios para a definição do ODS 11. Em face disso, foi preciso incorporar à Agenda Pós-2015 as experiências locais. Para tanto, buscou-se estabelecer coordenação sustentável entre os diversos níveis de governança e estruturas institucionais com base participativa, pois as dificuldades encontram-se nas distâncias, recursos e assimetrias entre os próprios governos locais e entre estes e os demais níveis de governo. Assim, foi importante criar um espaço institucionalizado de participação local, que pudesse compor uma geopolítica com sentido estratégico e recriação das identidades culturais, na qual o desenho de políticas públicas envolva estratégias de cooperação horizontal.

Diante disso, a construção de diversas redes internacionais de cidades e instituições destinadas a dar voz e projeção a estes governos nos âmbitos internacional e regional demonstrou a necessidade de sua participação em decisões tomadas em espaços mais amplos, bem como comprovou o seu engajamento para com a efetividade desta participação. Uma prova desta necessidade materializou-se no estabelecimento da Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais, participante do Foro Político de Alto Nível da ONU, a qual reuniu líderes de governos locais e regionais e organizações globais pertinentes. (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS, 2018; ONU HABITAT, 2018b; CGLU, 2018a).

A sua finalidade foi a construção conjunta de estratégia para contribuir com os debates de política internacional realizados no âmbito da Agenda Pós-2015, o acompanhamento das decisões tomadas na Conferência Rio+20 e delineamentos direcionados à Conferência Habitat III. Nesse sentido, destacou a ação dos governos locais e regionais nas questões de Prestação de Serviços Básicos (educação básica, saneamento, água, planejamento urbano e territorial, proteção ambiental, entre outros), que são essenciais para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza, e de Coesão Territorial (que trata dos problemas de expansão decorrentes do aumento da urbanização), os quais não podem ser enfrentados de modo eficaz por organismos internacionais e governos centrais, distanciados do cotidiano das populações. Assim, ao se conseguir aprovar, no seio da Agenda 2030, um ODS especificamente urbano, a representação global de governos locais foi abrindo caminhos para consolidar a legitimidade de sua ação nos foros internacionais dedicados ao tema do desenvolvimento sustentável e sua conexão indissociável a temáticas urbanas.

Diante disso, estes temas encontraram um espaço propício para discussão e estabelecimento na Terceira Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), a qual



ocorreu em 2016, em Quito, Equador. O principal objetivo desta conferência foi renovar o compromisso global relativo ao desenvolvimento urbano sustentável, com vistas ao estabelecimento de uma Nova Agenda Urbana, mais afinada com as prioridades identificadas ao longo da trajetória de discussão internacional sobre a urbanização, com destaque para a concretização dos direitos humanos para todos nas cidades.

Com isso, a conferência avaliou os compromissos assumidos no âmbito da reunião anterior, a Habitat II, a fim de delinear a primeira plataforma global após a adoção, em 2000, dos “Objetivos do Milênio”, e seus correlatos “Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável”. Nesse sentido, a realização desta conferência implicou numa nova oportunidade para discutir os desafios que a dimensão urbana coloca à realização destes objetivos e que novos objetivos precisam ser definidos para dar conta das demandas que as cidades enfrentam atualmente e enfrentarão num futuro próximo. Diversas entidades com atuação e escopos internacionais participaram das iniciativas e trabalhos preparatórios para a definição desta Nova Agenda, seja mediante fóruns online quanto em consultas temáticas promovidas pela ONU.

A partir dos trabalhos desenvolvidos pela ONU-Habitat em parceria com a Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais, foi aprovado o documento que conforma a chamada Nova Agenda Urbana Global (NAU), no âmbito da Conferência Habitat III, ao qual o ODS 11 está intrinsecamente ligado. A NAU foi aprovada na referida Conferência em 20 de outubro de 2016 (ONU HABITAT, 2018c) e foi endossada pela Assembleia Geral da ONU, na 68ª reunião plenária da sua 71ª Sessão, mediante a Resolução 71/256, em 23 de dezembro de 2016 (ONU; ASSEMBLEIA GERAL, 2018). É composta pela Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos e pelo Plano de Implementação de Quito para a Nova Agenda Urbana.

Segundo Joan Clos (2018d), então Diretor-executivo da ONU-Habitat, em entrevista à agência de notícias da ONU, a NAU deve ser vista como uma extensão da Agenda 2030, constituindo um roteiro comum para a urbanização sustentável nas próximas duas décadas (ONU BRASIL, 2018d). Nesse viés, a Declaração de Quito, primeiro documento a compor a NAU, expõe uma visão compartilhada de “cidade para todos”, como resultado dos esforços de alguns governos nacionais e locais com relação ao “direito à cidade” previsto em suas legislações, declarações políticas e diplomas (ONU HABITAT, 2016, p. 5), o que denotaria um compromisso inequívoco para com a sua concretização (ALFONSIN; SALTZ; VIVAN FILHO; FACCENDA; FERNANDES; MULLER 2017)⁵.

⁵ No entanto, há críticas sobre a utilização da expressão “cidade para todos”, apenas reconhecendo o conceito de “direito à cidade” como decorrente dos esforços de alguns governos nacionais e locais relativos aos trabalhos preparatórios para o texto final da Declaração, sem, de fato, garanti-lo. Tais críticas sustentam que esta formulação genérica não reconhece nem assegura a concepção e os valores que estruturam o direito à cidade,

Expressa, ainda, objetivos de alcançar cidades nas quais haja igualdade de direitos e oportunidades; em que se exerça a função social e ecológica da terra, garantindo o direito à moradia adequada; que promovam o engajamento civil, propiciando a coesão, a inclusão, a segurança e a igualdade de gênero; que promovam o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o desenvolvimento urbano e territorial equilibrado, a resiliência e a preservação dos recursos naturais (ONU HABITAT, 2018e). Estabelece, também, como princípios a erradicação da pobreza (“não deixar ninguém para trás”), a economia inclusiva e sustentável e a sustentabilidade ambiental (ONU HABITAT, 2018e).

Por sua vez, o Plano de Implementação, o segundo documento que constitui a NAU, prevê pacto com o desenvolvimento urbano e rural sustentável para a inclusão social e a erradicação da pobreza. Também, estabelece pactos com vistas a atingir a prosperidade e a geração de oportunidades econômicas sustentáveis para todos e garantir a resiliência e a responsabilidade ambiental no desenvolvimento urbano (ONU HABITAT, 2018e).

Por se tratar de uma declaração internacional, a NAU é norma de *soft law*, não vinculando os Estados membros da ONU, nem os governos locais. Porém, estabelece uma “visão compartilhada” (ONU BRASIL 2018d) sobre a urbanização sustentável, pois foi construída com a participação dos representantes destes Estados e governos locais, de governos regionais, de organizações não governamentais, do setor privado e da sociedade civil. Assim, seu propósito é servir como instrumento para orientar a tomada de decisões políticas e de planejamento urbano sob o viés da sustentabilidade em suas três dimensões, a econômica, a social e ambiental, atendendo às metas atreladas ao ODS 11 da Agenda 2030. Então, acaba por ter repercussão nos direitos internos dos países signatários, instando-os à construção de políticas públicas orientadas pelos princípios nela inseridos, possibilitando a promoção mundial do direito à cidade (ALFONSIN; SALTZ; VIVAN FILHO; FACCENDA; FERNANDES; MULLER, 2017).

Nesse aspecto, é importante destacar a consideração, no texto da NAU, sobre a necessária e efetiva participação e colaboração com os governos locais para sua realização. A Declaração reconhece a importância da contribuição dos governos subnacionais e locais para a definição e realização de políticas públicas para o desenvolvimento urbano sustentável, exortando-os a revitalizar, fortalecer, e criar parcerias, potencializando coordenação e cooperação para implementar efetivamente a visão compartilhada ali aprovada (ONU HABITAT, 2018e). E, o Plano de Implementação aborda o compromisso com o reforço da coordenação entre governos nacionais e governos subnacionais e

dificultando sua garantia como um direito coletivo no plano global. Sobre o tema, ver: MARGUTI; COSTA; GALINDO (2016), ZARATE (2016), ALOMAR (2017) e BALBIM (2018).



locais na promoção de serviços básicos para todos, na promoção de oportunidades de desenvolvimento econômico urbano, na promoção de energias renováveis e de ação climática, apoiando o fortalecimento da capacidade destes governos em realizar eficazmente uma governança local e metropolitana multinível, garantindo o seu envolvimento na tomada de decisões (ONU HABITAT, 2018e).

Com isso, passou-se a abordar a questão da participação dos governos locais na definição e colocada em prática de medidas aptas a implementar a visão, os objetivos, metas, princípios e compromissos assumidos pelos signatários da NAU e da Agenda 2030 em seus âmbitos internos. Assim, os envolvidos no processo de construção deste documento destacaram a necessidade de promover a “localização” dos ODS e da NAU.

Frente a isso, diversas ações, lideradas pela ONU-Habitat, PNUD e pela Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais, em parceria com as associações internacionais representativas destes governos e com os governos centrais dos Estados membros da ONU, iniciaram este processo de implementação local dos ODS, a partir de 2017 (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; PNUD; ONU HABITAT, 2018a; 2018b). Contudo, a disseminação global da doença provocada pelo novo Coronavírus e a consequente declaração de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS), trouxeram complicações para a continuidade deste processo, que há pouco havia iniciado, já que, de acordo com o Relatório dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável de 2020 (ONU, 2020a), “mais de 90% (noventa por cento) dos casos de COVID-19 estão ocorrendo em áreas urbanas” (*tradução nossa*).⁶ Para tentar enfrentar a questão dos impactos da pandemia, a ONU lançou a campanha “Década da Ação” (ONU, 2020b), uma chamada realizada pelo Secretário Geral da organização para mobilização de todos os setores da sociedade nos níveis de atuação global, local e pessoal, com vistas a acelerar soluções sustentáveis aos maiores desafios mundiais, tendo em vista que “embora a crise esteja colocando em perigo o progresso em direção aos ODS, também faz a sua realização ainda mais urgente e necessária” (*tradução nossa*).⁷

Em face disso, o que pode contribuir para que o ODS 11, a NAU e o direito à cidade nesta presente possam ter melhores chances de apresentarem, ao menos em parte, concretização até 2030, durante o atual cenário claramente excepcional de pandemia e nos anos subsequentes? Uma perspectiva que parece interessante foi apresentada pelos próprios representantes globais dos governos locais e regionais à ONU, durante as celebrações, em 2020, dos 75 anos de existência da

⁶ No original: “Over 90 per cent of COVID-19 cases are occurring in urban areas.”

⁷ No original: “While the crisis is imperiling progress towards the SDGs, it also makes their achievement all the more urgent and necessary.”

organização, junto ao lançamento da referida campanha da “Década da Ação”, por meio da entrega de um Relatório de Visão (*Visioning Report*) (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020). Sobre esta perspectiva e sua potencialidade como instrumento para o alcance dos ODS, da NAU e do direito à cidade tratar-se-á na seção seguinte.

2 A VISÃO DOS GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS SOBRE O FUTURO DA GOVERNANÇA GLOBAL URBANA E SUSTENTÁVEL: A PROPOSTA DO *COMMUNITY DRIVEN MULTILATERALISM*

Em janeiro de 2020, a ONU lançou uma consulta global no marco de seus 75 anos de existência, instituindo os trabalhos do Escritório para a Comemoração do aniversário da organização. Esta consulta realizou-se mediante pesquisas online e diálogos, formais e informais, com as populações dos Estados membros e outras organizações, a fim de verificar as expectativas futuras quanto à cooperação internacional e o papel da ONU em sua realização, bem como para perquirir sobre prioridades para a recuperação no cenário pós-pandemia de COVID-19. (ONU, 2020c)

A consulta durou até setembro de 2020, quando, no dia 21 deste mês, durante a primeira parte da Reunião de Alto Nível para Comemoração dos 75 anos da organização, realizada junto à septuagésima quinta sessão de sua Assembleia Geral (AG), lançou-se o Relatório Final dela decorrente, intitulado “O Futuro que queremos, as Nações Unidas que precisamos” (*tradução nossa*)⁸ (ONU, 2020d). Nesta mesma data, aprovou-se a Resolução A/75/1, contendo a Declaração sobre a Comemoração do Aniversário de 75 anos das Nações Unidas (ONU; ASSEMBLEIA GERAL, 2020), reafirmando o compromisso de seus membros com o multilateralismo.

No Relatório Final, constatou-se que, dentre os mais de 1 milhão de respondentes das pesquisas individuais voluntárias e dentre os participantes dos mais de 1000 (mil) diálogos realizados em 82 países com grupos representantes de crianças, jovens, povos indígenas, organizações não governamentais, instituições de ensino, cidades e autoridades locais e empresas, mais de 87 % (oitenta e sete por cento) dos participantes considera a cooperação internacional vital para a abordagem dos desafios atuais, tornando-se mais urgente pela pandemia, e que 74 % enxerga a ONU como essencial para tanto (ONU, 2020d). Contudo, para que a cooperação se torne mais efetiva, os respondentes, em sua maioria, segundo o referido Relatório, apontaram a necessidade de a ONU se tornar mais inclusiva quanto à diversidade de atores presentes no século XXI, identificando a necessidade de maior inserção “...da sociedade civil, mulheres, juventude, grupos vulneráveis, **cidades e autoridades locais**, empresas, organizações regionais e outras organizações internacionais” (grifos nossos) (ONU, 2020d). E, na Declaração adotada pela AG, os Estados membros da ONU assumiram o compromisso de

⁸ No original: “The Future We Want, the United Nations we need”.

impulsionar parcerias, para tornar a organização mais inclusiva, envolvendo todos os *stakeholders* relevantes, como organizações regionais e locais, não governamentais, sociedade civil, setores privado e acadêmico, entre outros. (ONU; ASSEMBLEIA GERAL, 2020).

Em face disso, no Anexo 1 do Relatório Final da consulta global pelos 75 anos da ONU, a organização destaca a realização de diálogos realizados em todas as regiões do mundo envolvendo centenas de cidades, vilarejos e territórios e seus cidadãos, conduzidos pela Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), membro ativo da Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais. Com isso, destaca que uma das questões levantadas pelos governos locais para o futuro global seria que a ONU deveria trabalhar “...em direção ao multilateralismo de próxima geração, que reúna todos os interessados e que se baseie em princípios de diálogo, descentralização e subsidiariedade para assegurar que os desejos e necessidades dos cidadãos estejam presentes em todos os mecanismos de governança.” (*tradução nossa*)⁹ (ONU, 2020d).

Nesse sentido, a Força-Tarefa, liderada pela GCLU, apresentou à ONU, durante este processo de consulta e diálogo globais, no marco das celebrações dos 75 anos da organização, um *Visioning Report* (Relatório de Visão), explorando mais esta noção de um “multilateralismo de próxima geração”, mencionado acima, o qual, em realidade, foi denominado, pelos representantes dos governos locais e regionais, de *Community-Driven Multilateralism* (Multilateralismo Comunitário ou Multilateralismo voltado à Comunidade) (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020). Diante disso, é preciso compreender o que a representação internacional de governos locais e regionais propõe com esta ideia e se tem viabilidade de auxiliar no alcance da Agenda 2030 e da NAU no cenário de recuperação da pandemia de COVID-19.

Na introdução, o documento inicia afirmando que o cenário pandêmico sedimentou o papel essencial dos governos locais e regionais para a manutenção dos serviços públicos básicos e para as respostas rápidas aos desafios postos pela pandemia, chamando a atenção para a atuação do movimento internacional destes governos em facilitar uma plataforma para que as vozes das suas comunidades sejam representadas. Com isso, apresenta o entendimento de que é necessário, para o futuro, “um sistema multilateral em diálogo com a sociedade civil ...[...pois,] ...o multilateralismo é sobre nossas comunidades” (*tradução nossa*)¹⁰. (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020). Assim, os governos locais e regionais informam que foi

⁹ No original: “Working towards Next Generation Multilateralism that brings together all stakeholders and rests on the principles of dialogue, decentralization and subsidiarity to ensure the wants and needs of citizens are present within all governance mechanisms”.

¹⁰ No original: “A multilateral system in dialogue with civil society. [...] Multilateralism is about our communities.”



...por isso que respondemos ao chamado do Secretário-Geral da ONU, nesses tempos em que nossas comunidades mais precisam de nós, para garantir que as visões dos líderes locais e regionais e das comunidades a que servem moldem o sistema global, para concretizar uma próxima geração de multilateralismo, que integre democracia local no cerne de sociedades pacíficas, para que possa promover a igualdade e permanecer fiel aos princípios de descentralização, subsidiariedade, responsabilidade e desenvolvimento sustentável. (*tradução nossa*)¹¹ (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020).

Nesse passo, os governos locais e regionais demandam que o sistema internacional se torne mais abrangente, reconhecendo cidades, territórios e comunidades locais como atores centrais nos processos decisórios internacionais. Ou seja, segundo o Relatório, imagina-se um futuro em que

...o assento na mesa global para nosso eleitorado é garantido, assegurando e permitindo uma ligação impactante e permanente entre nossas comunidades e as instituições globais do mundo. Imaginamos uma mudança de um sistema internacionalmente dominado para outro que tenha cidades e territórios no cerne, refletindo a nova era de abordagens e respostas aos desafios globais geradas “de baixo para cima” e localmente apropriadas. (*tradução nossa*)¹² (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020).

Em face disso, o Relatório de Visão afirma que, para que se alcance uma colaboração verdadeiramente multilateral para o enfrentamento dos riscos inerentes à sociedade global interconectada atual, é preciso avançar em “mudanças estruturais no sistema multilateral” (*tradução nossa*)¹³ (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020). Isso se justifica no sentido de que o atual sistema internacional, ainda centrado na atuação de Estados e Organizações Internacionais, promove “...cooperação internacional incompleta, ao não considerar integralmente todas as partes interessadas como igualmente necessárias para transformação” (*tradução nossa*)¹⁴, colocando os governos locais e regionais e outras partes interessadas que protegem e legitimam o

¹¹ No original: “This is why we are answering to the call of the UN Secretary General, in these times in which our communities need us the most, to ensure that the visions of local and regional leaders and the communities they serve shape the global system, to bring about a next generation of multilateralism that integrates local democracy at the core of peaceful societies, so that it may foster equality and stay true to the principles of decentralization, subsidiarity, accountability and sustainable development.”

¹² No original: “We imagine a future in which the seat at the global table for our constituency is guaranteed, securing and enabling an impactful and permanent link between our communities and the world’s global institutions. We imagine a shift from an internationally dominated system to one that has cities and territories at the core, reflecting the new era of bottom-up and locally appropriate approaches and responses to global challenges.”

¹³ No original: “...structural changes in the multilateral system...”.

¹⁴ No original: “The current **international system** is that of incomplete international cooperation as it does not fully consider all stakeholders as equally necessary for transformation.” (Grifos no original).

sistema multilateral como atores secundários, numa abordagem “de cima para baixo”. (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020).

Essa mudança estrutural atende ao que propõem, nesse sentido, a Agenda 2030 e a NAU, as quais, juntamente do Acordo de Paris, a representação internacional dos governos locais e regionais considera como “um novo contrato social que precisa ser realizado” (*tradução nossa*)¹⁵ (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020). Em todos esses documentos, em especial na Agenda 2030 e no texto da NAU, expressa-se a necessidade de atuação coordenada da ONU e seus Estados membros, em sua implementação, com outros níveis de governo, com a sociedade civil, setor privado e outras partes interessadas envolvidas nas questões a serem enfrentadas globalmente.

Mas, a proposta trazida pela Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais e pela CGLU, neste Relatório de Visão, vai além do que estes documentos internacionais declaram, buscando a legitimação das atividades empreendidas por diversos atores que não são reconhecidos, no seio do sistema internacional, como membros de espaços institucionais com poder decisório, inclusive, projetando esta alteração estrutural para além do mandato da Agenda 2030, visualizando sua plena implementação para 2045, já num período pós-revisão dos ODS. (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020). Nesse sentido, aponta o Relatório que,

Em 2045, um mundo descentralizado e um sistema multilateral com verdadeiro diálogo local-regional-nacional e forte participação da comunidade no sistema de formulação de políticas internacionais irá reforçar o impulso para a conquista de futuros contratos sociais. É uma jornada coletiva urgente a ser embarcada sem mais atraso, devemos partir para este destino comum com a resolução que estes grandes desafios exigem.

Em 2045, imaginamos um mundo onde o local e territoriais são o primeiro, central e pináculo de desenvolvimento de baixo para cima, onde governos locais e regionais, comunidades e atores são incluídos desde o começo, das fases de origem, formulação, desenho e implementação quanto ao desenvolvimento de políticas, e nossas sociedades. Autoridades locais e regionais autoridades e comunidades empoderadas apropriar-se-ão totalmente dos processos de localização.

É apenas pelo total envolvimento de governos locais e regionais nos processos de localização que iremos entregar integralmente agendas globais, reforçando a conexão essencial entre ciência e estes governos como fortes defensores para ações baseadas em evidências. (*tradução nossa*)¹⁶ (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020).

¹⁵ No original: “...represent a **new social contract that needs to be fulfilled...**” (Grifos no original).

¹⁶ No original: “In 2045, a **decentralized** world and multilateral system with true local-regional-national dialogue and strong community participation in the international policy making system will reinforce the push towards the achievement of future social contracts. It is an urgent collective journey to be embarked on without further delay, we must depart towards this common destination with the resolve these grand challenges call for. In 2045,

Em função disso, a representação internacional dos governos locais e regionais projeta que, no futuro próximo, por esta alteração estrutural, o sistema internacional será construído a partir de “...sistemas de cidades, regiões e comunidades baseados em solidariedade e não em competição...” (*tradução nossa*)¹⁷, propondo, então, o que se chamou de *Community-Driven Multilateralism*, ou “multilateralismo voltado à comunidade”. (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020). Esta abordagem, porque direcionada a colocar os cidadãos no centro da governança global, funda-se sobre dois fatores, considerados, pelos governos locais e regionais, como essenciais para atingir o mote de “não deixar ninguém para trás” da Agenda 2030, quais sejam a inclusão e a confiança (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020). Inclusão, por representarem de modo mais próximo as demandas dos variados grupos e indivíduos que compõem os territórios, e confiança em razão de que, sua maior proximidade à cidadania, permite maior possibilidade de controle de suas ações por esta e visualização mais concreta das possibilidades de responsabilização.

Nesse passo, a perspectiva do *Community-Driven Multilateralism* exige que sejam elaborados e implementados no cenário global mecanismos de co-criação e parceria, que permitam descentralização de competências, responsabilidades e recursos entre diferentes esferas governamentais e diversas partes da sociedade, tanto vertical como horizontalmente, de acordo com os princípios da governança colaborativa e subsidiariedade, resultando numa liderança compartilhada (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020). A partir disso, demanda-se o reconhecimento da autonomia institucional aos governos locais e regionais, permitindo-lhes atuação nos processos decisórios internacionais e acesso a recursos públicos e organização das despesas públicas, com a criação de um ambiente institucional favorável, com sistema de freios e contrapesos para monitorar os impactos do compartilhamento de poderes e recursos (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020).

we imagine a world where the local and territorial are the first, central and pinnacle of bottom-up development, where local and regional governments, communities and actors are included from the outset, inception, formulation, design and implementation phases of the development of policy and our societies. Empowered local and regional authorities and communities will take full ownership of the localization processes. It is only through full involvement of local and regional governments in the localization process that we will fully deliver on the global agendas, reinforcing the essential connection between **science and local and regional governments** as strong advocates for evidence-based actions.” (Grifos no original).

¹⁷ No original: “The future of the international system in 2045 will be built on systems of cities, regions and communities **based on solidarity and not competition...**”. (Grifos no original).



Face a isso, pode-se afirmar que o pleito exposto pelo *Visioning Report* busca alcançar aos governos subnacionais maior capacidade de agência, para que possam atuar de modo igualitário e independente, ainda que, preferentemente, de modo coordenado e complementar, aos governos centrais dos Estados de que fazem parte. Quer-se legitimidade para agir em conjunto e participar da tomada de decisões globais nas mesmas condições dos governos centrais estatais, em vez de simplesmente acatar ou se adaptar a ordens impostas por estes.

Isto exigirá, segundo o Relatório, uma arquitetura internacional melhor articulada, fundada sobre um sistema multilateral em rede e inclusivo, que conecte todos os *stakeholders*, com vistas a promover desenvolvimento “de baixo para cima”, alcançando questões relativas aos mais vulneráveis, no qual os governos centrais se engajem nesta visão descentralizada e que se desenvolva, no seio da ONU, um mecanismo global para abarcar a governança multinível colaborativa (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020). Ou seja, por meio desta proposta e perspectiva, exposta em seu Relatório de Visão, o movimento internacional de governos locais e regionais requer “um assento de pleno direito permanente na mesa de tomada de decisões”, num sistema baseado na interdependência para resolução apropriada dos desafios interconectados atuais (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020).

Assim, o Relatório encerra-se, afirmando que

A governança multinível não é apenas benéfica, mas necessária para garantir que todas as comunidades sejam ouvidas e que ninguém e nenhum lugar sejam deixados atrás. O futuro do multilateralismo deve ser aquele em que organizações multilaterais olhem diretamente para os governos locais e regionais em busca de orientação apropriada sobre o que eles fazem de melhor: localizar os ODS e adaptá-los para as realidades do mundo, as quais são locais onde quer que se esteja no globo. A hora de agir é agora. É o momento de estabelecer um modelo de governança baseado em tomada de decisões seguindo padrões de colaboração e não de competição. Mais do que nunca, como a pandemia mostrou, os governos locais e regionais são chave para alcançar um paradigma de desenvolvimento sustentável: "pense globalmente, aja localmente". Este é o momento de estabelecer um modelo de governança que permite a tomada de decisão com base em vários níveis colaboração. O exemplo mais genuíno é o da Agenda 2030. Afinal, os maiores desafios globais definidos nos ODS devem ser implementado a níveis territorial e local, em que os cidadãos podem tomar parte disso. (*tradução nossa*)¹⁸ (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020).

¹⁸ No original: “**Multilevel governance is not just beneficial but necessary** to ensure that all communities are heard and that no one and no place is left behind. The future of multilateralism should be one in which multilateral organizations look directly at local and regional governments for appropriate guidance on what they do best: localizing the SDGs and adapting them to the realities of the world, which are local wherever one may be on the globe. The time for action is now. The moment to establish a governance model based on making decisions following patterns of collaboration and not competition. More than ever, as the pandemic has shown,

Desse modo, o que os representantes internacionais dos governos locais e regionais propõem para o futuro do multilateralismo, junto à ONU, e para a consequente implementação dos diversos documentos internacionais que compõem a agenda global de desenvolvimento sustentável não é algo inteiramente novo, em termos conceituais, inovando em radicalizar sua prática. Isso porque a ideia de “governança multinível” já tem sido há muito trabalhada dentro e fora dos meios acadêmicos (PIATTONI, 2009), porém tem sido pouco desenvolvida (BACHE, BARTLE, FLINDERS, 2016), em especial em termos de alcançar arranjos institucionais e processos decisórios concretos e, principalmente, com efeitos mais visíveis para alterar o cotidiano social.

O que a perspectiva do “Multilateralismo voltado à Comunidade” traz de diferente, contudo, é o tipo de reforma estrutural institucional que propõe. Desvela o fato de que os espaços institucionais meramente consultivos¹⁹ que a maior parte das organizações internacionais, incluindo a ONU, adota para “ouvir a voz” dos governos subnacionais e de outros atores econômicos e sociais são insuficientes e ineficientes. Demandam reconhecimento e permanência como pares dos Estados e das Organizações Internacionais para participação efetiva do início ao fim dos processos de tomada de decisão globais.

Esta perspectiva sobre o futuro da governança global aparenta conectá-la à governança multinível de acordo com os parâmetros estabelecidos por Zürn (2010), referente à autonomia do nível global e um sistema global em que haja interação de diferentes níveis. Ao propor uma instrumentalização efetiva da descentralização de poderes, competências, responsabilidades e acesso a recursos e definição orçamentária, a proposta do “Multilateralismo voltado à Comunidade” possibilitaria que a tomada de decisões pudesse comprometer a todos os níveis, a partir da colaboração e coordenação entre as esferas local, regional, nacional e global, o que tem o potencial de garantir autonomia a cada nível a partir da concreta interação entre eles, pela divisão de tarefas e auxílio e supervisão mútuos.

E, tendo em vista isso, o significado e impacto que uma eventual adesão global a esta proposta tem o potencial de trazer parece atender ao que a própria Agenda 2030 estabelece. Isso porque os ODS estabelecem diretrizes e metas interligadas, culminando no ODS 17, relativo a parcerias e meios

local and regional governments are key to achieving a paradigm of sustainable development: “think globally, act locally”. This is the moment to establish a governance model that enables decision making based on multi-level collaboration. The most genuine example is the 2030 Agenda. After all, the greatest global challenges defined in the SDGs must be implemented at territorial and local level where citizens can be part of it.” (Grifos no original).¹⁹ Exemplos são a própria Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais que é uma das autoras do Relatório de Visão, bem como o Comitê Consultivo de Autoridades Locais, no seio da ONU; o Comitê de Regiões, no âmbito da União Europeia; o Foro Consultivo de Municípios, Estados, Departamentos e Províncias (FCCR) no MERCOSUL; entre outros espaços institucionais internacionais que apenas colocam como consultores ou atores de segunda classe os governos não centrais e atores privados e não governamentais.

de implementação, o qual se destina a “fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015). O ODS 17, nesse sentido, reconhece a relevância de parcerias e de governança colaborativa (MACDONALD, et. al., 2018). Isto é, então, crucial para o alcance de todos os ODS, mas, no caso do ODS 11, que comporta em nível local a necessidade de alcançar todos os demais simultaneamente, bem como sua estreita relação com a NAU, pois as cidades e assentamentos humanos enfrentam questões e demandas complexas e interconectadas, as quais se relacionam à necessidade de garantir vida digna a todos os seus habitantes.

Em face disso, para o enfrentamento destas questões e demandas, é preciso o envolvimento não apenas dos governos locais e regionais, mas, também, do setor privado local, organizações não governamentais, e, em especial, dos cidadãos, o que traz desafios estruturais para a implementação dos arranjos colaborativos necessários ao encontro de soluções efetivas (MACDONALD, et. al., 2018). O desenho institucional, com a definição de processos de tomada de decisão, supervisão, sistemas de monitoramento e comunicação, mecanismos para o engajamento entre os parceiros e a especificação de papéis entre estes, é, assim, crucial para atingir os resultados almejados na busca por cidades e comunidades resilientes, inclusivas e sustentáveis. (MACDONALD, et. al, 2018).

Diante disso, a perspectiva do *Community-Driven Multilateralism*, parece ser o que de mais próximo, em termos de viabilidade para concretização, se encontra do ideal de governança multinível, a qual assemelha-se a alternativa mais apta a atender aos propósitos inseridos na Agenda 2030 e na NAU, e atendendo ao direito à cidade. Para concretizar cidades e comunidades inclusivas, resilientes e sustentáveis, que “não deixem ninguém para trás”, principalmente diante dos desafios postos a partir do cenário pandêmico declarado em 2020 e do que se delinea no pós-pandemia, a liderança precisa estar com aqueles que estão e representam quem habita estes locais, culminando num processo natural de expansão e coordenação entre os diversos espaços em que a vida das sociedades humanas acontece. Então, a alternativa do “Multilateralismo voltado à Comunidade” aparenta trazer condições para, num futuro próximo, se reconhecida e adotada, promover as mudanças necessária para tanto.

CONCLUSÃO

A pandemia global de COVID-19 colocou em xeque o funcionamento do sistema internacional multilateral e a capacidade de resposta e adaptação das instituições internacionais e nacionais a enfrentarem cenários de mudanças rápidas e brutais no cotidiano das sociedades humanas, em especial no que concerne à vida nas cidades e aglomerados urbanos, locais nos quais a maior parte do contágio e mortes por esta doença aconteceram e estão acontecendo. Questionou-se, com isso, a



própria viabilidade de se atingir resultados na implementação da atual agenda global de desenvolvimento sustentável, debatendo-se sobre a sua adequação e manutenção para um futuro pós-pandêmico.

Em face disso, governos subnacionais assumiram oportuno protagonismo neste cenário, ao enfrentarem, com maior vigor, em busca de soluções concretas para as demandas decorrentes da necessidade de enfrentamento da pandemia, as mazelas de um sistema mundial estruturado em torno de Estados-nação e de Organizações Internacionais, oferecendo respostas inventivas para lidar com a crise desde as metrópoles globais aos mais recônditos rincões do planeta. E, utilizando a chance aberta pela ONU, em seu processo de análise septuagenário, a representação internacional destes governos trouxe a organização uma proposta para lhe permitir manter a relevância no porvir, ao apresentar, no marco das celebrações do aniversário da organização, um Relatório de Visão com a perspectiva do *Community-Driven Multilateralism*.

Nesse diapasão, o trabalho teve por finalidade investigar se esta proposta poderia constituir instrumento viável para a realização da agenda global de desenvolvimento sustentável, com foco no ODS 11, e, conseqüentemente, no seu corolário, a NAU, que contempla o direito à cidade internacionalmente, no contexto atual e para um futuro próximo. Buscou-se, por pesquisa bibliográfica e documental, em abordagem dedutivo-indutiva, verificar como os governos locais propuseram impactar o alcance da agenda urbana global.

Com isso, a primeira seção do trabalho abordou a constituição da Agenda 2030, com ênfase no ODS 11, e da NAU, junto à ONU, a fim de estabelecer entendimento necessário para, na segunda seção, examinar a perspectiva do *Community Driven Multilateralism* e sua conexão com o processo destinado a atingir os ODS, desde o cenário atual em direção ao futuro pós-pandêmico.

Assim, percebeu-se a íntima relação entre os ODS, em especial o ODS 11, com a NAU e o direito à cidade, e o papel relevante necessário a se reconhecer e atribuir aos governos subnacionais enquanto parceiros da ONU e de seus Estados membros para a sua concretização. Desse modo, foi possível entender como o movimento internacional de governos subnacionais destacou-se suficientemente para ousar sugerir à organização uma ampla reestruturação institucional do sistema internacional multilateral.

Constatou-se, nesse viés, que a proposta do “Multilateralismo voltado à Comunidade”, apresentada por este movimento, não inova em conceitos e categorias, mas traz, de modo ousado e corajoso, a alternativa de abertura real desse sistema a atores que nele já vêm atuando há bastante tempo e que, dado o impacto de suas ações, que são sentidos cotidianamente pelos cidadãos em toda parte, têm merecido reconhecimento da maior capacidade de agência que buscam no seio da



governança global. Resta saber, por fim, se, depois dos traumas experimentados em 2020 e 2021, de 2022 a 2030, ou até a 2045, e mesmo para além disso, terão indivíduos e instituições aprendido suficientemente para arriscarem-se a viver sob o paradigma da efetiva colaboração e solidariedade, em direção ao projeto de uma sociedade urbana, voltada ao uso e convívio nas cidades, proposto a partir do conceito de direito à cidade, em vez de seguir insistindo na competição e imposição na tomada de decisões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, B. de M; SALTZ, A; VIVAN FILHO, G. T. A; FACCENDA, G; FERNANDEZ, D; MULLER, R. Das Ruas de Paris a Quito: o Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, UERJ, vol. 09, n. 3, p.1214-1246, 2017.

BACHE, Ian; BARTLE, Ian; FLINDERS, Matthew. Multi-level Governance. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016, p. 486-498.

BERG, Angela Van der. The Pursuit of SDG 11 Through the Lens of Integrated Development Planning. In: AUST, Helmut Phillip; DU PLEISS, Anél. (Ed.). **The Globalisation of Urban Governance – Local Perspectives on Sustainable Development Goal 11**. New York; London: Routledge, 2019, p. 202-220.

FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS). **About Us**. Disponível em: <https://www.global-taskforce.org/index.php/about-us>. Acesso em: 01 jul. 2018.

_____; PNUD; ONU HABITAT. **Roteiro para a Localização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – Implementação e Acompanhamento no Nível Subnacional**. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2018a.

_____; _____. **Localizing the SDGs**. Disponível em: <http://localizingthesdgs.org/about-us.php>. Acesso em: 10 jul. 2018b.

_____; CGLU. **Visioning Report UN75 – The Role of Local and Regional Governments in the Future Global Governance of the International System**. 2020. Disponível em: https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/202009/LRGs_Visioning_UN75_Report.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

KANURI, Chaitanya; REVI, Aromar; ESPEY, Jessica; KUHLE, Holger. **Getting Started with the SDGs in Cities – A Guide for Stakeholders**. New York: Sustainable Development Solutions Network, 2016. Disponível em: <https://irp-cdn.multiscreensite.com/6f2c9f57/files/uploaded/Cities-SDG-Guide.pdf> <https://irp-cdn.multiscreensite.com/be6d1d56/files/uploaded/9.1.8.-Cities-SDG-Guide.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

KLOPP, Jacqueline M; PETRETTA, Danielle L. The urban sustainable development goal: Indicators, complexity and the politics of measuring cities. **CITIES**, n. 63, p.92-97, 2017.



LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MACDONALD, Adriane; CLARKE, Amelia; HUANG, Lei; ROSELAND, Mark; SEITANIDI, M. May. Multi-Stakeholder Partnerships (SDG#17) as a Mean of Achieving Sustainable Communities and Cities (SDG#11). In: LEAL FILHO, Walter. (Ed.). **Handbook of Sustainability Science and Research**. Switzerland: Springer Nature, 2018, p. 193-209.

ONU. **Sustainable Development Goals Report 2020**. Goal 11 Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. 2020a. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/goal-11/> . Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. **Decade of Action – Ten Years to Transform Our World**. 2020b. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/> . Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

_____. **UN75: The Future We Want, The UN We Need**. Press Kit. 2020c. Disponível em: <https://www.un.org/en/un75/presskit> . Acesso em: 21 jan. 2020.

_____. **The Future We Want, the United Nations We Need**. Update on the Work of the Office on the Commemoration of the UN's 75 Anniversary. September 2020. 2020d. Disponível em: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un75report_september_final_english.pdf . Acesso em: 21 jan. 2021.

_____; ASSEMBLEIA GERAL. **Resolução 71/256**, de 23 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2018.

_____; _____. **Resolução A/75/1**, de 21 de setembro de 2020. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/75/1> . Acesso em: 21 jan. 2021.

_____; ONU; FÓRUM POLÍTICO DE ALTO NÍVEL. **Sustainable Development Knowledge Platform**. High Level Political Forum. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>. Acesso em: 29 jul. 2018.

ONU BRASIL. **17 Objetivos para Transformar Nosso Mundo**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 01 jul. 2018.

PIATTONI, Simone. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **European Integration**, Vol. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

PNUD; IPEA. **Plataforma Agenda 2030**. O que é a Agenda 2030? Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/>. Acesso em: 01 jul. 2018a.

_____; _____. **Plataforma Agenda 2030**. Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Objetivo 11. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/11/>. Acesso em: 01 jul. 2018b.



ONU HABITAT. **History, mandate and the role in the UN System**. Disponível em: <https://unhabitat.org/history-mandate-role-in-the-un-system/>. Acesso em: 01 jul. 2018a.

_____. **Post 2015 Global Taskforce**. Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=365&cid=384>. Acesso em: 01 jul. 2018b.

_____. **Adoption of the final outcome of the Conference**. Draft outcome document of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-E_29556.pdf. Acesso em: 05 jul. 2018c.

_____. **Nova Agenda Urbana**. 2016. Disponível em: Acesso em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2018d.

SOUZA, M. "Which right to which city? In defense of political-strategic clarity". **Interface**, v.2, p.315-33, 2010.

TAVOLARI, BIANCA. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 93-109, 2016.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 87, p. 139-165, 2012.

VAIDYA, Hitesh; CHATTERJI, Tathagata. SDG 11 Sustainable Cities and Communities. In: FRANCO, Isabel B; CHATTERJI, Tathagata; DERBYSHIRE, Ellen; TRACEY, James. (Ed.). **Actioning the Global Goals for Local Impact – Towards Sustainability Science, Policy, Education and Practice**. Singapore: Springer, 2020, p. 173-185.

ZÜRN, Michael. Global governance as multi-level governance. In: ENDERLEIN, Henrik; WÄLTI, Sonja; ZÜRN, Michael. **Handbook on multi-level governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010, p. 80-99.

Sobre os autores:

Joseli Fiorin Gomes

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Co-líder do Grupo de Estudos em Instituições e Processos Decisórios nas Relações Internacionais (GEIPRI), vinculado à mesma instituição.

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4681970443256197> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4908-9598>

E-mail: joselifg@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

