



DOCUMENTO DE POLÍTICAS DA HABITAT III

4 – GOVERNANÇA, CAPACIDADE E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL URBANOS

29 de fevereiro de 2016

(versão não editada)





Esse Documento de Políticas da Habitat III foi preparado pelos membros da Unidade de Políticas nº4 e submetido no dia 29 de fevereiro de 2016, seguindo o modelo de Documento de Políticas fornecido pelo Secretariado da Habitat III.

As Unidades de Políticas da Habitat III são co-lideradas por duas organizações internacionais e compostas por no máximo 20 especialistas, reunindo diferentes profissionais de diversas áreas, incluindo academia, governo, sociedade civil e outros órgãos regionais e internacionais.

A composição da Unidade de Políticas nº4 e a Estrutura de Documentos de Políticas pode ser consultada no site www.habitat3.org.





RESUMO EXECUTIVO

Desde a Conferencia Habitat II em 1996, o contexto mais amplo do desenvolvimento urbano mudou consideravelmente e muitos desafios urbanos se tornaram mais pronunciados e evidentes. A globalização das economias e sistemas de valores, crescimento da população e urbanização rápida, a ameaça de mudança climática e degradação ambiental, crescente desigualdade, migração global, riscos globais à saúde e o impacto de novas tecnologias tem alterado os desafios enfrentados pela governança de cidades e suas sociedades. Este documento de políticas da Habitat III enfoca a governança, capacidade e desenvolvimento institucional urbanos e identifica as 10 mensagens principais abaixo baseadas em aspirações para o *direito à cidade*, desenvolvimento equitativo e sustentável e equidade territorial:

1. **Em geral, estruturas e instituições de governança urbana na maioria dos países precisam evoluir para enfrentar desafios cruciais:** os atuais sistemas de governança urbana na maioria dos países não são adequados e precisam de reformas cruciais para permitir o desenvolvimento urbano sustentável. Estas reformas terão que ir além das políticas setoriais e considerar a cooperação entre diferentes esferas do governo e agentes não estatais, promovendo uma distribuição balanceada de poderes, capacidades e recursos, incluindo a revisão dos arcabouços legislativos, regulatórios e fiscais.
2. **Em muitos países, as estruturas institucionais existentes impedem governos urbanos de cumprirem integralmente suas responsabilidades:** descentralização inadequada, falta de recursos, capacitação insuficiente e estruturas deficientes para engajamento com a sociedade civil e as principais partes interessadas enfraquecem a governança urbana. Muitos países sofrem com uma distribuição mal definida de responsabilidades entre diferentes níveis de governos, levando à duplicação de funções e pontos cegos. Sistemas ineficientes de governança de múltiplos níveis comprometem processos de planejamento, correm o risco de atrasos no uso de recursos orçamentários, incorrem em custos transacionais mais altos e comprometem a transparência e a prestação de contas.
3. **Cidades e sociedades urbanas continuam a sofrer com o desequilíbrio do poder político e inclusão social e participação insuficientes:** o processo decisório coletivo falhou até agora em abordar a lacuna entre programas de desenvolvimento mais amplos, tipicamente nacionais, e as necessidades dos habitantes locais. A democracia representativa é um veículo importante para permitir aos cidadãos o exercício dos seus direitos, mas há restrições estruturais para processos mais participativos. Mulheres, minorias étnicas, a população urbana de baixa renda e outros grupos desfavorecidos tais como pessoas com deficiência ainda são deixados de lado nos processos de tomada de decisão. Desigualdade, acesso insuficiente a serviços básicos, falta de moradia adequada, insegurança no trabalho e economia informal estão formando cidades fragmentadas e socialmente segmentadas. As reivindicações dos habitantes precisam de mais espaços participativos para evitar o aumento de tensões sociais e da insatisfação com os sistemas políticos.



4. **A expansão das áreas metropolitanas e a lacuna crescente entre estas e as cidades intermediárias constituem desafios adicionais à governança urbana e nacional:** o crescimento de grandes áreas metropolitanas – por ex. metrópoles, megacidades, regiões urbanas e corredores urbanos – está reformulando o cenário urbano, criando novos desafios para o gerenciamento de áreas metropolitanas. Deficiências na governança metropolitana limitam o potencial de desenvolvimento e a atratividade de áreas metropolitanas como pilares do desenvolvimento nacional. Ao mesmo tempo, a falta ou inadequação de políticas para cidades intermediárias, principalmente em países em desenvolvimento (que serão responsáveis pela maior parte do crescimento urbano nos próximos anos), impede a criação de um sistema forte de cidades e um desenvolvimento socioeconômico regional equilibrado.

5. **Acima de tudo, a nova governança urbana deve ser democrática, inclusiva, em múltiplas escalas e múltiplos níveis:** a governança efetiva em múltiplos níveis precisa ser o resultado de um processo consultivo amplo, baseada em mecanismos de integração vertical e horizontal. Integração vertical envolve a colaboração entre os governos locais, regionais e nacionais (e em última instância instituições supranacionais). Integração horizontal envolve a colaboração entre ministérios e departamentos setoriais, municípios e instituições públicas no mesmo nível de governança. Além disso, e reconhecendo a complexidade, diversidade e contexto local urbanos, a governança em múltiplos níveis deve incluir a colaboração entre agentes governamentais e não governamentais, especialmente atores da sociedade civil e o setor privado. A integração em todos os níveis se beneficiará cada vez mais do processo de digitalização e será facilitada pela governança da era digital.

6. **A nova governança urbana requer políticas nacionais urbanas e territoriais robustas:** estruturas nacionais de governança urbana devem permitir uma governança efetiva em múltiplos níveis através de marcos institucionais e legais claros, baseados nos princípios de subsidiariedade e descentralização (respeito pelo autogoverno local, divisão clara de poderes e responsabilidades etc.), uma alocação adequada de recursos financeiros entre governos, e o empoderamento dos cidadãos. Uma melhor alocação de recursos nacionais aos governos subnacionais precisa ser acompanhada de mecanismos de equalização para reduzir as desigualdades entre regiões, áreas metropolitanas e cidades intermediárias, com o intuito de gerar sinergias e complementaridade entre cidades e territórios.

7. **Governos locais e subnacionais ancoram a nova governança urbana localmente e desempenham um papel fundamental na implementação da Nova Agenda Urbana:** governos locais fortes e capazes são atores essenciais para assegurar um desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável, com sistemas de governança urbana transparentes e o envolvimento equilibrado das várias partes interessadas. Os modelos de governança urbana para o século 21 precisam capacitar os governos locais através da contratação de funcionários profissionais. A cooperação intermunicipal, inclusive entre municípios urbanos e rurais, deve ser facilitada através de incentivos para a criação de economias de escala e



integração. A descentralização por um lado capacita e por outro obriga. Maiores responsabilidades e obrigações para governos locais requerem abertura e transparência, mas também responsabilização.

8. **A governança metropolitana forte é um componente chave da nova governança urbana:** governos nacionais devem apoiar a governança metropolitana, assegurando o envolvimento de governos locais e regionais no processo de reforma. Como não existe uma solução universal, modelos diferentes podem ser estabelecidos dentro do mesmo país de forma a atender as necessidades específicas de diferentes regiões metropolitanas. Conferir às regiões metropolitanas autoridade sobre questões metropolitanas críticas (geralmente com foco na governança espacial, mas podendo ser específicas para o contexto) requer uma governança metropolitana com legitimidade democrática, arcabouço legal e mecanismos de financiamento confiáveis.

9. **Uma sociedade civil dinâmica e participativa envolve o reconhecimento claro dos direitos dos cidadãos:** procedimentos de participação formal devem ser complementados por parcerias colaborativas que vão além da consulta sobre políticas/intervenções, reconhecendo os grupos da sociedade civil como parceiros ativos na nova governança urbana. Instrumentos de participação inovadores e efetivos devem ser adotados para promover o envolvimento significativo e a emancipação de todos os habitantes, trazendo justiça social, habitabilidade e governança democrática ao processo de transformação urbana. A participação democrática ativa, a transparência e a responsabilização são os pilares da nova governança urbana.

10. **A capacitação para a governança urbana precisa ser acelerada:** a melhoria das diferentes capacidades ligadas à governança urbana precisa levar em conta as capacidades institucionais, as qualificações técnicas e profissionais de indivíduos e a capacidade de liderança local. Desenvolver capacidades ligadas ao planejamento urbano, orçamento, gerenciamento de bens públicos, governança na era digital, coleta de dados e engajamento com outras partes interessadas é particularmente urgente. Ações de capacitação precisam ir além do treinamento convencional e estimular o aprendizado no curto, médio e longo prazo.





1. VISÃO E ESTRUTURA DA CONTRIBUIÇÃO DO DOCUMENTO DE POLÍTICAS PARA A NOVA AGENDA URBANA

A implementação bem-sucedida da Nova Agenda Urbana vai depender de uma governança e estruturas institucionais urbanas adequadas, democráticas, eficientes e inclusivas. A Nova Agenda Urbana deve se basear na legitimidade da Declaração de Istambul, na qual países membros reconheceram que as autoridades locais são parceiras chave na governança urbana e reconheceram o papel da sociedade civil e do setor privado¹. A Nova Agenda Urbana também deve ser estreitamente ligada à Agenda 2030ⁱ, ao Acordo de Paris sobre a Mudança Climáticaⁱⁱ e à Agenda de Addis Ababa sobre Financiamento ao Desenvolvimentoⁱⁱⁱ. A governança urbana vai precisar sofrer uma transformação profunda para atingir estes objetivos globais, os quais convergem nas nossas cidades e territórios.

1.1 Rumo a uma nova governança urbana²

A governança urbana consiste de um conjunto de instituições, diretrizes, regulamentações e mecanismos de gerenciamento no qual governos locais³ são componentes chave, mas não exclusivos.

Nossas cidades e seus arredores requerem uma nova governança urbana, baseada em um processo decisório aberto, com a participação ativa de partes interessadas locais e com o objetivo de definir as melhores políticas para o bem comum. Em termos de processo político, a sua implementação deve combinar a democracia representativa, baseada na eleição legítima de autoridades locais, e a democracia participativa, assegurando o envolvimento de todos localmente.

¹ A Agenda Habitat – Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, parágrafo 12, reconhece “autoridades locais como nossos parceiros mais próximos, e como essenciais na implantação da Agenda Habitat”. O texto completo da Agenda Habitat também ressaltou que são “elas, as autoridades locais e outras partes interessadas, aqueles que estão na linha de frente atingindo os objetivos da Habitat II”. (Parágrafo 56)

² “Governança se refere ao processo pelo qual elementos da sociedade exercem poder e autoridade, e influenciam e adotam políticas e decisões relativas à vida pública, economia e desenvolvimento social. Governança é um conceito mais abrangente que governo. Governança envolve a interação entre estas instituições formais e aquelas da sociedade civil”. (Grupo de Trabalho de Governança do Instituto Internacional de Ciências Administrativas 1996)

³ Neste documento, o termo “governos locais” se refere a todos os governos subnacionais, exceto aqueles de mais alto escalão em Estados federados (estados, províncias, *Länder*), com algumas exceções. Por exemplo, quando governos federais têm a responsabilidade da governança municipal (ex. Berlim, Bruxelas, Cidade do México, Buenos Aires etc.) eles são considerados governos locais. Países podem ter diferentes níveis de governos subnacionais (um, dois, três ou mais níveis). Em geral, o primeiro nível, o nível mais próximo dos habitantes, são prefeituras, municípios, comunas, *Gemeindeins*, distritos, cidades, distritos metropolitanos etc. Alguns países têm até um nível abaixo dos municípios ou prefeituras (bairros, distritos, paróquias). Os Estados Unidos, por exemplo, têm distritos especiais com responsabilidades e poderes específicos (ex. distritos escolares). O segundo nível é designado em geral como condados (ex. Reino Unido). O terceiro nível consiste de regiões (ex. Peru ou França). Áreas urbanas grandes podem ser gerenciadas por uma prefeitura única (Johannesburgo) ou por muitos municípios (São Paulo, Nova Iorque), por governos combinados no segundo ou terceiro nível (Cidade do México ou Buenos Aires); ou governos operando através de vários níveis: Paris é um município (1º nível) mas é também um departamento (2º nível); Berlim é um município e uma *Land*. A Autoridade da Grande Londres é considerada um governo de 2º nível.





Isto requer um sistema de governança de múltiplos níveis⁴, com esferas de governo bem definidas (nacional, regional e local), baseado na descentralização apropriada de políticas que visam construir um sistema equilibrado e colaborativo de cidades bem gerenciadas e melhores interligações entre o espaço urbano e rural, de forma que nenhuma cidade ou território seja deixado para trás.^{iv}

Em tempos de incerteza e mudanças, uma governança informada, flexível, inovadora, pioneira e aberta ao aprendizado contínuo é necessária para se desenvolver uma governança inteligente. Atualmente, questões globais de saúde, o impacto da mudança climática e desigualdade social estão aumentando a vulnerabilidade das cidades. Muitas cidades estão passando pelo aumento no número de jovens, população idosa vulnerável ou fluxos migratórios sem precedentes como consequência de transições democráticas. Serão necessárias profundas transformações nos padrões de produção e consumo, métodos de participação pública e envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas para enfrentar estes desafios. A nova governança urbana dependerá da capacitação em todas as esferas de governo, especialmente autoridades municipais.

Por fim, as complexidades e peculiaridades das diferentes dimensões urbanas devem ser reconhecidas. Cidades pequenas, cidades intermediárias e aglomerações urbanas requerem formas complexas e multisetoriais de governança metropolitana.

1.2 Objetivos de uma nova governança urbana

Uma nova governança urbana vai precisar responder exercício do ***direito à cidade*** como uma abordagem estratégica para combater a exclusão social. Isto envolve a redistribuição de recursos materiais, sociais, políticos e culturais, baseada nos princípios da democracia, igualdade, inclusão social e reconhecimento da diversidade. O *direito à cidade* cultiva a tolerância e coexistência pacífica ao mesmo tempo que garante o acesso igualitário e proteção dos bens comuns, incluindo o uso da terra. Ele também visa a participação ampla de todas as partes relevantes na tomada de decisão.

A nova governança urbana também deve promover o desenvolvimento sustentável e equitativo que previna o esgotamento de recursos naturais e aborde os desafios ambientais. Ela deve promover uma nova economia (v) que valorize a emancipação e conquistas sociais acima do lucro, onde o trabalho é um meio de aumentar a inclusão e a dignidade.

⁴ O termo “governança de múltiplos níveis” foi primeiramente usado por Marks (1993) para se referir à elaboração de políticas europeias. Hoje, o conceito é usado em um contexto mais amplo global para invocar a “ transformação na distribuição de autoridade por razões de eficácia”, até mesmo dentro do contexto de governança global (Stephenson 2013). Neste documento, governança em múltiplos níveis foi entendida como um “sistema decisório para definir e implementar políticas públicas produzidas por uma relação colaborativa vertical (entre diferentes níveis de governo, incluindo nacional, federal, regional ou local) ou horizontal (entre aqueles no mesmo nível, por ex. entre ministérios ou entre governos locais), ou ambas. Isto também inclui a parceria entre agentes da sociedade civil e setor privado para a realização de objetivos comuns. A fim de ser efetiva, a governança de múltiplos níveis deve ser alicerçada em princípios de subsidiariedade, respeito à autonomia local, e estabelecer mecanismos de confiança e diálogos organizados” (Documento Temático sobre Governança Urbana).





Por fim, a nova governança urbana deve facilitar a equidade territorial através da conexão de cidades e áreas rurais e assegurando o acesso de todos a serviços baseado no princípio de igualdade espacial.

1.3 Características da nova governança urbana

Democrática e inclusiva: isto implica garantir a todas as partes interessadas o direito de participação no desenvolvimento das cidades e seus arredores, com atenção especial dada aos grupos vulneráveis. Isto também implica assegurar acesso à tecnologia para melhorar a provisão de serviços e participação.

Integrada e de longo prazo: a nova governança urbana deve levar em conta políticas públicas de longo prazo, além dos mandatos atuais. Também deve promover políticas públicas abrangentes que envolvam todo o território de uma forma sistêmica e inteligente.

Multiescala e multinível: a nova governança urbana requer a coordenação entre diferentes níveis de governo⁵ e setores das sociedades para enfrentar de forma eficiente os desafios que surgem nas cidades.

Territorial: áreas urbanas não são somente locais onde a maioria da população vive; elas estão inseridas em territórios onde o meio construído encontra o meio natural. Na nova governança urbana, cidades devem ser vistas e entendidas como um sistema de relações entre áreas urbanas e rurais, operando como um ecossistema urbano.

Proficiente: instituições e indivíduos devem possuir as competências necessárias para implementar políticas públicas de forma ágil e realista.

Consciente da era digital: novas tecnologias podem ajudar as autoridades locais a criarem sistemas de governança mais transparentes, responsáveis, participativos e ágeis. A governança da era digital^{vi} também pode dotar cidadãos e setor privado com a habilidade de pressionar por mudanças na sociedade, de baixo para cima, de forma a trazer mudanças fundamentais em nossas economias.⁶

⁵ Nota: este documento utiliza o termo “níveis de governo” sem implicar que algum nível de governo seja superior a outro.

⁶ Ver Rifkin (2015: 18): “Mercados estão começando a dar lugar a redes, propriedade está se tornando menos importante do que acesso, a busca do interesse próprio está sendo atenuada pela atração de interesses colaborativos, e o sonho tradicional de sair da miséria para a riqueza está sendo suplantado pelo novo sonho de uma qualidade de vida sustentável”.





2 DESAFIOS DAS POLÍTICAS

Desde a Conferência Habitat II em 1996, as condições estruturais para o desenvolvimento urbano mudaram significativamente. A globalização das economias e sistemas de valores, crescimento da população e rápida urbanização, a ameaça da mudança climática, crescentes desigualdades sociais, migração global e o impacto de novas tecnologias reformularam os desafios enfrentados pela governança de cidades e sociedades.

Nos últimos anos, e nas maiorias das regiões, há uma tendência à diminuição no comparecimento em eleições nacionais e locais, combinada com um crescente descontentamento da sociedade civil com sistemas políticos e instituições públicas. Revoltas populares têm ocorrido em muitas cidades do mundo, refletindo crescentes reivindicações dos cidadãos por mais igualdade e democracia e ressaltando os principais desafios políticos que serão enfrentados pela futura governança urbana.

2.1 A crescente complexidade da governança urbana

Devido à crescente complexidade de nossas sociedades, a governança urbana é cada vez mais caracterizada por sistemas de múltiplos níveis e interações de múltiplas partes interessadas.

As atuais tendências de urbanização e as mudanças urbanas estão influenciando as dinâmicas de desenvolvimento numa escala global, apresentando desafios sem precedentes para a governança urbana.^{vii} A constatação da crescente complexidade de sistemas urbanos levou ao reconhecimento de que a governança urbana precisa adotar uma abordagem mais integrada de forma a responder a desafios atuais e futuros. Um novo conceito de governança urbana tem que abordar a integração de diferentes níveis de governo e uma ampla gama de agentes participantes – formalmente ou informalmente – na formulação e implementação de políticas.

Qualquer planejamento geral para reformar a governança urbana também precisa reconhecer os desafios associados com a diversidade das condições locais e novas formas urbanas, levando em consideração as oportunidades que a urbanização oferece e o seus efeitos adversos. A coexistência de áreas metropolitanas, cidades intermediárias, cidades pequenas, cidades em rápido crescimento e cidades decrescentes demanda uma abordagem de políticas diferenciadas. Embora definições nacionais de tamanho variem significativamente, a política urbana (no nível nacional) tem o desafio de adaptar políticas a características urbanas específicas e reduzir desigualdades entre diferentes regiões e áreas urbanas (diferentes em termos de pobreza, questões demográficas, infraestrutura etc.).





Um sistema equilibrado e bem gerenciado de cidades requer estratégias urbanas e regionais/territoriais⁷ coerentes, de longo prazo e Intersectoriais que forneçam apoio adequado e coordenação dentro e entre diferentes níveis de governo e assegurem o uso eficiente de recursos.

2.2 Descentralização inexistente ou inadequada

Nos últimos 30 anos, mais de cem países criaram sistemas de governos locais, com autoridades locais eleitas através de eleições democráticas regulares de forma a alicerçar a democracia em nível local, melhorar o fornecimento de serviços e responder às demandas das comunidades locais.

Todavia, a implementação destas reformas tem sido variada e complexa. Em alguns países governos locais têm grande autonomia e responsabilidade: eles são responsáveis pelo fornecimento generalizado de serviços básicos e estão aptos a arrecadar receitas e efetuar dispêndios que representam uma parcela significativa do total dos gastos governamentais (na Europa, em média 24%). Todavia, desde a crise financeira e econômica global, governos locais enfrentam restrições orçamentárias e têm tido dificuldades para renovar a infraestrutura para se adaptarem às mudanças estruturais (por ex. população idosa e mudança climática). Em outros países, onde a provisão de serviços básicos ainda é deficiente, governos locais normalmente tem poderes e recursos limitados e carecem de profissionais e capacidade de angariar fundos. Os orçamentos deles são pequenos em termos absolutos e relativos (menos de 10% dos gastos do governo central na maioria dos países da África Subsaariana).^{ix}

9

Processos de descentralização ineficazes podem resultar em uma governança de múltiplos níveis fraca, processos de planejamento inadequados, ineficiência econômica, atraso no uso orçamentário e custos transacionais altos.

2.3 Sistemas legais e institucionais ineficazes

Em muitos países o potencial de governos locais como instrumentos chave da governança urbana permanece inexplorado devido à uma deficiência crônica decorrente de sistemas legais e institucionais ineficazes.

Somente um limitado número de países desenvolveram e implementaram políticas nacionais urbanas abrangentes e coerentes nos últimos dez anos.^x Frequentemente sistemas legais e institucionais nacionais não são adaptados adequadamente aos contextos específicos de áreas urbanas e à capacidade de governos subnacionais. Há frequentemente uma desconexão entre arcabouços legais, administrativos e fiscais, uma falta de clareza na distribuição de responsabilidades entre diferentes níveis de governo e regulamentações que são contraditórias. Além disso, esses

⁷ Neste documento, políticas “territoriais” e estratégias “territoriais” referem-se a políticas relacionadas com o planejamento regional. O planejamento regional aborda questões ambientais, sociais e econômicas em escala regional (incluindo a localização eficiente de atividades de uso do solo, infraestrutura e crescimento urbano) que vão abranger mais de um estado, província ou região.





sistemas são geralmente muito rígidos para reagir às constantes mudanças das situações e dinâmicas da urbanização.

Planejamento urbano e regulamentação do solo, por exemplo, são áreas críticas para a governança urbana.^{xi} Em muitos países, os atuais sistemas legais e institucionais não permitem que governos locais ou nacionais respondam adequadamente à crescente especulação fundiária e imobiliária. O enfraquecimento das políticas de habitação social e de uso da terra nas últimas décadas diminuiu o acesso da população urbana de baixa renda a habitações decentes, aumentando a segmentação social urbana e o crescimento de favelas em países em desenvolvimento. Aglomerações informais, posse precária e despejos continuam a ser uma dimensão crítica que atinge quase um bilhão de pessoas globalmente. Esta situação vai continuar e aumentar nas próximas décadas a não ser que políticas adequadas sejam implementadas e governos locais sejam habilitados e capacitados para melhorar o gerenciamento habitacional, assegurando o cumprimento de regras sobre o uso da terra e contribuindo para a integração de aglomerações informais (e formas tradicionais de uso do solo) dentro do planejamento e gerenciamento de áreas urbanas.

A cooperação intermunicipal (o desenvolvimento de parcerias e cooperação entre municípios vizinhos), pode reduzir a fragmentação institucional, melhorar a sinergia das economias de aglomeração e promover coerência e coordenação dentro e entre municipalidades (fornecimento de serviços, planejamento, etc.). Ela está bem arraigada na Europa e cada vez mais em outras regiões, por exemplo na América Latina, mas não é reconhecida ou facilitada em muitas outras regiões. Em muitos países, os sistemas legais e as políticas nacionais dificultam a cooperação entre cidades vizinhas e entre as cidades e seus arredores, reduzindo a força do vínculo urbano-rural.^{xiii}

Leis de boa qualidade ajudam a construir sistemas institucionais fortes, transparência pública e envolvimento das partes interessadas no desenvolvimento rural e urbano, fortalecendo o papel do setor público na regulamentação do desenvolvimento urbano e proteção dos bens comuns. Sistemas legais ineficazes constituem um desafio constante no reconhecimento desses objetivos.

2.4 O desafio metropolitano

Mais de quinhentas cidades ao redor do mundo excederam o patamar de 1 milhão de habitantes.^{xiv} Muitas destas tiveram crescimento físico além de suas fronteiras administrativas (locais e algumas vezes até nacionais) e suas economias se tornaram mais globalizadas, atraindo um fluxo de bens, capital e imigrantes de diferentes regiões do mundo. Algumas se tornaram megacidades, corredores urbanos e grande regiões urbanas. A área metropolitana pode ser uma única conurbação para a qual o planejamento e distribuição de serviços é funcional, ou pode ser constituída de dezenas de municípios com significativas disparidades e segregação geográfica entre bairros. A falta de coordenação na esfera metropolitana pode criar soluções ineficazes em termos de custo, especialmente para lidar com desafios de externalidades.





O número de autoridades de governança metropolitana aumentou consideravelmente desde os anos 90. As formas de governança metropolitana variam de uma cooperação intermunicipal superficial até formas mais estruturadas, integradas, e até mesmo eleitas de governança. A maioria das reformas na governança metropolitana desencadearam debates políticos intensos e antagonismos, interesses velados de municípios e residentes, oposição de alto escalões de governo ou obstáculos relacionados aos sistemas locais de finanças pública.^{xv}

2.5 Desigualdade e exclusão social

Os atuais processos de urbanização estão reforçando a desigualdade e a exclusão social – particularmente entre mulheres, jovens, idosos, minorias e a população urbana de baixa renda. Desequilíbrios sociais causam atrito e, em alguns casos, violência e instabilidade política. É geralmente aceito que os desafios existentes não podem ser superados sem a apropriada participação e envolvimento abrangente e ativo dos habitantes. Processos participativos ainda sofrem com obstáculos estruturais, com a falta de legislação que reconheça organizações da sociedade civil, garanta e promova a participação, e permita o acesso a informação pública e dados para promover a organização de cidadãos informados. Há também uma falta de transferência e responsabilização de instituições públicas.

O desafio de se avançar com a abordagem do *direito à cidade* – baseada no reconhecimento de direitos humanos como uma dimensão transversal da política urbana – é fundamental para fortalecer a participação de cidadãos e assegurar maior equidade nas sociedades urbanas.

2.6 Estruturas deficientes para parcerias para fornecimento de serviços

Com respeito ao fornecimento de serviços, parcerias públicas com outros agentes (setor privado, ONGs, organizações comunitárias etc.) podem ajudar com o fornecimento de serviços e outros aspectos críticos do desenvolvimento urbano (favelas, expansão urbana etc.).

Entretanto, em muitas regiões os sistemas legais referentes a licitações, contratos e fiscalização são fracos ou existem apenas o papel. Esta falta de clareza desencoraja investimentos de empresas estrangeiras e domésticas.

Ao mesmo tempo, a implementação de parcerias público-privadas (PPP) tem se revelado complexa (estudos de pré-viabilidade, necessidade de forte capacidade técnica e de negociação). Governos nacionais e locais geralmente não tem a informação e conhecimento necessários para negociar em pé de igualdade com poderosas companhias internacionais que tem grande experiência em diferentes áreas no fornecimento de serviços públicos.

Instituições públicas, e particularmente governos locais, também enfrentam o desafio de desenvolver parcerias com comunidades e o setor informal.





2.7. Monitoramento e avaliação insuficiente de políticas urbanas

Muitos governos subnacionais atualmente não têm acesso a dados localizados e, portanto, não tem a capacidade de tomar decisões fundamentadas e priorizar melhor as políticas locais. A tarefa de monitorar e avaliar os ODS e a Nova Agenda Urbana vai requerer a compilação de dados mais desagregados e localizados, com a ajuda de departamentos nacionais de estatística em colaboração com governos locais e partes interessadas, para assegurar o cumprimento de políticas públicas.

Além disso, governos nacionais não promovem suficientemente o envolvimento de governos locais e partes interessadas na definição, implementação e monitoramento de políticas e planos urbanos e regionais, enquanto as partes interessadas da sociedade civil não têm acesso a mecanismos independentes de monitoramento e avaliação de projetos e políticas públicas (observatórios, relatórios de comunidades ou cidadãos).

2.8 Mudança tecnológica rápida

A era digital mudou dramaticamente nossas sociedades, a maneira como vivemos, trabalhamos e nos divertimos. Novas tecnologias oferecem possibilidades nunca antes vistas para empresas, cidadãos e agentes públicos. Ainda assim, autoridades públicas algumas vezes tem dificuldade em responder a essas mudanças. O que deve ser regulamentado? O que deve ser deixado ao mercado? Como melhor proteger os bens comuns?^{xvi}

Mudanças tecnológicas trazem desafios urbanos complexos e inter-relacionados que requerem que instituições municipais se adaptem.^{xvii} A coleta, propriedade, uso e transparência de “big data” e informação em tempo real e em redes sociais já levaram ao estabelecimento de novos processos e estruturas de governança urbana.^{xviii} Questões envolvendo o uso de sensores, algoritmos, automação, vigilância e proteção de dados pessoais e privacidade apresentam um contínuo desafio para a nova governança urbana no futuro.





3. PRIORIZANDO OPÇÕES DE POLÍTICAS – AÇÕES TRANSFORMADORAS PARA A NOVA AGENDA URBANA

O desenvolvimento de políticas que levem a um futuro urbano dinâmico, sustentável e equitativo requer uma distribuição equilibrada de poder baseada em instrumentos legais e financeiros que levem em conta os princípios fundamentais de subsidiariedade e proporcionalidade. A nova governança urbana, que é baseada nos princípios comumente aceitos de boa governança, coloca a proteção de todos habitantes no centro do desenvolvimento urbano e rural: ela respeita os direitos humanos, é transparente e responsável, protege os membros marginalizados e vulneráveis da sociedade e promove a participação dos cidadãos, o empoderamento da juventude e igualdade de gêneros.^{xix} A boa governança protege e melhora o meio ambiente; ela visa melhorar a qualidade de vida, resguardar a saúde pública e reduzir o impacto ambiental de todas as atividades humanas, ao mesmo tempo que busca ampliar a prosperidade econômica e empregabilidade.

Sistemas legais que abordam questões abrangentes relacionadas à Nova Agenda Urbana são essenciais para reforçar a eficiência de sistemas institucionais. Recomenda-se que Estados membros revisem e/ou desenvolvam um sistema legal abrangente para fundamentar todas as facetas do gerenciamento urbano, adaptado a diferentes realidades urbanas. Leis de boa qualidade ajudam a construir um sistema institucional forte, responsabilidade pública e envolvimento de partes interessadas no desenvolvimento urbano e territorial, fortalecendo o papel do setor público na regulamentação do desenvolvimento urbano e protegendo os bens comuns. Sistemas legais precisam ser facilitadores e flexíveis de forma a ajudar as cidades a enfrentarem seus novos desafios.

13

Condições facilitadoras gerais para a Nova Agenda Urbana incluem a capacitação, participação e a flexibilidade para se adaptar a contextos sócio-espaciais mutáveis, necessidade de novas políticas específicas, mudanças ambientais e o impacto de tecnologias inovadoras como a revolução digital.

3.1. Criar estruturas fortes de governança de múltiplos níveis

A governança de múltiplos níveis efetiva⁸ é o principal pré-requisito para a nova governança urbana e para a implementação bem-sucedida da Nova Agenda Urbana. Implementar os ODS é um desafio em múltiplos níveis.^{xx} Em sistemas de governança de múltiplos níveis governos nacionais facilitam o diálogo e a colaboração entre diferentes níveis de governo e instituições públicas mas mantém suas funções soberanas. Descentralização, parcerias e participação já levaram a alguma redução na hierarquia e mais fluidez entre os níveis. Redes de trabalho dentro e através de fronteiras

⁸ Desde o relatório de Brundatland (Comissão Mundial de Desenvolvimento e Meio-Ambiente, 1987), desenvolvimento sustentável é visto como uma política que equilibra interesses sociais, econômicos e ambientais. Equilibrar estes interesses por vezes conflitantes requer uma estrutura de governança de múltiplos níveis efetiva, que ofereça um sistema institucional para tomada de decisão e implementação. Sem tal sistema, não é possível “tornar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ODS11) e abordar os urgentes desafios globais de hoje. Isto é reconhecido por várias resoluções e declarações das Nações Unidas. O artigo 76 da Resolução 66/288 da Assembleia Geral reconhece que “a governança efetiva nos níveis local, subnacional, nacional, regional e global representando as vozes e interesses de todos é essencial para se avançar com o desenvolvimento sustentável” e o artigo 79 claramente enfatiza a necessidade de um “sistema institucional melhor e mais efetivo para o desenvolvimento sustentável que deve ser guiado pelas funções específicas necessárias e os mandatos envolvidos” (Declaração Rio+20, “O futuro que queremos”).





geográficas e níveis governamentais se tornaram interligadas; agentes não governamentais como ONGs, organizações da sociedade civil e o setor privado são vistos como parceiros chave para os governos em todos os níveis.^{xxi}

Uma estrutura de governança de múltiplos níveis, baseada em consultas regulares e parcerias entre diferentes níveis de governo, requer um sistema legal coerente e regulamentação para evitar sobreposição, lacunas e uso ineficiente de recursos. Estabelecer um mecanismo de financiamento claramente definido e confiável também é um fator crítico para um sistema efetivo de governança de múltiplos níveis. Por exemplo, a Agenda Urbana da Comunidade Europeia, que reúne Estados Membros, a Comissão Europeia, autoridades locais, instituições acadêmicas e o setor privado em parcerias temáticas, é um caso inspirador de uma abordagem política baseada em interesses compartilhados.

Para ser efetiva, a governança de múltiplos níveis precisa ser baseada em uma estrutura institucional que enfrente problemas e desafios críticos de uma forma integrada ao invés de contar com setores políticos fragmentados.^{xxii} Isto significa que uma governança integrada efetiva precisa priorizar a integração de certos setores e escalas geográficas.^{xxiii} A governança integrada é compatível com a governança de múltiplos níveis. Ela precisa considerar duas dimensões: 1) coordenação vertical entre municípios e autoridades metropolitanas, regionais, estaduais/provinciais e nacionais (em algumas regiões, como a União Europeia, também supranacionais) e 2) coordenação horizontal entre departamentos setoriais, autoridades e governos, bem como agentes não governamentais no mesmo nível de governança.

14

Promover a colaboração entre agentes governamentais e não governamentais (sociedade civil, o setor privado, setor acadêmico etc.) requer particular atenção.^{xxiv} Parcerias público-privadas e público-privado-populares requerem formas de cooperação ou coprodução diferentes daquelas entre agentes estatais. Organizações da sociedade civil e ONGs devem ser vistas como parceiros chaves dos agentes governamentais. Com o adequado apoio e sistema legal, parcerias locais com comunidades locais e o setor privado podem ser desenvolvidas para garantir acesso universal a serviços básicos locais e infraestrutura resiliente para garantir direitos humanos e dignidade e enfrentar as desigualdades sociais e econômicas e os desafios ambientais.

3.2 Fortalecer os processos de descentralização

Prefeituras, como o nível de governo mais próximo das populações urbanas, têm se tornado cada vez mais importantes como resultado da descentralização, redes de trabalho e globalização.^{xxv} O desenvolvimento de um processo efetivo de descentralização que reconheça a importância de todos os níveis de governança e defina claramente os papéis, poderes e funções de governos nacionais e subnacionais é necessário para estabelecer um sistema efetivo de governança de múltiplos níveis. A abordagem da governança de múltiplos níveis ressaltada acima deve, portanto, ser baseada nos princípios de respeito pelo governo local e subsidiariedade, de forma a assegurar que os governos subnacionais assumam plena responsabilidade em promover o desenvolvimento urbano





sustentável.^{xxvi} Em muitos países isso requer uma melhor divisão de poderes e recursos entre instituições/governos nacionais e subnacionais.

A descentralização efetiva requer recursos adequados – humanos e financeiros – a serem canalizados para os governos locais e regionais, que precisam ser responsáveis perante seus cidadãos no cumprimento de suas obrigações. Autoridades locais devem ser investidas com os poderes necessários para mobilizar recursos locais, com a capacidade de gerenciar e recolher taxas e impostos locais, determinar tarifas de serviços, ter acesso a diferentes fontes de recursos e experimentar modelos de financiamentos inovadores. Governos locais devem também ser encorajados, dentro das normas e diretrizes estabelecidas pelos governos nacionais, a utilizar empréstimos nacionais e, quando possível, recursos internacionais.

Autoridades locais também precisam de autonomia para gerenciar seu pessoal (decidir sobre a contratação, gratificação e demissão com base no mérito e transparência etc.). A profissionalização de instituições de governos locais, baseada em um plano claro de carreira e remuneração e treinamento adequados para empregados de governos locais é essencial. Para fortalecer a transparência o sistema legal e institucional deve melhorar controle público e o acesso dos cidadãos a dados públicos (ex. através do uso de novas tecnologias); e lutar contra a corrupção. Um sistema regulatório efetivo e bem implementado (licitações, contratos etc.) também é essencial para se conseguir o melhor de empresas privadas e expandir parcerias para projetos específicos com as comunidades.

A descentralização efetiva é crucial para melhorar as políticas urbanas nacionais e locais. Para melhorar o sistema institucional, governos nacionais devem promover o forte envolvimento das autoridades regionais em todos os processos de reformas administrativas metropolitanas e subnacionais, na definição de estratégias de desenvolvimento subnacionais e particularmente na definição e implementação de políticas nacionais territoriais e urbanas.

3.3 Promover políticas nacionais territoriais e urbanas integradas

A descentralização e sistemas nacionais fortes para políticas territoriais e urbanas são cruciais para o gerenciamento de um sistema balanceado de cidades e territórios. Estas políticas precisam ser apoiadas por um sistema legal e institucional claro, baseado nos princípios de subsidiariedade, em uma adequada alocação de recursos financeiros intergovernamentais e no empoderamento dos cidadãos. Uma abordagem de governança de múltiplos níveis será mais forte quando houver vontade política para definir estratégias nacionais visionárias através de um processo consultivo amplo.

Sistemas nacionais para políticas urbanas e territoriais são cruciais para promover a urbanização sustentável e o desenvolvimento regional, assegurando a integração entre diferentes políticas e uma melhor distribuição de recursos nacionais para governos subnacionais, juntamente com mecanismos para reduzir a desigualdade socioeconômica e territorial dentro e entre as regiões. Estas políticas devem reconhecer a importância de todos os níveis de assentamentos humanos – áreas rurais, pequenas cidades, cidades intermediárias^{xxvii} e áreas metropolitanas – no sistema de cidades e





decentralizar mecanismos de governança de forma que todos os sistemas sejam capazes de responder apropriadamente aos desafios e realidades locais, promovendo a interconectividade e a complementariedade e assim construir um sistema integrado de cidades.

A Unidade de Políticas nº3 do Habitat III ressalta a necessidade de políticas urbanas nacionais legítimas, integradas e executáveis, efetivamente monitoradas e apoiadas por mecanismos que assegurem continuidade e permitam os ajustes necessários.

3.4 Reforçar a governança metropolitana

Responder aos novos desafios urbanos requer ajustar a distribuição de poder para corresponder à realidade de onde as pessoas vivem e trabalham (áreas urbanas funcionais),^{xxviii} ao invés de ajustar políticas a fronteiras administrativas que foram, em alguns casos, estabelecidas séculos atrás. Os mecanismos de governança metropolitana podem oferecer coordenação flexível de políticas em meio a circunstâncias que mudam rapidamente para ajudar a lidar com as externalidades e criar sinergias para incrementar o desenvolvimento metropolitano.^{xxix} O planejamento espacial estratégico,^{xxx} grandes empreendimentos de infraestrutura e provisão de serviços públicos em áreas metropolitanas demandam um esforço conjunto – por exemplo, a complexidade de fornecer sistemas de transporte público que permitam milhões de jornadas seguras e pontuais todos os dias apresenta sérios problemas técnicos, gerenciais, políticos e financeiros que municípios isolados não conseguem resolver individualmente.

Não existe uma solução universal; modelos de governança metropolitana podem variar de parcerias superficiais a acordos mais institucionalizados (ex. agências de planejamento setoriais ou multisetoriais, acordos de colaboração intermunicipal, estruturas supra-municipais eleitas ou não eleitas).^{xxxi} Modelos diferentes podem ser estabelecidos dentro do mesmo país a fim de responder apropriadamente às necessidades específicas de diferentes regiões metropolitanas.

Ferramentas legais adequadas e incentivos relacionados são necessários para promover a governança metropolitana e cooperação intermunicipal voluntária. Padrões nacionais (tais como limiares de população) podem ser estabelecidos para identificar áreas onde a governança metropolitana é necessária – levando em consideração as características econômicas, sociais, ambientais e culturas específicas de diferentes locais. Para serem bem-sucedidas, reformas de governança metropolitana precisam do comprometimento de todos os níveis de governo – particularmente das cidades centrais e periféricas – e elas precisam ser adaptadas aos diferentes contextos nacionais/regionais.

Estruturas de governança metropolitana devem ter os poderes relevantes aos problemas metropolitanos e acesso a mecanismos de financiamento que lidam com externalidades e mobilizam investimentos de médio e longo prazo em grandes projetos de infraestrutura e serviços metropolitanos. As finanças metropolitanas devem assegurar mecanismos de equalização para reduzir disparidades internas. Parcerias com o setor privado e comunidades também podem contribuir para melhorar a mobilização de recursos para o fornecimento de serviços e infraestrutura (contratos, locações, concessões, etc.).





O surgimento de regiões e corredores urbanos – que por vezes atravessam fronteiras nacionais – demandam maior cooperação horizontal para facilitar o desenvolvimento econômico e social e responder aos desafios ambientais. É necessária coordenação transfronteiriça entre autoridades nacionais, regionais e locais para reforçar a resiliência de áreas em rápida urbanização.

3.5 Promover uma nova cultura de participação e equidade

Os desafios salientados na Seção 2 requerem uma nova “cultura de participação” baseada em uma sociedade civil fortalecida e uma democracia local dinâmica, caracterizada por uma abordagem que engloba a corresponsabilidade pelo desenvolvimento urbano e local. A nova governança urbana poder contribuir para a recalibragem da “interface” entre o governo, o setor privado e a sociedade civil, desta forma “aprofundando” práticas democráticas para equilibrar lobbies tradicionais e informais. O estabelecimento de uma nova “cultura” é um dos mais sérios desafios da governança urbana.

Um sistema legal apropriado e eficiente para assegurar a participação responsável de cidadãos na tomada de decisão em diferentes níveis é uma condição para estimular a participação da sociedade civil de forma regular no desenvolvimento urbano. Em particular, isto se refere à participação no nível local de mulheres, jovens, trabalhadores informais e grupos marginalizados (ex. moradores de favelas, minorias e imigrantes).

Além dos sistemas legais nacionais e locais, governos nacionais e locais devem definir mecanismos ou espaços institucionais, estabelecer regras claras e transparentes, facilitar o acesso à informação pública (dados abertos) e promover uma política adequada de apoio de forma a encorajar a participação de organizações autônomas da sociedade civil nos processos locais de tomada de decisão. Novas tecnologias podem ajudar a manter os habitantes informados e envolvidos.

Processos de participação inovadores foram estabelecidos e implementados em alguns países nos últimos anos (orçamento e planejamento participativos, conselho de jovens, etc.) Todavia, como ressaltam alguns críticos desses processos, práticas de participação não devem resultar no controle da participação de cidadãos, mas sim na promoção da organização comunitária autônoma.

Sociedades civis devem fazer os governos locais e nacionais prestarem contas perante cidadãos e comunidades, estabelecendo mecanismos independentes de monitoramento e avaliação de políticas públicas (ex. observatórios). Governos nacionais e locais também podem promover mecanismos independentes para facilitar a arbitragem onde surgirem conflitos entre cidadãos e a administração pública (ex. ouvidoria local).

3.6 Fortalecer a capacitação para a governança urbana

A nova governança urbana requer maior capacitação em todos os níveis de governo e para todos os agentes envolvidos. Acima de tudo, cada governo local deve ser capaz de estabelecer um programa de capacitação liderado localmente em parceria com a sociedade civil e apoiado nacional e internacionalmente. A descentralização e delegação devem ser o foco de programas específicos de





capacitação. A extensão da descentralização e o sistema legal que a acompanha devem ser avaliados, bem como o gerenciamento e planejamento urbano, a capacitação dos governos subnacionais para melhorarem seus sistemas contábeis, de auditoria e de compras, a capacidade de acompanhamento dos governos nacionais etc.

Isto requer uma abordagem sistêmica e a mobilização de diferentes modalidades de educação e treinamento – educação de níveis médio e superior, cursos técnicos, aprendizado com colegas e suporte técnico – para superar as lacunas que existem na capacitação profissional e administrativa de muitos países para gerenciar a urbanização. Estratégias inovadoras direcionadas a governos locais e outras instituições que atuam no nível municipal devem ser desenvolvidas.^{xxxiii} Isto inclui o engajamento de governos locais e sociedades civis numa troca mútua de informação e conhecimento. O envolvimento da sociedade civil requer o desenvolvimento de programas de capacitação para melhorar a capacidade de líderes comunitários e instituições públicas de dialogar e apoiar uma abordagem de parceria e colaboração. ONGs poderosas como Mulheres em Trabalho Informal (WIEGO) e Moradores de Favelas (SDI) tem sido capazes de arrecadar recursos e aumentar o acesso a informação para comunidades de baixa renda, com resultados concretos.^{xxxiv}

São necessários esforços para reduzir a lacuna entre a realidade acadêmica e aquela dos governos. Também são necessários vínculos mais fortes de aprendizado entre governos locais e o setor privado a fim de promover uma colaboração mais intensa entre órgãos públicos e partes interessadas locais. Em termos de monitoramento e avaliação, é necessário reforçar a capacidade nacional e local para acessar e produzir dados desagregados (ex. através do uso de novas tecnologias) bem como desenvolver a capacidade de governos subnacionais de monitorar dados urbanos e territoriais.

3.7 Facilitar a governança da era digital

A nova governança urbana terá que ser uma governança da era digital.^{xxxv} Isto significa que o interesse público deve ser a força impulsionadora da inovação urbana e o uso de novas tecnologias de informação para a nova governança urbana. Instrumentos de e-governança já estabelecidos – acima de tudo acesso a informação – terão que continuar a ser desenvolvidos de uma forma “centrada no cidadão” para facilitar a colaboração entre departamentos, órgãos e setores. Além disso, novas oportunidades tecnológicas tais como aquelas ligadas à sensoriamento, informação em tempo real, análise preditiva, “governança algorítmica”, automação e “big data” precisam ser exploradas, testadas e potencialmente ampliadas, sempre considerando os riscos, obsolescência da tecnologia, custo e eficiência como um todo.

A governança da era digital deve empoderar a sociedade civil. A mídia social dá a todos os agentes uma plataforma para expressar suas preocupações, demonstrar seus interesses, organizar pressão política e interagir com líderes políticos. A e-governança pode facilitar a democratização e participação, por exemplo através do engajamento de cidadãos mais diretamente com os processos legislativos e de criação de políticas (através da proposição de nova legislação ou sugerindo alterações em leis existentes).





Em uma era de transformação digital, o papel dos governos deve ser o de facilitar, estimular, oferecer espaço para inovações sociais e tecnológicas, remover obstáculos legais, financeiros e fiscais, e reunir atores em um espírito de parcerias de múltiplas partes interessadas. Um papel crucial para as autoridades públicas é o de estabelecer as regras de participação (tais como assegurar a interoperabilidade, dados abertos e proteção de direitos), criar sistemas para proteger o interesse público e a privacidade pessoal e oferecer uma visão de longo prazo. Isto requer que os governos sejam organizações de aprendizado, continuamente abertas à mudança.





4. PRINCIPAIS ATORES PARA A AÇÃO - INSTITUIÇÕES FACILITADORAS

A implementação bem-sucedida da Nova Agenda Urbana só será possível por meio de um esforço colaborativo continuado entre todos os atores relevantes. Isso inclui governos nacionais, subnacionais e locais trabalhando em estreita colaboração com a sociedade civil e o setor privado para garantir mandatos claros, mecanismos para a cooperação e o diálogo, o compartilhamento das melhores práticas, prestação de contas e transparência, efetiva descentralização e a promoção da participação das partes interessadas em todos os níveis. Embora cada ator tenha responsabilidades específicas e únicas, os desafios apresentados na Seção 2 não podem ser abordados de modo isolado. Mesmo onde as motivações básicas dos atores possam divergir (como, por exemplo, entre o setor privado e aquele sem fins lucrativos), todos eles compartilham o interesse comum em articular e em cumprir a Nova Agenda Urbana. Identificar esses atores e seus papéis é passo fundamental em direção à tarefa crucial de conceber e de implementar políticas.

4.1 Governos Locais

Os governos locais são decisivos para a implementação da Nova Agenda Urbana e, conseqüentemente, políticas de descentralização devem ser benéficas a eles. Governos locais fortes e capacitados são ferramentas fundamentais para garantir desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável¹, gestão urbana responsável e transparente e o envolvimento dinâmico de múltiplas partes interessadas visando a proteção dos direitos humanos e dos bens públicos.

20

Os governos locais devem promover e buscar abordagens mais integradas e participativas para a governança urbana e territorial, incluindo aspectos econômicos, sociais e ambientais, bem como estéticos e culturais. Os governos locais devem reforçar mecanismos de prestação de contas e de transparência, incluindo o acesso a documentos públicos. Eles devem aprimorar sua capacidade de gestão urbana e de desenvolvimento territorial (por exemplo, políticas de planejamento e de gestão da terra), preferencialmente de acordo com um código de conduta apropriado e por meio de treinamento e aprendizagem entre pares. A cooperação intermunicipal deve ser uma prioridade na promoção de sinergias e garantia de economias de escala entre governos locais. Os desafios de financiamento dos governos locais são críticos para a governança urbana e também requerem atenção específica (veja Documento de Políticas nº5 e seções 3 e 5).

Essas abordagens integradas requerem a participação de partes locais interessadas em processos chave (planejamento, implementação, monitoramento) por meio de mecanismos como o planejamento participativo e elaboração de orçamento, consultas locais, comitês de vizinhança, democracia digital, referendos e monitoramento de políticas urbanas. Para encorajar a participação da sociedade civil, os governos locais devem instituir mecanismos que facilitam e apoiam a organização autônoma da população com base na liberdade de associação.

Os governos locais devem se engajar em um diálogo amplo entre grupos da sociedade civil. Eles são facilitadores fundamentais de processos participativos, responsáveis por criar um ambiente





“facilitador” para todos os atores. Eles também têm de exercer no processo de desenvolvimento urbano o difícil papel de mediar entre vários grupos de pressão e de interesse e, desse modo, torná-lo mais inclusivo. Para isso, os governos locais devem adquirir novas habilidades para lidar com assuntos diversos e polêmicos. Além disso, a cooperação entre diversos departamentos e o intercâmbio vertical entre diferentes níveis de governo é pré-requisito para um governo local efetivo.

As associações de governos locais devem ser reconhecidas como provedoras de capacitação e como veículos importantes para o compartilhamento de conhecimento – local, nacional e em âmbito internacional.

A questão da governança metropolitana exige considerações especiais, devido à ampla gama de partes interessadas necessárias para fazê-la funcionar, incluindo o setor privado (que pode, algumas vezes, defender a governança metropolitana de modo a promover competitividade e atratividade econômica das áreas metropolitanas), as comunidades profissionais (como arquitetos, engenheiros, geógrafos, sociólogos, economistas e cientistas políticos), a comunidade da educação e do conhecimento (universidades e *think tanks*), sindicatos e muitas outras organizações da sociedade civil. Todos esses atores tem um papel a desempenhar na criação de um senso de pertencimento e apropriação.

Outros governos intermediários (como os de províncias, regiões e estados) podem, também, exercer um papel crucial na coordenação e na efetividade da governança metropolitana. Níveis intermediários de governo e áreas metropolitanas competem, normalmente, por responsabilidades e por recursos financeiros. Soluções de soma positiva precisam ser buscadas e a cooperação efetiva encorajada de modo a evitar competição improdutiva e duplicação de esforços.

Os governos locais podem, com governos nacionais, exercer um papel adicional no estabelecimento de indicadores para o monitoramento e a avaliação de políticas urbanas, criando um marco de prestação de contas para o fornecimento de serviços básicos e apoiando programas de capacitação em âmbito local (veja parágrafos 14 e 15; seção A; Diretrizes Internacionais da ONU-Habitat para a descentralização, 2009).

4.2 Governos Nacionais

Embora governos locais estejam mais próximos dos moradores das cidades e tenham o maior impacto potencial na formação da agenda urbana, os governos nacionais estão em melhor posição para promover e garantir a efetiva descentralização e a participação de partes interessadas em todos os níveis de governo. Os governos nacionais devem reconhecer a importância da capacitação em âmbito local e fazer parcerias com governos locais para garantir a implementação bem-sucedida da Nova Agenda Urbana.





Tensões entre diferentes esferas do governo relativas a governança urbana são inevitáveis, mas são exacerbadas pela falta de uma definição clara de papéis e responsabilidades. É portanto essencial que governos nacionais definam claramente quais são esses papéis e responsabilidades para cada ator-chave e que eles concedam alto grau de autonomia a governos locais no desempenho dos papéis e responsabilidades a eles atribuídos.

Os governos nacionais são responsáveis pelo estabelecimento de arcabouços legais e institucionais para políticas urbanas e territoriais nacionais (ver Documento de Políticas nº3, em Política Nacional Urbana). Nesse sentido, as autoridades nacionais devem criar e promover mecanismos apropriados para o diálogo e a coordenação entre diferentes níveis de governo, com o forte envolvimento de governos locais na definição, implementação e monitoramento de políticas e planos urbanos e regionais. Por exemplo, os governos nacionais poderiam criar Fóruns Urbanos Nacionais⁹, *Think-Tanks* ou processos legislativos para discutir questões urbanas de relevância nacional com todas as partes interessadas.

Governos nacionais devem promover abertura, transparência e a prestação de contas em todas as esferas do governo. Eles devem fortalecer sistemas nacionais (por exemplo, escritórios de auditoria e sistemas de compras públicas) e mecanismos legais independentes para resolução administrativa de conflitos. Eles devem assegurar a coleta de dados localizados – com a ajuda de agências estatísticas nacionais em colaboração com governos e partes interessadas locais – para facilitar o monitoramento e avaliação de políticas de desenvolvimento urbano nacionais e subnacionais.

22

Onde for relevante, governos nacionais devem apoiar e facilitar a cooperação transfronteiriça, reconhecendo, assim, os significantes benefícios econômicos e sociais advindos da maior coordenação entre áreas urbanas contíguas, e apoiar a cooperação interfronteiriça e supranacional entre cidades e regiões. Governos nacionais também devem facilitar a maior cooperação e o intercâmbio entre áreas urbanas dentro de seus territórios.

4.3 Os poderes Judiciário e Legislativo

O Legislativo é importante em todos os níveis ao definir as regras e as regulações para viabilizar a Nova Agenda Urbana. O Legislativo também exerce um papel importante na aplicação de políticas, tratados e agendas, como, por exemplo, “O Relatório Brundtland sobre O Nosso Futuro Comum”, “A Agenda da COP 21 sobre Ação Climática” e a “Nova Agenda Urbana”, que são apresentados e ratificados em contextos supranacionais mas requerem aplicação legal no âmbito nacional.

O Judiciário exerce um papel fundamental na interpretação e definição do escopo de princípios, valores e direitos e pode exercer um papel estratégico na promoção e no incentivo da Nova Agenda Urbana. O Judiciário possui a tarefa vital de assegurar o “direito de indivíduos e de organizações da

⁹ Fóruns Urbanos Nacionais, em várias formas e papéis mas geralmente facilitados pelo governo nacional, tem sido ativamente implementados no Brasil e estão emergindo em alguns países da Ásia.





sociedade civil de iniciar processos legais em nome das comunidades afetadas ou de grupos que não tenham recursos ou habilidades para tomar medidas legais por si próprios” e de ter “acesso a canais judiciais e administrativos efetivos para que as populações e grupos afetados possam contestar ou buscar reparação por decisões e ações que sejam social e ambientalmente prejudiciais ou que violem os direitos humanos,” como destacado na Declaração de Istambul de 1996.

4.4 Governos supranacionais e cooperação intergovernamental

Instituições supranacionais podem exercer um papel importante na definição e no endosso de diretrizes globais para a boa governança urbana. A Agenda de Lille, da União Europeia, por exemplo, promoveu “maior reconhecimento do papel das vilas e das cidades no planejamento espacial” e avançou no desenvolvimento dos indicadores urbanos criados na Auditoria Urbana da União Europeia.

Outros fóruns intergovernamentais, incluindo organizações regionais e sub-regionais (como, por exemplo, a ASEAN, o Mercosul, a União Africana e organizações sub-regionais na África) também foram importantes atores facilitadores. Essas organizações devem encorajar cooperação e compromissos intermunicipais transfronteiriços como a Declaração de Makassar sobre Cidades e Governos Locais da ASEAN de 2015, produzida por prefeitos dos Estados-membros da ASEAN. Eles também podem desenvolver diretrizes e compartilhar boas práticas de governança urbana entre seus membrosⁱⁱ.

23

4.5 Sociedade Civil

A sociedade civil é uma esfera social separada tanto do Estado quanto do mercado, abrangendo uma vasta gama de organizações não governamentais e sem fins lucrativos que tem presença na vida pública e que expressam os interesses e valores de seus membros (ou de outros) com base em considerações éticas, culturais, políticas, científicas, religiosas ou filantrópicas. As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) incluem organizações sem fins lucrativos (locais, nacionais, globais), organizações comunitárias, instituições de caridade, sindicatos, organizações religiosas, grupos indígenas e movimentos sociais.

OSCs são atores importantes na articulação e na implementação da Nova Agenda Urbana; elas facilitam o envolvimento ativo de toda a população. Isso inclui mulheres, jovens e idosos, comunidades indígenas, migrantes e refugiados, minorias étnicas e religiosas, comunidades LGBT e outras comunidades vulneráveis, em desvantagem ou marginalizadas. Esses grupos e indivíduos nem sempre conseguem exercer sua agência por meio de organizações da sociedade civil (como as ONGs), do setor privado, ou canais políticos formais.

É portanto essencial reforçar a afirmação da Declaração de Istambul de que “o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis requer a participação ativa de organizações da sociedade civil, bem como a participação ampla de todos as pessoas”.





Uma relação saudável entre instituições governamentais e sociedade civil requer mediadores e facilitadores. Algumas ONGs e alguns acadêmicos têm assumido esse papel em diversas capacidades, ingressando em alianças de longo prazo com grupos da sociedade civil, enquanto outros estão oferecendo serviços específicos e exercendo um papel catalizador na introdução e no refinamento de novas iniciativas (como pesquisas comunitárias realizadas em favelas ou como monitoramento de sistemas) em estreita colaboração com organizações comunitárias.

4.6 Instituições Educacionais e de Conhecimento

Educação e pesquisa sobre questões urbanas podem exercer um papel mais ativo no âmbito local na disseminação e na promoção de conhecimento para a sociedade civil e para governos locais.

Escolas primárias e secundárias podem exercer um papel importante no ensino e no treinamento de crianças e de jovens sobre princípios e questões urbanas básicas e sobre o que é preciso para tornar-se um cidadão ativo e democrático na cidade, participando dos processos decisórios locais. No longo prazo, isso fortalecerá a capacidade e a participação no nível local.

A Academia acrescenta conhecimento sistêmico a projetos e processos de urbanização em andamento e, com o envolvimento de estudantes, tem o potencial de preencher a lacuna entre diferentes tipos de conhecimento e entre a teoria e a prática. Estudantes podem fornecer serviços de planejamento e de concepção de modo participativo e colaborativo.

24

Preencher a lacuna entre a academia e as realidades dos governos locais exigirá conexões mais fortes e maior interação entre eles, em conjunto com o diálogo aberto. As universidades podem liderar a geração de conhecimento e atualizar os programas curriculares de modo a se tornarem mais relevantes para as prioridades políticas locais. É altamente recomendável que governos locais tomem decisões informadas pelo conhecimento acadêmico, mas a comunidade acadêmica deve, também, esforçar-se para disseminar os resultados de sua pesquisa entre os órgãos decisórios.

4.7 O setor privado

O setor privado será um ator importante na implementação da Nova Agenda Urbana.ⁱⁱⁱ Esse setor inclui empresas comerciais (empreiteiras), indústrias, prestadores de serviços, associações e coalizões de empresas e fundações filantrópicas corporativas. O artigo 238 (b) da Declaração de Istambul destaca a importância de “encorajar empresas a buscarem investimento e outras políticas, incluindo atividades não comerciais que contribuirão com o desenvolvimento de assentamentos humanos, especialmente em relação à geração de oportunidades de trabalho, de serviços básicos, de acesso a recursos produtivos e à construção de infraestrutura.” Esse princípio também deve sustentar a Nova Agenda Urbana, e o potencial de empresas de todos os tamanhos para contribuir para a prestação de serviços e a inovação deve ser fomentado.





O setor privado pode exercer papel ativo no desenvolvimento urbano por meio de Parcerias Público-Privadas e Parcerias Público-Privado-Populares. Governos nacionais e locais devem, quando apropriado, desenvolver arcabouços legais e institucionais e reunir o conhecimento necessário para facilitar e regular essas parcerias complexas, garantindo que o interesse público seja protegido no longo prazo.^{iv} Atores governamentais devem, também, apoiar a participação ativa das partes interessadas locais na implementação com ênfase na corresponsabilidade, copropriedade e cocriação.

Embora o papel tradicional do setor privado seja criar empregos, riqueza e lucro, ele deve também cumprir suas “responsabilidades sociais corporativas” buscando resultados nas dimensões financeira, ambiental e social, todas igualmente importantes para o sucesso no longo prazo. Isso é consistente com os dez princípios do Pacto Global da ONU e com o artigo 43 (m) da Declaração de Istambul, que enfatiza “um conceito expandido de ‘balanço contábil’”.

Organizações filantrópicas corporativas também exercerão um papel importante na Nova Agenda Urbana por meio da promoção de práticas inovadoras, do fornecimento de valioso apoio financeiro e da facilitação da transferência de conhecimento sobre modelos bem-sucedidos de desenvolvimento urbano.

4.8 Instituições financeiras e agências internacionais de desenvolvimento

Instituições financeiras como fundos de pensão, companhias de seguros e fundos soberanos exercem um papel especial na alocação de capital de acordo com diferentes necessidades. Elas devem trabalhar com governos nacionais e locais a nível global, nacional e regional de modo responsável e confiável com base em um código de conduta transparente (como, por exemplo, os UNPRI – Princípios para Investimentos Responsáveis).

Ao investir em projetos locais, elas devem trabalhar com governos locais e com outras partes interessadas locais na concepção e implementação do projeto, conforme o compromisso da Agenda de Ação de Addis Abeba de “melhor alinhar os incentivos do setor privado com objetivos públicos, incluindo incentivar o setor privado a adotar práticas sustentáveis e fomentar investimento de qualidade de longo prazo”.

De forma similar, agências internacionais de desenvolvimento devem canalizar fundos para serviços urbanos e de infraestrutura básicos e prover financiamento para treinamento e para capacitação contínua em âmbito local. Como destacado na Agenda de Ação de Addis Abeba, elas devem “apoiar cidades e autoridades locais de países em desenvolvimento, particularmente dos países de menor desenvolvimento relativo e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento, na implementação de infraestrutura resiliente e ambientalmente adequada, incluindo energia, transporte, água e saneamento e construções sustentáveis e resilientes que usem materiais locais”.





5. DESENVOLVIMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS

Como destacado em seções anteriores, o desenvolvimento de uma nova governança urbana que responda às crescentes complexidades e incertezas de nossas sociedades requer mudanças importantes em níveis diferentes. Uma nova cultura de cooperação entre instituições e a participação da sociedade civil requerem um sistema efetivo e em múltiplos níveis, apoiado por instituições descentralizadas e por políticas urbanas e territoriais; governança adaptada a áreas metropolitanas; uma sociedade civil engajada e dinâmica; e programas de capacitação.

5.1 Criar fortes sistemas de governança em múltiplos níveis

As autoridades nacionais devem:

- Criar e promover mecanismos apropriados para diálogo e coordenação regular entre diferentes níveis de governo de modo a envolver governos subnacionais na definição e na implementação de políticas fundamentais e de todos os outros assuntos que lhes dizem respeito diretamente como, por exemplo, a descentralização, as fronteiras administrativas subnacionais e as políticas urbanas e territoriais.
- Implementar esses mecanismos nos âmbitos nacional e regional (como, por exemplo, por meio de conselhos governamentais nacionais e regionais, fóruns, comitês de consulta), de modo a fortalecer a cooperação entre instituições públicas. Isso será crucial para a implementação da Nova Agenda Urbana e dos ODS, os quais foram concebidos como compromisso em múltiplos níveis e setores, com a finalidade de facilitar a localização de objetivos e de metas.
- Realizar a avaliação das principais instituições, processos e regulamentos que envolvem o desenvolvimento de políticas territoriais e urbanas de modo a identificar sobreposições e lacunas institucionais, legislação e regulações contraditórias e atrasos no planejamento e na execução orçamentária.
- Envolver-se na revisão progressiva de legislação e regulamentos públicos nacionais, regionais e locais de modo colaborativo, de modo a promover um sistema de governança em múltiplos níveis mais coerente e inclusivo, combinando abordagens de baixo para cima e de cima para baixo, de modo a fomentar políticas territoriais e urbanas nacionais integradas.

5.2 Fortalecer processos de descentralização

- Revisar regularmente a legislação e as regras nacionais e locais para garantir que os governos subnacionais estejam adequadamente empoderados para apoiar um processo efetivo de descentralização, baseado no princípio da subsidiariedade e do respeito pelo autogoverno local. Reformas legais e institucionais incrementais e adaptativas devem



promover a efetiva descentralização, com base no reconhecimento de governos subnacionais legalmente autônomos, eleitos por meio do sufrágio universal e dotados de poderes, responsabilidades e recursos a eles atribuídos de forma clara e definidos por leis nacionais e, quando possível, pela constituição.

- Garantir que governos locais empoderados tenham direito a recursos financeiros adequados, suficientemente diversificados e compatíveis com as responsabilidades delegadas por lei, de modo que eles sejam responsáveis perante os cidadãos que os elegeram. Uma parcela significativa dos recursos financeiros das autoridades locais deve decorrer de impostos, taxas e encargos locais, que deverão cobrir, ao menos, parte dos custos dos serviços que elas devem prover. No entanto, alguns recursos deverão envolver transferências (subsídios, subvenções) de outros níveis de governo, de modo a complementar o orçamento local. Para não deixar para trás quaisquer territórios ou cidades, mecanismos de equalização devem garantir que todos os territórios e cidades disponham dos meios necessários para garantir serviços básicos a sua população. Políticas nacionais devem facilitar o acesso adequado a empréstimos responsáveis e transparentes, de modo que os governos subnacionais possam investir em infraestrutura e em serviços essenciais resilientes (para mais detalhes sobre reformas financeiras, ver Unidade de Políticas nº5).
- Reconhecer que as autoridades locais devem ser autorizadas a determinar suas próprias estruturas administrativas de modo a se adaptar às necessidades locais e a ter autonomia para gerir suas próprias equipes de funcionários, com base em políticas meritocráticas e transparentes que previnam o clientelismo. Isso pode requerer capacitação para fomentar a profissionalização dos funcionários dos governos locais.
- Fortalecer a capacidade de governos subnacionais e a capacidade de acompanhamento dos governos nacionais de modo a garantir a transparência e a prestação de contas (como, por exemplo, bons sistemas de contabilidade, auditoria e compras públicas). Isso também é necessário para aprimorar o acesso a informações e dados públicos (como, por exemplo, dados de acesso livre) e definir mecanismos para combater a corrupção e o suborno (códigos de conduta, declaração de bens e de lucros, mecanismos contra a corrupção, etc.).
- Encorajar marcos regulatórios apropriados e apoiar os governos locais em parcerias com o setor privado e com a comunidade de modo a investir em infraestrutura e serviços básicos. O uso de novas tecnologias deve ser promovido de modo a aprimorar a gestão das cidades e a prestação de contas e a transparência tendo em mente a proteção de bens públicos e restrições específicas em termos de acesso a informação digital e a hábitos locais.





5.3 Promover políticas urbanas e territoriais nacionais integradas¹⁰

- Elaborar e fortalecer políticas urbanas e territoriais nacionais como um pilar crucial para a governança urbana em múltiplos níveis, com a finalidade de promover um desenvolvimento regional mais equilibrado e sustentável.
- Elaborar ou aprimorar políticas urbanas e territoriais nacionais para construir um marco para coordenação mais estreita entre os governos nacional e local e as principais partes interessadas. As políticas devem ser elaboradas por meio de processos de consulta mais abrangentes, de modo que as diferentes partes se apropriem dela.
- Em âmbito nacional, fortalecer as capacidades e a coordenação entre ministérios setoriais e instituições nacionais que lidam com políticas urbanas e territoriais (como, por exemplo, por meio de um ministério ou de um escritório de coordenação a nível ministerial para o desenvolvimento urbano), de modo a evitar a segmentação de políticas urbanas e promover abordagens integradas.
- Em âmbito regional, promover e facilitar a colaboração e as complementariedades entre áreas metropolitanas, cidades intermediárias e pequenas vilas com suas zonas rurais, de modo construir um “sistema de cidades” forte e a fomentar parcerias urbano-rurais.
- Garantir que as políticas nacionais e territoriais reconheçam e apoiem o papel das cidades intermediárias como pontos de conexão para o desenvolvimento regional, de modo a promover um desenvolvimento urbano e territorial mais equilibrado.
- Fomentar a cooperação entre governos locais próximos uns dos outros (cooperação horizontal) e, particularmente, entre pequenas vilas, considerando um marco legal que permita e encoraje associações de municípios para entregar serviços e planos conjuntos para obter economias de escala e o uso eficiente de recursos. Atenção especial deve ser dada a regiões com características específicas (por exemplo, regiões de delta) e cidades que são parte de aglomerados e de corredores urbanos, de modo a tirar proveito de novas oportunidades econômicas para planejamento, acesso a serviços públicos e de infraestrutura, proteção ambiental abrangente, etc.
- Considerar a cooperação transfronteiriça para aprimorar a gestão de áreas, regiões e corredores urbanos emergentes que atravessam fronteiras nacionais. Isso envolve o desenvolvimento de acordos de cooperação bilateral e de mecanismos de integração regional (como, por exemplo, a União Europeia; a região Cingapura-Batam-Johor, na região da ASEAN; e a cooperação entre cidades, no Mercosul).

¹⁰ Ver também Documento da Unidade de Políticas n°3





- Assegurar que políticas nacionais e territoriais combatam a degradação e os danos ambientais em todos os níveis do governo.
- Com respeito à meta 1.4 dos ODS, melhorar a gestão de assentamentos informais e garantir que marcos regulatórios e planejamento relativos à terra incluam a implementação de um “contínuo de direitos à terra”, reconhecendo a pluralidade de tipos de posse dentro do contexto local. Governos em todos os níveis devem reconhecer e registrar as relações entre as pessoas e a terra em todas suas formas, compreender a diversidade e a complexidade do setor da terra e implementar soluções adequadas para aumentar a segurança da posse para toda a população urbana.

5.4 Reforçar a governança metropolitana

- Considerar a criação de estruturas de governança metropolitana facilitadas pelos arranjos institucionais adequados ou por reformas legais ou por incentivos que fomentem a cooperação intermunicipal em escala metropolitana. Para esse fim, recomenda-se que os governos nacionais, em consulta com autoridades locais, estabeleçam padrões nacionais (como limiares populacionais) para identificar áreas metropolitanas.
- Criar contas em âmbito metropolitano que juntem dados agregados de diferentes fontes existentes e novos dados confiáveis que capturem a dimensão metropolitana. Os dados fundamentais devem abranger o desenvolvimento espacial, desenvolvimento econômico, habitação, transporte e desempenho ambiental.
- Dotar governos metropolitanos com poderes e responsabilidades próprios, com divisão clara de tarefas entre o governo metropolitano e os outros níveis de governos, de modo a evitar responsabilidades concorrentes. Políticas setoriais fundamentais a serem abordadas em escala metropolitana devem incluir o planejamento espacial e o uso da terra, infraestrutura de transporte e serviços fundamentais (água, lixo), proteção ambiental, desenvolvimento econômico, habitação, prevenção de riscos, etc. Para evitar a competição por responsabilidades e por recursos financeiros, mecanismos de cooperação efetiva devem ser buscados, particularmente com municípios e outros níveis intermediários de governo (por exemplo, regiões, estados e províncias).
- Estabelecer mecanismos de financiamento claramente definidos e confiáveis para empoderar a governança metropolitana e prevenir a competição entre municípios e outros níveis intermediários de governo. As autoridades metropolitanas devem receber maiores competências fiscais para mobilizar a riqueza potencial gerada nos respectivos territórios, sejam ganhos econômicos ou de propriedade (incluindo valor adicionado da terra) e mecanismos de equalização intrametropolitana.



- Considerar fundos metropolitanos específicos, arrecadados por impostos locais e por transferências de municípios e de outros níveis de governo (incluindo o governo central), para lidar com externalidades e que possam mobilizar investimentos de médio e de longo prazo. Isso melhorará a qualidade do crédito metropolitano e permitirá acesso a financiamento nacional e internacional, tanto público quanto privado, de modo a fazer grandes investimentos em infraestrutura e serviços.

5.5 Promover uma nova cultura de participação e de equidade

- Em âmbito nacional, criar ou acelerar o desenvolvimento de um marco regulatório efetivo para fomentar a participação de governos locais. Ele deve ser elaborado por uma plataforma de indivíduos e de organizações abrangente e inclusiva, que leve em consideração o contexto, a cultural e as práticas locais. Deve abordar questões como a participação, mecanismos operacionais, instrumentos de monitoramento, financiamento e quando os processos de participação devem ser aplicados.
- Incentivar líderes locais a manter uma cabeça aberta em relação a grupos vulneráveis e a estar abertos para o diálogo. Isso pode ser ampliado por meio de transparência, prestação de contas e de estratégias abrangentes de comunicação, assim como o acesso a documentos públicos, políticas de livre acesso a dados, audiências públicas e discussões públicas sobre projetos importantes em estágios iniciais. Este último é de particular importância em projetos nos quais se prevê interesses conflitantes.
- Garantir que a existência de movimentos e organizações autônomos da sociedade seja reconhecida e apoiada por autoridades locais e níveis mais altos de governo. Isso pode ser alcançado por meio de mecanismos como a alocação de uma porcentagem do orçamento local para movimentos da sociedade civil, apoio material, a provisão de espaço e de equipamento e o acesso à mídia e a outros meios facilitadores.
- Encorajar a experimentação com processos de participação direta inovadores, como o orçamento participativo, coprodução de serviços com organizações da sociedade civil e monitoramento baseado em comunidades.
- A participação deve tirar proveito de tecnologias digitais e da mídia social para informação, coleta de dados, comunicação e coordenação de várias atividades.
- Engajar organizações da sociedade civil, ONGs e academia no monitoramento e na avaliação de políticas e de projetos públicos, por meio, por exemplo, de observatórios e de boletins de cidadãos e de comunidades.





- Desenvolver mecanismos independentes para defender a posição dos moradores frente às autoridades locais e às empresas, particularmente para favelas e assentamentos informais. Encorajar a participação de mulheres no debate público, na administração e no processo decisório para o desenvolvimento urbano por meio de incentivos, campanhas, treinamento e maior reconhecimento público.

5.6 Fortalecer o desenvolvimento de capacidades para governança urbana

O desenvolvimento de capacidade deve acompanhar reformas na governança de modo a garantir que as mudanças sejam sustentáveis e que a implementação seja bem-sucedida:

- Criar uma aliança sistêmica de capacitação que permita diálogo estrutural entre governos nacional e local e parceiros (academia, ONGs), redes de governos locais e sociedade civil e, quando apropriado, cooperação internacional.
- Promover iniciativas de conscientização para demonstrar o valor adicionado do desenvolvimento de capacidades e as conexões entre desenvolvimento de capacidades e resultados mais amplos de políticas. Estratégias e programas para desenvolvimento de capacidades devem estar ancorados no contexto local. Abordagens setoriais para o treinamento tradicional devem envolver abordagens mais integradas que rompem o isolamento e permitem o pensamento estratégico e sistêmico. Estratégias de desenvolvimento de capacidade devem encorajar a experimentação e a inovação.
- Governos nacionais e locais devem definir programas de desenvolvimento de capacidade bem financiados para treinar seus oficiais e seus funcionários de modo a melhorar a qualidade da gestão urbana e apoiar uma abordagem colaborativa e integrada de governança.
- Programas de treinamento e iniciativas governamentais devem ser especificamente orientados para fortalecer as competências e as habilidades dos grupos mais marginalizados e mais vulneráveis da sociedade de modo a permitir a essas comunidades superar as causas de sua vulnerabilidade e exclusão.
- Eles também devem criar programas específicos de treinamento que abranjam as necessidades de participação da sociedade civil, de modo a melhorar a capacidade de líderes comunitários e de instituições públicas para estabelecer diálogo e para apoiar uma abordagem de parceria colaborativa. Associações do governo local devem ser reconhecidas [pela lei] como provedoras de desenvolvimento de capacidades e como instrumentos importantes para compartilhar conhecimento.
- Como condição prévia para esses esforços, é essencial garantir que as carreiras dos funcionários civis sejam recompensadas: reconhecimento financeiro e de reputação serão



essenciais. Iniciativas de desenvolvimento internacionais devem sempre incluir financiamento para treinamento e para a contínua construção de capacidade no âmbito local, para garantir a sustentabilidade desses programas.¹¹

- Esses programas devem basear em e ampliar a cooperação entre as cidades, os governos locais e a sociedade civil, tanto Norte-Sul quanto Sul-Sul, que, com apoio adequado, pode contribuir para programas de desenvolvimento de capacidades e apoio a aprendizagem entre pares que aprimore o papel dos agentes públicos (eleitos e não eleitos) no desenvolvimento territorial e urbano e que facilite a participação de grupos interessados.

5.7 Monitoramento e Dados

- Estabelecer sistemas regulares de monitoramento de políticas urbanas e territoriais em âmbito nacional e local, com o envolvimento de múltiplas partes interessadas e indicadores qualitativos e quantitativos acordados. Os sistemas de monitoramento se beneficiarão da coleta e da disponibilização de dados estatísticos e de estatística comparáveis.
- Governos em todos os níveis devem contribuir para a disponibilidade de dados de alta qualidade, atuais e confiáveis, com desagregação por renda, gênero, idade, raça, etnia, situação migratória e de necessidades especiais, com localização geográfica e com características relevantes para contextos nacionais.
- Fazer uso de muitas das metas e indicadores desenvolvidos pela Agenda 2030 (ODS), particularmente pelos objetivos 11 e 16, que podem contribuir para o desenvolvimento de indicadores básicos para a governança urbana. Além disso, deve ser definida uma base mais abrangente de indicadores, de modo que cada país possa adaptá-los a seus contextos e interesses particulares. O conjunto de indicadores deve evoluir e ser dinâmico.
- Criar mecanismos de comunicação que sejam parte de um ‘observatório nacional de políticas urbanas e territoriais’, com um comitê de direção conjunto com representantes dos governos nacional e local, academia, sociedade civil e setor privado, de modo a desenvolver um sistema nacional de comunicação apoiado pela elaboração regular de relatórios no âmbito da cidade, revisões entre pares, pesquisas de satisfação dos cidadãos ou boletins e monitoramento com base em comunidades.
- Estabelecer mecanismos efetivos de avaliação que podem ser usados como ferramenta para o desenvolvimento de capacidades, por meio da inclusão de atores relevantes que reflitam

¹¹ Segundo, por exemplo, foi articulado pela Agenda de Ação de Addis Abeba “ apoiar as cidades e autoridades locais de países em desenvolvimento, particularmente dos países menos desenvolvidos e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento, na implementação de infraestrutura resiliente e ambientalmente adequada, incluindo energia, transporte, água e saneamento e construções sustentáveis e resilientes que usem materiais locais.”





sobre e revisem coletivamente suas próprias práticas e que enriqueçam seus planos e suas ações por meio de avaliação formativa.

- Garantir o desenvolvimento e a implementação bem-sucedida de uma governança da era digital centrada no cidadão que explore continuamente as inovações tecnológicas. Isso requererá forte vontade política, liderança colaborativa e novos quadros institucionais, “incluindo uma política de TIC e estratégia de e-governo nacionais, bem como o fortalecer instituições e desenvolver as capacidades dos funcionários públicos”.
- Elaborar e estabelecer padrões para dados de acesso livre, compatibilidade, colaboração e interoperabilidade.
- Garantir um comprometimento com a governança urbana transparente, responsável, inclusiva e colaborativa, apoiada por capital humano adequado e uma robusta infraestrutura de TIC “feita sob medida”. As autoridades públicas devem se apropriar dos requisitos relativos à concepção, ao uso e ao monitoramento de ferramentas de governança de TIC.





6. CONCLUSÃO

Governança urbana e quadros institucionais adequados são a chave para o sucesso da Nova Agenda Urbana. Uma governança urbana bem-sucedida deverá ser democrática e inclusiva, deverá ter em mente o longo prazo, mas ser flexível e conseguir adaptar-se rapidamente. Deverá ser de escalas e de níveis múltiplos, capaz de adaptar-se a mudanças e de ser inovadora, ter visão de futuro, ser aberta a novas ideias e responder a transformações rápidas das paisagens urbanas (como, por exemplo, a metropolização, a periurbanização e o rápido crescimento urbano em países emergentes). A governança urbana bem-sucedida também precisa responder flexivelmente a mudanças na estrutura urbana econômica e social (como, por exemplo, novas pressões de uma era digital em constante modificação, economias crescentemente virtuais e deslocalizadas, elitização e fragmentação social, populações em processo de envelhecimento e ou grandes populações de jovens) e, por último, mas não menos importante, as incertezas globais (crescimento econômico desigual, crises econômicas e financeiras, o impacto da mudança climática e dos desastres naturais, etc.).

A nova governança urbana precisa responder claramente às novas demandas de cidadãos, de modo a abarcar o direto à cidade e criar arcabouços legais e institucionais facilitadores em diferentes níveis do governo. A nova governança urbana será, crescentemente, o resultado de um complexo e intrincado sistema de governança em múltiplos níveis e de múltiplas partes interessadas, baseado nas interações entre diferentes níveis de governo e entre cidadãos e uma grande variedade de atores não governamentais, incluindo o setor privado.

No âmbito nacional, um sistema robusto de governança em múltiplos níveis deverá ter: 1) políticas nacionais fortes para o desenvolvimento urbano e territorial, 2) processos efetivos de descentralização, bem como 3) instituições transparentes e responsáveis, apoiadas por arcabouços legais bons, coerentes e vinculantes.

No âmbito das cidades, governos locais fortes e capacitados são alavancas fundamentais para garantir governança inclusiva e sustentável e uma gestão da cidade responsável e transparente, com vibrante envolvimento das múltiplas partes interessadas para realizar direitos e oportunidades equânimes para todos. É no âmbito das cidades que o direto à cidade deve ser reconhecido como uma abordagem política transversal.

O primeiro pilar para a governança em múltiplos níveis é uma política urbana e territorial nacional que promova um forte sistema de cidades e um desenvolvimento territorial equilibrado. A inclusividade, a abertura e a construção de consenso que formam parte do processo de definição dessas políticas serão tão cruciais quanto os resultados. Serão o alicerce de um marco de trabalho mais cooperativo e coerente entre os diferentes níveis do governo e as principais partes interessadas. Esse processo irá promover uma mudança de paradigma, combinando abordagens de baixo para cima e de cima para baixo, com a finalidade de construir sinergias e complementariedades entre áreas metropolitanas, cidades intermediárias e pequenas vilas.

O segundo pilar fundamental para a governança em múltiplos níveis é o empoderamento de governos locais por meio do compartilhamento de poderes, capacidades e recursos. Os modelos de governança urbana para o século XXI devem incluir governos locais fortes e reconhecidos, com equipe de funcionários com mais autoridade e mais profissionalizados, promovendo abordagens mais holísticas e integradas para o desenvolvimento urbano. A cooperação intermunicipal, incluindo





aquela entre municípios urbanos e rurais, deve ser facilitada por meio de incentivos à criação de economias de escala e de integração. Autoridades locais devem também ser responsáveis pelo envolvimento ativo das partes locais interessadas, incluindo aquelas mais vulneráveis, no processo decisório local.

Na maioria dos países, as grandes aglomerações urbanas são motores do desenvolvimento nacional. Sistemas de governança metropolitana devem ser adaptados a contextos individuais e dotados de poderes e recursos apropriados. A governança de novos formatos urbanos – como, por exemplo, as megacidades, as regiões e corredores urbanos – será um dos maiores desafios.

Apesar do formato e do tamanho dos governos urbanos, é necessário tratar do acesso ao financiamento adequado. Competências e capacidades fiscais locais adequadas são necessárias para permitir que governos locais mobilizem a riqueza potencial gerada dentro de seus territórios para financiar a cidade. Como são parte de um arranjo de múltiplos níveis e do processo de descentralização, os governos centrais devem, também, assegurar (por meio do compartilhamento de impostos e de transferências) que mecanismos de equalização sejam instituídos para equilibrar a redistribuição de recursos nacionais entre o território. Eles devem apoiar o acesso de governos locais a empréstimos para investir em infraestrutura que irá moldar o futuro urbano e garantir o desenvolvimento nacional. Marcos regulatórios adequados e apoio técnico podem promover a corresponsabilidade e a coprodução de serviços e de infraestrutura entre os governos locais, o setor privado e as comunidades, por meio de parcerias inovadoras. Novas tecnologias também podem ser importantes meios para impulsionar a gestão da mudança urbana e para facilitar a participação. Em todos esses casos, as autoridades públicas devem ter a cabeça aberta para a necessidade de garantir acesso universal a serviços públicos e a proteção dos bens comuns (espaço público, água e meio ambiente).

O terceiro pilar de um sistema de governança justo e de múltiplos níveis é uma sociedade civil empoderada, bem organizada e respeitada, com a capacidade de ser uma parceira ativa e demandante em instituições públicas. Um marco regulatório efetivo para fomentar a participação deve ser desenvolvido em âmbito nacional e adotado por governos locais para sua prática diária. A existência de movimentos autônomos da sociedade civil e do setor privado deve ser reconhecida e apoiada por autoridades locais e níveis mais altos do governo, por meio, por exemplo, de financiamento e de outros meios. O envolvimento no processo decisório de mulheres, de jovens, da população urbana de baixa renda, de grupos minoritários e em desvantagem deve ser ampliado por meio de transparência, de prestação de contas e de estratégias de comunicação abrangentes.

Interfaces inovadoras, significativas, transparentes e responsáveis entre governos, sociedade civil e setor privado devem ser ainda mais desenvolvidas. A coprodução de serviços com organizações da sociedade civil deve ser encorajada, de modo a criar novas alternativas, particularmente nas áreas mais marginalizadas que possam enfrentar dificuldades em serem servidas por sistemas tradicionais.

A Nova Agenda Urbana irá requerer um amplo processo de desenvolvimento de capacidades, envolvendo governos nacionais e locais, a sociedade civil e o setor privado. Instituições nacionais e governos locais devem criar programas de capacitação bem financiados para apoiar processos transformadores de treinamento de funcionários públicos, bem como de líderes locais das organizações da sociedade civil. Uma aliança de capacitação que abranja todo o sistema entre governos nacional e local, parceiros (por exemplo, a academia e as ONGs), bem como as redes da





sociedade civil e as organizações internacionais serão cruciais para fomentar o desenvolvimento de capacidades.

Sistemas de monitoramento de políticas urbanas e territoriais por múltiplas partes interessadas, em âmbito nacional e local, só podem ser construídos se houver acordo sobre a definição de indicadores e a coleta de dados desagregados.

Em tempos de incerteza e de mudança, apenas a nova governança urbana, baseada nos valores e práticas discutidos neste documento, pode ajudar a “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.





REFERÊNCIAS

6, P., Leat, D., Seltzer, K. and Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, Nova Iorque, Palgrave.

Ahrend, R. Farchy E., Kaplanis, I., Lembcke A. (2014a), 'What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries', *OECD Regional Development Working Papers*, Paris, Publicações da OCDE.

Ahrend, R., Gamper, C. & Schumann, A. (2014b), 'The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations', *OECD Regional Development Working Papers*, Paris, Publicações da OCDE.

Andersson, M. (2015), *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, Discussion Paper, Bonn & Eschborn (Alemanha), ONU-Habitat – GIZ.

Ansell, C. and Gash, A. (2012), 'Collaborative Governance in Theory and Practice', *Journal of Public Administration Research*, 18, pp. 543-571.

Bahl, R., Linn, J. and Wetzel, D. (editors) (2013), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.

Benz, A. and Papadopoulos, Y. (editors) (2006), *Governance and Democracy. Comparing national, European and International Experiences*, Londres e Nova Iorque, Routledge.

Boniburini, I., Moretto, L., Smith, H., & Le Maire, J. (2013), 'The right to the city. The city as common good. Between social politics and urban planning', *Cahier de La Cambre N.8, La Lettre volée*.

Bradlow, B. (2015), 'Quiet Conflict: Institutional Change, Informal Settlement Upgrading, and Formalized Partnerships Between Local Authorities and Urban Social Movements in South Africa', in Herrle, P., Ley, A. & Fokdal, J. (editors) *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, Londres, Ashgate.

Burdett, R., Rode, P., Shankar, P. & Vahidy, S. (editors) (2014), *Governing Urban Futures*, Londres, LSE Cities, London School of Economics and Political Science (Escola de Economia e Ciência Política de Londres).

Campbell, T. (2012), *Beyond Smart Cities: How Cities Network, Learn and Innovate*, Nova Iorque, Earthscan.

Clark, G. & Moonen, T. (2013), *The Ten Traits of Globally Fluent Metro Areas: The International Edition*, Washington D.C., The Brookings Institution.

Cooke, B. & Kothari, U (2001), 'The Case for Participation as Tyranny', in Cooke, B. & Kothari, U. (editors) *Participation. The New Tyranny?*, Londres, Zed Books.





Curry, D. (2015), *Network Approaches to Multi-Level Governance. Structures, Relations and Understanding Between Levels*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan.

da Cruz, N.F., Marques, R. (2012). 'Mixed companies and local governance: no man can serve two masters', *Public Administration*, 90:3, pp. 737-758.

Dodson, J., Ali, J., Dalton, T. and Horne, R. (2015), *Consolidated Report of Regional National Urban Policies*, RMIT University.

Dunleavy, P. and Margetts, H. (2010), *The Second Wave of Digital Era Governance*, American Political Science Association Conference.

ESPON (2012), *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*, Luxembourg, ESPON & European Institute of Urban Affairs, Universidade Liverpool John Moores, 2012.

Comissão Europeia (2011), *Cities of Tomorrow: Challenges, visions, ways forward* [Disponível em português – *Cidades de Amanhã: Desafios, visões e Perspectivas*], Bruxelas, Comissão Europeia.

Rede Europeia de Conhecimento Urbano [EUKN - European Urban Knowledge Network](2015), *Challenges of Small and Medium-Sized Urban Areas (SMUAS), their Economic Growth Potential and Impact on Territorial Development in the European Union and Latvia*, Haia, EUKN.

Evans, B., Joas, M. Sundback, S. and Theobald, K. (2006), 'Governing local sustainability', *Journal of Environmental Planning and Management*, 49:6, pp. 849-867.

38

Farvacque-Vitkovic, C. & Kopanyi, M. (editors) (2014), *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, Washington, Banco Mundial.

Floater, G, Rode, P., Friedel, B. and Robert, A. (2014), *Steering Urban Growth: Governance, Policy and Finance. New Climate Economy Cities, Paper 02*, Londres, LSE Cities, London School of Economics and Political Science [Escola de Economia e Ciência Política de Londres].

Gaventa, J. (2004), 'Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities', in Hickey, S. and Mohan, G. (editors), *Participation: from Tyranny to Transformation?* Londres e Nova Iorque, Zed Books, pp. 25-41.

Governance Working Group of the International Institute of Administrative Sciences (1996), *Governance*, <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-define.html>

Grisel, M. & van de Waart, F. (editors) (2011), *Multi-level Urban Governance or the Art of Working Together*, Haia, EUKN.

Gurstein, P. & Angeles, L. C. (2007), *Learning Civil Societies: Shifting Contexts for Democratic Planning*, Toronto: Editora da Universidade de Toronto.





Hamilton, D.K. (2014), *Governing Metropolitan Areas: Growth and Change in a Networked Age*, Nova Iorque, Routledge.

Healey, P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, London, Macmillan. Healey, P. (2012), 'Re-enchanting democracy as a mode of governance', *Critical Policy Studies*, 6:1.

Heinelt, H., Getimis, P., Kafkalas, G., Smith, R., and Swyngedouw, E. (2002), *Participatory Governance in Multi- Level Context: Concepts and Experience*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Herrle, P., Fokdal, J., & Ley, A. (2012), 'New Urban Players in Africa and Asia: The Role of Grassroots Organizations', in H. Mieg & K. Töpfer (editors), *Institutional and Social Innovation for Sustainable Urban Development*, Nova Iorque, Routledge.

Herrle, P., Ley, A., & Fokdal, J. (editors) (2015), *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, Londres, Ashgate.

Herrle, P., Ley, A., & Nebel, S. (2014), *Innovative Measures of Community Based Monitoring as an Instrument for Inclusive Urban Development*, Working Paper, Eschborn, GIZ.

Hickey, S. and Mohan, G. (2004), 'Towards participation as transformation: critical themes and challenges', In Hickey, S. and Mohan, G. (editors), *Participation: from Tyranny to Transformation?* Londres e Nova Iorque, Zed Books, pp. 3-24.

Hooghe, L. and Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.

Hooghe, L. and Marks, G. (2003), 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance', *American Political Science Review*, 97:2, pp. 233-243.

Observatório Internacional de Democracia Participativa (2015), *Estudos e Pesquisa*.

<http://www.oidp.net/en/home/> [Disponível em português em:

http://www.oidp.net/pt/inicio/?action=detall&OIDP_content_ID=866&language=CA]

Jessop, B. (1998), 'The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development', *International Social Science Journal*, 50:155, pp. 29-45.

Kearns, A. and Paddison, R. (2000), 'New challenges for urban governance', *Urban Studies*, 37:5-6, pp. 845-850.

Kitchin, R. (2014), *The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and their Consequences*, Londres, Sage.

Levitas, R., et al. (2007), *The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion*, Social Exclusion Task Force, Londres, Cabinet Office.





Lorrain, D. (editor) (2011), *Governing Megacities in Emerging Countries*, Surrey, Ashgate.
Lovegrove, N. and Thomas, M. (2013), 'Triple-Strength Leadership', *Harvard Business Review*, September, <https://hbr.org/2013/09/triple-strength-leadership/ar/1>

LSE Cities (2015), *The Urban Age: Governance*, 2015 <https://urbanage.lsecities.net/>

LSE Cities, UN-Habitat, UCLG (2015), *The Urban Governance Survey - How Cities are governed. Building a global database for current models of urban governance* <https://urbangovernance.net/en/>.

Luxembourg Institute of Socio-economic Research (2015), *Opportunities of Cross-border Cooperation between Small and Medium Cities in Europe*, Luxembourg, LISER.

Margetts, H., and Dunleavy, P. (2013), 'The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web', *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 371:1987, pp.1-17.

Marks, G. (1993) 'Structural Policy and Multilevel Governance in the EC', in Cafruny, A. and Rosenthal, G. (Editors), *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and beyond*, Boulder: Lynne Rienner, e Harlow: Longman.

Meuleman, L. and Niestroy, I. (2015), 'Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work', *Sustainability*, 7:9, pp. 12295–12321.

Mosse, D. (2001), 'People's Knowledge', *Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development*, in Cooke, B. & Kothari, U. (editors) *Participation. The New Tyranny?* Nova Iorque, Zed Books.

Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. & González, S. (editors) (2010), *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*, Nova Iorque, Routledge.

Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] (2009), 'Multi-Level Regulatory Governance', *OECD Working Papers on Public Governance no 13*, Paris, Publicações da OCDE.

OCDE (2011), 'Governance of Public Policies in Decentralised Contexts, A Multilevel-Approach', *OECD Regional Development Working Papers 13*, Paris: Publicações da OCDE.

OCDE (2012), *Redefining "Urban", A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Paris, Publicações da OCDE.

OCDE (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance*, Paris, Publicações da OCDE.

OCDE (2013b), *Rural-Urban Partnerships, an integrated approach to economic development*, Paris, Publicações da OCDE.

OCDE (2015a), *Governing the City*, Paris, Publicações da OCDE.

OCDE (2015b), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, Paris,





Publicações da OCDE.

OCDE (2016), *Water Governance and Cities*, Paris, Publicações da OCDE.

Oström, E. (1996), 'Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development', *World Development*, 24, pp. 1073-1087.

Parkinson, M. (2005), *Urban Policy in Europe. Where have we been and where are we going?*, documento preparado pelo Projeto NODE sobre Governança Metropolitana Europeia para o Ministério Federal da Educação Austríaco, Science & Culture.

Parnell, S. and Oldfield, S. (editors) (2014), *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, Nova Iorque, Routledge.

Peters, G.B. (1998), 'Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination', *Public Administration*, 76:2, pp. 295-311.

Peters, G.B. and Pierre, J. (2012), 'Urban Governance', in John, P., Mossberger, K., and Clarke, S.E., (editors) *Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford, Editora da Universidade de Oxford.

Pierre, J. (1999), 'Models of urban governance: the institutional dimension of urban politics.' *Urban Affairs Review*, 34:3, pp. 372-396.

Roberts, B.H. (2014), *Managing Systems of Secondary Cities*, Brussels, Cities Alliance.

41

Rode, P. (2015), *Integrated governance as privileging key policy links: The case of strategic planning in London and Berlin*, LSE Cities Working Papers, Londres, London School of Economics and Political Science [Escola de Economia e de Ciência Política de Londres].

Rode, P., Wagner, J. Brown, R., Chandra, R., Sundaresan, J., Konstantinou, N., Tesfay, N. and Shankar, P. (2008), *Integrated City Making. Governance, Planning and Transport*, Urban Age Research Report, Londres, London School of Economics and Political Science [Escola de Economia e de Ciência Política de Londres].

Rydin, Y. (2010), *Governing for Sustainable Urban Development*, New York, Earthscan.

Salet, W. and Savini, F. (2015), 'The political governance of urban peripheries', *Environment and planning C: Government & policy*, 33:3, pp. 448-456.

Salet, W., Thornley, A., and Kreukels, A. (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Oxford, Spon Press.

Shack/Slum Dwellers International [SDI] (2015), <http://sdinet.org/>

Sorensen, A. and Okata, J. (2010), *Megacities: Urban Form, Governance, and Sustainability*, Berlim, Springer.





Stephenson, P. (2013) 'Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?', *Journal of European Public Policy*, 20:6, pp. 817-837.

Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, Nova Iorque, Palgrave.

Teschner, K. (2015), 'Urban Grassroots Movements and Agencies of Development Cooperation', in Herrle, P., Ley, A. & Fokdal, J. (editors) *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, Londres, Ashgate, pp. 125-142.

The Global Commission on the Economy and Climate (2014), *Better Growth, Better Climate, The New Climate Economy Report, The Synthesis Report*, Washington, New Climate Economy.

Townsend, A. (2014), *Smart Cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*, Nova Iorque, W.W. Norton & Co.

Transparência Internacional (2015), *Local Governance Integrity: Principles and Standards*, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_governance_integrity_principles_and_standards [20 de Fevereiro, 2016].

United Cities Local Government [UCLG] (2008), *Decentralisation and Local Democracy in the World, First Global Report*, Washington, Publicações do Banco Mundial.

UCLG (2011), *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, 2nd Global Report on Decentralisation and Local Democracy*, Cheltenham (Reino Unido) / Northampton (MA, Estados Unidos), Edward Elgar.

UCLG (2014a), *Basic Services for All in an Urbanizing World, Third Global Report on Local Democracy and Decentralization*, Ozon & Nova Iorque, Routledge.

UCLG (2014b), *Intermediary Cities, Building a New Urban Agenda*, Barcelona, United Cities and Local Governments.

Nações Unidas(2009), *Guidelines on Cooperation between the United Nations and the Private Sector*, Nova Iorque, Nações Unidas.

Nações Unidas(2014), *E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*, Nova Iorque, Nações Unidas.

Nações Unidas(2015a), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Nova Iorque, Nações Unidas.

Nações Unidas(2015b), *Addis Ababa Action Agenda*, Nova Iorque, Nações Unidas.

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, www.unep.org/greeneconomy





Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (2015), Adoption of the Paris Agreement [a Adoção do Acordo de Paris], Nova Iorque, Nações Unidas.

Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos [ONU-Habitat] (1996), The Istanbul Declaration on Human Settlements, Nova Iorque, Nações Unidas.

ONU-Habitat (2009), International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all [Diretrizes Internacionais sobre a Descentralização e o Acesso a Serviços Básicos para todos], Nairobi, ONU-Habitat.

ONU-Habitat (2015), Habitat III Issue Papers: Urban Governance [Documentos Temáticos da Habitat III: Governança Urbana], Nova Iorque, Nações Unidas.

van den Berg, L., Braun, E., and van der Meer, J. (1997), 'The organising capacity of metropolitan regions', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15:3, pp. 253-272.

Watson, V. (2015), 'Co-production and collaboration in planning - the difference,' *Planning Theory & Practice*, 15, pp. 62-76.

Westoby, P. And Dowling, G. (2013), *Theory and Practice of Dialogical Community Development: International Perspective*, Londres, Routledge, 2013.

Mulheres no Emprego Informal: Globalizando e Organizando [WIEGO – Women in Informal Employment: Globalising and Organising] (2015), <http://wiego.org/> [Disponível em português em: <http://wiego.org/portugues>]

Grupo Banco Mundial (2015), *Governança Metropolitana no Brasil: Subsídios para a Construção de uma Agenda e uma Estratégia*, Washington, Banco Mundial.





Notas de Fim de Página

-
- ⁱ Sorensen e Okata (2010).
- ⁱⁱ Transparência Internacional (2015).
- ⁱⁱⁱ Nações Unidas, 2009.
- ^{iv} da Cruz e Marques (2012).
- ^v Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2011); The Global Commission on the Economy and Climate (2014).
- ^{vi} Dunleavy e Margetts (2010).
- ^{vii} Burdett *et al.* (2014).
- ^{viii} Rode *et al.* (2008).
- ^{ix} United Cities e Local Governments [UCLG] (2014b).
- ^x Dodson *et al.* (2015).
- ^{xi} LSE Cities *et al.* (2015).
- ^{xii} Parnell e Oldfield (2014).
- ^{xiii} Salet e Savini (2015).
- ^{xiv} Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais, Divisão da População (2014).
- ^{xv} Andersson (2015).
- ^{xvi} Vide Rede Europeia de Conhecimento Urbano [EUKN] (2015).
- ^{xvii} Margetts e Dunleavy (2013).
- ^{xviii} Kitchin (2014); Townsend (2014)
- ^{xix} Transparência Internacional (2015).
- ^{xx} Meuleman and Niestroy (2015).
- ^{xxi} Stoker (1998).
- ^{xxii} 6 *et al.* (2002).
- ^{xxiii} Rode, P. (2015).
- ^{xxiv} Curry (2015).
- ^{xxv} Ibid.
- ^{xxvi} Evans *et al.* (2006); Floater *et al.* (2014); Rydin (2010).
- ^{xxvii} ESPON (2012); Roberts (2014).
- ^{xxviii} Hamilton, D.K. (2014); van den Berg *et al.* (1997).
- ^{xxix} Clark e Moonen (2013).
- ^{xxx} Salet *et al.* (2003).
- ^{xxxi} Grupo Banco Mundial (2015); OCDE (2015b), Ahrend *et al.* (2014b); Bahl *et al.* (2013).
- ^{xxxii} OCDE (2015a).
- ^{xxxiii} Meuleman e Niestroy (2015).
- ^{xxxiv} Cf. Women in Informal Employment: Globalising and Organising (2015), and Shack/Slum Dwellers International (2015).
- ^{xxxv} Dunleavy *et al.* (2005).
- ^{xxxvi} Sorensen e Okata (2010).





^{xxxvii} Parkinson (2005), p.15.

^{xxxviii} Transparência Internacional (2015).

^{xxxix} Nações Unidas (2009).

^{xi} da Cruz e Marques (2012).

^{xli} OCDE (2012).

^{xlii} Nações Unidas (2014), p.12.

Documento traduzido livremente por Veronica Fowler e Leonardo Bandarra, através da plataforma UNV online (www.onlinevolunteering.org). Revisão técnica gentilmente realizada por UNOPS Brasil. Coordenação Laura Collazos, ONU-Habitat/ROLAC.

