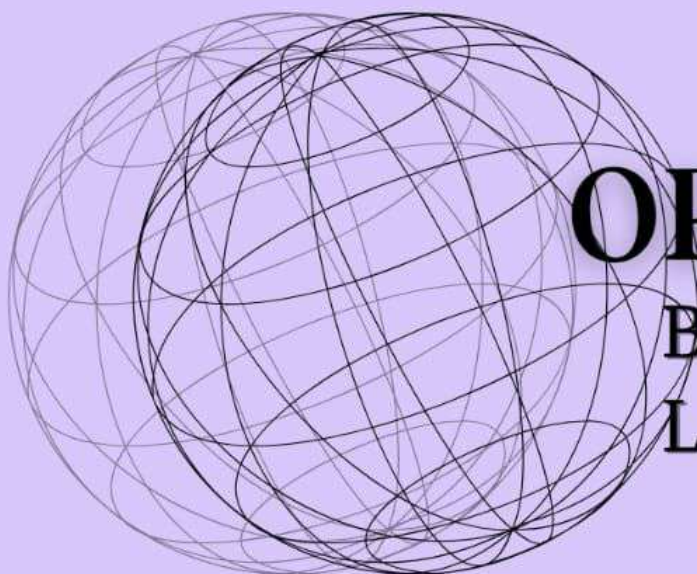




ORBIS

Boletim do
LEPEB-UFF



VOL.3 – Nº 10
SETEMBRO-DEZEMBRO/2025

ISSN: 2965-2235

Cidades na governança global: entre a emergência transnacional e os limites da institucionalização

*Miguel Vitor de Araújo Vieira **

Nas últimas décadas, as cidades vêm se consolidando como atores relevantes no cenário internacional, especialmente em função da crescente urbanização do planeta e da centralidade das questões urbanas nas grandes agendas globais. Essa presença cada vez mais notória das cidades em espaços de tomada de decisão internacional não é apenas simbólica ou retórica: trata-se de uma busca por influência efetiva em processos decisórios que afetam diretamente seus territórios e cidadanias. Contudo, esse protagonismo é ambíguo e está inserido em uma complexa disputa por poder, espaço e legitimidade, que envolve tanto o fortalecimento de redes cooperativas quanto os limites impostos pela arquitetura institucional do sistema internacional.

Losada (2018) ressalta que o reconhecimento das cidades no cenário global é fruto de um trabalho de décadas, que se intensificou com a formação de redes internacionais de cidades e suas estratégias de incidência. Segundo o autor, é consenso que parte significativa das agendas globais, como a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana, não será implementada de forma efetiva sem a participação ativa dos governos locais. Esse reconhecimento, no entanto, ainda é limitado. Apesar de sua crescente visibilidade, as cidades continuam ocupando uma posição de observadores nos espaços multilaterais, sem voto e sem poder real de decisão. Como destaca Losada (2018), elas atuam sobre marcos definidos pelos Estados nacionais, o que limita sua capacidade de influenciar decisivamente os rumos das agendas internacionais.

A obra coordenada por Losada e Abdullah (2019) aprofunda essa discussão ao analisar a reconfiguração de redes internacionais de cidades. Para os autores, o crescimento do número de redes e plataformas urbanas tem gerado uma dinâmica fragmentada e, por vezes de concorrência, o que compromete a coerência das estratégias de atuação internacional dos governos locais. Se, por um lado a multiplicação de redes indica uma maior diversificação de interesses e formas de inserção internacional, por outro, dificulta a construção de uma voz municipalista unificada capaz de disputar narrativas e influências nos espaços multilaterais. A participação de atores privados, como no caso da C40 ou das 100 Resilient Cities, também introduz novos elementos à equação, ao deslocar parte do controle da

agenda urbana para organismos não estatais, com lógicas de atuação nem sempre compatíveis com os valores democráticos e os interesses públicos locais.

Nesse contexto Marx (2006) contribui ao destacar o papel das cidades na articulação da relação entre o local e o global. Para ela, as cidades não apenas se adaptam aos processos da globalização, mas também passam a atuar como mediadoras, buscando influência tanto na dimensão econômica quanto na política do sistema internacional. Segundo a autora, essa atuação se dá por meio da formação de redes, da cooperação entre entes locais e da elaboração de estratégias como o marketing urbano, a diplomacia de cidades e a formulação de políticas públicas voltadas à atração de investimentos. No entanto, a autora alerta que essa inserção internacional pode gerar novas desigualdades, pois não todas as cidades têm as mesmas capacidades institucionais e recursos para disputar esse espaço global.

Por outro lado, a atuação de organismos internacionais tem sido determinante na formação de capacidades locais e na promoção de agendas urbanas transnacionais. O estudo de Dantas et al. (2024) sobre o Programa Cidades Emergentes e Sustentáveis (CES), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mostra como uma instituição financeira internacional pode influenciar diretamente a formulação e implementação de políticas urbanas em países como o Brasil. O CES, implementado em cidades como Goiânia, João Pessoa e Florianópolis, buscou fomentar o desenvolvimento urbano sustentável por meio de metodologias padronizadas e apoio técnico-financeiro. No entanto, os autores chamam atenção para o fato de que o programa foi implementado com frágil contextualização local, pouca avaliação de resultados e sem garantir continuidade ou apropriação plena por parte dos governos locais. Isso revela que a atuação internacional das cidades, ainda que impulsionada por redes e organismos, pode reproduzir relações assimétricas de poder e depender fortemente de agendas externas.

Ao mesmo tempo, observa-se que a atuação internacional das cidades não é apenas institucional. Como mostram Jean-Pierre Malé e Giovanni Allegretti (Losada e Abdullah, 2019), emerge também uma dimensão política e cidadã: frentes de cidades que se articulam em defesa de direitos e contra políticas nacionais excludentes, e redes que adotam a participação cidadã como eixo estruturante. Essas experiências demonstram que as cidades, além de atuarem como instâncias administrativas, podem se constituir como espaços de resistência e inovação democrática no sistema internacional. A incorporação da demodiversidade e da participação cidadã nas redes urbanas revela a potência das cidades como espaços

de construção de alternativas e como contraponto à lógica hierárquica dos Estados.

As cidades como atores transnacionais representam uma transformação significativa no campo das relações internacionais e da governança global contemporânea. Ainda que sua atuação seja marcada por contradições entre visibilidade e limitação institucional, entre cooperação e competição, entre protagonismo político e dependência de agendas externas. O futuro dessa atuação dependerá da capacidade de articulação entre redes, da institucionalização de mecanismos de participação efetiva nos espaços multilaterais e da construção de alianças com outros atores globais que compartilhem dos princípios da democracia, da sustentabilidade e da justiça social. Como sintetiza Losada (2018), a política deve estar no centro da ação internacional das cidades. Apenas com prioridades claras e com lideranças comprometidas é que será possível transcender a retórica e disputar os rumos das grandes transformações globais.

Essa ambiguidade entre protagonismo e fragilidade institucional torna-se mais aguda quando se examinam as assimetrias jurídico-financeiras que condicionam a inserção global das cidades. Conforme argumentam Eslava e Hill (2025), as cidades do Sul Global gozam de uma "personalidade jurídica internacional limítrofe": são convocadas a implementar agendas globais, mas sua participação se dá de forma subordinada a lógicas externas de financeirização e rating de crédito, o que frequentemente as leva a priorizar a confiança do investidor em detrimento de necessidades locais. Essa dinâmica, somada às barreiras institucionais apontadas por Haque et al. (2026) como o principal obstáculo global para o desenvolvimento urbano equitativo - notadamente a personalização da política e a descontinuidade administrativa - revela que a internacionalização das cidades pode reproduzir, em vez de superar, as assimetrias de poder e os ciclos de exclusão urbana.

Um aspecto que pode dificultar a consolidação da atuação internacional das cidades brasileiras é a dependência da figura do chefe do Executivo local. A personalização da política pública, característica marcante da administração urbana no Brasil, se traduz na instabilidade e fragmentação das ações no campo da cooperação internacional. Como mostra o estudo de Dantas et al. (2024), mesmo em programas amplamente financiados e com suporte técnico, como o Programa Cidades Emergentes e Sustentáveis (CES) do BID, os resultados práticos dependem fortemente do engajamento do prefeito em exercício. Em João Pessoa, por exemplo, o CES foi inicialmente recebido com entusiasmo e chegou a produzir diagnósticos e propostas de ação. No entanto, com a mudança de gestão, o programa perdeu

força e foi praticamente abandonado, sem institucionalização nem continuidade. Como destacam os autores a descontinuidade das administrações e a ausência de arranjos institucionais que garantam continuidade às ações urbanas comprometem a efetividade e a apropriação local dos programas internacionais (Dantas et al., 2024).

Para que as cidades brasileiras superem a atuação episódica e fortaleçam sua presença nas redes transnacionais, é necessário investir na construção de uma institucionalidade específica voltada à política externa local. Isso implica não apenas a criação de departamentos ou secretarias de relações internacionais nos municípios, mas também a valorização de carreiras técnicas, a articulação com universidades e centros de pesquisa locais e a consolidação de mecanismos de avaliação e continuidade intergestora. A experiência de cidades latino-americanas como Medellín e Buenos Aires, que institucionalizaram suas estratégias internacionais com equipes técnicas permanentes e articulação regional, pode servir de inspiração. No entanto, qualquer processo de institucionalização deve considerar as especificidades político-administrativas do federalismo brasileiro e dialogar com os múltiplos níveis de governo, evitando tanto a centralização excessiva quanto a fragmentação das ações internacionais subnacionais.

Além das reformas institucionais, é preciso avançar em uma reflexão sobre os valores que orientam a atuação internacional das cidades. A inserção das cidades brasileiras nos espaços de governança global deve estar vinculada à construção de agendas que priorizem a justiça territorial, a equidade urbana e a participação cidadã. O risco de uma internacionalização meramente pragmática, orientada apenas por interesses econômicos ou visibilidade externa, pode reproduzir lógicas excludentes e ampliar desigualdades urbanas. Nesse sentido, a demodiversidade surge como um horizonte possível, ao propor que os arranjos de governança urbana global valorizem a pluralidade de vozes, saberes e formas de organização política existentes nos territórios. Colocar a política, no sentido amplo de deliberação, disputa e representação de interesses, no centro da ação internacional das cidades é essencial para que essas se tornem, de fato, protagonistas legítimas e transformadoras na arena global.

Em síntese, reconhecer as cidades como atores transnacionais relevantes requer ir além da retórica da descentralização e encarar os desafios institucionais, políticos e normativos que envolvem sua atuação. A consolidação de uma política externa municipal brasileira depende da articulação entre profissionalização técnica,

estabilidade institucional e compromisso político com a construção de uma ordem urbana global mais democrática, inclusiva e participativa. Apostar nesse caminho é não apenas ampliar o alcance das cidades no cenário internacional, mas também disputar os sentidos da globalização em favor de um mundo mais justo, sustentável e plural.

Referências

DANTAS, A. C. et al. O Banco Interamericano de Desenvolvimento como promotor de ideias e políticas no Brasil: uma análise a partir do Programa Cidades Emergentes e Sustentáveis. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 9, n. 2, p. 153-186, 2024. Disponível em:

<https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/67927/41530>. Acesso em: 7 abr. 2026.

ESLAVA, L.; HILL, G. Global South cities: borderline international legal personality, financialised local governance and urban resistance. **International Journal of Law in Context**, Cambridge, 2025. Disponível em:

<https://www.cambridge.org/core/journals/international-journal-of-law-in-context/article/global-south-cities-borderline-international-legal-personality-financialised-local-governance-and-urban-resistance/027CEA5AEB157B879975F1D9DD4CC6B1>. Acesso em: 26 maio 2026.

HAQUE, M. N. et al. (In)justice in Smart Cities: Barriers and an Integrative Framework for Solution Pathways From a Global Perspective. **Sustainable Development**, Wiley, 2026. DOI: 10.1002/sd.70620. Disponível em: <https://napier-repository.worktribe.com/output/4911926/>. Acesso em: 26 maio 2026.

LOSADA, A. F. de. De la retórica a la política: ¿Pueden las ciudades ganar trascendencia en las agendas globales? **Opinión CIDOB**, n. 556, nov. 2018. 2 p. Disponível em: https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-08/556_OPINION_AGUSTI%20FERNANDEZ%20DE%20LOSADA_CAST.pdf. Acesso em: 8 abr. 2026.

LOSADA, A. F. de; ABDULLAH, H. (coord.). **Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades: retos y oportunidades**. Barcelona: CIDOB Edicions, 2019. Disponível em: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monogr

afias/repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades retos y o
portunidades. Acesso em: 5 abr. 2026.

MARX, V. Las ciudades en la globalización. **Arquiteturarevista**, v. 2, n. 1, 2006.

Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1936/193616282004.pdf>. Acesso
em: 5 abr. 2026.

*Doutorando e Mestre em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica de Minas
Gerais (PUC-MG). E-mail: miguelaraujovieira47@gmail.com