



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS V – MINISTRO ALCIDES CARNEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**MARIA ISABEL MEIRA CARTAXO FILGUEIRAS**

**ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA CIDADE  
DE SÃO PAULO NO PROGRAMA URB-AL:  
REDE 10 E A LUTA CONTRA A POBREZA  
URBANA**

**JOÃO PESSOA- PB  
2011**

**MARIA ISABEL MEIRA CARTAXO FILGUEIRAS**

**ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA CIDADE DE SÃO PAULO NO  
PROGRAMA URB-AL: REDE 10 E A LUTA CONTRA A POBREZA URBANA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, em cumprimento às exigências legais.

Orientadora: Professora Msc. Maria Cezilene Araújo de Moraes

JOÃO PESSOA- PB  
2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

F475a Filgueiras, Maria Isabel Meira Cartaxo.  
Atuação internacional da cidade de São Paulo no Programa  
URB-AL: Rede 10 luta contra Pobreza Urbana / Maria Isabel  
Meira Cartaxo Filgueiras. – 2011.  
78f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações  
Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de  
Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Curso de Relações  
Internacionais, 2011.

“Orientação: Profa. Ms. Maria Cezilene Araújo de Moraes,  
Curso de Relações Internacionais”.

1. Paradiplomacia – São Paulo. 2. Programa URB-AL. 3. Rede  
10. I. Título.

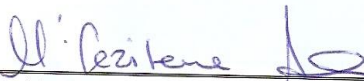
21. ed. CDD 327.2

**FOLHA DE DEFESA COM OS MEMBROS DA BANCA**

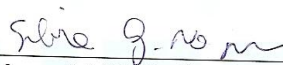
**ALUNO(A): MARIA ISABEL MEIRA CARTAXO FILGUEIRAS**  
**MATRÍCULA: 072521341**

***Atuação internacional da cidade de São Paulo no Programa URB-AL:  
Rede10 e a luta contra a Pobreza Urbana***


Monografia apresentada ao Curso de Relações  
Internacionais da Universidade Estadual da  
Paraíba.



Professor(a) Maria Cezilene Araújo de Moraes (Orientador(a)) - UEPB



Professor(a) Silvia Garcia Nogueira - UEPB



Professor(a) Gabriela Gonçalves Barbosa - UEPB

## DEDICATÓRIA

*Aos meus pais, Risaldo e Maria da Guia, pelo amor dedicado e o apoio integral, as minhas irmãs pelo companheirismo e amizade.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus e seus planos que são perfeitos. À minha família pela minha eterna gratidão. Aos meus pais pelo amor incondicional e o exemplo de vida, as minhas irmãs Ingrid e Isaura, meu sobrinho Gabriel Salvador, meus cunhados, pelo companheirismo, alegria, força e amizade que me ensinaram a ser uma pessoa mais feliz e leal.

À minha melhor amiga e prima Rafaela Meira, que Deus a tenha em sua companhia no paraíso. Minhas tias, Marileide e Marilene, e minha avó Nevinha, por todo o carinho dedicado a mim. Ao meu amigo-irmão, Raif Alves, pela sinceridade de sua amizade.

Ao meu namorado Luiz Filipe Aragão, que sempre esteve ao meu lado desde os tempos de escola, dividindo os momentos alegres com a sua presença. A sua família maravilhosa, minha sogra Robéria, e meus cunhados Gabriela e Rafael.

Em especial agradeço a minha professora orientadora, Maria Cezilene Araujo de Moraes pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia, pessoa pelo qual adquiri bastante apreço.

Aos meus professores, pela inspiração no amadurecimento dos meus conhecimentos e conceitos que me levaram a apreciar cada vez mais, meus estudos no decorrer de minha vida acadêmica. A estes, declaro a felicidade por ter compartilhado o convívio diário, apoio, a compreensão e a amizade.

Enfim, a todos os professores da UEPB do Curso de Relações Internacionais, em especial, Sílvia Nogueira (da qual tive a honra de ser sua monitora em sociologia, ainda no início do curso), Luiza Rosa Barbosa de Lima, Raquel Melo, Paulo Kuhlmann, Elias David Moralez, Cristina Pacheco, Dóris Sayago, Douglas Antônio, Gabriela Gonçalves, Julio César Cabrera Medina, Otavio Correia, que foram tão importantes no desenvolvimento desta monografia.

As minhas amigas de infância que estiveram comigo em tantos momentos, desde a escola a escolha do curso, em especial Mariana, Luiza, Kellyana, Débora, Vivian, Lorena e Jéssica. Aos amigos e colegas de classe, da turma 2007.1, em especial, Kynara Dantas, Maria Clotilde Sampaio, Maria Luiza Maroja e Laisa Espíndola Ronconi, pelos momentos de amizade e companheirismo. À secretária, Sandra, pelo convívio e pelo apoio constante aos alunos.

Quanto mais aumenta nosso conhecimento, mais  
evidente fica nossa ignorância. (John F. Kennedy)

## RESUMO

O presente trabalho pretende discutir acerca da atuação internacional da cidade de São Paulo, através da experiência extraída na coordenação do Programa de Cooperação URB-AL da Comissão Europeia. Frente às mudanças geradas no cenário internacional no período do pós guerra fria, os impactos da globalização, a interdependência e os processos de integração regional, configuram-se como elementos fundamentais para se entender a emergência da temática sobre a inserção de governos subnacionais no plano externo. Observa-se uma introdução de novos atores nas Relações Internacionais, e esta não está mais condicionada, exclusivamente, pela interação de atores estatais. Diante do atual contexto da globalização, a perspectiva de uma atuação mais participativa das cidades no cenário internacional é refletida por um maior interesse em desenvolver redes de cooperação horizontal descentralizada. No caso brasileiro, as iniciativas paradiplomáticas dos entes federados tem sido uma característica relevante a partir da década de noventa. A incapacidade do Estado em resolver de forma centralizada problemas tão específicos de suas localidades e o aumento da competição internacional, fez surgir à percepção dos gestores públicos, sobre a necessidade de se buscar novas alternativas para fomentar o desenvolvimento local. Desse modo, esta pesquisa visa analisar a ação da Prefeitura de São Paulo em conjunto com a Secretaria Municipal de Relações Internacionais, bem como as estratégias de inserção internacional em programas de Cooperação Descentralizada, em especial a coordenação da Rede 10: Luta contra a Pobreza Urbana (2002-2005).

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidade de São Paulo, Paradiplomacia, Programa URB-AL, REDE 10.



## ABSTRACT

This study aims to investigate about the international actions of the city of São Paulo, taken by the experience in coordinating the Cooperation Program URB-AL from the European Commission. Facing the changes generated in the international arena in post cold war, the impacts of globalization, interdependence and regional integration processes, appear as key elements to understanding the emergence of perspective of the inclusion of subnational governments and local authorities in the international politics. There is an introduction of new actors in international relations; this is no longer used exclusively by the interactions of state actors. Nowadays, the context of globalization, and the prospect of more horizontal networks of decentralized cooperation. In the case of Brazil initiatives of paradiplomacy of federal agencies has been an important feature and cause of high debates in early nineties. The State's inability to solve such problems in a centralized power, and manner specific to their locations and increased international competition, has given rise to the perception of public officials on the need to seek new alternatives to maximize local development. Plus, the study aims to analyze the actions of the city São Paulo in conjunction with the Municipal Secretary of International Relations, as well as strategies for international insertion in decentralized cooperation programs, particularly the coordination of the Network 10: Fight against Urban Poverty (2002- 2005).

**KEY- WORDS:** City of São Paulo, Paradiplomacy, and Urb-al Program Network 10.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>QUADRO 1-</b>	Formas de inserção internacional das cidades.....	31
<b>QUADRO 2-</b>	Principais tarefas da SMRI.....	45
<b>QUADRO 3 -</b>	Etapas para a incorporação de Tratado no caso brasileiro.....	48

## LISTA DE SIGLAS

AFEPA	Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAPTARE	Gabinete de Captação de Recurso e de Investimento
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CODESUL	Conselho para o Desenvolvimento Econômico do Sudoeste do Brasil
CRECENEA	Comunidade Regional do Nordeste da Argentina para o Comércio Exterior
FMCU	Federação Mundial de Cidades Unidas
ICLEI	Governos Locais pela Sustentabilidade
IULA	União Internacional de Autoridades Locais
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organizações não Governamentais
RI	Relações Internacionais
RPS	Rede de Proteção Social
SEAI	Secretaria Especial de Assuntos Internacionais
SMRI	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
UCCI	União de Cidades Capitais Ibero-americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento
URBIS	Feira e Congresso Internacional de Cidades

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>CAPÍTULO 1 - ATORES DA NOVA ORDEM GLOBAL</b> .....	16
1.1 A GLOBALIZAÇÃO E OS IMPACTOS À SOBERANIA DO ESTADO ...	19
1.2 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES.....	24
1.3 INTERDEPENDÊNCIA: REDES INTER- REGIONAL DE CIDADES .....	29
<b>CAPÍTULO 2 - ATUAÇÃO EXTERNA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS</b> .35	
2.1 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE A PARADIPLOMACIA .....	36
2.1.1 Atuação externa subnacional no Brasil: breve relato histórico .....	41
2.1.2 Questões legais: dilema da institucionalização da atividade paradiplomática....	46
2.1.3 O Ministério das Relações Exteriores e a Paradiplomacia.....	49
<b>CAPÍTULO 3 - O “PROTAGONISMO” INTERNACIONAL DA CIDADE DE SÃO PAULO</b> .....	54
3.1 A SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	55
3.1.1 A participação em Redes de Cidades .....	57
3.2 PROGRAMA URB-AL DE COOPERAÇÃO .....	59
3.2.1 Programa URB-AL e o combate à pobreza urbana .....	63
3.3 COORDENAÇÃO DA REDE 10 E OS RESULTADOS .....	65
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	71
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	75

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade analisar a atuação internacional de governos subnacionais através do fenômeno da Paradiplomacia, observando-se o papel exercido pelas cidades na condução de sua ação externa. O presente estudo propõe focar na atuação internacional da cidade de São Paulo na Rede Inter-Regional de Cidades URB-AL, verificando sua respectiva capacidade estratégica de reposicionamento frente às mudanças político-social do cenário internacional, que permitiu uma redefinição sobre o papel dos governos e da sociedade na condução de políticas públicas compartilhadas em nível inter-regional.

A temática sobre a inserção internacional de unidades subnacionais, não se encontra definida explicitamente como objeto de estudo das teorias das relações internacionais. Por ter sido compreendida em sua totalidade como um fenômeno relativamente recente, faz-se um esforço para enquadrar na literatura acadêmica, a perspectiva da atuação paradiplomática nas Reações Internacionais- RI's.

No campo literário das RI's, as teorias que mais se aproximam do debate são aquelas que incluam aspectos internos das unidades, bem como a influência de novos atores não estatais na política internacional, através de um resgate teórico percebe-se as contribuições das teorias, neoliberais, funcionalismo.

Desse modo o trabalho irá tratar das questões sobre a ação internacional de governos subnacionais segundo a abordagem neoinstitucionalista liberal e suas contribuições acerca dos mecanismos de cooperação e complementaridade dispostos na atualidade.

O aprofundamento dos processos da globalização fez surgir novos temas e atores que remodelaram as Relações Internacionais no pós-guerra fria. A temática sobre a inserção internacional das cidades emerge no campo de estudo das RI's, sobretudo, após os impactos causados dos processos de integração regional e a crescente interdependência causada pela globalização.

O crescimento perceptível da participação internacional de governos subnacionais pode ser entendido como a busca pelo desenvolvimento e a crescente competição internacional. Esta é uma tendência consolidada nos países desenvolvidos, e na atualidade vem se tornando uma alternativa para países em desenvolvimento. A atuação internacional de governos subnacionais encontra suporte através das possibilidades geradas pelo

compartilhamento de experiências locais em nível global, bem como os projetos de cooperação descentralizada via Redes Internacionais de Cidades, além de acesso à assistência técnica e fontes de financiamento para projetos de desenvolvimento por parte de Organizações Internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco mundial, respectivamente: BID e o BIRD.

O impacto oriundo das mudanças do cenário global fez com que as cidades passassem a buscar novas formas de se inserir num contexto internacional globalizado. A necessidade de inserção na nova ordem global se deparava com o desafio do aumento da competição internacional e o crescimento de fluxos de capital internacional, fragilizando a capacidade do Estado em resolver de modo centralizado problemas específicos de cada localidade.

Novos atores se inserem na ordem global. A emergência da globalização e os debates acerca da eliminação de fronteiras geográficas e a crescente interdependência propiciaram a difusão de questionamentos sobre a tradicional soberania estatal e seu enfraquecimento frente à globalização. Novos protagonistas internacionais se inserem no contexto atual, estes passam a questionar uma atuação mais ativa frente a interesses tão diversos, que não mais podem ser administrados centralizadamente pelo Estado.

Esses atores podem ser: organizações não governamentais, empresas multinacionais ou transnacionais, organizações internacionais, e governos locais. Novos desafios aos Estados Nacionais são introduzidos com as iniciativas dos entes federados em atuar no plano externo, aumentam-se o poder de pressão frente ao governo central na busca de maiores liberdade de ação na busca de atração de investimentos, demandas da sociedade civil mais participativa na busca de soluções para problemas locais, quase sempre derivados do contexto urbano.

A atuação internacional das cidades encontra respaldo pelo fato da responsabilidade da gestão municipal em propiciar a promoção de desenvolvimento local, sendo a atuação paradiplomática uma ferramenta atual, desenvolvida com o intuito de alcançar tais demandas. O envolvimento da sociedade civil, do empresariado, a vontade política e a percepção do gestor público em acreditar na capacidade do relacionamento internacional, bem como o apoio do governo central em articular as iniciativas de cooperação internacional empreendidas pelos governos subnacionais, se fazem como elementos fundamentais para a execução eficaz de tal instrumento.

Desse modo, é posto em destaque o impacto da atuação paradiplomática no contexto brasileiro. O presente trabalho fará uma breve análise histórica sobre o início da atividade paradiplomática no Brasil, bem como as ações tomadas pelo governo central em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores, os desafios legais para a atuação internacional das cidades, o respaldo dado pela Confederação Nacional de Municípios-CNM, na tentativa de administrar o crescente interesse dos entes federados em participar mais ativamente da esfera internacional.

Observa-se o crescente número de municípios brasileiros participando de Redes Internacionais de Cidades, com isso, uma nova categoria de cooperação internacional vem ganhando visibilidade.

Essa modalidade de cooperação será analisada por meio da Rede Inter-Regional de Cidades, através do Programa da Comissão Européia URB-AL, essas redes constituem-se como modelos de cooperação horizontal que proporcionam aos governos subnacionais maiores oportunidades de se compartilhar informações, conhecimento, além da criação de projetos de políticas públicas para se resolver problemas comuns aos membros.

Assim, as trocas de experiências em políticas urbanas garantem uma aproximação e sinergia entre os membros, de modo que, crescem as possibilidades de formação de acordos bilaterais e o intercâmbio de conhecimento entre os parceiros. Por fim, o trabalho se propõe a analisar a atuação da Prefeitura de São Paulo na coordenação do Programa de cooperação URB-AL uma proposta inovadora de cooperação internacional, enfatizando-se a REDE 10: A luta contra a pobreza urbana

A cidade acima mencionada mostrou no decorrer de suas iniciativas internacionais uma crescente busca por autonomia e liderança frente às ações internacionais das unidades subnacionais brasileiras. A análise terá como base o documento final da coordenação da REDE10 (2002-2005) e o Documento Base (2003), fornecida pela Prefeitura da Cidade de São Paulo, discutindo-se acerca do papel desempenhado pela cidade na atuação externa da Prefeitura de São Paulo destacando-se, pela assinatura de convênios e acordos internacionais, desenvolvimento de estratégias de divulgação de suas atividades, atração de investimentos e participação nas principais redes de cidades.

## CAPÍTULO 1 - ATORES DA NOVA ORDEM GLOBAL

O presente capítulo pretende analisar as mudanças ocorridas no pós guerra fria no que tange as questões acerca do papel desenvolvido pelo Estado, bem como a introdução de novos atores interagindo no cenário internacional. Assim, é traçado uma análise a cerca da possibilidade de contestação da soberania do Estado Nacional através da intensificação do fenômeno Paradiplomático.

Sobre a delimitação teórica de acordo com a temática observada no presente trabalho monográfico, irá tratar do assunto a partir da perspectiva neoliberal institucional. A emergência do fenômeno da Paradiplomacia nas Relações Internacionais, por ter sido introduzida num período recente da atualidade, não se encontra formalmente analisado em uma teoria em particular.

Esse tema pode ser entendido por meio de novas teorias que incluam a perspectiva das unidades como atores de relevância no cenário internacional. Teorias pós- modernas como, o construtivismo e a teoria critica, surgem no campo teórico das RI's como abordagens alternativas que visam desconstruir os paradigmas tradicionais, em especial a teoria realista clássica, que colocavam o Estado nacional como ator central e unitário, os realistas não atentavam para as dinâmicas domésticas e as características internas das unidades.

No estudo literário das RI's, nenhuma teoria em particular discute formalmente a questão paradiplomática. Assim, faz-se um esforço em enquadrar as principais contribuições teóricas de autores consagrados como Keohane e Nye (2001). De modo que, os neoinstitucionalistas liberais apontam as transformações do sistema internacional através da crescente interdependência e o surgimento de novos atores na política internacional.

A teoria neoliberal emerge como uma renovação do liberalismo clássico, porém com bases mais solidas. Os neoliberais passam a ressaltar a importância de temas antes desconsiderados na agenda política internacional. A valorização de temáticas sobre questões de *low politics* e sua crescente importância no período da guerra fria, abriu espaço para a disseminação de idéias sobre os impactos da interdependência e o transnacionalismo.



A inovação da agenda internacional, e a inserção de novos atores evidenciou temas como meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento econômico, bem como a introdução de novos atores participando das regras na política econômica internacional.

Desse modo questões de segurança antes priorizadas na agenda global, passam a dar cada vez mais espaço a assuntos econômicos, cooperação internacional e comércio. Portanto, de acordo com a perspectiva teórica neoliberal, Keohane destaca a interdependência complexa entre os Estados nacionais com ênfase na cooperação.

A consolidação de redes internacionais de cidades refletiu a necessidade de se atuar em conjunto frente à integração da economia mundial, e as possibilidades de se instituir cooperação descentralizada que desvincule-se da centralização de funções do poder do Estado. O desenvolvimento de redes internacionais de cooperação horizontal descentralizada demonstra o potencial verificado no compartilhamento de experiências, tendo em vista que em um mundo globalizado, problemas locais passam a ter uma dinâmica global.

O avanço das tecnologias, a comunicação, a intensificação dos processos transnacionais, o aumento do volume de comércio, proporcionaram mudanças significativas na estrutura do sistema internacional. A partir desses fatos podemos entender o movimento da interdependência complexa. Para Keohane e Nye a definição de interdependência “deve ser entendida como uma relação entre dois (ou mais) países na qual processos e decisões tomadas em cada um têm efeitos recíprocos, ou seja, atingem de alguma forma suas respectivas economias e sociedades” (*apud* NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 83).

Portanto, na nova configuração da política mundial, a observação de novos elementos como: a existência de múltiplos canais de negociação, a diversidade de atores, novos temas e agendas, foram fatores que a partir de uma perspectiva neoliberal e funcionalista, permitiu uma reflexão acerca da ação internacional de governos locais no plano mundial.

O atual processo de globalização foi capaz de promover um repensar sobre os limites das fronteiras nacionais através do crescente transnacionalismo. As sociedades nacionais encontram-se interligadas por meio do desenvolvimento tecnológico e a internet. Fronteiras territoriais são reavaliadas, assim como o papel centralizador do Estado. Desse modo verifica-se uma redefinição do papel dos governos e da sociedade com base nas dinâmicas globalizantes. Nesse sentido:

De acordo com Sarfati (2005, p.319), o processo de globalização desafia os paradigmas clássicos das relações internacionais, pois contribui majoritariamente para necessidade de reorganização de conceitos e diferenciações entre local, nacional e global e entre assuntos domésticos e internacional. Compreender o transnacionalismo como um fator crescente em todas as esferas e realizado por vários atores é de fato um desafio ao pensamento clássico, principalmente aquele que expressamente considera somente o estado-nação um ator relevante no cenário global. No caso local, de uma cidade, a globalização funciona como um catalisador, fazendo o global influenciar o local, assim como o local de molda dentro de perspectivas mais amplas, de acordo com a conjuntura global. (SARFATI *apud* SUGISAWA,2008,p.63)

Em vista disso, verificamos que na conjuntura atual, atores locais precisam enfrentar problemas decorrentes dos processos de globalização. Processos econômicos, políticos e sociais causam diferentes impactos, na qual: “A grande mobilidade do capital financeiro, chave do processo global de reestruturação econômica, obriga as localidades a estabelecerem relações de concorrência para atraírem setores produtivos”, conforme a análise de Yanéz (1997, p. 903)

A literatura atual das Relações Internacionais tem dedicado atenção especial na participação de novos atores no plano externo. Os Neo-institucionalistas liberais como Keohane e Joseph Nye apontam a participação de novos protagonistas, tendo em vista a crescente interdependência. Novos temas e agendas estão se incluindo na política internacional, esta não mais unicamente prioriza o Estado como ator central. Por conseguinte questões de segurança antes priorizadas na agenda passam a dar espaço a assuntos de *low politics*<sup>1</sup>. Esses novos atores podem ser agrupados de acordo com três áreas principais:

A área do capital (atores da economia global, incluindo corporações, sistema financeiro, associações empresarias, acionistas); a área da sociedade civil (indivíduos e organizações sociais não-governamentais); e a área do Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário, partidos políticos e instituições internacionais). Cada uma dessas áreas envolve, como é óbvio uma grande quantidade de grupos e subgrupos, representando múltiplos interesses. Há atores que se ramificam entre essas categorias. (DUPAS, 2005, p.27)

---

<sup>1</sup> Entendendo que *low politics* como temas considerados de menor importância pelos atores na política internacional, estes são sempre associados a assuntos ligados ao meio ambiente, direitos humanos, economia, desvinculando-se de questões de segurança e interesses estratégicos.

Esses novos atores visam se inserir, participando das regras proferindo alternativas que possibilitem uma inclusão mais ativa em assuntos internacionais. Novas questões emergem na agenda política no pós guerra fria, a emergência de temáticas sobre o meio ambiente, direitos humanos, inclusão social, combate à pobreza, passam a transpor os limites geográficos, tendo em vista que boa parte dessas problemáticas que são compartilhadas em nível global.

Ao se analisar os papéis dos atores não centrais nas relações internacionais percebemos que estes surgem com um relevante papel no cenário internacional contemporâneo, demonstrando a crescente interação entre empresas transnacionais, governos e entidades locais, organizações não governamentais e grupos locais, e a sociedade civil.

Dessa forma, é proposta uma análise sobre os impactos gerados pela introdução de novos atores adquirindo status de protagonistas internacionais. Dessa forma, Dupas (2005, p.27) analisa que “a autonomia dos Estados nacionais é, hoje, questionada ao mesmo tempo pelos atores econômicos e pela sociedade civil”.

Assim, faz-se necessário observar os reflexos da globalização para com o Estado, o aparecimento da ferramenta Paradiplomática e a inserção internacional das cidades através de redes de cooperação descentralizada. Não obstante, a inserção de novos atores domésticos não impacta na autonomia do Estado, é bem verdade que ao invés de autonomia (que repousam os entes federados componentes do Estado central) o Estado nacional tem sua soberania contestada pelas mudanças do cenário global, temática que será discutida posteriormente.

## 1.1 A GLOBALIZAÇÃO E OS IMPACTOS À SOBERANIA DO ESTADO

Com o avanço tecnológico as tradicionais barreiras entre os Estados passam a ser questionadas permitindo uma maior interação de novos atores (sociedade civil, empresas transnacionais, governos locais). Questões como a necessidade de atração de investimentos, a preocupação da sociedade civil com o bem-estar; interesse local e desenvolvimento têm possibilitado um aumento de poder de pressão frente ao governo nacional na busca de resolução de problemas locais.

Assim, através da autonomia que repousa os entes federados e a responsabilidade de promover desenvolvimento local, confere-se aos governos subnacionais<sup>2</sup> certa autoridade em tratar de temas específicos no tocante ao desenvolvimento e bem estar de sua sociedade. Com respeito aos reflexos do processo globalizante ao Estado, temos que:

Em funções de fatores como o aprofundamento do capitalismo liberal e a emergência da globalização, a soberania do Estado-Nação volta ao debate recheado de questionamento quanto a sua existência e efetividade. A simples conotação de aldeia global ou sociedade mundial vem embutida com um sentido de eliminação de fronteiras, de quebra da unidade singular. A globalização e o crescimento dos fluxos da capital internacional formam um conjunto de fatores e fatos que levam a descentralização do poder e conseqüentemente o enfraquecimento da soberania absoluta.(SUGISAWA, 2008, p.57)

O papel do Estado foi se modificando através das mudanças da Nova Ordem pós Guerra fria na qual os Estados deixaram de ser o único ator responsável pelo desenvolvimento. Frente aos processos provocados pela globalização, observou-se uma crescente integração de mercados e das sociedades nacionais. A Nova Ordem foi capaz limitar o papel do Estado, tendo em vista que a introdução de novos atores nas relações internacionais, passaram a ocupar lugar de destaque em questões político-econômicas na arena global.

A capacidade do Estado em ser um agente isolado estimulador do desenvolvimento é contestada pelo fato de que às mudanças em curso na atualidade e as dinâmicas do mercado mundial, na qual empresas transnacionais possuem cada vez mais papel privilegiado na definição de estratégias domésticas para a atração de investimentos, e influência externa participando ativamente de questões político-econômica da agenda internacional. Assim diante dos processos de liberação e da globalização, bem como a inserção de novos atores influentes na política global o papel do Estado nacional passa a ser redefinido. Os Estados não mais teriam condições de agir de modo decisivo no processo de desenvolvimento.

Na nova ordem global, a inserção de novos atores não estatais passam a questionar a supremacia nacional do Estado. Dentre os novos atores destacam-se as Organizações Não-Governamentais- ONGs, as Organizações Internacionais, as Empresas Multinacionais ou Transnacionais, as migrações, lobbies e até mesmo os governos locais ou subnacionais.

---

<sup>2</sup> No presente trabalho refiro-me à governos subnacionais como pessoas jurídicas de direito público interno, com o foco de estudo nos atores subnacionais brasileiros, a terminologia será utilizada para definir cidades e estados federados.

As tendências introduzidas pela globalização apresentam-se como novos desafios ao Estado, estes passam a orientar-se para uma adaptação, haja visto que atores como a sociedade civil, os governos subnacionais, passam a aumentar sua atuação e poder de pressão frente aos governos centrais. Nesse sentido: Nesse sentido:

Ao tratar do papel que esses atores desempenham, encontra-se um quadro de realinhamento e interdependência. É possível visualizar que a sociedade civil contemporânea passa por um reposicionamento principalmente pela atuação das ONGs que tem exercido um forte papel social de pressão frente á formulação de políticas públicas. A inserção internacional da sociedade civil via essas organizações são evidências da pluralidade global.(SUGISAWA, 2008, p.60)

Entendendo que a globalização proporciona uma reorientação do papel do Estado no cenário global e de seus governos subnacionais, ao passo que esses passaram a ser vistos como agentes do desenvolvimento econômico, é possível se considerar as cidades desempenhando papel relevante no cenário internacional. Vigevani (2005, p.14), atenta que essa preocupação ganha força pelo fato de que em um mundo interligado “o que acontece no plano local, regional ou no território repercute no mundo exterior e é profundamente influenciado por ele”.

No final do século XX, observamos que a economia mundial conseguiu tornar-se global com base na nova infra-estrutura, propiciada pelo avanço das tecnologias da informação e da comunicação. Com isso, o autor Manuel Castells (2007) faz uma análise sobre a economia global destacando sua capacidade organizacional, institucional e tecnológica de trabalhar em unidade, em tempo real ou escolhido e em escala planetária.

De acordo com o autor uma economia global é algo diferente, vem a ser uma economia com capacidade de funcionar como uma unidade em tempo real, em escala planetária. Nem tudo é global na economia, de fato, a maior parte da produção, do emprego e das empresas é, e continuará local e regional, pois a economia global não é uma economia planetária. Em outras palavras, a economia global não compreende todos os processos econômicos do planeta, não envolve todos os territórios e não inclui todas as atividades das pessoas, mesmo afetando a vida de toda a humanidade.

Sendo assim, tornam-se evidente que as atividades econômicas ocorrem no âmbito local, nas cidades, metrópoles que cada vez mais integram uma ordem globalizada economicamente. Porém, as problemáticas enfrentadas pelas localidades, no que fere as

políticas públicas, infra-estrutura, serviços, saúde, educação, não tiveram tempo suficiente e capacidade de reestruturação para enquadrar-se na dinâmica global.

A influência de questões internacionais no cotidiano das sociedades civis possibilitou um repensar acerca da atuação de governos subnacionais na vida externa. Boa parte da literatura observada verifica a eminência do tema sobre a inserção internacional de governos subnacionais como respostas às assimetrias geradas pela globalização, além da necessidade de reposicionamento frente às modificações em curso, assim Duchacek (1990) entende que:

A preocupação pelo *welfare* teria estimulado a tendência à adaptação de estados e municípios e sua busca no sentido de fazer política também em direção ao exterior. Assim, teria ocorrido um aumento da percepção de que as questões locais entrelaçam com o mundo externo, percepção esta que atinge parte da população viabilizando o suporte político e social para as ações governamentais.(DUCHACEK *apud* VIGEVANI, 2005, p.15).

Assim, a tendência vista na maioria dos países recai na concentração de ações ligadas à *low politics*, não interferindo na estratégia internacional do país. Conforme a análise de Vigevani (2005, p. 16) sobre Duchacek, estes não se relacionam “nem a temas da *high politics*, como estratégicos ou de segurança, e nem mesmo a opções econômicas de caráter geral.”

O que tem sido observado é a participação em questões sempre ligada a interesses locais e específicos. Temas prevaletentes na ação internacional mais frequentes se concentram no comércio, investimentos, convênios tecnológicos, turismos, cooperação técnica, meio ambiente. Mesmo não dispondo do status de ator de Direito Internacional Público as governos subnacionais participam com mais frequência de convênios e acordos internacionais.

Ainda que não tenham autonomia para negociar, assinar acordos ou se fazer representar; tais funções se mantêm como atributos específicos dos Estados nacionais. Assim, estados e municípios permanecem não sendo sujeitos do direito internacional público. Apesar disso, de *facto*, não de *jure*, participam de modalidades de cooperação internacional.(DUCHACEK *apud* VIGEVANI,2005,p.16)

Diante do processo de liberação econômica e a crescente interdependência, a realidade sobre os impactos dos processos da globalização ao Estado não podem ser desvinculados a questionamentos a cerca de sua soberania. No caso brasileiro, as inovações promovidas pela Constituição de 1988 representaram um acréscimo de atribuições

constitucionais aos estados e municípios, além de uma relativa autonomia administrativa para se solucionar demandas locais. Ao se questionar sobre a autonomia que repousam os entes federados em atuar mesmo que informalmente nas RI's, não estaria ela intimamente relacionada às estratégias de inserção internacional dessas unidades?

Desse modo, surgem possibilidades de se pensar a atuação de governos subnacionais no que tange o desenvolvimento e o planejamento de estratégias de inserção internacional.

O Estado nacional em seu modelo westphaliano, absorveu o monopólio legal e real da política externa. Podemos afirmar que este papel não está questionado mesmo agora, no início do século XXI. O que levou os governos subnacionais a buscarem relacionar-se com seus parceiros, em alguns casos mesmo com outros governos centrais, nos processos de integração regional ou internacional tem a ver com suas necessidades práticas. (VIGEVANI, 2005, p14)

Tendo como objeto de análise a participação de governos subnacionais no plano externo, verificamos que no Brasil o aprofundamento do debate sobre a Paradiplomacia dos entes federados ganha destaque maior na década de noventa. “As possibilidades e a capacidade descentralizada de interveniência internacional”, assim Vigevani (2005, p.12), destaca que nos demais países, esse instrumento tornou-se ferramenta alternativa para se equilibrar as assimetrias intensificadas e oriundas da globalização.

Portanto, entendemos que a introdução de novos atores na arena global não necessariamente vem a incapacitar o poder do Estado nacional em atuar em seu território. É importante entender esse fenômeno das Relações Internacionais como desafios pelo qual o Estado tem que se adaptar e continuar participando do cenário internacional frente ao dinamismo político-econômicos da atualidade.

O Estado ainda dispõe de certas funções fundamentais na orientação de políticas nacionais e externas. O Estado repousa-se como pessoa de Direito Internacional Público e como principal articulador de assuntos domésticos na esfera internacional. Porém este não mais atua isoladamente. O processo de centralização do poder nacional viabilizou um compartilhamento de competências.

No caso do Estado brasileiro, é marcante a intensificação de unidades subnacionais atuando no plano externo. Mesmo não possuindo autoridade legal para negociar ou se fazer representar em acordos formais, os governos locais continuam buscando operacionalizar o instrumento paradiplomático. De fato, Vigevani (2006, p.17) atenta que:

A marcante e a crescente presença dos níveis subnacionais no cenário externo vem sendo operada via contatos formais e informais com entidades públicas ou privadas estrangeiras, em algumas circunstâncias ultrapassando - sem contudo rompê-los abertamente - os limites aos quais cada entidade subnacional está constitucionalmente vinculada.

Para tanto, faz-se necessário analisar o contexto na qual surgiu a necessidade de se pensar a inserção internacional das cidades no atual processo global de crescente interdependência entre o ambiente doméstico e o internacional. De acordo com esse objetivo, o próximo tópico irá tratar da ação externa de atores locais no cenário global, através da redefinição dos papéis do governo subnacional na tentativa de gerar desenvolvimento econômico, social e urbano.

## 1.2 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES

Com o fim da ordem bipolar e a emergência de novos atores e canais de articulação, verificamos a crescente intensificação de governos subnacionais atuando no plano internacional na tentativa de se fomentar o desenvolvimento econômico e social local frente a uma crescente competitividade internacional. O surgimento de cidades globais imperando no sistema internacional contribuiu para um acréscimo de poder em certas localidades que passaram a atuar como fontes de influências e pólos de poder no cenário atual.

Diante da emergência da temática acerca da atuação internacional de unidades subnacionais nas Relações Internacionais, o presente tópico pretende analisar o reposicionamento estratégico das cidades frente ao processo de globalização. Sob essa perspectiva trava-se um conjunto de análises sobre os motivos que levaram à iniciação internacional desses atores locais, os limites legais e as potencialidades evidenciadas pelo fenômeno da Paradiplomacia.

A percepção do fato que as interferências externas no cotidiano das sociedades é algo que não se pode mais negar, abriu-se precedente para o aumento da atividade internacional das cidades a nível global. A relevância da presença internacional de governos subnacionais pode ser entendida pela necessidade de se realocar no cenário atual de forte competitividade internacional.



Em face do atual cenário internacional as cidades passaram a atuar de modo mais pró-ativo na consecução de seus interesses. Assim,

Dentro de uma visão simplificada, compreende-se que as cidades são associações de pessoas em um espaço físico, no qual convivem com interesses interligados [...] o poder público surge exatamente para mediar os interesses da sociedade, promovendo o equilíbrio social econômico” (SUGISAWA, 2008, p. 70)

A intensificação da participação de governos subnacionais no plano externo acaba que obrigando o Estado Nacional a se adaptar a uma nova realidade de compartilhamento de competências, criando a necessidade de se administrar e mediar de acordo com parâmetros jurídicos legais, as intenções internacionais de suas unidades.

Estes passam a requerer autonomia para conduzir políticas econômicas e sociais tendo em vista que os apelos da sociedade local são mais incisivos pelo fato do tamanho da dimensão do local versus nacional.

Estados e municípios cada vez mais vem articulando relações externas com o intuito de abrir espaço para o acesso à assistência técnica, atração de investimentos para o financiamento de projetos públicos. De modo que verificamos o crescente envolvimento de governos subnacionais em ativismos em questões econômicas, de gestão pública e competição para atração de investimentos.

Assim, cidades e estados estão constituindo, em sua estrutura administrativa, departamentos especializados, como assessorias e secretarias, para desenvolverem e implementarem, de forma qualificada, atividades visando estabelecer protocolos, acordos de cooperação técnica e intercâmbios de experiências em diversas áreas de políticas públicas com outras cidades e regiões do mundo, identificando linhas de financiamento para projetos de desenvolvimento econômico e social junto às agências bilaterais e multilaterais e integrando redes internacionais de cidades e regiões.( TREVAS, 2006, p. 31)

Alguns elementos podem ser destacados como responsáveis pela iniciação da inserção internacional das cidades por meio do atual processo de descentralização de competências. Sobre as motivações de participar diretamente na condução de políticas econômicas e sociais, Débora Prado, observa os seguintes elementos:

Dentre os principais fatores que influíram na atuação externa de municípios estão: a ) as dificuldades econômicas e financeiras tanto dos governos estaduais quanto municipais decorrentes do ajuste fiscal e da transferência de funções do governo federal; e b) os desafios apresentados às cidades no que se refere ao

enfrentamento de problemas relacionados ao desemprego e a informalidade, exclusão social, precarização das condições de moradia, concentração da produção e riqueza nas grandes metrópoles, competitividade intermunicipal ( busca por recursos) e aumento das desigualdades sociais ( CARVALHO, 2006; FERREIRA,2000 *apud* PRADO, 2007, p.3).

O estudo da globalização vem a questionar as estruturas clássicas da política mundial, antes focadas no estado-centrismo das Relações Internacionais. A interdependência possibilitou a propagação de problemas agora compartilhados através de uma dinâmica global. É segundo essa perspectiva, que as cidades começam a orientar suas ações, com maior visibilidade na década de noventa, com o intuito de se inserir estrategicamente no plano externo.

A percepção da necessidade de se buscar no plano internacional, possibilidades de crescimento e desenvolvimento econômico pode ser diretamente vinculada a busca de se alcançar interesses locais específicos. Ao que parece, no Brasil a tendência da atuação paradiplomática de unidades subnacionais, são direcionadas a questões pragmáticas que envolvem unicamente demandas locais. Contemplando essa idéia Michael Keating (2004) alega que a estratégia de inserção se dá conforme as motivações e as estruturas de oportunidade, para ele, a paradiplomacia é uma atividade muito mais específica e delimitada, além de ser revestida de uma lógica funcional.

Desse modo restringem-se as possibilidades de tensão entre as unidades e o Estado Nacional, atuando predominantemente em assuntos ligados à economia, turismo, comércio, meio ambiente, não afetando à política externa tradicional do País.

Como visto, a introdução de atores não estatais nas Relações Internacionais repercutiu significativas mudanças na estrutura tradicional do ambiente doméstico e o internacional. Mesmo não dispondo do status de pessoa jurídica de Direito Internacional Público, Sugisawa reflete que:

O direito internacional ainda não reconhece os governos subnacionais como sujeitos de direito internacional publico, sendo que esta denominação só é dada a entes dotados de soberania como os Estados nacionais e as Organizações Intergovernamentais. Obviamente, este fator dificulta a coordenação política das cidades que estão, juridicamente, em nível direto de dependência do Estado nacional (SUGISAWA, 2008, p. 80)

As cidades continuam a demonstrar interesse em participar do plano externo, seja por meio de acordos e convênios informais com organizações multilaterais, seja por

parcerias bilaterais e irmandades, ou, por intermédio de redes internacionais de cidades, categoria de cooperação descentralizada que vem ganhando bastante evidência na atualidade.

A vontade política dos gestores municipais é de suma importância para a continuidade das atividades paradiplomáticas, a capacidade de acreditar no potencial do relacionamento externo é combustível para uma atuação mais ativa na busca de incentivos para investimentos locais. Para Keating (2004, p. 63), “seus resultados dependem do entusiasmo dos participantes assim como de sua vontade de pô-los em prática<sup>3</sup>”, tradução nossa.

É importante observar que as principais atividades econômicas, encontram-se estabelecidas em certos países e cidades, na qual os principais serviços (consultoria, marketing, sistemas de informação) concentram-se em determinadas áreas que mais se desenvolveram na qualificação e na infra-estrutura para suportar a dinâmica da economia global.

Para tanto, é necessário salientar que o processo de globalização ao invés de gerar a homogeneização, leva conseqüentemente ao que chamamos de especialização e diferenciação, de modo que as principais atividades econômicas se concentram em algumas cidades. Frente às inovações da estrutura de produção e a concentração de serviços e gerencia da economia global, cria-se o que se denomina de megacidades. Sob essa perspectiva Fabiana Dessotti argumenta por meio da visão de Borja e Castells que:

As cidades não são consideradas megacidades pelo volume populacional, o tamanho é relevante, mas não é o único fator. As megacidades são os nós da economia global, “concentram as atividades de direção, produção e gestão do planeta, os centros de poder político, o controle dos meios de comunicação, a capacidade simbólica de criação e difusão de mensagens dominantes” (BORJA e CASTELLS, 1997 *apud* DESSOTTI, 2009, p. 6)

Sobre a temática da ação local no nível internacional, um importante aspecto da realidade globalizada e interdependente surge, na qual as cidades passam a buscar uma inserção mais competitiva na economia global para atrair empresas transnacionais e investimentos.

---

<sup>3</sup> Do original “Sus resultados dependen del entusiasmo de los participantes así como de su voluntad de ponerlas em practica”.

Os gestores subnacionais passam a estudar as capacidades, mobilizando diversos segmentos da sociedade local, desde o setor privado à sociedade civil. O processo de descentralização do poder estatal levou a uma redefinição da responsabilidade do governo local na defesa do desenvolvimento econômico, social e urbano.

A complexidade das relações internacionais, em alguns casos, mostra a ineficácia de uma excessiva centralização de poder do Estado central, abrindo espaço para mecanismos de descentralização e criando oportunidades de novos relacionamentos entre instâncias regionais e locais. [...] a descentralização não se dá necessariamente em desfavor do poder do Estado nacional, pelo contrário, pode contribuir mesmo ao favorecimento de sua maior eficácia, na medida em que são chamados novos atores sociais, políticos, administrativos, econômicos, a dela participarem, contribuindo para o fortalecimento da ação nacional ( VIGEVANI, *apud* PRADO, 2007, p. 3)

As novas configurações empreendidas pela globalização atentaram para uma maior preocupação com a questão local. Os gestores municipais engajaram-se em participar de iniciativas de cooperação horizontal descentralizada, medidas que favorecessem o desenvolvimento urbano e social. A participação em redes pode ser entendida como:

A colaboração entre um grupo de cidades regionalmente ou até internacionalmente, no caso de cooperação descentralizada, desenvolvida no âmbito de redes internacionais de cidades, podem criar novas oportunidades e potencializar os recursos disponíveis (DESSOTTI, 2009, p. 7)

A iniciativa desenvolvida no plano local para criar meios de atuar frente a um mundo interligado e altamente competitivo refletiu no aparecimento de sistemas burocráticos de coordenação da atividade internacional das unidades, como: associações, secretarias de assuntos internacionais, coordenação de missões internacionais em conjunto com o empresariado local via assessorias especializadas demonstram a demanda por participação externa. Analisando o papel das cidades como agentes estimuladores do desenvolvimento, Sugisawa defende que:

A criação de políticas públicas voltadas à promoção internacional da cidade no turismo, na indústria, nos aspectos sócio-culturais funciona como agentes de viabilização para que se estabeleçam contatos com cidades de diferentes países. A partir destes relacionamentos, oportunidades surgem nos mais diversos campos contribuindo para o desenvolvimento local da cidade” ( SUGISAWA, 2008, p. 75)

A Inovação na gestão pública local foi estabelecida por meio da criação de secretarias e assessorias de assuntos internacionais. Porém, cabe ressaltar que no Brasil a expressão dessas iniciativas não foi algo homogêneo, nem todos os estados e municípios desenvolveram um corpo burocrático especializado para tratar de assuntos internacionais, na verdade poucos se especializaram na área, numericamente com um pouco mais de 5.600 municípios<sup>4</sup> brasileiros apenas 142 possuem algum tipo de agência ou secretaria que atue nesse campo.

Desse modo o que prevalece é a descontinuidade de ações externas das cidades, que muito mais vai depender do apoio nacional na mediação dos interesses locais e da vontade política do administrador local.

Portanto no que se refere à importância internacional das cidades nas relações internacionais, Sugisawa (2008, p. 87) entende que “é por meio delas que a economia global é administrada, coordenada e planejada”. Consagram-se na atualidade como importantes gestores políticos e econômicos de articulação flexível, podendo ser reconhecidos como vetores da globalização e impulsores do desenvolvimento.

### 1.3 INTERDEPENDÊNCIA: REDES INTERNACIONAIS DE CIDADES

O advento de novos canais de articulação permitiu a inserção internacional de novos atores intensificados pelo processo de globalização atuando através de redes internacionais de cidades. Partindo desta premissa, o foco central da pesquisa foi compreender a atuação internacional através de redes, palco de formulação ou projetos comuns direcionados ao compartilhamento ou temas, cujos interesses são mútuos entre os parceiros, na qual os paradigmas herdados da globalização e o eventual processo de

---

<sup>4</sup> Sobre a existência de uma institucionalização das relações internacionais nos municípios, a CNM (2008), por meio da coletânea de gestão municipal 2009-2012, intitulada atuação internacional municipal, destaca o seguinte entendimento: “a existência de um corpo técnico especializado em associações de municípios poderá suprir esses dois pontos. Em primeiro lugar, esses especialistas auxiliariam a formação de um corpo técnico na própria prefeitura e, na seqüência, acompanhariam diretamente suas atividades. Em segundo lugar, como representante de um grupo de municípios, as associações possibilitam ganhos de escalas, diminuem custos da inserção internacional e representam um canal simplificado entre as ações locais e os esforços globais diante de outros atores, como os organismos internacionais e o governo federal, por exemplo. Em terceiro lugar, as associações permitem o desenvolvimento regional mais equitativo e integrado, priorizando projetos comuns desses municípios. Em quarto lugar, o formato de associação permite que recursos de diferentes instâncias possam ser direcionados por meio dessas entidades aos municípios, evitando trâmites burocráticos mais complexos”.

descentralização do poder estatal foram capazes de atribuir às redes a característica adaptável e flexível.

Levando-se em conta as articulações empreendidas pelos agentes locais, o presente trabalho pretende abordar Rede Inter-Regional do Programa de Cooperação URB-AL, voltada para América Latina e a Europa. As ações se desenvolvem por meio de atividades e projetos de cooperação entre as municipalidades, sempre voltadas para problemas específicos enfrentados pela localidade.

Elas surgem com uma clara tendência de descentralização, emergindo como um caminho para inserção internacional de governos locais. Estas são criadas a partir da identificação de objetivos e problemas comuns.

Para se entender a expansão das redes no sistema internacional faz-se necessário apresentarmos reflexões de enfoques teóricos que estudem as interações via formação de redes econômicas, políticas e sociais. Desse modo, utilizou-se como principal marco conceitual a abordagem de Castells (1999), suas contribuições para o estudo da globalização e o funcionamento em rede. Segundo Castells (1999), o surgimento de uma nova economia no fim do século XX e a revolução da tecnologia e de informação, foram elementos que contribuíram para a formação de uma nova estrutura social mediante uma rede global de conexões.

A formação de redes internacionais de cooperação pode ser entendida segundo a interpretação de Débora Prado sobre a análise de Castells e Borja, na qual:

As cidades e autoridades locais, multiplicando as relações bilaterais e multilaterais. A necessidade de operar em um contexto internacionalizado e globalizado levou ao estabelecimento de relações com outros centros urbanos, permitindo operações em estruturas para além de seus territórios. (CASTELLS e BORJA, 1997 apud PRADO, 2009, p.47)

As transformações no contexto Pós Guerra Fria com a intensificação de fluxos, permitiu um redirecionamento na participação das cidades, fazendo que estas passassem por um processo de reestruturação sócio-econômica diante da nova dinâmica da economia global. Questionamentos a cerca da centralidade de poder nas mãos do Estado nacional tocavam intensivamente na questão das dificuldades enfrentadas pelo Estado em assumir isoladamente as responsabilidades com as demandas locais.

Segundo Débora Prado (2009, p. 64), os mecanismos utilizados para a atuação das cidades no âmbito externo são:

**Quadro 1: formas de inserção internacional das cidades**

I- Constituição de associações de cidades e governos locais,	II- Estabelecimento de acordos bilaterais;
III- Programas de cooperação técnica internacional	IV- Programa de cidades irmãs;
V- Missões comerciais	VI- Redes internacionais de cidades

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Débora Prado (2009)

Na atualidade existem cerca de quinze redes internacionais de cidades nas quais estão: União Internacional de Autoridades Locais (IULA), Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU), e posteriormente em 2004 se fundem na Associação Mundial de Grandes Metrôpoles, para formar a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

A participação em Redes Internacionais de cidades foi o instrumento de atuação escolhida para esta pesquisa, podendo apresentar significativas distinções. Nas redes mundiais participam cidades de todos os continentes, o maior exemplo dessa categoria de rede é a CGLU- Cidades e Governos Locais Unidos que trabalham para alcançar objetivos e interesses através de cooperações entre o local e o internacional. As principais metas são a inclusão dos governos locais na agenda internacional, desenvolve o reconhecimento da CGLU como órgão de relevância na gerencia de questões locais no âmbito internacional.

Outra categoria de redes internacionais de cidades são as redes regionais. Estas redes se consolidaram por meio de processo de integração regional. Assim a formação de blocos da União Européia e o MERCOSUL, respectivamente, beneficiaram a formação de Eurocidades e Mercocidades, na qual o principal objetivo era constituir uma plataforma de comunicação e trocas de experiências. Focavam-se questões e dimensões social, econômica, ambiental e cultural, impulsionar convênios e serviços, desenvolver as potencialidades da localidade vinculadas ao crescimento e o progresso urbano das cidades.

Por último, como a proposta do trabalho é analisar a atuação internacional da cidade de São Paulo através do Programa de Cooperação URB-AL, o foco de análise de

atuação das cidades via a rede se realizará por meio da Constituição de Redes Inter-Regionais de cidades.

As Redes Inter-Regionais envolvem cidades localizadas em diferentes continentes ou regiões. Analisando a Rede Inter-Regional, o programa URB-AL é um exemplo dessa categoria que integra um programa de cooperação externa da Comissão Européia.

Com relação à participação de cidades América Latina em redes internacionais de cidades é possível ser entendida no cenário de reativação econômica posterior a década de oitenta, conhecido como a década perdida<sup>5</sup>. Alguns exemplos da atuação de cidades latino-americanas via redes temos as Mercocidades, a formação da União de Cidades e Capitais Iberoamericanas (UCCI), e sobre movimentos de associação municipais, ocorre posteriormente a difusão das duas grandes redes mundiais de cidades: Federação Mundial de Cidades Unidas- FMCU, e a União Internacional de Autoridades Locais- IULA. Essa medida gerou o nascimento de uma expressiva organização denominada “Cidades e Governos Locais Unidos” (CGLU).

O Programa URB-AL tem como objetivo o desenvolvimento de relações de parceria direta entre diversos agentes locais (entendendo-se as empresas locais, a sociedade civil, entidades públicas como atores locais que compõem a cidade como um todo), por intermédio de intercâmbio de informações, transferência de conhecimento e experiência, na tentativa de colaborar com o desenvolvimento sócio-econômico das localidades através do fortalecimento do mecanismo de cooperação entre os membros que integram a rede.

De acordo com a análise de Duchacek (1990), podemos incluir o Programa de Cooperação URB-AL na categoria de Paradiplomacia Transregional na qual governos subnacionais, não necessariamente vizinhos, compartilham proximidades geográficas, similaridades culturais, complementaridade econômica e recursos ambientais.

Esta foi estabelecida para aproximar as cidades em torno das trocas de experiências em políticas urbanas. Em 1995 foi criada pela comissão Européia na intenção de fornecer canais de acesso para o estabelecimento de relações duradouras entre cidades européias e latino-americanas.

De modo geral, a Comissão Européia se responsabilizava pela coordenação do programa e os membros implementavam os projetos. Os objetivos específicos eram impulsionar as capacidades de ação das localidades no desenvolvimento social, econômico

---

<sup>5</sup> A década perdida é uma referência à estagnação econômica vivida pela América Latina nos anos oitenta quando se verificou uma forte retração da produção industrial e um menor crescimento da economia como um todo.



e cultural, capacitar as estruturas das autoridades locais por meio de recursos humanos, fomentar parcerias e convênios com representantes da sociedade civil, potencializar as capacidades das pequenas e médias cidades em se relacionar internacionalmente, além de promover ações de “boas práticas” entre cidades européias e latino-americanas.

De sua criação em 1995, até a data da fase temática que se encontra a Rede 10 (2005), alvo da presente pesquisa, foram postas em prática duas fases do Programa URB-AL, giravam em torno da troca de experiência e execução de projetos dentro de diversas redes temáticas.

A I fase compreendeu o período de 1995-2000. Era composta por oito redes temáticas que reuniam as cidades em torno de assuntos de interesse comum. Algumas cidades eram escolhidas para coordenar as redes no período de três anos.

Durante a implementação da II fase do Programa, alguns objetivos gerais foram remodelados com a intenção de desenvolver laços diretos e duradouros entre as municipalidades no tocante a aplicação de melhores práticas em políticas urbanas. Durante a II fase do Programa, seis novas redes temáticas foram incluídas, agrupando-se o número máximo de 200 participantes.

Uma inserção externa mais coordenada, promovendo o fortalecimento da autonomia municipal, de modo que contribuem na promoção de soluções políticas e técnicas para uma maior eficiência na gestão pública do município.

Portanto, o modelo de cooperação horizontal via Redes de Cidades tem por principal meta fornecer aos gestores públicos oportunidades de desenvolvimento local. Esse modo de cooperação gera uma sinergia privilegiada entre os membros. Em termos de cooperação técnica e política, tal instrumento favorece perspectivas para ascensão das localidades na esfera internacional.

Bem como visto no início do capítulo, o processo da globalização promoveu em certa medida, uma descentralização do poder do Estado, porém tal fato não retira sua devida importância. A participação dos governos subnacionais, confere maior relevância de assuntos locais no cenário internacional, possibilitando o fortalecimento do país como um todo, haja vista que o sucesso político-econômico de suas unidades o completa.

Nesse sentido, as assimetrias e as desigualdades, reflexos da globalização, resultaram no crescente interesse das localidades em participar da vida internacional, gerando um constante desafio à soberania do Estado. Com o intuito de observar a atuação das unidades subnacionais via redes, percebe-se que tal alternativa sugere maior

acessibilidade na defesa e no incremento de interesses que tangem demandas específicas das localidades.

## **CAPÍTULO 2 - ATUAÇÃO EXTERNA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS**

O objetivo deste capítulo é refletir o fenômeno da Paradiplomacia, bem como as condições pelas quais esse instrumento de inserção internacional surgiu no contexto brasileiro. A abordagem será desenvolvida com a intenção de identificar nas teorias que versam sobre a atividade paradiplomática, os principais aspectos que ilustram a conformação desse fenômeno no Brasil.

Com relação às iniciativas externas de governos subnacionais brasileiros a grande questão se apresenta no fato de como se operacionalizar as iniciativas externas dos entes federados no que tange ao processo de descentralização de atribuições. Para isso, é feita uma análise sob a luz da Constituição de 1988, tratando-se da legalidade de ação dos estados e municípios brasileiros, tendo em vista o desafio que apresenta ao Estado nacional em compatibilizar e controlar as atividades internacionais de suas unidades.

Assim, ao que parece, o problema central que constrange os governos subnacionais brasileiros em atuar mais fortemente no cenário internacional estaria ligado às limitações legais de atuação externa dos entes federados restritos prioritariamente ao poder do Estado Nação.

Não obstante, o que se percebe é que mesmo com tantos constrangimentos legais acerca de sua participação externa, os governos subnacionais encontram-se intensificando sua agenda para o exterior, isso não os impede de manter contatos e criar convênios e acordos bilaterais com outros atores não centrais.

Desse modo, a questão subnacional constitui-se como elemento de suma importância para se entender as mudanças sofridas pelo Estado nacional, oriundas da globalização e dos processos de integração regional. Tal perspectiva representa uma possibilidade de atuação mais eficaz dos gestores públicos para solucionar demandas locais. Esse recurso surgiu como debate da literatura acadêmica evidenciando a tendência em que um mundo globalizado, as crescentes interações entre diversos atores não podem mais ser negadas.

Em face do exposto, os seguintes tópicos pretenderão observar breves resgates históricos sobre a participação dos governos subnacionais brasileiros na esfera internacional. Por fim, entram em análise as implicações e as iniciativas do governo federal em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores.

## 2.1 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE A PARADIPLOMACIA

Como visto anteriormente, as mudanças pelos quais o mundo passou nas duas últimas décadas no século XX possibilitou a emergência do debate acerca da atuação externa de governos subnacionais nas relações internacionais. Com intuito de compreender o desenvolvimento do campo de pesquisa acima mencionado, faz-se um esforço para absorver as principais contribuições teóricas de autores que versem sobre o fenômeno da Paradiplomacia.

No decorrer do século XX a eclosão das duas grandes guerras mundiais fez com que diplomacia se consolidasse como instrumento viável para a negociação e diálogo entre atores estatais. Na medida em que a utilização de recursos bélicos passaram a dar lugar ao diálogo diplomático, foi perceptível o certo controle de tensões que poderiam ainda durante a Guerra Fria eclodir em uma nova guerra entre a Rússia e os Estados Unidos.

Assim concebe-se à Diplomacia clássica a função originária de conduzir as relações entre os atores internacionais, que numa visão tradicional realista colocava a categoria de ator somente aos estados nacionais. No entanto, como já visto anteriormente na atualidade a inserção de novos atores não mais prioritariamente estatais promoveu uma modificação na dinâmica diplomática.

Ainda seguindo princípios herdados da diplomacia clássica, a diplomacia paralela passou a atuar como forma de inserção empreendida por atores não centrais, sendo um fenômeno cada vez mais atuante no cotidiano de diversas nações. De acordo com Duchacek (MORAIS, 2011, p.22):

Se por negociações diplomáticas, nós entendemos os processos pelos quais os governos relacionam seus interesses conflitantes a interesses comuns, não há de modo conceitual, nenhuma diferença real entre os objetivos da Paradiplomacia e os da Diplomacia tradicional: O objetivo é negociar e implementar um acordo baseado na reciprocidade condicional. Ambos os lados, apelam para um certo modo de comportamento futuro sob a condição de que o lado oposto irá agir de acordo com sua promessa. (Tradução Livre)

A literatura mostra que as ações internacionais de regiões e cidades vêm ganhando bastante destaque na atualidade. As pesquisas iniciais a respeito da Paradiplomacia

demonstravam o potencial desse novo instrumento que viabilizava a participação de atores não centrais nas RI's.

O crescente envolvimento internacional das unidades gerou nos acadêmicos a necessidade de observar através de ações concretas de atores subnacionais se relacionando com entidades públicas estrangeiras e organismos multilaterais, se desenvolvendo com ou sem o aval do governo central.

Com o incremento da participação internacional das unidades subnacionais, verificou-se no campo acadêmico o interesse de estudar tal fenômeno. Várias foram as terminologias para interpretar a paradiplomacia, termo primeiramente cunhado por Panayotis Soldatos (1990). No contexto literário brasileiro Rodrigues (2004) define a atuação externa subnacional com a terminologia de “política externa federativa”, destacando a perspectiva das unidades sobre o fenômeno.

No decorrer da década de oitenta vários estudos sobre a perspectiva de atuação subnacional na esfera externa passaram a indagar sobre o eventual potencial desses governos no que tange uma maior participação ativa na condução de política internacional. Assim autores como Soldatos (1990), Hocking (1993), Duchacek (1990), Keating (1998), buscaram compreender as causas estratégicas de inserção desses atores, bem como as tipologias do fenômeno.

Para Hocking (2004), diferentemente das pesquisas pioneiras de Soldatos e Duchacek (1990) na qual se concebiam uma abordagem transnacional da paradiplomacia sob o constante risco de tensões entre as esferas do governo central e o subnacional, o autor destaca a existência de uma crescente interação entre ambos. Dessa forma ao se utilizar da denominação da “diplomacia de múltiplas camadas” Hocking destaca a necessidade de se pensar essa atuação como um sistema, já que estes são unidades constitutivas do Estado.

A definição aqui adotada será conceituada a partir da concepção de Noé Conargo Prieto (2004, p.251), na qual:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua competência constitucional.

Uma questão freqüente no estudo da paradiplomacia reside na observação de uma constante sintonia nas abordagens que discutem a conformação de formas federadas de organização estatal com relação ao aparecimento da ferramenta paradiplomática. É evidente que as iniciativas internacionais subnacionais estarão sempre condicionadas às formas de organização do governo central.

Para Tullo Vigevanni (2010, p.208), em termos gerais pesquisas sobre a mobilização internacional de governos subnacionais “sugerem que um fator importante para a paradiplomacia é a existência de governos democráticos e, de preferência, sistemas federativos”. Segundo Tatiana Prazeres (2004), o sistema federalista trás consigo importantes implicações aos países com respeito ao plano externo, ademais atuação dos entes federados no âmbito internacional nem sempre é claramente definida já que boa parte dessas ações é realizada informalmente.

Nesse sentido Duchacek (1990) atenta que grande parte de sistemas de governos federados proíbem ou ao menos limitam severamente a atuação externa de seus entes federados. Porém, é observado que em algumas Constituições Federais são concedidas legalidade à atuação internacional de governos subnacionais na formulação da Política Externa.

Ao atentar para a atividade de política externa das unidades federadas, Soldatos (1990) argumenta que o fenômeno da crise do Estado Nação pode ser compreendido como uma determinante para o processo de surgimento da paradiplomacia. Para ele, o desencantamento para com o governo central no que tange a inabilidade de promover os interesses locais, leva os atores subnacionais a se envolverem nas relações internacionais.

Sobre a legalização da atividade internacional das unidades, alguns casos podem ser apontados através da normatização contemplada nas constituições, como por exemplo na Argentina (após uma ampla reforma constitucional em 1994, possibilitou às províncias a competência de celebrar tratados internacionais), na Suíça, a Federação Russa<sup>6</sup>, e a experiência alemã<sup>7</sup> dos *Lander* na formulação da política externa, e o Canadá<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Sobre a Federação russa Prieto (2004) atenta que em 1998, o governo central russo passou a reconhecer as atividades diplomáticas federativas permitindo que essas regiões mantivessem relações e acordos internacionais com base em suas próprias competências, com o intuito de reduzir as tensões étnicas no contexto pós-soviético.

<sup>7</sup> No caso da constituição alemã, Tatiana Prazeres (2004) verifica que as relações com governos estrangeiros devem ser dirigidos pelo governo central. No entanto, é importante considerar a importância dada aos *Lander* na participação da formulação de política externa. Assim no artigo n. 32.I parágrafo 2º determina que este

Desse modo, Ivo Duchacek (1990) argumenta que atividade de governos não centrais pressupõe relativo grau de autonomia jurídica em questões internas, e que na atualidade essa considerável autonomia passa a se estender para temas internacionais a partir da crescente conexão de dinâmicas políticas e econômicas compartilhadas globalmente.

Com base ao envolvimento internacional das unidades subnacionais, Brian Hocking (2004) atenta para a crescente interação entre as localidades. Nesse sentido ele verifica a emergência importância do regionalismo interno, retratando o sistema internacional sendo formado por uma “composição mista de atores”. Desse modo o atual sistema internacional acaba por sobrepor a visão focada nos Estados nacionais, das relações internacionais.

Tratando-se dos movimentos de interdependência entre diferentes atores no cenário mundial, assim como a ampliação da agenda política mundial, teóricos neo-institucionalistas liberais como Keohane e Nye (2001) contribuíram com o aporte teórico para entender a estrutura pelo qual foi possível se pensar a motivação internacional das entidades subnacionais em ampliar sua atuação para o exterior.

Sobre as bases para a consolidação do fenômeno, Hocking (2004), observa que:

A agenda cada vez mais ampla da política exterior e as distinções cada vez menores entre a política interna e a política externa. Não so as mudanças econômicas e tecnológicas ampliaram o espectro das questões que envolvem a política internacional, mas também as tradicionais distinções entre “alta e “baixa” política, além do pressuposto de que a primeira é representada exclusivamente por questões relativas à segurança militar, parecem estar bem distantes da realidade (HOCKING, 2004, p. 83)

Diretamente ligadas às discussões sobre a interdependência temos que os reflexos dos eventos internacionais e domésticos associados ao ambiente pós- Guerra Fria motivaram uma maior preocupação dos governos subnacionais com a esfera externa. Ainda

---

deva ser consultado antes da conclusão de um tratado que implique nas “ circunstancias especiais” da localidade. Ademais, no parágrafo 3º é permitido ao *Lander* em consonância com a vontade do governo central concluir tratados com “Estados estrangeiros no limite de suas competências legislativas”.

<sup>8</sup> Com relação ao Canadá, a literatura clássica da paradiplomacia se utilizou como principal fonte de experiência a atividade externa da província de Quebec e sua forte ligação tanto cultural e lingüística com a França, em diversos momentos essa relação promoveu constrangimentos e reações por parte do governo central canadense, devido atitudes muitas vezes de cunho separatista quebequense. Desse modo, é interessante lembrar a terminação da protodiplomacia definida por Duchacek (1990) usada para descrever iniciativas de governos não centrais com intenções claramente separatistas. Seguindo essa mesma perspectiva Soldatos(1990), considera o conceito de segmentação proposto no trabalho Ivo Duchacek(1990).

segundo a perspectiva de Hocking (2004) a globalização econômica foi um elemento que ajudou a redefinir a relação entre as localidades e sua conformação no cenário doméstico.

Conforme Michael Keating (2004), a emergência da paradiplomacia faz parte da própria ampliação dos assuntos internacionais. Ao pesquisar sobre as motivações pelos quais incentivam a saída das regiões ao estrangeiro ele percebe estreitos vínculos entre o governo subnacional e as empresas privadas como parte de um projeto político que visa fornecer autonomia funcional a região. Outra causa, seria desafiar a globalização aproveitando o potencial produtivo da localidade segundo as novas dinâmicas globais do capitalismo atual.

Nesse sentido, as regiões buscam explorar complementaridades entre empresas de pequeno e médio porte em diferentes lugares do mundo através da diversificação de canais facilitando a proliferação de contatos internacionais entre atores não centrais. Retomando as contribuições de Keating (2004) os resultados das ações subnacionais vão depender do entusiasmo e da percepção do potencial agregado a atividade externa das unidades.

Em outras palavras, Vigevani (2010) alerta que ao pensar o papel da vontade política dos gestores públicos locais, observa que:

A busca de ação internacional dá-se em alguma medida em razão dos problemas que se apresentam objetivamente, mas, como sugerem as análises construtivistas, também influem a percepção de mundo e os valores políticos de que estão imbuídos os atores políticos e os agentes econômicos (VIGEVANI, 2004, p. 218).

Com relação às conceituações da prática paradiplomática percebemos a riqueza presente nesse fenômeno. Entendendo algumas considerações proferidas no presente trabalho, temos o entendimento sobre a inserção internacional de unidades subnacionais segundo Maria Cezilene de Moraes, considerando que:

O ponto de convergência entre todas estas formas de atuação paradiplomática é a tendência de descentralização e compartilhamento de responsabilidades na condução da política externa dos Estados [...] todas tem como objetivo fundamental a articulação de políticas externas mais participativas que levem em conta as peculiaridades e necessidades regionais e locais (MORAIS, 2011, p. 25)

Em face ao exposto, temos que esta prática encontra-se inserida dentro de um contexto internacional descentralizado, com o objetivo maior de desenvolver as potencialidades locais sem que esta atuação prejudique a política nacional. Como o objeto do nosso estudo é o caso paradiplomático brasileiro, percebe-se a tendência mundial na



qual as práticas orientam a atuação em questões que tocam diretamente problemáticas das localidades, tendo em vista as diversas peculiaridades, a atuação internacional de governos subnacionais, afastando-se dos riscos de se promover tensão entre a esfera central e a não-central.

### 2.1.1 Atuação externa subnacional no Brasil: breve relato histórico

Devido à recente emergência da temática paradiplomática, os estudos sobre os efeitos e os benefícios ainda são incipientes no Brasil. Este tópico pretende analisar a situação de ausência de regulamentação da Paradiplomacia no Brasil, apresentando um breve relato histórico sobre as iniciativas subnacionais no decorrer da década de oitenta sob a égide do processo de redemocratização do país, iniciada através das eleições diretas dos governadores em 1982, bem como à luz da Constituição de 1988 sob uma perspectiva jurídico-constitucional.

A recorrente questão sobre a institucionalização do fenômeno no Brasil demonstra que as tentativas de reconhecimento subnacional no país continuam ser motivo de constante debate, pela falta de uma normatização legal da atuação. Mas ao que se observa, os estados e municípios brasileiros, apesar de todos os constrangimentos legais, continuam a atuar no plano internacional na busca de estabelecimento de acordos informais para a promoção de desenvolvimento local, cooperação internacional.

No Brasil, o fenômeno da Paradiplomacia seguiu as tendências mundiais de inserção de atores subnacionais no exterior. Vale lembrar que o nosso trabalho pretende destacar o papel das cidades adquirindo um forte protagonismo internacional, orientando-se em uma política externa comprometida, facilmente visível na esfera política, econômica, social, e cultural.

A paradiplomacia é, sobretudo, produto da dinâmica contemporânea, reflexo do aprofundamento da globalização. As modificações em curso geraram uma quebra da barreira tradicional entre o tempo e o espaço, a flexibilização das fronteiras caracterizadas por uma porosidade, propiciaram uma crescente interação entre vizinhos bem como busca por expansão de mercados.

A forma de interação dos agentes sociais passou por uma redefinição em grande parte do mundo. Dentro desta realidade, a clássica dicotomia entre local-global torna-se

cada vez mais inviável, uma vez que ambas as esferas passam por constantes interações e entre seus atores e as esferas políticas, sócias, e econômicas.

De modo que, com a nova ordem mundial pós-guerra fria e os impactos da globalização a natureza da soberania estatal vai sendo alterada frente a emergência da sociedade civil global que atravessa as fronteiras das nações que eram antigamente bem delimitadas. Como analisa Giddens (1999), na era da informação o território já não é tão importante aos estados-nações como antigamente, na verdade o conhecimento e as capacidades competitivas passam a superar os recursos naturais.

As cidades brasileiras estão cada vez mais envolvidas na prática de comércio exterior, na atividade turística, na participação de projetos de cooperação, integrando-se em redes, promovendo acordos e associações, assumindo responsabilidades diante da sociedade e da União, dentre outras atividades na esfera internacional.

Refletindo sobre as modificações do cenário internacional, Álvaro Chagas Castelo Branco (2007, p.56) considera que:

As alterações nos conceitos de fronteiras, causados pela abertura dos mercados, os incessantes fluxos migratórios mundiais, bem como a desconcentração, descentralização e regionalização do próprio Poder Público, acabaram por abrir um novo espaço nas relações internacionais, abalizado na própria concepção de democracia, e que reflete na intensificação da participação política e no desenvolvimento de adaptações e soluções para as especificidades dos atores não estatais.

Diante da irreversível globalização, os agentes subnacionais foram levados a promover iniciativas externas pontuais de cooperação. Sobre o surgimento da atividade paradiplomática no Brasil, segundo Gilberto Marcos Antônio Rodrigues (2004), o processo de redemocratização iniciado em 1982, com a eleição direta dos governadores, foi de suma importância ao dar início ao que ele chama de “política externa federativa”. Para ele, a atividade externa das unidades federadas brasileiras tem apresentado consideráveis aumentos

Apesar de nossa Constituição Federal considerar exclusiva a competência da União na condução da política externa nacional, através do Poder Executivo Federal, é visível o incremento da mobilização internacional das entidades federadas. Assim sendo, a Constituição da República de 1988, como já restou demonstrado, não institucionalizou a atividade da paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro.

No entanto, a consolidação do pacto federativo previsto na Constituição, possibilitou a conformação de algumas condições institucionais propícias para que os municípios e os estados federados motivassem-se em atividades paradiplomáticas. De fato, as experiências paradiplomáticas consolidadas no exterior, em especial as iniciativas externas das províncias argentinas repercutiram interesse nos entes federados brasileiros que já não mais poderiam ficar à margem do processo.

Sobre as motivações que explicam a ação internacional das unidades subnacionais brasileiras Débora Prado e Tullo Vigevani (2010), atentam que:

Pode-se afirmar que no caso brasileiro um razoável ativismo paradiplomático existe em razão da busca de maximização de interesses, inclusive políticos dos governantes. Há diferentes motivações: necessidades administrativas, políticas de desenvolvimento, interesse de grupos empresariais ou sociais, o fortalecimento da própria posição no cenário interno, todos os objetivos que não levaram a contraposição com as políticas do Estado nacional (PRADO e VIGEVANI, 2010, p. 27).

Ainda com respeito às motivações subnacionais brasileiras, João Vicente Lessa (*apud* PRADO e VIGEVANI, 2010, p. 29) alega que:

Os estímulos que permitem a ação no caso brasileiro, estão relacionados a elementos econômicos, políticos, culturais e sociais sendo que no plano econômico, o objetivo destes atores é o de “promover investimentos, ampliar mercados, alavancar negócios entre empresas, transferir ou absorver tecnologias e estimular o turismo”.

Os ativismos internacionais das cidades e estados brasileiros tiveram como experiências pioneiras a cidades do Rio de Janeiro e o estado do Rio Grande do Sul, estes criaram os primeiros organismos para tratar de assuntos internacionais em 1983 e 1987, respectivamente. Durante o governo de Pedro Simon (1979-1990), o Rio Grande do Sul assumiu importante protagonismo subnacional nos processos de integração regional, devido sua proximidade territorial com as províncias argentinas, o estado iniciou uma crescente relação com o país vizinho.

Sobre as iniciativas empreendidas pelos governos subnacionais supracitados, Maria Cezilene aponta que:

Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro marcam um momento de inflexão na Federação brasileira, pois a agenda internacional deixava de ser um assunto

restrito ao Executivo federal. Aos poucos, a União foi aceitando como legítimo que as unidades subnacionais defendessem seus interesses no exterior, sem abdicar do princípio da formulação centralizada da política externa. (MORAIS, 2011, p. 55).

Em virtude da relevância das unidades subnacionais no plano internacional podemos entender que o fato de estes atores não centrais adaptarem suas políticas com direção ao exterior residiria pela percepção que na atualidade questões locais se entrelaçam com a esfera internacional constantemente.

Dentro dessa perspectiva, a seguir, analisaremos as principais iniciativas do fenômeno no Brasil. A criação da Secretaria Especial de Assuntos internacionais- Seai, no governo de Pedro Simom em 1987, pensado em conjunto com o professor Ricardo Seintefus demonstrou a percepção do potencial avaliado nas relações subnacionais com atores não centrais.

Esta secretaria passou a se relacionar internacionalmente com outros organismos que agrupavam governos subnacionais, como por exemplo, o Codesul<sup>9</sup> (Conselho para o Desenvolvimento Econômico do Sudoeste do Brasil) e as províncias argentinas organizadas na Crecenea- litoral<sup>10</sup> (Comissão Regional do Nordeste da Argentina para o Comercio Exterior).

A mobilização de estados e municípios brasileiros, apesar de algumas resistências e limitações, no campo das relações exteriores tem exibido certa liberdade de investir na abertura de um órgão específico de relações internacionais. O estado de Pernambuco, por exemplo, possui um escritório de comercio no exterior em Lisboa.

Na região do sudeste as capitais que se destacam na institucionalização das relações internacionais são Belo Horizonte e São Paulo. A prefeitura de Belo Horizonte dispõe de uma Secretaria Adjunta de Relações Internacionais montada em 1998, cujo objetivo era estabelecer uma duradoura agenda de cooperação internacional. Esta secretaria conta com a interação entre universidades, associações, consulados, entidades publicas governamentais, e agências de turismo.

---

<sup>9</sup> No Codesul participam os estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e o Mato Grosso do Sul.

<sup>10</sup> Participam do Crecenea-litoral as seguintes províncias argentinas: Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé.

Com relação à relevante atuação da cidade de São Paulo, objeto de nosso trabalho monográfico, a necessidade de se analisar as relações internacionais da cidade é o foco desta pesquisa, na qual a cidade mencionada consolida-se como um importante exemplo das relações paradiplomáticas realizadas com sucesso no contexto brasileiro. A cidade acima mencionada, no decorrer da década 1990 participou de vários convênios e protocolos de intenções internacionais entre atores subnacionais.

No que diz a respeito de sua participação internacional em redes de internacionais de cidades, foco central do nosso trabalho, essa temática será discutida posteriormente, tendo em vista, sua exaustiva articulação internacional em redes e em acordos de financiamento por meio de organizações internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Sobre as tarefas realizadas pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais, em 2001, temos como objetivos principais:

**Quadro 2: Principais tarefas da Secretaria Municipal De Relações Internacionais**

1º	Assessorar o prefeito em contatos internacionais com entidades públicas e privadas
2º	Estabelecer relações de parcerias com organismos multilaterais, organizações não governamentais, processos de irmanamentos, etc.
3º	Fornecer suporte técnico aos órgãos de administração Direta e Indireta à Prefeitura de São Paulo, em seus contatos internacionais, com foco especial em projetos de cooperação descentralizada e financiamentos externos.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Thalita Sugisawa (2008).

Ainda referente às cidades brasileiras protagonistas de ações internacionais temos Porto Alegre, assim como São Paulo, participando de diversas redes internacionais de cidades através da administração de um órgão denominada CAPTARE<sup>11</sup>, responsável por dar suporte ao gabinete do prefeito na busca de cooperação técnica e compartilhamento de experiências na administração pública local.

---

<sup>11</sup> A sigla significa: Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos, que tem por função “servir de ponte entre os interesses das diversas secretarias da administração municipal na busca de cooperação técnica ou divulgação do trabalho realizado para fora do país” (SUGISAWA, 2008, p. 109)

## 2.1.2 O dilema da institucionalização da atividade paradiplomática no Brasil

A análise que se segue pretende discutir o dilema sobre a legalização da atividade internacional dos entes federados brasileiros. Com um forte traço centralizador sob a luz da constituição de 1988, que inseriu o federalismo como clausula pétrea, a grande questão é de como legalizar a atuação internacional sem ferir os limites constitucionais.

Utilizando-se da observação Tullo Vigevani (2010, p. 225), temos que:

Num estado federal a representação externa é atributo do governo nacional, portanto não é viável a caminho da alteração da Constituição para a descentralização da política internacional. Como dissemos os trabalhos acadêmicos mais relevantes no plano internacional, o *mainstream*, não sugerem a segmentação do poder do Estado nacional. Lembrando Kincaid (1990), a *constituint diplomacy* seria uma forma de fortalecer a ação exterior e na debitá-la.

A Constituição Federal de 1988 reflete o caráter centralizador, em seu Art. 21 ao decretar as competências da União. Tal dispositivo restringe à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. No Art. 84 cabe somente ao Presidente da República a legitimidade na representação externa do país. Com referencia a tradição centralizadora do ente central, Tatiana Prazeres aponta que:

O caráter centralizador da federação brasileira fez-se sentir também em matéria de condução de política externa. Neste particular, todas as constituições brasileiras, desde a adoção de federalismo, seguiram o mesmo padrão, atribuindo exclusivamente ao presidente da República o poder de celebração de compromissos internacionais (2004, p. 295)

Sobre a competência exclusiva de celebrar Tratados, o Brasil segue as premissas previstas na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969. Seguindo tal orientação, no ordenamento jurídico brasileiro as disposições de competência em política externa são de caráter exclusivo da União, possibilitando a este, prioritariamente, celebrar tratados e participar de organizações internacionais.

Equilíbrio nas relações federativas não foi reestruturado na Constituição de 1988, perpetuando a clássica concentração da esfera internacional no ente central. Não obstante, a constituição federal concebeu certa autonomia interna aos entes federados o que

foi imprescindível para uma maior motivação subnacional em participar para além das fronteiras nacionais.

No Brasil, para que o Tratado seja incorporado é necessária a vigência de quatro etapas. Antes da ratificação os direitos e obrigações presentes no tratado ficam restritos aos contratantes, pelo fato de ainda não terem sido incorporados efetivamente no ordenamento jurídico interno de cada país

### **Quadro 3: Etapas para a incorporação de Tratado no caso brasileiro**

<b>1º</b> negociações diplomáticas preliminares	<b>2º</b> assinatura pelo Poder Executivo
<b>3º</b> aprovação parlamentar	<b>4º</b> ratificação ou adesão do texto normativo

Fonte: elaborado pela autora com base em Castelo Branco (2007)

Correntes mais tradicionais entendem que somente os Estados, com a exceção das organizações internacionais, possuem o direito de celebrar tratados. De acordo com Castelo Branco sobre as percepções de José Francisco Rezek observa que:

Apenas as pessoas jurídicas de direito internacional público – os Estados soberanos e as organizações internacionais – são sujeitos de direito internacional. No entanto, o mesmo autor faz importante ressalva no sentido de não se tratar aí de uma “verdade eterna”, senão uma dedução segura daquilo que nos mostra a cena internacional contemporânea. Desse modo nos parece que apesar dos constrangimentos legais no ordenamento jurídico brasileiro a intensificação da demanda de atores subnacionais em atuar no plano externo tem crescido consideravelmente (CASTELO BRANCO, 2007, p. 52)

A possibilidade de entes federados participarem de tratados internacionais vai depender da previsão do direito interno, o que em alguns países já é algo consolidado demonstrando o potencial dos atores subnacionais em atuar nas relações internacionais. Assim, segundo Celso D. Albuquerque Mello sobre a disposição de atores não centrais em firmar acordos e tratados internacionais temos que:

O Direito Interno (Constituição) pode dar aos estados federados este direito, como ocorre na Suíça, na Alemanha Ocidental e na URSS. O governo federal no Brasil não será responsável se um Estado membro da federação concluir um acordo sem que ouvido o Poder Executivo Federal e nem seja aprovado pelo Senado. Os estados da federação norte-americana também podem concluir acordos, pelo menos é o que estabelece a Constituição, mas na prática jamais o

fizeram para não violar [o] 'treaty-making power' do governo federal ( MELO *apud* CASTELO BRANCO, 2007,p. 54)

No ordenamento jurídico brasileiro situação existente sobre a possibilidade dos entes federados em participar de acordos internacionais podem ser considerados quando dispõe celebrar acordos de financiamento sob o consentimento do Senado Federal. Sobre essa perspectiva Maria Cezilene Morais alerta que:

A única referência na Constituição Federal de 1988 a alguma atividade externa federada encontra-se presente no inciso V do Art. 52, que prevê a competência privativa do Senado para autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Desse artigo, desprende-se uma possível atuação externa conjugada dos nossos entes federativos, notadamente nas operações relativas à emissão, transmissão, pagamento ou resgate de títulos, nas operações de câmbio, de seguro e crédito. Essa possibilidade não implica, contudo, o estabelecimento de relações com Estados estrangeiros ou participação em relações internacionais – competência usufruída apenas pela União. (MORAIS, 2011, p. 60)

Segundo as disposições acima citadas, percebemos que as considerações a respeito da capacidade de celebrar tratados foram levadas a risca no contexto brasileiro, contudo os atuais movimentos empreendidos pelos atores subnacionais demonstram a insatisfação do modelo tradicional requerendo maior participação no mundo cada vez mais globalizado e interdependente.

Estes continuam entusiasmando suas atividades para o exterior, participando de redes internacionais de cidades, criando acordo e convênios com organismos multilaterais, relacionando-se com outros governos não centrais através de convênios, programas de irmanamentos fomentando uma parceria com o intuito de fortalecer a autonomia das localidades, dentre outras iniciativas.

Uma atuação indireta da diplomacia federativa possibilita as ações internacionais dos governos subnacionais, desde que estes não assumam compromisso e vínculo jurídico, já que esta competência não é válida. O não reconhecimento legal das atividades externas das unidades não invalida essa possibilidade.

Ao analisar uma atuação constitucionalmente viável das entidades federadas brasileiras, Prazeres (2004, p. 305), destaca a necessidade de se cogitar a hipótese de uma reforma constitucional aos moldes da reforma Argentina, por meio do reconhecimento e a legitimação das atividades externas das unidades.



Para ela, o aperfeiçoamento dos mecanismos de diplomacia federativa permitiria uma maior eficácia na consecução dos interesses das localidades frente ao ente central. Nesse sentido, “tal fortalecimento poderia ter, de início, duas vertentes: maior respaldo do Itamaraty aos próprios Escritórios de Representação, assim como maior atenção dos estados federados a estes”.

Como visto, diante da realidade e dos fatos que levaram a tendência de descentralização, o Brasil está concedendo mais abertura a participação das cidades. As unidades subnacionais passaram a estabelecer mais contatos e relacionamentos com outros atores internacionais. Porém, é válido ressaltar que essas ações se enquadram dentro do esquema que não desperte conflitos de competências estabelecidos constitucionalmente entre as esferas de poder.

A primeira tentativa de reconhecimento legal da atividade paradiplomática veio em 2005, porém não obteve êxito sendo o processo arquivado após a alegação de “inadmissibilidade”. Esta iniciativa se fez através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC 475/2005) do deputado André Costa. Esta sugeria a permissão às unidades federadas<sup>12</sup> a possibilidade de firmar vínculos jurídicos através da celebração de acordos e convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante a autorização prévia.

Sendo assim, “preserva-se o princípio constitucional da competência do Estado, sendo a ação subnacional resultante da delegação de responsabilidades” Vigevani (2010, p. 226). Desse modo, a diplomacia se insere no contexto brasileiro fomentando autonomia para as localidades, adequação legal para as iniciativas subnacionais, além da busca pelo equilíbrio das desigualdades existentes no sistema federativo brasileiro.

Para este renomado autor é bem provável que no Brasil as mudanças na governabilidade global ainda não foram bem compreendidas e interiorizadas no cenário nacional, prevalecendo ambigüidades sobre a teoria e a prática no que tange a complexidade das relações internas e internacionais.

### 2.1.3 O Ministério das Relações Exteriores e a Paradiplomacia

---

<sup>12</sup> Entendendo-se as unidades federadas através dos estados, distrito federal e municípios

A necessidade de se adaptar, no plano doméstico, ao aumento das conexões internacionais promovidas pelos entes federais, fez surgir no atual debate político brasileiro, a preocupação do governo central em observar as atuações externas das unidades para que estas não venham prejudicar as premissas clássicas da política exterior do país.

Como visto anteriormente, diversos são os fatores que motivam o engajamento político dos gestores públicos. Ainda que a atividade paradiplomática no Brasil tenha suas conformações seguindo as tendências internacionais, atuando em assuntos específicos e pontuais de suas localidades, o debate a cerca da atuação não legalizada questiona a necessidade do reconhecimento de tal prática.

No decorrer do trabalho, a perspectiva utilizada baseia-se na percepção de que as atividades externas das unidades subnacionais contribuem para o fortalecimento da ação nacional como um todo. De acordo com essa visão, argumenta-se que no caso brasileiro, os entes federados atuam internacionalmente com o objetivo de complementar o esforço governo nacional.

No que se refere à continuidade das ações externas das unidades, no Brasil, em geral, segue-se a tendência global caracterizada pela descontinuidade e baixa institucionalização. No que tange o envolvimento do Ministério das Relações Exteriores e a atividade paradiplomática, a intensificação da participação externa de governos não centrais no exterior gerou internamente debate a acerca da necessidade de se articular as intenções subnacionais, para que fosse reduzida possibilidade de desgaste e constrangimento do Estado nação, frente a atuações internacionais de seus federados.

A necessidade de se adaptar ao novo ambiente produzido pela intensificação das interações entre atores não estatais, fez com que em 1997 fosse criada a Assessoria das Relações Federativas do MRE, almejava-se responder às mobilizações internacionais das unidades, objetivando evitar situações de irregularidades de compromissos jurídicos<sup>13</sup> dos governos federados.

Novamente, em 2003 a reformulação da Assessoria mostrou a adaptação do Ministério, cuja necessidade se tornava cada vez mais sentida na articulação e no supervisionamento das ações internacionais de cidades e estados brasileiros. Naquele ano,

---

<sup>13</sup> Compromissos jurídicos que a estas unidades é vedada constitucionalmente, sendo as relações com outros governos subnacionais estrangeiros e entidades públicas internacionais feitas através de acordos e convênios informais entre as partes pactuantes.

constituiu a difusão de duas assessorias<sup>14</sup> não vinculadas anteriormente, em uma única que ficou conhecida como Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA).

Segundo Pereira (2004), essa assessoria representava a busca por diálogo, sendo este órgão catalisador das aspirações internacionais das unidades federadas, coordenado, assessorando negociações e viagens internacionais de dirigentes públicos no exterior.

Como destaca Vigevani (2010, p.216) “o crescimento da importância da participação acabou por afetar o MRE”. Essa percepção intensificou-se na medida em que os governos subnacionais brasileiros passaram a engajar-se cada vez mais na política externa.

Sobre as funções desempenhadas pela AFEPA no que fere as questões federativas e a atuação internacional dos mesmos, Cardoso (*apud* VIGEVANI, 2010, p. 215-216) entende que:

Seu objetivo consiste, exatamente, em coordenar e apoiar os governos subnacionais no processo de integração que se realiza não só no âmbito do Mercosul, mas como outros países também [...]. Ela foi criada exatamente em razão dessa nova e intensa participação dos governos subnacionais, estaduais e municipais, no processo de integração do Mercosul. Cada vez mais estes governos subnacionais participam na organização e na condução da política externa brasileira. A Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty foi instituída em julho de 1997, criada por determinação expressa do Presidente da República, e vinculada diretamente ao gabinete do ministro de Estado de Relações Exteriores, com a missão precípua de intermediar as relações entre o Itamaraty e os governos dos estados e municípios brasileiros com o objetivo de assessorá-los nas suas iniciativas externas, tratativas com governos estrangeiros e organismos internacionais. A assessoria tem por objetivo sistematizar e centralizar os contatos entre os governos estaduais e municipais e o Itamaraty, até então dispersos entre as várias áreas substantivas da Secretaria de Estado. Busca promover, além disso, a interlocução dos Estados e municípios com os escritórios regionais do Itamaraty no Brasil.

Ainda sobre essa temática Tatiana Prazeres (2004), alerta que as tendências paradiplomáticas no Brasil promoveram uma reestruturação do MRE, em razão da necessidade de intermediar as relações entre este e os governos subnacionais. De acordo com essa política de reorientação, o Ministério instalou alguns Escritórios de Representação<sup>15</sup> do Itamaraty em estados e regiões do território nacional.

---

<sup>14</sup> As assessorias unificadas foram: Assessoria das Relações Federativas e a Assessoria das Relações Parlamentares.

<sup>15</sup> O Ministério das Relações Exteriores possui os seguintes Escritórios de Representação: ERESC (Escritório de Representação do MRE em Santa Catarina); EREMA (Escritório de Representação do MRE na Região Norte- em Manaus); ERENE (Escritório de Representação do MRE NA Região Nordeste – situado

Conforme a autora supracitada, ao analisar o caso brasileiro por uma atuação constitucionalmente viável, os mecanismos de diplomacia federativa deveria alocar os interesses de toda a federação. O fortalecimento dessa diplomacia federada cabia a um maior respaldo do Itamaraty aos Escritórios de Representação, bem como um maior entendimento dos próprios entes federados acerca dos benefícios e as potencialidades geradas em uma atuação coordenada. Desse modo ela pontua alternativas que viabilizem a atividade internacional dos governos não centrais, Prazeres alerta que:

As alternativas pontuadas a fim de se viabilizar a atuação externa direta de alcance menos superficial parece girar em torno (i) da própria possibilidade de reforma constitucional que rompa o monopólio do Estado federal em matéria de atuação externa; (ii) da representação dos interesses das unidades federativas através dos mecanismos de diplomacia federativa, desenvolvidos pelo MRE; (iii) dos ajustes complementares assumidos pelo MRE, através dos quais se indique uma unidade federada como agente executor do referido ajuste; (iv) da possibilidade (ainda que meramente paliativa) de as unidades federadas se utilizarem de agentes privados como intermediários para assumirem compromissos de Direito Internacional Privado. (PRAZERES, 2004, p.309)

Em outras palavras, a paradiplomacia dos entes federados brasileiros depende muitas vezes do entusiasmo de grupos governantes, a vontade política de engajar-se em assuntos internacionais reside em uma preparação burocrática de incentivos a participação mais igualitária nos assuntos externos que, cotidianamente, interfere na vida local.

Sob essa ótica tem-se, internacionalização ativa das unidades subnacionais brasileiras com a interação entre os municípios através da CNM (Confederação Nacional de Municípios), entidade municipalista criada há mais de 30 anos. A CNM busca esse engajamento municipalista em nível nacional e internacional. Esta Confederação procura orientar os gestores públicos municipais sobre a necessidade de se considerar a política externa do país buscando, sempre, uma convergência com os fundamentos políticos nacionais. O órgão se propõe a ajudar as municipalidades no fomento da autonomia e no fortalecimento da representação nacional e mundial. Segundo Morais (2011, p. 72):

A Confederação considera que a inserção internacional dos Municípios é um mecanismo através do qual, as unidades subnacionais podem adquirir maior

---

em Recife); EREPAR (Escritório de Representação do MRE no Paraná); ERERIO (Escritório de Representação do MRE no Rio de Janeiro); ERESP (Escritório de Representação do MRE EM São Paulo); ERESUL (Escritório de Representação do MRE no Rio Grande do Sul); EREMINAS (Escritório de Representação do MRE em Minas Gerais).

autonomia e eficácia administrativa, contribuindo de maneira direta pro bem-estar de seus habitantes [...]. A CNM busca esse engajamento municipalista em nível nacional e internacional. Essa Confederação é responsável, em grande medida, por fomentar, capacitar, instrumentalizar e motivar os municípios brasileiros para a prática paradiplomática. Atuando com abrangência em todo território nacional, conta com mais de três mil municípios filiados, por meio de uma rede de assistência formada por 29 federações estaduais e cerca de 230 entidades microrregionais.

Nessa perspectiva, a Confederação considera a inserção internacional das municipalidades como fator chave no fomento do desenvolvimento local. Conforme a CNM (2011) sua missão visa lutar pelo fortalecimento da autonomia local e o movimento municipalista, contribuindo com soluções políticas e técnicas para excelência na gestão e qualidade de vida da população.

Dentre as principais atividades prestadas, se destacam: assistência político institucional e técnica aos municípios, desenvolvendo atividades dirigidas ao desenvolvimento tecnológico e social, estruturando e fortalecendo o Movimento Municipalista Brasileiro. Além destes mecanismos, a CNM utiliza-se de aplicativos e soluções para áreas específicas garantindo a qualidade das informações para auxiliar no processo da administração pública municipal.

Por fim, no estudo sobre a atuação internacional de governos subnacionais no Brasil, em especial, o respaldo dado pelo CNM à internacionalização das municipalidades, vemos que essa categoria de inserção externa não é algo tão inovador no país, ademais, os reflexos da globalização e os processos de integração regional foram situações catalisadoras de uma nova conformação para a ação externa dos governos não centrais brasileiros que ganharam *status* de protagonistas<sup>16</sup> internacionais relevantes. Estes ganharam cada vez mais destaque no debate político atual, demonstrando seu potencial, ampliando o poder local na conjuntura internacional globalizada

---

<sup>16</sup> Sobre o status de protagonista internacional temos o exemplo da atuação externa da cidade de São Paulo, esta cidade promoveu ao longo dos anos uma estratégia definida com o intuito de se posicionar internacionalmente no cenário político e econômico atual. Dentre suas principais atuações encontramos o forte engajamento em atuar através da participação em redes internacionais de cidades, bem como a promoção da visibilidade mundial da cidade, a fim de atrair investimentos para setores estratégicos, como também a participação política em organizações e missões internacionais.

### **CAPÍTULO 3 - A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA CIDADE DE SÃO PAULO**

A proposta do presente trabalho monográfico se desenvolveu no sentido de analisar o protagonismo internacional dos governos subnacionais brasileiros, com base na experiência de atuação externa da cidade de São Paulo. O modelo de inserção via ações em Redes, no contexto atual, mostra a necessidade de se buscar recursos externos para garantir um desenvolvimento econômico sustentável, fazendo com que estes projetassem suas atenções para o exterior.

Com visto anteriormente, as ações empreendidas pelos gestores públicos subnacionais procuravam projetar os interesses locais específicos, almejando obter resultados que tivessem impactos positivos na vida dos cidadãos, através de uma maior inclusão da sociedade. O peso crescente dos aspectos internacionais, na vida local, estimulou novas posturas políticas dos governantes.

Como o objetivo desta pesquisa foi analisar a atuação dos governos locais via o mecanismo da Paradiplomacia, o presente capítulo, trará considerações acerca da atuação internacional da cidade de São Paulo por meio da orientação prestada pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais.

Os próximos tópicos terão por base as ações internacionais desenvolvidas pela prefeitura Municipal, bem como sua participação no modelo de cooperação horizontal da Comissão Européia, através da observação da liderança paulistana, na condução dos projetos e na coordenação da Rede 10: Luta contra Pobreza Urbana.

A pesquisa analisará o desenvolvimento da atuação externa da cidade de São Paulo rumo às relações internacionais. Fundamentando-se na análise do documento final produzido pela prefeitura em conjunto com a secretaria especializada em assuntos internacionais<sup>17</sup>, considerando, a princípio, suas principais características e seu marco fundador.

Posteriormente serão identificados os resultados obtidos no âmbito da Urb-AI, voltadas para o desenvolvimento social, através do combate à pobreza e exclusão social, e a implementação de políticas públicas para a resolução de problemas oriundos do

---

<sup>17</sup> A secretaria mencionada é a Secretaria Municipal de Relações Internacionais, criada em 2001 através da aprovação da Lei nº 13.165 pela Câmara Municipal.

crescimento urbano desenfreado, temática trazida pela Rede10 coordenada pela prefeitura municipal de São Paulo.

A cidade de São Paulo sempre desafiou problemáticas digna de uma grande metrópole<sup>18</sup>. A proposta do programa de cooperação incentivou a aproximação com outras cidades, despertando uma nova forma de fazer política, utilizando-se de propostas inovadoras e destacando a liderança da cidade de São Paulo.

De acordo com José Serra<sup>19</sup> (2005, p.3), no Documento Final da Rede 10, destacou na carta de apresentação do Prefeito que a “cidade de São Paulo sempre esteve à frente do seu tempo, buscando na cooperação, a afirmação de um lugar de destaque no mundo”.

Assim, temos que a cidade acima mencionada, pleiteou seu lugar no cenário internacional. Conforme veremos a seguir, a atuação externa da Prefeitura de São Paulo tem protagonizado diversas participações em convênios e acordos internacionais, seja por meio da criação de estratégias de promoção da imagem da cidade, através da divulgação de suas atividades internas, seja pela atração de investimentos e sua participação nas principais redes<sup>20</sup> de cidades.

### 3.1 A SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Os processos da globalização e a aceleração dos fluxos internacionais de comércio redefiniram as políticas locais no contexto atual. Os gestores públicos passaram a assumir papéis estratégicos na articulação da cooperação descentralizada em nível global. De modo que a cidade de São Paulo posiciona-se em lugar de destaque no cenário doméstico e internacional.

---

<sup>18</sup> De acordo com o site da Prefeitura de SP (2011), esta cidade conta com mais de 11 milhões de habitantes, locomotiva econômica que participa em mais de 10% no PIB do Brasil. Ela concentra em seu território os principais centros de negócios e serviços onde estão 63% das multinacionais estabelecidas no Brasil, a sexta maior bolsa de valores e a segunda maior frota de helicópteros do mundo, os maiores bancos, agências de publicidade, etc. Esta consagrasse como o centro financeiro, comercial, tecnológico e logístico do Brasil e da América do Sul.

<sup>19</sup> Prefeito na época (2005) em que foram concluídos os trabalhos de coordenação na Rede 10, da cidade de São Paulo, finalizados e expostos o resultado através do documento final presente nesta pesquisa.

<sup>20</sup> Considerando as Redes de Cidades como modelos de cooperação horizontal, formuladas com a proposta de fornecer aos dirigentes públicos melhores oportunidades para que as cidades desenvolvam metas comuns. A categoria de cooperação horizontal busca promover o compartilhamento de experiências, através de cooperação técnica e política aos membros. Esta é caracterizada pelo elemento intergovernamental de seus participantes, na qual os atores envolvidos são exclusivamente governos locais.

De fato, São Paulo tem indiscutível destaque em suas relações diplomáticas, atua por meio de acordos bilaterais com diversos governos locais estrangeiros. Ator presente no cenário das políticas públicas locais, esta cidade engajou-se em programas de cooperação que propiciaram muitos projetos conjuntos, além do intercâmbio freqüente de experiências.

O papel desempenhado pela Secretaria<sup>21</sup> Municipal de Relações Internacionais-SMRI, criada em junho de 2001 pela Lei 13.165 faz-se como elemento de análise imprescindível para compreensão do protagonismo internacional da cidade de São Paulo.

Segundo a Secretaria (2011) supracitada, suas principais articulações reside na atuação em conjunto com as demais secretarias do governo municipal, implementado e coordenando assuntos de relações internacionais da Prefeitura. Por lei, as atribuições do SMRI enquadram o estabelecimento de contatos e parcerias com organismos internacionais variados. Desse modo, seguem suas competências:

I) assessorar o Prefeito em contatos internacionais com Governos e entidades públicas ou privadas; II) estabelecer e manter relações e parcerias com organismos multilaterais, organizações não governamentais internacionais, fundações, representantes diplomáticos, empresas internacionais, cidades-irmãs do Município de São Paulo, e outras entidades afins; III) fornecer suporte técnico aos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo em contatos internacionais, bem como no desenvolvimento e elaboração de convênios e projetos de cooperação internacional.

Foi com o suporte dado pela institucionalização<sup>22</sup> das relações internacionais que a cidade de São Paulo, viu já no início do século XXI, uma explosão de contatos internacionais com organismos multilaterais, redes internacionais de cidades, e relacionamentos bilaterais com outros governos subnacionais. Seu apoio no gerenciamento de assuntos internacionais tem o compromisso de incrementar o comércio exterior brasileiro, a partir de São Paulo, como também atrair novos investimentos externos para projetos internacionalmente competitivos desta verdadeira cidade global.

De acordo com a secretaria, desde o momento inicial de suas atividades, a SMRI (2011) multiplicou as relações de São Paulo com o mundo; participou da assinatura de importantes acordos de financiamento a fundo perdido e de investimentos com instituições tais como o Banco Mundial, a Habitat/ONU, o Banco Interamericano de Desenvolvimento

---

<sup>21</sup> Antes da criação da secretaria órgão institucionalizado para cuidar das relações internacionais da cidade eram prestadas pela Assessoria de Relações Internacionais, criada em 1989, no governo de Luiza Erundina.

<sup>22</sup> No entendimento de que a institucionalização das relações internacionais da cidade de São Paulo é fruto da instrumentalização da ferramenta paradiplomática promovida pela SMRI.



(BIRD) e a União Européia<sup>23</sup>, além de convênios de cooperação bilateral com outras cidades e países.

Com o intuito de promover a visibilidade internacional da cidade, através da promoção da imagem de uma cidade global, o SMRI coordenou a apresentação de grandes eventos internacionais, atraídos para São Paulo, como por exemplo, a XI UNCTAD em junho de 2004, a primeira Conferência da ONU na cidade, e o Primeiro Bureau Executivo de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). A Secretaria organizou as três edições (2001-2004) da Feira e Congresso Internacional de Cidades (URBIS<sup>24</sup>), que trouxe especialistas de mais de 200 cidades intercambiando experiências.

O papel estratégico do SMRI na estimulação da internacionalização de contatos entre governos locais consiste em assessorar, por meio de um aparato técnico necessário, o desenvolvimento dessas atividades, refletido na crescente vontade política da cidade em participar ativamente nas principais redes internacionais. Com relação às missões internacionais dos administradores públicos e assessoramento ao Prefeito, Mauricio Fronzaglia (2005) destaca o importante papel das viagens e missões internacionais dos administradores públicos, como um eficaz canal de inserção da cidade, estes mecanismos fortalecem laços de cooperação entre os governos locais criando possibilidades de acordos em diversas áreas de interesses, como: econômico, cultural, turístico, técnico, etc.

De fato, no contexto atual interligado, amplia-se a necessidade de cooperação descentralizada em nível local, abrindo novos horizontes para a articulação entre cidades de diferentes partes do mundo e privilegiando relações diretas entre cidades e organismos internacionais.

### 3.1.1 A participação em Redes de Cidades

No atual contexto de crescentes conexões entre as localidades no cenário global, as políticas de inserção internacionais utilizadas pelos governos subnacionais podem ser empreendidos através de atividades de Cooperação Internacional, Missões ao exterior,

---

<sup>23</sup> Em especial o programa de cooperação descentralizada promovida pela Comissão Européia- Urb-al, com foco nos governos subnacionais latino-americanos e as cidades européias.

<sup>24</sup> A Urbis (2004) é um espaço para o debate e o intercâmbio de experiências das gestões municipais. Esta feira foi realizada pela primeira vez em 2002, reunindo empresas, ONGs e prefeituras do Brasil e de vários países com o objetivo de contribuir para a modernização e o fortalecimento da administração pública das cidades.

Participação em Eventos Internacionais, Realização de Eventos Internacionais, Visitas oficiais, Participação nas redes de cidades, e Divulgação das Experiências Exitosas.

Ao relatar a Diplomacia municipal e as relações bilaterais Jakobsen (2006) aponta que as primeiras medidas do SMRI, foram buscar manter contatos bilaterais<sup>25</sup> com governos subnacionais estrangeiros e participar das redes internacionais mais relevantes no cenário global. Conforme o autor, a SMRI participou ativamente dos processos de internacionalização via Redes Mundiais de Cidades.

Janina Onuki (2005, p.14) argumenta que a política de inserção internacional das cidades via a participação em redes internacionais de governos locais merece ser destacada. Segundo a autora, a participação de São Paulo vai tanto em redes específicas, como o ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade) que trabalham em torno do desenvolvimento sustentável, quanto em redes mais amplas, como no caso da CGLU<sup>26</sup> (Cidades e Governos Locais Unidos) “que tem a representação assegurada de cidades de todos os continentes e procura atuar de maneira mais ativa junto à Organização das Nações Unidas e suas agências voltadas para o desenvolvimento urbano”.

São Paulo participa ativamente também da rede Mercocidades<sup>27</sup>, importante rede âmbito da integração regional, desempenhando importante papel para a inclusão das cidades e governos locais na estrutura política e administrativa da do Mercosul.

Sobre a participação em redes internacionais de cidades, Fronzaglia (2005) assinala que a participação de SP teve início durante o governo de Marta Suplicy<sup>28</sup>. Anterior a esse mandato, as relações da cidade com outros governos locais restringiam-se a acordos de irmanamentos.

Em um momento inicial, a cidade filiou-se a Federação Mundial de Cidades Unidas, a União das Cidades Capitais Iberoamericanas e a Rede de Mercocidades.

---

<sup>25</sup> Segundo o autor, destacam-se as relações com as seguintes cidades: as da América Latina como Buenos Aires, Rosário, Montevideu, Quito, Santa Cruz de la Sierra, San Salvador, Manágua, Bogotá, entre outras; em outros continentes, podemos mencionar Barcelona, Londres, Manchester, Paris, Saint Dennis, Genebra, Lyon, Roma, Milão, Erivan, Johannesburgo, Maputo, Beiruth, Osaka, Beijing etc.

<sup>26</sup> Segundo Fronzaglia (2005), esta rede originou-se a partir da fusão das três principais redes mundiais de cidades, respectivamente: Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU), a União Internacional de Autoridades Locais (IULA), e a Metropolis.

<sup>27</sup> São Paulo consagra-se regionalmente como importante articulador local no processo de integração do Mercosul, sendo membro titular do Conselho de Mercocidades, sendo responsável pela Unidade Temática do Meio Ambiente, no período de 2001 à 2003.

<sup>28</sup> Os resultados dessa política de inserção da cidade através redes, durante o mandato da Prefeita, foram bastante satisfatórios, sendo ela chamada para coordenar a Unidade Temática, acima mencionada, essa coordenação resultou na eleição da Prefeitura para uma das Presidências da CGLU.

Conforme o autor, o aumento da importância acentuada através das recorrentes iniciativas da cidade em participar das mais importantes redes.

Com relação à sua participação em redes nacionais de cidades, a Prefeitura Municipal encontra-se filiada nas mais importantes redes, atuando na Frente Nacional de Prefeitos e na Confederação Nacional de Municípios.

Ainda sobre a atuação de São Paulo na CGLU, Fronzaglia (2005) constata que a prefeitura de São Paulo ocupou uma das Presidências da CGLU até dezembro do ano de 2004. Sobre sua participação na chamada “ONU das cidades”, São Paulo mostrou uma política de inserção internacional altamente eficaz, destacando a cidade como um dos principais atores locais de posição privilegiada no contexto atual.

No âmbito da União das Cidades Capitais Iberoamericanas, a cidade foi escolhida para coordenar o Comitê Setorial de Promoção Social, devido ao seu reconhecimento em políticas públicas voltadas para a inclusão social.

Desse modo, como visto acima, o a relevância da atuação internacional da cidade de São Paulo merece o ônus de ator em destaque nas relações internacionais. Em suma, sua participação em redes, foi no decorrer do início do século XXI, aumentando suas atividades externas qualitativa e quantitativamente.

Com será visto mais a frente, esta cidade, foco da presente pesquisa, passou a orientar suas políticas públicas em uma dimensão global, dignas de uma cidade com o peso que esta representa. Inovadora em suas iniciativas, e constante desafiadora das problemáticas enfrentadas pela metrópole, São Paulo buscou através do compartilhamento de experiências bem sucedidas, a melhoria das condições de vida de seus cidadãos.

### 3.2 PROGRAMA URB-AL DE COOPERAÇÃO

O Programa URB-AL de cooperação descentralizada se consagra na atualidade como uma das principais redes internacionais de cidades, voltadas para a promoção de projetos de políticas pública urbanas. Fruto dos esforços da Comissão Européia o programa URB-AL merece atenção especial em nosso trabalho.

Este programa ficou conhecido internacionalmente devido sua busca incessante em fomentar a cooperação descentralizada entre as cidades da América Latina e da União Européia, não havendo interferências de governos centrais em suas atividades. Essa proposta dava as cidades maior fortalecimento da autonomia local, organizadas em grupos,

com o intuito de discutir problemáticas enfrentadas pela coletividade, buscando elaborar projetos através de recursos financeiros destinados a esse fim.

Sua criação em 1995, veio em resposta as demanda por desenvolvimento de mecanismos descentralizados de cooperação, haja vista o crescente papel desempenhado pelos governos locais na melhoria das condições sócio-econômicas de seus cidadãos. A proposta se baseava no intercâmbio de experiências exitosas entre as localidades como mecanismo provedor de soluções dos desafios enfrentados pelas cidades. Desse modo Janina Onuki (2005, p. 26) apresenta as principais funções do programa:

O objetivo principal é reforçar a capacidade de ação das coletividades locais para a promoção do desenvolvimento econômico, social e político. A viabilidade deste reforço está condicionada, por um lado, à formação e capacitação de recursos humanos junto às autoridades locais, e, por outro, à promoção de parcerias entre coletividades locais e representantes da sociedade civil. Obviamente, as propostas de desenvolvimento devem ser pautadas pela observância das especificidades locais. Existe uma preocupação especial em garantir às pequenas e médias cidades maior espaço na cooperação em nível internacional.

Não há como negar, o Programa de Cooperação Descentralizada Urb-al, foi um marco nas relações internacionais entre as autoridades locais (européias e latino-americanas), este programa se consolidou como uma referência na área de cooperação internacional entre cidades de continentes<sup>29</sup> diferentes. Com relação a participação da cidade de São Paulo no Programa, a SMRI desenvolveu suas políticas de inserção da cidade através da cooperação internacional descentralizada, de caráter técnico ou financeiro, como prioridade. Segundo essa perspectiva, a autora revela como se dava as formas de cooperação:

Quanto à forma de desenvolvimento, a cooperação pode ser técnica (transferência e troca de experiências e/ou conhecimento), financeira (envolvendo a transferência de recursos financeiros) ou ainda pode contemplar essas duas dimensões. Com referência aos parceiros de cooperação, ela pode configurar-se como cooperação horizontal (aquela implementada com outras unidades subnacionais), ou como cooperação vertical (designando a cooperação feita entre unidades subnacionais e Estados ou Organismos Internacionais).

---

<sup>29</sup> Segundo Janina Onuki (2005,p. 26) os governos locais representados no Programa fazem parte das seguintes nacionalidades: Na União Européia, o programa abrangiu, inicialmente, os seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino-Unido e Suécia. Da América Latina, na criação da Rede, poderiam participar coletividades de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Além de toda sua relevância, Fronzaglia (2005) assinala uma característica inovadora do programa Urb-al, o fato deste estimular a participação de organizações representativas da sociedade civil, estas passaram a operar junto com os municípios. Desse modo, participam como sócios dos projetos comuns desenvolvidos, organizações não governamentais, sindicatos, fundações, universidades, dentre outros segmentos da sociedade.

Sobre a estrutura do programa definia-se um campo de investigação sobre as problemáticas urbanas enfrentadas pelas cidades da Europa e América Latina, na qual cada tema derivava a criação de uma rede que agrupava participantes interessados na temática específica, sendo esta coordenada por uma única cidade. Ao coordenador era responsabilizada a difusão de informações entre os participantes, organizando reuniões para a manutenção de contatos permanentes entre os membros da Rede temática.

Dentro das redes temáticas são elaborados projetos comuns, que aprofundem o tema central, com temas que constem derivações da problemática. Ainda conforme as análises de Onuki (2005, p.28) “a troca de experiências é fator chave na busca de soluções viáveis e concretas para os principais problemas em torno do tema-foco”.

No decorrer da primeira fase do programa, foram desenvolvidos mais de 50 projetos comuns, com temáticas girando em torno de problemas urbanos. De acordo com Janina Onuki (2005), as temáticas envolviam: sistema de informação sobre drogas, o impacto do turismo nos contextos históricos, mecanismos que reforçassem a democracia nas cidades, agencia transnacional de empregos, economia solidaria, entre outros tantos que contaram com a participação de mais de 1200 localidades.

Sobre o processo de estruturação dos projetos comuns, no interior das redes temáticas, são desenvolvidos projetos de tipo A e B, com duração máxima de dois anos. Segundo a organização, os participantes dispõem de ampla autonomia para a escolha dos projetos comuns dentro do tema central das redes temáticas. O número de participantes no projeto varia de 5 a 15, seguindo a exigência de distribuição geográfica entre União Européia e América Latina.

Conforme a tipologia dos Projetos Comuns, a Comissão Européia distingue dos projetos segundo análises sobre as funções desempenhadas por estes. Sendo assim, os de

tipo A, baseiam-se no intercambio de experiências e boas práticas. Os do tipo B<sup>30</sup> concretizam as práticas derivadas de projetos concluídos do tipo A.

Os projetos do tipo A, tem por principal meta a troca de experiências, a realização de eventos e divulgações através de seminários, na tentativa de desenvolver diagnósticos e estudos sobre a realidade, bem como medidas de reforço á visibilidade das ações municipais em nível global.

À medida que os projetos da primeira fase iam-se consolidando, os êxitos compartilhados nas políticas públicas favoreciam o ambiente para o estabelecimento de uma nova fase no Programa Urb-al. Assim o sucesso atingido pelos projetos da fase inicial, fez com que a Comissão Européia em 2001 iniciasse a II Fase.

A I Fase contou com o orçamento total de 14milhões de euros distribuídos entre os governos locais da América Latina e Europa. Durante a II Fase, este teve um aumento no orçamento total que foi de 50 milhões de euros. Outra inovação se fez através da introdução do novo modelo de projeto comum, o projeto tipo B.

Devido o sucesso alcançado pelo programa de cooperação, a II Fase teve seus trabalhos estendidos, sendo escolhidos novos temas. Para isso foi criada uma rede para cada tema, coordenada por uma cidade, agrupando, no máximo, 200 governos locais. Era concedido à coordenação das redes o financiamento de 70% dos custos, atingindo no máximo 500 mil euros, num período de três anos. O restante, 30% dos custos, seriam os encargos assumidos pelo coordenador da rede temática.

Em consonância com a crescente participação internacional das cidades via Redes, a Prefeitura de São Paulo, através dos esforços empreendidos pela recém criada Secretaria Municipal de Relações Internacionais, logo agiu em prol de desenvolver um projeto que o colocasse na posição de coordenador da Rede temática 10, que incluía em suas problemáticas, os desafios urbanos no combate à pobreza e programas de inclusão social.

---

<sup>30</sup> De acordo com a professora Janina Onuki (2005, p. 30), os projetos do tipo B constituem uma novidade no programa URB-AL, “destinam-se a concretizar, por meio de realizações, os resultados das trocas de experiências, devendo decorrer, necessariamente, de projetos da primeira fase ou de projetos A da segunda fase já concluídos [...] Os projetos do Tipo B, a seu turno, voltam-se para o funcionamento de serviços e equipamentos coletivos, a realização de um projeto piloto que possa ser reproduzido em outras coletividades locais que participem do projeto comum, a restauração de bens culturais com um valor patrimonial comum e a transferência e ajustamento de sistemas de informação aberta das coletividades locais”.

Nesse sentido, os próximos tópicos abordaram as ações internacionais de São Paulo, frente à coordenação da Rede 10, bem como os resultados obtidos em sua atuação.

### 3.2.1 Programa URB-AL e o combate à pobreza urbana

A administração da Prefeitura de São Paulo buscou desenvolver políticas que induzissem o desenvolvimento econômico da cidade. Outro viés da diplomacia municipal passava a focar programas de cooperação que trabalhassem com os problemas urbanos (como pobreza, violência e exclusão social), reflexos das políticas neoliberais disseminadas no decorrer da década de noventa.

Respeitando o tempo cronológico apresentado na presente pesquisa<sup>31</sup>, os estudos sobre a coordenação da cidade de São Paulo frente ao Programa de Cooperação Urb-al, Kjeld Jakobsen (2006), observa que a política de relações internacionais da cidade, sob a administração da Prefeita Marta Suplicy era caracterizada pela marca da reconstrução e a inclusão social, sendo então, as diretrizes adotadas para a orientação das posturas e políticas internacionais da cidade.

De maneira geral, discutiam-se alternativas à globalização, as possibilidades de projetos de cooperação, e um posicionamento mais organizado frente às instituições financeiras internacionais.

Dentre as principais iniciativas com esse propósito, a cidade de São Paulo em parceria com a SMRI desenvolveu projetos que trabalhassem com a temática de maior coesão social, segurança e combate a pobreza urbana.

Uma das mais mencionadas atuações da cidade via redes internacionais, foi sua participação no Urb-al. Segundo, Jakobsen (2006) a coordenação da Rede10 constituiu como um importante veículo de produção de políticas públicas em nível internacional mobilizando, num período de três anos, um montante de mais de dois milhões de euros no decorrer da rede temática.

Sobre os benefícios oriundos do processo de cooperação descentralizada, em especial o modelo de cooperação promovido pelo Programa Urb-al, Débora Prado atenta que:

---

<sup>31</sup> O tempo cronológico da pesquisa se limita a análise da atuação da cidade de São Paulo na coordenação da Rede 10, luta contra a pobreza urbana no período de (2002-2005)

A cooperação descentralizada promove o contato direto entre os governos locais e os atores sociais. Dentre as principais características que a diferem da cooperação tradicional podemos citar: a) preocupação com os problemas locais e territoriais, b) oferece uma competência e *know-how* onde há intercâmbio desde as instituições locais, c) possibilita a participação de outros atores sociais locais, d) oferece um espaço onde é possível realizar alianças entre os atores subnacionais que vá além dos projetos e ações concretas (ROMERO *apud* PRADO, 2009, p.128)

Na década de noventa, o debate sobre o papel dos governos subnacionais nas políticas de combate à pobreza ganhou destaque, por entender que as ações dos governos locais deveriam agir complementarmente às políticas de proteção social do governo central. As taxas atuais de urbanização geraram processos de crescente exclusão social e pobreza, na qual os governos locais não estavam preparados para enfrentar.

Com relação ao desenvolvimento de atividades para o combate à pobreza pela metas do milênio da ONU, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD (2011) estabeleceu oito objetivos centrais: “erradicar com a fome e miséria”, este deveria ser alcançado através da erradicação da pobreza extrema reduzindo a fome, e a redução pela metade (no período entre 1990-2015) a porcentagem de pessoas que passam fome.

Considerando-se a relevância da temática sobre a pobreza urbana, assim como os objetivos do Programa Urbal, que tinham por visão o desenvolvimento das localidades da América Latina e Europa, estimulou uma atenção especial para essa problemática. Desse modo, uma rede temática foi criada para o combate à pobreza urbana – a Rede 10. O documento base da Rede 10, desenvolvido pela cidade coordenadora possuía o destaque para a produção de políticas públicas que tratassem do tema proferindo alternativas.

Neste sentido, as preocupações recaíam em questões compartilhadas entre diversas localidades dos dois continentes, como por exemplo: pouca escolaridade, baixos salários, desemprego, dificuldades de acesso à moradia, saúde, etc.

Segundo o Documento base, as principais causas da pobreza na América Latina estariam relacionadas aos níveis extremos de desigualdade (de renda, acesso ao mercado e oportunidades de emprego, boas condições salariais, níveis salariais extremamente baixos, insuficiência de renda, moradia precária). Como visto, devido o grande número de governos locais situados dentro de países em altos e baixo nível de desenvolvimento tornava-se uma tarefa bem complicada com relação ao estabelecimento de uma definição de pobreza.



A ausência de consenso sobre o que seria considerada pobreza, fez com que se utilizassem diversos aspectos para avaliar a pobreza, tendo como ponto em comum, não somente a insuficiência de renda (absoluta e relativa), em recursos materiais, mas sim aspectos sobre a inclusão social das minorias marginalizadas, seja pela raça, cultura, religião, dentre outros.

As faltas de qualidade nos serviços prestados às populações locais representam uma situação de exclusão social. No decorrer da Rede 10, as cidades participantes debatiam sobre as melhores condições de vida e projetos de políticas públicas de combate à pobreza urbana, desenvolvidas pelas cidades membros.

Como será visto posteriormente o município de São Paulo, Brasil, foi escolhido, em 2002, para coordenar os trabalhos da rede 10. Para esta cidade, além da análise sobre a insuficiência de renda e a ausência de necessidades básicas, no Documento Base (2003, p.28) a cidade definiu “a pobreza urbana é a expressão do conjunto de privações, precarizações, vulnerabilidades, incertezas sociais e ausências de garantias de direitos e condições dignas de vida, cidadania e democracia”.

Sobre os instrumentos usados para medir os níveis de pobreza a cidade desenvolveu um Mapa de Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo, de acordo com o documento base (2003) essa metodologia permitia comparar as desigualdades entre os 96 territórios administrativos do município, sendo utilizados mais de trinta indicadores, como emprego, escolaridade, grau de violência, longevidade entre os distritos da cidade, mostrando os percentuais de exclusão social.

### 3.3 COORDENAÇÃO DA REDE 10 E OS RESULTADOS

A Prefeitura de São Paulo desenvolveu um projeto para coordenar<sup>32</sup> a Rede 10, na qual o processo de aprovação foi avaliado pela Comissão Européia. Os trabalhos foram iniciados em outubro de 2002, a prefeitura de São Paulo apresentou seu projeto de

---

<sup>32</sup> Na qualidade de coordenadora da rede temática, de acordo com o Documento Base (2003), a Prefeitura de São Paulo deveria organizar, a partir da constituição de um grupo de coordenação, a animação, gestão, troca de experiências e informações dos membros da rede, bem como a divulgação internacional das atividades desenvolvidas no seio da Rede 10. Ainda cabia a coordenação a seleção de um grupo de peritos, responsáveis pela elaboração de um Documento Base, sendo este responsável pela reflexão em conjunto sobre o tema, fornecendo apoio técnico, e a realização de um Seminário de Lançamento, dava início as atividades em Rede.

coordenação solicitando o total de 500 mil euros, que correspondeu a 63% do seu custo total.

O papel da prefeitura de São Paulo na sua liderança tinha como função organizar as atividades da rede, fomentando a troca de experiências e informações dos sócios. A coordenação era encarregada de selecionar um grupo de peritos que elaboraram o Documento de Base<sup>33</sup>.

Durante as discussões entre os sócios da Rede10, as políticas estratégicas tinham por objetivo incluir os governos subnacionais na formulação das ações no plano institucional e metodológico. Sobre o plano institucional, de acordo com os estudos desenvolvidos no Documento Base (2003), Débora Prado (2009) considera que as principais ações recomendadas foram atividades que estimulassem a adesão dos governos locais nos arranjos cooperativos com o intuito de desenvolver programas voltados para o combate à pobreza e à exclusão social.

Ainda conforme a autora mencionada acima, outra ação se baseava no desenvolvimento de estratégias anti-pobreza local; incentivos a geração de emprego e renda requisito fundamental na luta contra a pobreza; possibilitar a participação popular no desenvolvimento de políticas públicas; e por fim, assegurar a transparência do processo.

Segundo o Documento Base (2003, p.35), a estruturação das estratégias de combate à pobreza e a promoção da inclusão social, iniciava-se através da realização e consolidação de um diagnóstico, trazendo um conjunto de indicadores da pobreza, em que a renda e acesso aos serviços públicos compunham algumas das variáveis observadas. “O importante nessa estratégia de territorialização da cidade é verificar o grau de exclusão/inclusão social em cada um dos territórios”.

Para enfrentar esse desafio, aliados ao diagnóstico e as recomendações dos especialistas, eram definidos o "conjunto de ferramentas" para a construção e operacionalização da Rede de Proteção Social (RPS). Esta rede tinha como centralidade a garantia de atendimento aos direitos humanos em todas as suas dimensões. O mecanismo e estruturação da RPS “permite visualizar as partes sociais de um território muitas vezes desconsiderados ao serem submetidos à políticas de acessos igualitários supostamente democráticas”.

---

<sup>33</sup>A criação deste documento era uma exigência da Comunidade Européia que servia como base para o desenvolvimento dos projetos comuns desenvolvidos durante o Seminário de Lançamento da Rede.

A inovação gerada pelo desenvolvimento desse mapeamento territorial da pobreza urbana presente nas diferentes localidades, representou uma importante estratégia ao verificar o grau de exclusão/inclusão social em cada um dos "territórios". Sob a visão de que, quanto menos serviços são oferecidos à população, menor é o acesso a essas políticas públicas, e maiores são os números de pessoas excluídas. Ainda na concepção desenvolvida pela Prefeitura de São Paulo em seu Documento Base (2003, p.38), “quanto maior a participação da sociedade na construção do diagnóstico melhores serão as recomendações de estratégias de intervenção”.

Nesse sentido, o projeto desenvolvido pela cidade de São Paulo, através da operacionalização<sup>34</sup> da RPS, possibilitou que vários governos locais criassem conselhos e mecanismos como o Orçamento Participativo, trabalhando mesmo com constrangimentos orçamentários, passassem a definir as problemáticas latentes, articulando-as com as prioridades locais.

No total, Débora Prado (2009) observou que a Rede 10 teve a participação de 25 países, sendo 17 deles da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Equador, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Os países da União Européia foram: Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal.

Seus principais objetivos era ampliação do debate sobre a temática social para um maior número de localidades, em especial, as que compartilhavam desafios comuns. Com base no relatório final das atividades de coordenação da Rede 10, Janina Onuki (2005) observou que inicialmente a rede contava com a participação de 140 sócios, sendo 108 na categoria de governos locais e 32 sócios externos.

Uma das mais bem sucedidas coordenações de cidades nas Redes do Programa Urb-al<sup>35</sup>, a cidade de São Paulo desenvolveu a perspectiva de sempre potencializar a

---

<sup>34</sup> Ainda conforme o documento analisado (2003), a RPS permitiu a otimização das energias contidas no orçamento público. “Uma vez que através da identificação das carências do território, os vários setores do governo passam a atuar de maneira integrada e simultânea para elevar o padrão de renda, serviços, qualidade de vida, entre outros”.

<sup>35</sup> Sobre os limites de participantes em torno de cada rede temática, o documento final alegava que “As redes URB-AL têm um limite máximo estipulado em 200 governos locais e qualquer número de sócios externos (entidades, fundações, universidades, empresas, sindicatos e ONGs). Como a Rede 10 mostrava uma tendência a ultrapassar rapidamente esse limite, criou-se a figura dos *sócios-observadores* – governos locais com os mesmos direitos, mas, diferentemente dos sócios de pleno direito, seus gastos de alimentação e hospedagem nos encontros não são pagos pela rede”.

inclusão de outras localidades na rede temática, de modo que em sua fase final a rede 10, contava com 378 membros, sendo 269 governos locais, 109 sócios externos sendo representantes de 28 países da União Européia e 22 da América Latina.

A coordenação logo trabalhou precedendo a conferência de lançamento da Rede, o envio de questionário para os sócios, com vistas em avaliar o conceito de pobreza urbana, na tentativa de verificar um possível grau de padronização, para poder iniciar as discussões sobre as melhores formas de superar este problema. Através das respostas ao questionário, foi possível mapear a interpretação sobre a noção de pobreza e exclusão de cada um dos sócios da Rede. A Rede 10 contava com as seguintes tipologias de sócios que poderiam ser: pleno direito (governos locais), sócios externos (entidades, fundações, universidades, empresas, sindicatos e ONGs) que atuem no combate à pobreza urbana e inclusão social em algum dos países do programa URBAL, e sócios observadores (governos locais com os mesmos direitos, mas seus gastos de alimentação e hospedagem nos encontros não pagos pela rede).

Vários foram os conceitos abordados, em suma, a compreensão da pobreza passa por fatores multidimensionais, sendo que na Rede 10, a uniformização do conceito de pobreza foi compreendida como a falta de cidadania. A Rede 10 apoiou ativamente, a participação das localidades na elaboração de projetos comuns de Tipo A, que foram apresentados às Convocatórias da Comissão Européia. Diversos instrumentos foram utilizados na comunicação<sup>36</sup> para a divulgação do trabalho, prevendo fomentar cada vez mais o contato e o incentivo as trocas de experiências entre os sócios.

Ao longo do projeto, foi criado um site da Rede 10, [www.urbal10.sp.gov.br](http://www.urbal10.sp.gov.br), que se consolidava como um importante veículo publicação dos trabalhos desenvolvidos, seguidos de tradução nas quatro línguas oficiais do Programa. O engajamento da cidade de São Paulo se destacava, tendo como exemplo a exposição em 2004, do lançamento oficial do novo site, durante a Feira e Congresso Internacional de Cidades, Urbis.

---

<sup>36</sup> No decorrer dos projetos desenvolvidos, o relatório final (2005) das atividades destacou as ações que foram adotados os seguintes instrumentos de comunicação: “acompanhamento diário de todas as mensagens eletrônicas enviadas para a célula de coordenação da Rede 10, tanto dos sócios, como das demais pessoas e entidades interessadas no trabalho da Rede 10; comunicação periódica com os sócios por correio eletrônico; contatos telefônicos com os representantes das cidades/entidades; site na internet e boletins eletrônicos mensais e comunicados/convites para eventos organizados pela Rede10”.

Ainda sobre o suporte prestado pela cidade coordenadora, por intermédio da Rede, as autoridades locais apresentavam uma proposta de projeto comum à União Européia, que após a análise desembolsava o financiamento para um projeto que reunisse um número mínimo de cidades. Segundo Prado (2009, p. 141):

Durante as atividades da rede 10, foram apresentados ao todo 49 projetos do Tipo A, um projeto do Tipo B sendo que 18 deles foram aprovados (17 do tipo A e um do tipo B). Os projetos foram apresentados nas cinco convocatórias da União Européia.

Boa parte dos projetos tinha por base políticas públicas que viabilizassem a constituição de sistemas de proteção social, trabalhando em conjunto para formulação e gestão das políticas no combate à pobreza e promoção da inclusão social. As principais medidas direcionavam-se no fomento à economia popular e solidária, ao desenvolvimento econômico local.

Como forma de assegurar o atendimento das necessidades básicas da população, previa-se uma atenção maior na educação, na saúde, moradia, saneamento básico, segurança e mobilidade urbana.

De acordo com o Documento Final apresentado pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais, a participação da cidade de São Paulo em redes de cidades, e especial no Programa de cooperação URB-AL, revelou-se uma iniciativa importante, cujos resultados tem sido satisfatório.

Como pudemos observar as atividades da Rede 10, que contou com vários projetos aprovados, resultou em uma das principais experiências de cooperação internacional entre autoridades locais, da qual São Paulo teve sua participação destacada como ator relevante em suas condutas e posturas frente aos problemas enfrentados no conjunto de membros da Rede, bem como o reconhecimento do preparo e a capacitação de seus administradores públicos na criação e na inovação em projetos de natureza de políticas urbanas.

No caso específico da Prefeitura de São Paulo, o papel desempenhado na coordenação da Rede 10, possibilitou uma sinergia privilegiada entre os membros e o estabelecimento de canais de articulação com outras cidades, marcando a presença crescente da cidade, com o apoio da Secretaria de Relações Internacionais.

Assim, a atuação internacional da Cidade de São Paulo, objeto de estudo da presente pesquisa, apresentou claramente as possibilidades originadas a partir de atividades

de cooperação internacional descentralizada, representando uma forma eficaz de ação das unidades locais, na resolução de problemas enfrentados coletivamente.

Em suma, esta experiência bem sucedida, aponta para a criação de novas perspectivas, envolvendo a interação crescente de atores não centrais no cenário global. O entendimento acima exposto revela a riqueza de atores e de temáticas, presentes no campo das Relações Internacionais, abrindo espaço para o debate sobre uma atuação mais participativa de unidades subnacionais para além das fronteiras nacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do novo quadro iniciado pelas modificações da globalização, o aprofundamento dos processos globalizantes fez surgir novos temas e atores que remodelaram as Relações Internacionais no período pós-guerra fria. Nesse sentido, a temática sobre a inserção internacional das cidades emerge no campo de estudo das RI's, sobretudo, após os impactos causados pelos processos de integração regional e a crescente interdependência.

A cultura empreendedora de certas lideranças locais, bem como seu papel de líder na internacionalização das localidades, nos fez considerar a análise da inserção de governos subnacionais brasileiros, sob a perspectiva da cidade de São Paulo. O trabalho monográfico buscou avaliar as experiências extraídas na atuação dessa cidade, em conjunto com a Secretaria Municipal de Relações internacionais, participando de modo efetivo nas principais redes internacionais de cidades, em especial suas ações no Programa de Cooperação Descentralizada da Comissão Européia- Urb-al.

O argumento defendido nesta pesquisa entende que no caso brasileiro, a atuação da cidade de São Paulo se fez de modo a complementar as ações do Estado nacional. É bem verdade, que grande parte das iniciativas externas das unidades federadas ocorre desvinculada da atuação direta do governo federal, sem contar com os constrangimentos institucionais presentes na ação externa dos governos não centrais.

No presente estudo, utilizamos a pesquisa bibliográfica e documental. Para entender as perspectivas teóricas das relações internacionais que apontavam o surgimento de novos atores interagindo no cenário global, utilizamos as principais referências de teóricos neo-institucionalistas liberais, como Keohane e Nye (2001), relatando a crescente interdependência, bem como os múltiplos canais de contatos entre as sociedades e a falta de uma hierarquia clara de temas nas RI's.

Sobre as motivações que levaram os atores internos (estados, municípios, províncias) do Estado em atuar na esfera externa, utilizamos no decorrer da pesquisa, nos pautamos pelas principais contribuições de autores renomados no estudo da atuação internacional das unidades subnacionais via Paradiplomacia, como Soldatos (1990), Duchacek (1990), a definição do fenômeno paradiplomático segundo a compreensão de Noé Conargo Prieto (2004), e no contexto nacional, os estudos de Tullo Vigevani (2006), Tatiana Prazeres (2004), e Rodrigues (2004), Débora Prado (2009), e em especial o estudo

de caso sobre a atuação internacional da cidade de São Paulo feita por Mauricio Fronzaglia (2005), entre outros. O trabalho utilizou-se da coleta de dados em sítios institucionais na internet, com destaque para as publicações da CNM (2008; 2009), o site da Prefeitura de SP, e o canal da Rede10.

Em um segundo momento, consideramos alguns aspectos que marcaram a atuação dos entes federados no caso do Brasil. Buscamos observar as adaptações promovidas pelo governo central na intenção de coordenar e, até mesmo monitorar as demandas internacionais das unidades federadas, por meio da fusão de duas assessorias, criando a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares em 2003, bem como a disseminação de Escritórios de Representação Regional do MRE. De modo que, foram analisadas as principais atividades, iniciadas durante o governo estadual de Pedro Simon no Rio Grande do Sul, até o momento das ações empreendidas pela Prefeitura de São Paulo, no decorrer de sua gestão como coordenadora da Rede 10, no período de 2002-2005, ano em que foram finalizados os trabalhos da Rede.

Como visto, as ações paradiplomáticas da Prefeitura de São Paulo mantiveram suas atenções no âmbito das questões de *low politics*, não gerando conflito com o governo federal. As principais atuações da cidade foram por meio de sua participação célebre, nas mais renomadas redes, como observado durante o terceiro capítulo, na qual a cidade foi nomeada diversas vezes como líder de algumas temáticas e organização de eventos internacionais.

Em geral, a Prefeitura, após a criação da SMRI, passou a incrementar suas ações para o exterior, multiplicando as relações de São Paulo com o mundo. Desse modo, a cidade participou de importantes acordos de financiamento, além de convênios de cooperação bilateral e descentralizada via redes, com outras cidades e países.

Destaca-se ainda nesse contexto, a coordenação da Prefeitura na Rede10- luta contra a pobreza urbana, na qual a Rede consistia, basicamente, na melhoria da qualidade das políticas públicas locais de combate à pobreza urbana nas cidades européias e latino-americanas.

Bem como as propostas implementadas por projetos de cooperação descentralizada, a Rede objetivava o desenvolvimento do intercâmbio de experiências e conhecimento em políticas públicas entre os diversos governos locais envolvidos. A participação de um município na Rede 10 resultou numa boa estratégia política dos gestores públicos que viam



neste projeto a possibilidade de aumentar o papel político desempenhado por sua localidade em um cenário globalmente interligado.

Em consonância com a crescente participação internacional das cidades via Redes, a Prefeitura de São Paulo, na verdade, buscava desenvolver políticas que induzissem o desenvolvimento econômico da cidade. Outro viés da diplomacia municipal passava a focar programas de cooperação que trabalhassem com os problemas urbanos, o que significava a possibilidade de adquirir benefícios tanto econômicos e sociais como também políticos para sua administração.

No que se refere às iniciativas internacionais ao combate aos problemas urbanos, a cidade trilhou caminhos para alteração dos indicadores da pobreza urbana. Como comentado, a liderança de São Paulo na rede 10, assimilava a tendência internacional proativa dos governos subnacionais, na qual as responsabilidades para com o desenvolvimento e o bem estar da população não passa unicamente pelas mãos do governo central, mas sim sinaliza a necessidade de atuação mais efetiva das unidades aumentando a responsabilidade dos municípios.

O mesmo vale dizer sobre as contribuições do Programa de cooperação descentralizada Urb-al, que representou um inovador mecanismo de fomento em experiências bem sucedidas em políticas públicas em nível internacional, ressaltando que no mandato municipal de São Paulo, a rede 10 contou com um substantivo acréscimo de sócios, com quase 300 ao final das tarefas desenvolvidas, contando com a mobilização de mais de dois milhões de euros no decorrer dos três anos da rede.

Por fim, avaliamos que a experiência paulistana em matéria de cooperação internacional se transformou em prioridade em suas iniciativas para o exterior, a cidade desenvolveu durante o início do século XXI, momento de visível destaque em sua política inserção internacional, defendendo e buscando fomentar interesses específicos de sua localidade. Os Projetos Comuns defendidos por São Paulo, reforçaram as parcerias dos agentes locais permitindo o estabelecimento de vínculos duráveis favorecendo a identificação de soluções aos problemas comuns.

Com o suporte dado pelo Documento Base (2003), que relatava os objetivos da coordenação, e as contribuições do Documento Final (2005), em que se constavam os resultados obtidos durante a gestão, o presente trabalho monográfico teve como objetivo central demonstrar, através da relevância internacional alcançada por uma unidade

subnacional, o reconhecimento e a legitimidade adquirida pela cidade de São Paulo em suas ações rumo às relações internacionais.

Ademais, na atualidade as cidades tornaram-se essenciais protagonistas do desenvolvimento e da recuperação internacional, elas assumem um papel decisivo na melhora tanto das condições econômicas como na qualidade de vida das suas populações. Quanto ao papel das cidades na cooperação internacional em um globalizado, o Programa Urb-al e a coordenação da cidade de São Paulo na Rede10, converteram-se em uma referência obrigatória reconhecida no campo da cooperação descentralizada.

Portanto, o instrumento da atuação paradiplomática, via redes internacionais proporcionam aos governos locais uma ferramenta privilegiada a serviço destes governos e suas cidades. Este mecanismo gera oportunidades de reforçar, através do intercâmbio de experiências e de *know-how*, uma maior conexão das cidades com seus cidadãos, transformando-se em interlocutores importantes entre as autoridades nacionais e o setor privado, permitindo a prática mais eficaz de uma democracia local.

A relevante atuação serviu de modelo para os governos subnacionais brasileiros, como um bom exemplo de atuação engajada, seja por meio de ações da Prefeitura, seja pela institucionalização de aparatos burocráticos que tratem de assuntos internacionais, demonstrando que a atuação internacional via paradiplomacia é hoje uma realidade crescente e uma alternativa viável aos impactos da globalização às localidades.

## REFERÊNCIAS

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel; "**Local & global: management of cities in the information age**". Londres: UNCHS (Habitat/ONU) e Earthscan Publications, 1997.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira. **Globalização, metrópoles e crise social no Brasil**. Revista *eure*. Vol. 32, Nº 95, pp. 5-20. Santiago de Chile: maio de 2006

CASTELLS, M. **A economia global: estrutura, dinâmica e gênese**. In: Castels, M. A era de informação, Vol. I A sociedade rede, São Paulo, Paz e Terra, 2007. p. 698. p. 142-189,

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional**, Curitiba: Juruá, 2008.

CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), UNESP (Universidade Estadual Paulista), PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e FGV/SP (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo). "**Gestão pública e inserção internacional das cidades**1º **Relatório Científico**. São Paulo: CEDEC, UNESP, PUC/SP, FGV/SP, 2006.

CNM. **Atuação Internacional Municipal: Estratégias para Gestores Municipais Projetarem Mundialmente sua cidade**/ Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2008, 128p.

DESSOTTI, Fabiana Rita. **Cooperação descentralizada: uma inovação nas políticas públicas de desenvolvimento local**. 5 colloque de l'IFBAE – Grenoble, 18 et 19 mai 2009.

DUCHACEK, Ivo. **Perforated Sovereignities**. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. (Org.). *Federalism and International Relations: the role of subnation units*. New York: Oxford University Press, 1990.

DUPAS, Gilberto. **Assimetrias e impasses na nova lógica do poder global**. In: Atores e poderes na nova ordem global. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

FRONZAGLIA, Mauricio Loboda. **Unidades subnacionais e Relações Internacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo**. 232 f (Mestrado em Ciências Políticas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2005.

GAMBINI, Priscila Truviz Hottz. **Redes globais e redes de cidades**. Revista eletrônica de Direito Internacional, v.1, p.1-36, 2007. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/REDES%20GLOBAIS%20Priscila%20Gambini.pdf>>

HOCKING, Michael. **Uma perspectiva das Relações Internacionais**. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais. São Paulo: Ed.UNESP: EDUC, 2004.

KEATING, Michael. **Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias.** In: VIGEVANI, Tullio; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: Editora PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP, 2004.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence.** New York, San Francisco, Boston: Ed. Longman, 2001.

KJELD, Jakobsen. A política de Relações Internacionais do Município de São Paulo de 2001 a 2004. In: Ação Internacional das Cidades no contexto da Globalização. Cadernos Cedec nº 80 (Edição Especial Cedec/PUC-SP) Abril 2006.

MELO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público.** 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo. **Paradiplomacia no Brasil- Uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos a partir do programa Plano Diretor.** Dissertação de Mestrado, 2011, 129p. UEPB

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nilzar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates.** Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005

ONUKEI, Janina. **São Paulo e a Rede 10: Luta contra a pobreza Urbana.** Programa De Cooperação URB-AI. Documento Final. Prefeitura Municipal de São Paulo. Secretaria Municipal de Relações Internacionais, São Paulo: Setembro, 2005

PEREIRA, José Alexandre Lopes. **O Federalismo na diplomacia brasileira: O interesse no Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais.** *Revista Cena Internacional*, Brasília: v. 6, n. 2, dez. 2004.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **“Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional”.** In: VIGEVANI, Tullio; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: Editora PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP, 2004.

PRIETO, Noé Conargo. **O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental.** In: VIGEVANI, Tullio et al. (Orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004, p.251-282.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público.** 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RODRIGUES, Gilberto M. Antônio. **Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros.** 2004. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2004.

RODRIGUES, Gilberto M A inserção Internacional de Cidades: Notas sobre o caso Brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: Ed.UNESP: EDUC, 2004.

ROMERO, María del Huerto. Poder Local y Relaciones Internacionales en contextos de Integración Regional. El caso de la Red de Mercociudades Y la Reunión especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: Ed.UNESP: EDUC, 2004.

SARFATI, G. **Teoria das Relações Internacionais**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

SOLDATOS, Panayotis. **An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors**. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

SUGISAWA, Thalita Mayume. **A inserção internacinal das cidades e a Paradiplomacia como ferramentas para o desenvolvimento local**. Dissertação de Mestrado, 2008, 122p. Centro Universitário Franciscano do Paraná, Curitiba

TREVAS, Vicente. **Os governos locais e regionais nas Relações Internacionais**. In: *Ação Internacional das Cidades no contexto da Globalização*. Cadernos Cedec nº 80 (Edição Especial Cedec/PUC-SP) Abril 2006.

VASCONCELOS, Fred; BATISTA, Sinoel. **Documento de Base. Rede 10 - Luta Contra a Pobreza Urbana**. Programa URB-AL. Prefeitura Municipal de São Paulo, 2003.

VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: Ed.UNESP: EDUC, 2004.

\_\_\_\_\_: **Problemas para a atividade internacional das Unidades Subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro**. Paper apresentado na Associação Brasileira de Ciência e Política (ABCP), 2006. Mimeo.

\_\_\_\_\_: **Problemas para a atividade internacional das Unidades Subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro**. In: *novos atores e relações internacionais*. Lídia M. Possas e José Blanes Sala (org). – São Paulo: Cultura acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010.

VIGEVANI, Tullo; PRADO, Débora Figueiredo B. **Ações e problemas da paradiplomacia no Brasil**. In: *Relações Internacionais Polaridades e novos/ velhos temas emergentes/ José Blanes Salas, Ana Lucia Gasparoto (orgs.)*. – Marília: Unesp- Oficina Universitária, 2010. 240p

YÁÑEZ, Clemente J. Navarro. **Globalização e localismo: novas oportunidades para o desenvolvimento.** *Análise Social*, vol. XXXII (143-144), 1997 (4.º-5.º), 901-912.