UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

KELLY KOMATSU AGOPYAN

**Direitos humanos nas cidades e a cooperação internacional via
redes de articulação institucional: o caso da rede Cidades e
Governos Locais Unidos (CGLU) e a cidade de São Paulo**

São Paulo
2018

KELLY KOMATSU AGOPYAN

**Direitos humanos nas cidades e a cooperação internacional via
redes de articulação institucional: o caso da rede Cidades e
Governos Locais Unidos (CGLU) e a cidade de São Paulo**

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Relações
Internacionais do Instituto de Relações
Internacionais da Universidade de São
Paulo, para a obtenção do título de
Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Pedro
Bohomoletz de Abreu Dallari

Versão Corrigida

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais

São Paulo
2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Agopyan, Kelly Komatsu

Direitos humanos nas cidades e a cooperação internacional via redes de articulação institucional: o caso da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e a cidade de São Paulo / Kelly Komatsu Agopyan ; orientador: Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari. -- São Paulo, 2018.

175 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

1. Redes de cidades 2. Direitos humanos 3. Cooperação descentralizada
4. São Paulo 5. Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) I. Dallari, Pedro Bohomoletz de Abreu, orient. II. Título.

CDD – 323.098161

Responsável: Giseli Adornato de Aguiar - CRB-8/6813

AGOPYAN, Kelly Komatsu. **Direitos humanos nas cidades e cooperação internacional via redes de articulação institucional: o caso da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e a cidade de São Paulo.** 2018. 175f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Aprovada em : 28 de novembro de 2018.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari

Instituição Instituto de Relações Internacionais (IRI-USP)

Julgamento _____

Prof^a. Dra. Marta Teresa da Silva Arretche

Instituição Departamento de Ciência Política (DCP-USP)

Julgamento _____

Prof. Dr. Gilberto Marcos Antonio Rodrigues

Instituição Universidade Federal do ABC (UFABC)

Julgamento _____

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

Essa dissertação de mestrado foi fruto de questionamentos que comecei a fazer ao longo de minha primeira experiência profissional como assessora de assuntos internacionais na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo ao longo da gestão do Prefeito Fernando Haddad. Foi por meio desta experiência como servidora pública que comecei a entender um pouco do complexo funcionamento da máquina pública municipal, do que são políticas públicas em direitos humanos, do que é cidade e como as relações internacionais podem se relacionar com tudo isso. Contudo, essa experiência prática parecia insuficiente sem uma base conceitual que me faltava. Partiu daí então a motivação de tentar articular prática com pesquisa, percurso pelo qual comecei apenas a engatinhar e que pretendo continuar trilhando nos anos futuros.

Essa caminhada de quase três anos pelo mestrado não teria sido a mesma sem a presença e apoio de muitas pessoas especiais. Esse foi, sem dúvidas, um dos períodos mais difíceis, mas também de maior aprendizado de minha vida adulta até o momento, e no qual a existência e apoio de cada uma e cada um foram fundamentais para eu conseguir trilhar essa jornada da melhor forma possível. Citarei aqui pouquíssimos nomes para não correr o risco de deixar alguém de fora, mas vocês com certeza sabem quem são (e eu farei questão de sempre lembrá-los disso pessoalmente).

Primeiramente, agradeço imensamente à valiosa orientação e mentoria do professor Pedro Dallari que apoiou e incentivou, desde o início, meu tema de pesquisa, sempre demonstrando confiança em mim e em meu trabalho. Agradeço também pelo importante incentivo para que eu ingressasse na Cátedra José Bonifácio, por onde consegui publicar meus primeiros capítulos em livros sob orientação de Felipe González e Beatriz Paredes, respectivamente: “A participação social nas cidades: o caso de São Paulo no processo participativo de elaboração da política municipal para imigrantes” (2017) e “O indígena no contexto urbano: o caso da cidade de São Paulo” (2018).

Agradeço ao apoio incondicional dos meus amados pais Hanae e Vahan, sempre confortando minhas decisões e sendo a base necessária para eu conseguir correr atrás dos meus sonhos. Vocês são meu porto seguro.

Agradeço à Carol por ajudar a trazer a serenidade necessária durante esse processo.

Agradeço especialmente meus queridos colegas de pós-graduação, que hoje se tornaram amigas e amigos para a vida toda. Dividimos frustrações, dificuldades, mas também momentos de leveza e apoio que foram essenciais para mim ao longo do tempo de pesquisa. Obrigada pelo nosso dia-a-dia, pelos almoços na bandeja e pelo carinho.

Agradeço às maRIas queridas por embarcarem comigo nessa (ainda) necessária militância e luta por igualdade de gênero na vida, na academia e nas Relações Internacionais.

Agradeço às minhas companheiras e companheiros de time e treinos de handebol (Planeta e CODER) pelas tardes de descontração e respiro em meio à loucura da pesquisa. Foi uma linda surpresa poder voltar a jogar o esporte que eu amo com pessoas tão queridas, em um time tão acolhedor.

Obrigada a Cris pelo carinho e melhor café diário que foi o grande salvador das minhas longas tardes de estudo na sala da pós-graduação. Agradeço também à Secretaria da Pós do IRI pela sempre prontidão e eficiência em ajudar.

Agradeço também as minhas amadas amigas e amigos que seguem comigo desde os tempos de colégio Bandeirantes, de graduação na PUC e de Prefeitura na SMDHC. São pessoas amadas que vem acompanhando minhas principais conquistas, são minhas parceiras e parceiros da vida toda.

Agradeço imensamente à Bolsa do Fundo Sasakawa de Jovens Líderes que me apoiou ao longo do meu último ano de pesquisa, o ano mais importante desse processo.

Agradeço às sábias e enriquecedoras orientações tanto da minha Banca de Qualificação, composta pela professora Janina Onuki e professor Gilberto Rodrigues, como da minha Banca de Defesa, composta novamente pelo professor Gilberto Rodrigues e pela professora Marta Arretche. Agradeço ao professor Jacques Marcovitch pelo valioso aprendizado ao longo de meu estágio como monitora da disciplina Temas e Prática em Relações Internacionais.

Agradeço também a atenção e disponibilidade dos cinco entrevistados que me deram insumos fundamentais e riquíssimos para o desenvolvimento dessa pesquisa.

Afortunadamente las palabras se fueron haciendo. ¿Quién les dió la verdad absoluta? Nada hay absoluto. Todo se cambia, todo se mueve, todo revoluciona – todo vuela y va.

Frida Kahlo

(KAHLO; FUENTES; LOWE, 2001)

Lorsqu'on admettra que ceux qui construisent et entretiennent la vie urbaine sont les premiers à pouvoir revendiquer ce qu'ils ont produit, et qu'une de leurs revendications porte sur le droit inaliénable de faire une ville plus conforme à leurs vœux, alors seulement, nous pourrons élaborer une politique de l'urbain qui aura un sens. (HARVEY, 2014, p.20).

RESUMO

AGOPYAN, Kelly Komatsu. **Direitos humanos nas cidades e cooperação internacional via redes de articulação institucional: o caso da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e a cidade de São Paulo**. 2018. 175f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Esta dissertação tem por objetivo analisar se a cooperação internacional descentralizada via redes de articulação institucional de cidades traz impactos nas políticas locais de direitos humanos. Para isso, foi realizado estudo de caso específico sobre a relação da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) - e sua Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos (CISDPDH) - com a Prefeitura de São Paulo (PMSP) - e sua Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) -, durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016). O estudo foi elaborado tanto por meio da revisão bibliográfica sobre ação internacional de governos locais, cooperação descentralizada, redes de cidades e direitos humanos nas cidades, como pela análise de relatórios e documentos da CGLU e da PMSP e entrevistas com atores-chave. Verificou-se, então, que a CGLU não tem como foco de sua atuação a cooperação descentralizada em si, mas o *advocacy* pela incidência dos governos locais na arena internacional. Esse perfil é então refletido nas atividades de sua Comissão de Direitos Humanos, que ficam centradas também ao *advocacy*, sobretudo, de agendas ligadas ao direito à cidade. Assim, não são evidentes os efeitos concretos e diretos que a participação na CGLU pode trazer de fato às políticas públicas de suas cidades-membro. No que diz respeito à Prefeitura de São Paulo, verificou-se que, a partir da retomada de adesão à CGLU esperava-se seu protagonismo político na rede, o que não ocorreu. Como a CGLU mostrou ser uma rede essencialmente política, a baixa atuação de uma cidade-membro neste aspecto, como foi a de São Paulo, acabou por limitar ainda mais os próprios benefícios que a PMSP poderia apreender de sua participação na rede, reduzindo-se também as possibilidades de haver algum impacto significativo em sua política pública municipal de direitos humanos.

Palavras-chave: Redes de cidades. Direitos humanos. Cooperação descentralizada. São Paulo. Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

ABSTRACT

AGOPYAN, Kelly Komatsu. **Human rights in the cities and international cooperation through networks of institutional articulation: the case of United Cities and Local Governments (UCLG) network and the city of São Paulo.** 2018. 175f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

The aim of this dissertation is to analyze whether decentralized international cooperation through networks of institutional articulation of cities has impacts on local human rights policies. For that, a specific case study was carried out on the relationship between the United Cities and Local Governments (UCLG) network - and its Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights (CISDPDH) - and São Paulo City Hall (PMSP) - and its Municipal Secretariat for Human Rights and Citizenship (SMDHC) -, during the administration of Mayor Fernando Haddad (2013-2016). The research was developed through the bibliographic review on international action of local governments, decentralized cooperation, city networks and human rights in the cities; as well as through the analysis of UCLG's and PMSP's reports and documents and also interviews with key actors. It was then verified that UCLG does not focus its action on decentralized cooperation itself, but on advocacy for the incidence of local governments in the international arena. This profile is then reflected in the activities of its Human Rights Committee, which are also focused on the advocacy, mainly of agendas related to the right to the city. Thus, the concrete and direct effects that participation in UCLG can actually bring to the public policies of its member cities are not evident. With regard to São Paulo City Hall, it was verified that, since the resumption of its adhesion to UCLG, it was expected its political protagonism in the network, which did not actually occurred. As UCLG proved to be, in essence, a political network, the low performance of a member city in this respect, such as it was São Paulo's, ended up limiting even more the benefits that PMSP could have from its participation in the network, also reducing the possibilities of having some significant impact on its municipal public policy of human rights.

Keywords: City networks. Human rights. Decentralized cooperation. São Paulo. United Cities and Local Governments (UCLG).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Quadro de entrevistas realizadas	21
Figura 2	Quadro de eventos que a CISDPDH participou em 2013	115
Figura 3	Quadro de eventos que a CISDPDH participou em 2014	116
Figura 4	Quadro de eventos que a CISDPDH participou em 2015	116
Figura 5	Quadro de eventos que a CISDPDH participou em 2016	117

LISTA DE SIGLAS

AICE	Associação Internacional de Cidades Educadoras
AL-LAS	Aliança Euro-Latinoamericana de Cooperação entre Cidades
C40	Grupo de Grandes Cidades para a Liderança do Clima
CEMR	Conselho de Municípios e Regiões Europeias
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
COP	Conferência das Partes
CORDIAL	Coordenação de Autoridades Locais da América Latina pela Unidade na Diversidade
CPDC	Coordenação de Promoção do Direito à Cidade da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
FAL	Fórum de Autoridades Locais para Inclusão Social
FALP	Fórum Mundial de Autoridades Locais da Periferia
FLACMA	Federação Latinoamericana de Cidades, Municípios e Associações Municipalistas
FMCU	Federação Mundial de Cidades Unidas
GAP	<i>General Assembly for Partners</i>
GOLD	Observatório/Relatório Global sobre Descentralização e Democracia Local
GTF	<i>Global Task Force</i>
Habitat	Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável
HIC	<i>Habitat International Coalition</i>
ICLEI	Governos Locais para a Sustentabilidade
IULA	União Internacional de Autoridades Locais

LOM	Lei Orgânica do Município
NAU	Nova Agenda Urbana
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PDE	Plano Diretor Estratégico
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SMRIF	Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas
UCCI	União de Cidades Capitais Iberoamericanas
UNACLA	Comitê Consultivo das Nações Unidas para Autoridades Locais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Considerações Iniciais.....	16
1.2 Metodologia.....	19
1.3 Estrutura da pesquisa	21
2 CIDADE COMO ATOR INTERNACIONAL PROMOTOR DE DIREITOS HUMANOS.....	25
2.1 O Conceito de “cidade”.....	25
2.1.1 A cidade na história	25
2.1.2 O conceito na atualidade.....	29
2.2 Cidades globais	32
2.3 Ação internacional dos governos locais.....	35
2.4 As cidades no sistema ONU: os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) e as conferências Habitat	40
2.4.1 Habitats I e II	40
2.4.2 Objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS): Objetivo 11	44
2.4.3 Habitat III	47
2.4.4 Desafios à agenda urbana	49
2.5 Cidades de direitos humanos, direito à cidade e a urbanização dos direitos humanos	52
2.5.1 Cidades de direitos humanos (<i>human rights cities</i>).....	52
2.5.2 O direito à cidade.....	55
2.5.3 Distinções entre a cidade de direitos humanos e o direito à cidade	60
2.5.4 A urbanização dos direitos humanos	61
2.5.5 O papel da sociedade civil	62
3 COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA EM DIREITOS HUMANOS E AS REDES DE CIDADES	64
3.1 Internacionalização das cidades a partir da cooperação descentralizada	64
3.1.1 O conceito de cooperação descentralizada	64
3.1.2 International Union of Local Authorities (IULA)	67
3.1.3 Irmanamentos	70
3.1.4 Cooperação ao desenvolvimento	76
3.1.5 Globalização	77
3.2 O “fenômeno” das redes de cidades.....	79

3.2.1	Tipos de rede	79
3.3	Como se dá essa cooperação: fortalezas e fragilidades	81
3.3.1	O caso de Mercocidades	85
3.3.2	O caso da Associação Internacional de Cidades Educadoras.....	90
4A	REDE DE CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS (CGLU) E SUA COMISSÃO DE INCLUSÃO SOCIAL, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DIREITOS HUMANOS (CISDPDH).....	93
4.1	Sobre a CGLU	93
4.1.1	Informações gerais.....	93
4.1.2	A relação da CGLU com a ONU.....	99
4.2	A Global Task Force (GTF)	101
4.2.1	GTF e os ODS	102
4.2.2	GTF e Habitat III	103
4.3	Sobre a Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos (CISDPDH).....	108
4.3.1	Incidência política.....	111
4.3.2	Participação da CISDPDH em conferências e eventos internacionais	115
4.3.3	Produção de conhecimento	121
4.4	Impacto e limites.....	122
4.4.1	Da CGLU.....	122
4.4.2	Da CISDPDH	124
5A	TUAÇÃO VIA REDE DE CIDADES NA PAUTA DE DIREITOS HUMANOS: O CASO DA CIDADE DE SÃO PAULO NA REDE CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS (CGLU) 2013-2016.....	127
5.1	A participação da Prefeitura de São Paulo em redes de cidades (2013-2016) ..	127
5.2	A Prefeitura de São Paulo (PMSP) na CGLU (2013-2016)	130
5.2.1	Histórico	130
5.2.2	PMSP e Metrópolis.....	132
5.2.3	A retomada da associação na rede CGLU	134
5.2.4	A constituição da Coordenação de Autoridades Locais da América Latina pela Unidade na Diversidade (CORDIAL).....	135
5.3	A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo (2013-2016)	137
5.3.1	A coordenação de promoção do direito à cidade.....	140
5.3.2	A Assessoria Internacional da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC).....	142

5.4	A atuação da PMSP na Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos da CGLU (2013-2016)	143
5.4.1	PMSP e SMDHC na Habitat III	147
5.5	Impactos e limitações	150
5.5.1	Na relação PMSP e CGLU	150
5.5.2	Na relação PMSP e CISDPDH.....	153
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	156
7	BIBLIOGRAFIA REFERIDA	160

1 INTRODUÇÃO

1.1 Considerações Iniciais

A presente dissertação tem por objetivo analisar se a cooperação internacional via redes de articulação institucional de cidades produz impactos nas políticas públicas locais de direitos humanos. Para isso, conduziu-se um estudo de caso sobre a relação da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) no período de 2013 a 2016.

A ação internacional de governos locais é parte da discussão que vem sendo realizada de forma mais intensa nos últimos vinte anos, no âmbito de uma vasta bibliografia sobre a chamada “paradiplomacia”. Segundo Ivo Duchacek (1990, p.25) “The term 'para', in fact, indicates not only something parallel, but also, according to the Webster Dictionary, something 'associated in a subsidiary or accessory capacity'.”¹ Assim, essa ação internacional seria complementar à ação internacional do próprio estado-nacional, que de fato detém a prerrogativa oficial de atuar internacionalmente. Contudo, a despeito da ausência de um marco legal legitimador, a ação internacional das unidades subnacionais no cenário internacional já é um fato e vem ocorrendo de forma intencional e pragmática pelos governos locais (VIGEVANI, 2006).

Um dos caminhos pelos quais os governos locais se organizaram internacionalmente foi por meio da cooperação descentralizada. Essa cooperação foi marcada por diversas “fases” ao longo do último século, desde a criação da primeira rede internacional de cidades, a IULA, em 1913, passando pela realização de irmanamentos, pela cooperação ao desenvolvimento e até a fase “atual”, que seria aquela em um contexto de mundo globalizado, onde a nova sociedade da informação (CASTELLS, 2002), intensamente conectada, incentivaria ainda mais a interação via rede dos governos locais. As redes internacionais de cidades evoluíram ao longo da história como um importante instrumento de cooperação entre cidades e mais recentemente se proliferaram, atuando tanto de forma globalizada como regionalizada, e se especializaram, seja em temáticas específicas, seja na abordagem de temas variados.

¹ Tradução livre: O termo 'para', de fato, indica não apenas algo paralelo, mas também, de acordo com o Dicionário Webster, algo 'associado em uma capacidade subsidiária ou acessória'.

Dentre as diversas redes existentes, a CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos) tem destaque devido à sua capilaridade – possui mais de 200 mil cidades e associações de governos locais membros, de sete seções regionais – e à sua significativa participação – mesmo como observadora - em mesas de negociação internacional, sobretudo, no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). A CGLU ainda carregaria a bagagem do “movimento municipalista” iniciado pela IULA, já que é herdeira direta desta rede histórica.

Ao mesmo tempo em que as cidades (e suas redes) se tornaram *atores* nas relações internacionais, elas também se tornaram *objeto* da política internacional tendo em vista que mais de 50% da população mundial já vive em centros urbanos desde 2008. A urbanização acelerada e desorganizada bem como a precificação do uso da terra urbana são percebidas como desencadeadoras de condições degradantes e desiguais de vida das populações nas cidades. Concomitantemente, as cidades passaram a também ocupar um lugar estratégico na economia global, conforme sinalizado por Sassen:

Today we see a growing number of cities emerging as strategic territories that contribute to articulate a new global political economy. Architecture, urban design and urban planning have each played critical roles in the partial rebuilding of cities as platforms for a rapidly-growing range of globalized activities and flows, from economic to cultural and political.² (SASSEN, 2006, p.31).

Assim, as principais questões internacionais antes consideradas apenas de impacto “nacional”, como, por exemplo, as migrações, hoje envolvem diretamente as cidades, exigindo respostas e ação efetiva dos governos locais, que são o nível de administração pública mais próximo da população. Os governos locais vêm ganhando então cada vez mais reconhecimento no que diz respeito ao seu papel central e estratégico na garantia dos direitos humanos, sendo mais demandados por atores sociais, locais e internacionais. Essa maior atuação dos governos locais envolveria também a discussão sobre a subsidiariedade dos diferentes níveis de governo, a descentralização de atribuições do estado-nacional e a necessidade de melhor financiamento dos governos locais, pautas muito abordadas pela própria CGLU, por exemplo.

A partir de todo esse contexto, verifica-se então que atualmente a questão urbana – e consequentemente a qualidade de vida de sua população - é uma temática que tem ganhado cada vez mais destaque no sistema da Organização das Nações Unidas. Além da criação de

² Tradução livre: Hoje vemos um número crescente de cidades emergindo como territórios estratégicos que contribuem para articular uma nova economia política global. A arquitetura, o desenho urbano e o planejamento urbano desempenharam, cada um, papéis críticos na reconstrução parcial das cidades como plataformas para uma gama crescente de atividades e fluxos globalizados, do econômico ao cultural e ao político.

uma agência específica da ONU para tratar de urbanização sustentável e assentamentos humanos (ONU-Habitat) e da realização das Conferências sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitats I, II e III), verificou-se o esforço da organização em *localizar* os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), firmados para os primeiros quinze anos do século XXI, reconhecendo a importância de envolver governos locais e os contextos urbanos em compromissos firmados internacionalmente por estados-nacionais. Mais recentemente, em 2015, a Assembleia-Geral da ONU aprovou os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), atualizando os ODM. A partir de um processo de *advocacy* dos próprios governos locais e organizações da sociedade civil, os ODS identificaram um objetivo urbano específico, o ODS11, “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, o que demonstra que a pauta urbana não é mais considerada apenas como um assunto de ordem doméstica de cada Estado-nacional.

Portanto a tríade *relações internacionais, cidades e direitos humanos* parece ter sentido ao ser abordada de forma articulada. As cidades ocupam cada vez mais um papel relevante nas relações internacionais, assim como domesticamente também têm ganhado relevância como atores-chave na garantia de direitos humanos de sua população. Em relação a isso, uma discussão presente no debate internacional sobre cidades e direitos humanos tem colocado em evidência conceitos como *human rights cities* e o *direito à cidade*. O primeiro, diz respeito ao uso do marco referencial do Direito Internacional dos Direitos Humanos na formulação de políticas públicas locais e o segundo retoma o trabalho homônimo de Henri Lefebvre e relaciona-se ao direito de usufruir e transformar a cidade conforme os desejos de sua própria população.

Assim, esclarece-se então que este estudo partiu da hipótese de que a cooperação descentralizada via rede teria de fato impactos na política de direitos humanos das cidades. Dessa forma, para verificar a hipótese levantada, esta pesquisa centrou-se em estudar *como* se dá essa atuação internacional dos governos locais, buscando compreender *se* a participação de um município em uma rede internacional de cidades traz como valor agregado algum impacto na política pública local em direitos humanos, já que se acredita que essa seria uma das contribuições efetivamente mais concretas da própria cooperação descentralizada.

Para esta pesquisa, conforme indicado, foi definido um estudo de caso específico: o da rede CGLU e sua relação com a cidade de São Paulo, durante o mandato do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016).

A escolha específica da CGLU se deu pragmaticamente pela sua atual incidência internacional e tamanho: é efetivamente uma das maiores redes de cidades reconhecidas atualmente, se autodenominando a “rede das redes”, ou seja, se colocando como a representante de outras redes menores. Além disso, a CGLU tem uma atuação temática específica e ativa em direitos humanos, por meio da sua Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos (CISDPDH).

Já a escolha da cidade de São Paulo durante a referida gestão foi baseada em dois principais motivos: i. a retomada oficial da atuação da referida Prefeitura na rede e ii. a institucionalização de políticas públicas municipais em direitos humanos por meio da criação de uma Secretaria Municipal de Direitos e Cidadania (2013).

1.2 Metodologia

Tendo em vista o estudo de caso da relação específica entre PMSP e CGLU, foi realizada inicialmente revisão bibliográfica, sobretudo sobre as temáticas de cidades, atuação internacional de governos locais, direito à cidade, cidades de direitos humanos e cooperação descentralizada via rede, além de pesquisa em documentos oficiais e relatórios das instituições estudadas. Optou-se também pela realização de entrevistas semi-estruturadas como ferramenta metodológica, por terem sido consideradas de grande relevância e utilidade para a melhor compreensão do caso escolhido. Segundo Tansey (2007, p.766), as entrevistas de elite teriam quatro grandes usos: 1. Corroborar com o que foi estabelecido por outras fontes; 2. Estabelecer o que um conjunto de pessoas pensa; 3. Fazer inferências sobre características e decisões de um grupo mais amplo da população e 4. Reconstruir um evento ou uma série de eventos.

Para o que essa dissertação se propõe a responder, as entrevistas serviram, sobretudo, para corroborar com dados e informações encontradas (ponto 1), sobre um momento específico (ponto 4), bem como fornecer informações adicionais baseadas na experiência direta que os entrevistados tiveram com o objeto e que não poderiam ser encontradas por meio de outra fonte (ponto 2). Sobre isso, Tansey afirma: “One of the strongest advantages of elite interviews is that researchers can interview first-hand participants of the processes they are investigating and obtain accounts from direct witnesses to the events in question”³ (TANSEY,

³ Tradução livre: Uma das maiores vantagens das entrevistas de elite é que os pesquisadores podem entrevistar em primeira mão os participantes dos processos que estão investigando e obter depoimentos de testemunhas diretas dos eventos em questão.

2007, p.767). Sobre este ponto, cabe aqui então destacar que as entrevistas foram essenciais para trazer perspectivas diferentes (apesar de muitas vezes convergentes) de atores diversos envolvidos com este processo de cooperação, garantindo a necessária imparcialidade desta pesquisa, a despeito da proximidade da autora com o objeto estudado⁴.

A escolha de entrevistados não foi então aleatória e sim motivada pela relação e atuação direta deles com o processo específico que está sendo abordado nesta dissertação. Tendo em vista então a especificidade do objeto estudado, mostrou-se pertinente a seleção de atores com funções mais técnicas e que de fato ocuparam posições de atuação direta na relação entre a PMSP e a CGLU, estando, portanto, apropriadas da temática da rede de cidades.

Assim, foram entrevistadas, entre maio e julho de 2018, cinco pessoas, das quais: i. duas representantes técnicas da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), mais especificamente da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF), - que trabalharam diretamente na relação da PMSP com a CGLU; ii. duas representantes técnicas da rede CGLU, mais especificamente da Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos (CISDPDH) que atuaram na relação da mesma com a PMSP e iii. um representante de organização da sociedade civil brasileira relevante e que mantinha relações tanto com a CGLU como com a PMSP na temática de direitos humanos.

As entrevistas com os representantes da PMSP e da sociedade civil foram realizadas presencialmente na cidade de São Paulo, enquanto que as entrevistas com as representantes da CGLU foram realizadas via *Skype*, já que as entrevistadas não residem no Brasil. Informa-se também que as entrevistadas da CGLU não serão identificadas nesta dissertação⁵. Dessa forma, as entrevistas ficaram então organizadas conforme a figura 1 abaixo.

⁴ Sobre isso, informa-se que a pesquisadora desta dissertação atuou como Assessora para Assuntos Internacionais da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) entre 2014 e 2016, o que, em grande parte, inspirou o próprio objeto de estudo desta pesquisa. A proximidade da pesquisadora com o objeto estudado foi um desafio cuidadosamente considerado ao longo de toda a dissertação. Contudo, a saída da pesquisadora da administração pública e o próprio fim da gestão estudada também possibilitaram um novo distanciamento ao objeto pesquisado, reforçando a questão da imparcialidade. É necessário, no entanto, reconhecer que a atuação prática da pesquisadora com o tema também facilitou a obtenção de insumos importantes para a própria pesquisa.

⁵ Ambas as representantes da CGLU concederam gentilmente as entrevistas, mas solicitaram que a identificação nominal de suas declarações ocorresse apenas após a leitura do texto contendo as referências que lhes são atribuídas, o que ainda não ocorreu devido ao curto espaço de tempo entre a realização das entrevistas e o depósito desta dissertação. Assim, preferiu-se manter o anonimato das mesmas para preservar suas identidades.

Figura 1 – Quadro de Entrevistas Realizadas

Área	Instituição / órgão	Nome / cargo	Data
Prefeitura de São Paulo	Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF)	Tayara Calina Pereira Ex-assessora técnica responsável pela relação com a CGLU	31 de maio de 2018
		Anita Gea Martinez Stefani Ex-coordenadora da área de Cooperação Multilateral e Redes de Cidades	20 de junho de 2018
CGLU	Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos (CISDPDH)	Primeira entrevistada	20 de junho de 2018
		Segunda entrevistada	16 de julho de 2018
Sociedade Civil	Instituto Polis	Nelson Saule Junior Diretor	25 de junho de 2018

1.3 Estrutura da pesquisa

A dissertação que resultou desta pesquisa se estruturou da seguinte forma: i. um capítulo inicial mais conceitual de maneira a embasar questões abordadas nos demais capítulos; ii. um capítulo específico sobre a cooperação descentralizada via rede, modalidade de cooperação escolhida para análise nessa pesquisa; iii. um capítulo específico sobre a CGLU e sua Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos e iv. um capítulo específico sobre a atuação da Prefeitura Municipal de São Paulo e sua Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania nas redes de cidades, mais especificamente na CGLU.

O primeiro capítulo proposto intitulado “Cidade como ator internacional promotor de direitos humanos” é o mais conceitual da dissertação e faz um trajeto lógico, partindo da questão urbana em si, de uma perspectiva mais sociológica, passando pela internacionalização de cidades, até chegar à pauta de cidades e direitos humanos.

Neste capítulo, são trazidas definições para o entendimento do que é considerado “cidade” e como este termo é usado no decorrer do estudo. O “fenômeno” da urbanização, que parece generalizado e irreversível em uma conjuntura globalizada, também é abordado, incluindo os impactos que esse processo provoca, suas consequências e as suas diferentes manifestações e contradições.

Ainda em relação ao tópico anterior, e continuando o percurso realizado nesse capítulo, é abordada a questão urbana nas relações internacionais e qual o marco jurídico de atuação de cidades a nível internacional. Ainda sobre isso, são analisados os reflexos da urbanização global em relação ao trabalho do mais importante (ou talvez mais legitimado) organismo de governança internacional existente, que é a Organização das Nações Unidas. Ou seja, como a ONU entende o novo papel das cidades na arena internacional e quais espaços ela oferece à participação desses novos atores serão algumas das questões estudadas.

Caminhando para a conexão do tema cidades e direitos humanos, é objeto de estudo o conceito de *human rights cities*, as cidades de direitos humanos. Busca-se também trazer o debate sobre a *urbanização dos direitos humanos*. Nesse sentido, o conceito do *direito à cidade* também é abordado, desde a perspectiva clássica de Henri Lefebvre até a atual militância da sociedade civil organizada.

O capítulo 2, intitulado “Cooperação Descentralizada em Direitos Humanos e Redes de Cidades” adentra com maior nível de detalhes na questão da cooperação descentralizada entre governos locais, situando historicamente como se deu esse processo de internacionalização das cidades a partir da cooperação e quais as diferentes modalidades dessa cooperação (cooperação direta e indireta, irmanamentos, cooperação ao desenvolvimento, etc.).

Já entrando na temática das redes de cidades, é também abordado neste capítulo o histórico de atuação desse tipo específico de cooperação, quais suas principais características e objetivos e quais as redes mais relevantes no cenário internacional atual. Essa análise sobre as redes tenta comprovar a relevância da escolha desse tipo de cooperação como objeto de estudo da dissertação. Também é feita análise sobre os principais desafios dessa modalidade de cooperação, além de suas fraquezas (operacionais, políticas, orçamentárias, etc.), sendo realizada breve análise das redes Mercocidades e Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), que também têm atuação com a temática de direitos humanos.

O terceiro capítulo intitulado “A rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e sua Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos (CISDPDH)” tem como foco o estudo sobre a própria CGLU. É feito um histórico sobre a criação e atuação dessa rede, considerada a “ONU das cidades”, bem como um levantamento de seu impacto global, sua relação com as cidades associadas e outras redes parceiras, seu orçamento, suas

áreas temáticas de atuação e seu reconhecimento frente a outras organizações internacionais, sobretudo a ONU.

Em seguida, é abordada a atuação da própria CISDPDH, seus temas prioritários de ação, orçamento, principais cidades atuantes e parceiros da sociedade civil e sua incidência política. O capítulo termina com uma análise sobre as principais realizações alcançadas pela Comissão, seu potencial de atuação internacional na pauta de direitos humanos, bem como seus desafios e limitações. Essa seção conta com as contribuições dos entrevistados.

O quarto capítulo, intitulado “A atuação via rede de cidades na pauta de direitos humanos: o caso da cidade de São Paulo na rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) (2013-2016)”, trata especificamente do estudo de caso. Inicialmente, são levantadas as características da atuação em rede da Prefeitura de São Paulo durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016).

Já de forma mais específica, é abordada a atuação de São Paulo na CGLU e na CISDPDH: como se consolidou essa relação (com ênfase na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania), como a cidade conseguia ser inserida na atuação da Comissão e o que a rede conseguiu (ou não) trazer de resultados concretos para a cidade de São Paulo na pauta de direitos humanos, abrangendo as limitações e desafios dessa relação. Uma vez mais, a seção conta com importantes insumos provenientes das entrevistas realizadas.

Essa dissertação alcançou algumas conclusões, que indicaram a não confirmação da hipótese inicial. Em primeiro lugar, verificou-se que, assim como em outras redes de cidades, a CGLU possui suas limitações e impactos referentes ao seu próprio foco de atuação, que é a articulação política internacional dos governos locais por meio de atividades de *advocacy*. Assim, a cooperação descentralizada, sobretudo na área de direitos humanos da rede, ainda é limitada já que não é propriamente o foco da atuação da CGLU. Ao mesmo tempo, a ação da Comissão de Direitos Humanos da rede também se vê limitada a atividades de *advocacy*, sobretudo na pauta do direito à cidade, seguindo o caráter da própria rede. Dessa forma, quanto ao que de fato se propõe, a CGLU tem resultados relevantes, mas, em relação à cooperação descentralizada em direitos humanos em si, ainda não é possível verificar impactos tão significativos, especialmente no que diz respeito às próprias políticas públicas.

Em segundo lugar, foi possível confirmar que a Prefeitura de São Paulo optou, durante a gestão de Fernando Haddad, por retomar sua participação na CGLU justamente por considerar que a rede poderia proporcionar voz internacional a São Paulo. Assim, a

participação da Prefeitura na rede foi estratégica, com enfoque na visibilidade política internacional, e não na cooperação descentralizada em si, o que parece algo razoável tendo em vista o valor agregado que a rede pode ter no primeiro aspecto. Contudo, o que foi possível constatar é que, ao longo da gestão, a PMSP acabou optando por ter uma atuação política mais protagonista em redes regionais, como a Mercocidades. Como a CGLU se mostrou uma rede extremamente política, a baixa atuação de uma cidade-membro neste aspecto, como foi a de São Paulo, acabou limitando os próprios benefícios que a PMSP poderia apreender de sua participação na rede, reduzindo ainda mais a possibilidade de haver algum impacto significativo na política pública municipal de direitos humanos.

2 CIDADE COMO ATOR INTERNACIONAL PROMOTOR DE DIREITOS HUMANOS

2.1 O Conceito de “cidade”

2.1.1 A cidade na história

Como já se sabe o fenômeno da cidade não é algo novo na história da humanidade. Estudiosos datam o surgimento de espaços compactos permanentes densamente povoados, de quatro e seis mil anos atrás. Sobre isso, Mark Gottdiener e Ray Hutchison (2011) reforçam:

Continuously used, densely populated settlements can be found in the Middle East dating back over 6,000 years and in the Indus Valley in India dating back over 4,000 years. Other centers of ancient urban life include the Minoan civilization of Crete (1800 BC) and the cities of China (circa 2000 BC).⁶ (GOTTDIENER; HUTCHISON, 2011, p.23).

Para compreender melhor a lógica de como a cidade se estrutura atualmente, parece também imprescindível estudar suas origens e seu processo de transformação ao longo da história. Nesse sentido, Lewis Mumford, em seu clássico “The City in History” (1961), realiza um estudo historiográfico para entender as origens de criação da cidade. Ele remonta desde o período paleolítico, reafirmando que a cidade tem, antes de tudo, um caráter sagrado e de ancestralidade: os primeiros assentamentos fixos (túmulos, cavernas) eram locais dedicados aos ancestrais para onde sempre se regressava ocasionalmente, como destinos de peregrinação devido ao seu poder espiritual ou “sobrenatural”. Assim, Mumford enfatiza que “the city of the dead antedates the city of the living. In one sense, indeed, the city of the dead is the forerunner, almost the core, of every living city.”⁷ (MUMFORD, 1961, p.07).

O historiador continua sua contextualização histórica indicando que foi apenas do período mesolítico (aproximadamente 15 mil anos atrás) que se começa a ter registros de uma produção confiável de alimentos, sobretudo com insumos vindos do mar. Esse processo de

⁶ Tradução livre: Usados continuamente, assentamentos densamente povoados podem ser encontrados no Oriente Médio, datando de mais de 6.000 anos, e no Vale Indu, na Índia, que remontam a mais de 4.000 anos. Outros centros da vida urbana antiga incluem a civilização minóica de Creta (1800 AC) e as cidades da China (por volta de 2000 AC).

⁷ Tradução livre: A cidade dos mortos antecede a cidade dos vivos. Em certo sentido, de fato, a cidade dos mortos é o precursor, quase o núcleo, de todas as cidades vivas.

assentamento entraria em uma segunda fase, segundo o pesquisador, por volta de 10 a 12 mil anos atrás, com o plantio de sementes e a utilização de animais de rebanho. Esse processo de assentamento permanente influenciaria, inclusive, no estímulo à sexualidade e à reprodução das populações pré-históricas. Todas essas transformações teriam como advento central o que Mumford chama de “domesticação” do próprio homem que implicaria duas mudanças fundamentais: i. a residência permanente e contínua e ii. o controle e previsão de processos que antes estariam subjugados à natureza.

Ainda nesse sentido, é relevante destacar o importante papel que passa a ser desempenhado pela mulher nesse período de origem de assentamentos permanentes. Mumford chama muito a atenção ao papel e à presença da mulher nessa nova forma de organização econômica e social, sobretudo no que diz respeito à agricultura:

Security, receptivity, enclosure, nurture—these functions belong to woman; and they take structural expression in every part of the village, in the house and the oven, the byre and the bin, the cistern, the storage pit, the granary, and from there pass on to the city, in the wall and the moat, and all inner spaces, from the atrium to the cloister. House and village, eventually the town itself, are woman writ large.⁸ (MUMFORD, 1961, p.13).

Ainda em relação às origens da cidade, Raquel Rolnik em “O que é cidade?” enfatiza que a cidade nasce do processo de sedentarização e que determina uma nova relação entre o homem e a natureza, ou seja, uma nova forma de ocupação do território que implicaria na dominação da natureza *natural* e a produção de uma natureza *artificial*. Ela complementa: “para fixar-se em um ponto para plantar é preciso garantir o domínio permanente de um território” (ROLNIK, 2004, p.08). A cidade como local permanente de moradia e trabalho estaria intrinsecamente ligada à produção do excedente, na qual os moradores da cidade são consumidores.

A urbanista associa quatro características essenciais da produção da cidade. Em primeiro lugar, para a autora, a cidade seria como um *ímã*, que “atrai, concentra e reúne os homens” (ROLNIK, 2004, p.12). Essa questão pode ser associada com o estudo histórico de Mumford que também considerava a cidade como local de atração de pessoas, ainda que pela questão espiritual “[...] the magnet comes before the container, and this ability to attract non-residents to it for inter course and spiritual stimulus no less than trade remains one of the

⁸ Tradução livre: Segurança, receptividade, clausura, criação - essas funções pertencem à mulher; e tomam expressão estrutural em todas as partes da aldeia, na casa e no forno, no estábulo e na lixeira, na cisterna, no fosso de estocagem, no celeiro, e daí passam para a cidade, na muralha e no fosso e em todos os espaços interiores, do átrio ao claustro. Casa e aldeia, eventualmente a própria cidade, são mulheres em versão ampliada.

essential criteria of the city, a witness to its inherent dynamism⁹ [...]” (MUMFORD, 1961, p.10).

Em segundo lugar, a cidade seria *escrita*. De acordo com Rolnik, os fenômenos de criação das cidades e da escrita são simultâneos, já que a formação da cidade gera a necessidade de memorização e gestão do trabalho coletivo por meio da escrita. Em terceiro lugar, a cidade seria *política*, já que construir e morar em cidades implica viver de forma coletiva: “(...) há sempre na cidade uma dimensão pública de vida coletiva, a ser organizada” (ROLNIK, 2004, p.20). Por fim, a cidade seria também *mercado* ao aglomerar uma população em um espaço limitado, criando a divisão e especialização do trabalho.

Por fim, Gottdiener e Hutchison reforçam de maneira sintética o que foi trazido pelos autores já mencionados em relação ao complexo e multifacetado processo de criação das cidades. Segundo eles:

[...] even the earliest urban settlements had important social, political, and religious connections that created a sense of shared history and identity among the urban inhabitants. As the sociospatial perspective suggests, the ancient city was the combined product of political power, economic functions, and overarching symbolic meanings that expressed deeply held beliefs of the inhabitants.¹⁰ (GOTTDIENER; HUTCHISON, 2011, p.28).

É importante então destacar que as origens das primeiras cidades não remontam exclusivamente a fatores econômicos, como intuitivamente poderíamos assumir. A compreensão da origem das cidades antigas também envolve essencialmente discussão das relações de poder e dos fatores religiosos historicamente associados como parte desse fenômeno.

Isso é possível de ser verificado quando se retoma o processo histórico de maturação das cidades traçado por Mumford, saindo da pré-história e passando para a história antiga. É possível observar o estabelecimento de cidades na Mesopotâmia, inicialmente por motivações cosmológicas, dedicadas a divindades – como é o caso de Atenas – e baseadas na igualdade política de seus cidadãos. Roma, por outro lado, teve seu desenho centrado no poderio militar e, segundo os autores, a cidade se tornou a representação física do próprio Império Romano.

⁹ Tradução livre: o ímã vem antes do contêiner, e essa capacidade de atrair não-residentes para ele por estímulos relacionais e espirituais e pelo comércio continua sendo um dos critérios essenciais da cidade, um testemunho de seu dinamismo inerente.

¹⁰ Tradução livre: mesmo os primeiros assentamentos urbanos tinham importantes conexões sociais, políticas e religiosas que criavam um senso de história e identidade compartilhadas entre os habitantes urbanos. Como sugere a perspectiva socioespacial, a cidade antiga era o produto combinado do poder político, funções econômicas e significados simbólicos abrangentes que expressavam crenças profundamente arraigadas dos habitantes.

A expansão do Império Romano acabou então consequentemente refletindo na cidade de Roma, que passou a ser marcada por contrastes e desigualdades.

Os autores indicam que a história das civilizações urbanas parece ter sido definida por ciclos de declínio e ascensão, muito devido aos estragos ecológicos que essas civilizações trouxeram aos locais em que se desenvolveram. O declínio do Império Romano e de Roma como sua capital mudou a configuração das cidades europeias por meio do estabelecimento de relações feudais. As cidades passaram a ser menos populosas e mais fortificadas – em contraposição ao que se via, no mesmo período, nas cidades asiáticas e latino-americanas, cada vez mais populosas. As cidades estabelecidas após o ano 1.000 estariam centradas na figura de um governante.

Gottdiener e Hutchison continuam a análise do processo histórico de transformação das cidades, afirmando que foi apenas na Idade Média que as cidades adquirem autonomia política dos seus estados – assim como era na Antiga Roma e Grécia. Citando Max Weber os autores explicam: “For Max Weber, the key to city life was the creation of an independent urban government that was elected by the citizens of the city itself”¹¹ (GOTTDIENER; HUTCHISON, 2011, p.37).

É na metade do século 16, que Roma volta a ganhar força como cidade-capital do mundo católico e o Papa Sisto V começa a implementar um novo plano de desenvolvimento urbano, conectando, por exemplo, as quatro maiores basílicas por meio de novas estradas, instalando obeliscos para guiar os peregrinos e construindo novos monumentos, de forma a reafirmar o poder da Igreja (GOTTDIENER; HUTCHISON, 2011, p.40). Esse novo modelo de organização de cidade começou a ser, aos poucos, replicado pelas cidades renascentistas ao longo do século 18.

Com o advento da industrialização capitalista no século 19, as cidades passaram por um *boom* populacional:

As feudal relations of dependence and reciprocity were broken down by capitalism and the pursuit of monetary accumulation, immense numbers of people were forced out of rural farming areas and into cities, where they looked for work by selling their labor for a wage on the labor market.¹² (GOTTDIENER; HUTCHISON, 2011, p.43).

¹¹ Tradução livre: Para Max Weber, a chave para a vida na cidade foi a criação de um governo urbano independente que foi eleito pelos cidadãos da própria cidade.

¹² Tradução livre: Como as relações feudais de dependência e reciprocidade foram derrubadas pelo capitalismo e pela busca da acumulação monetária, um número imenso de pessoas foi forçado a sair das áreas rurais e ir para as cidades, onde procuravam emprego vendendo seu trabalho por um salário no mercado de trabalho.

A lógica capitalista, justificada pela propriedade privada, passou a precificar o uso da terra, e, assim, apenas quem tivesse dinheiro poderia adquirir propriedades, o que aprofundou as diferenças entre ricos e pobres urbanos. Essa contradição entre cidade industrial moderna e cidade das desigualdades é também tratada pelos autores:

On the one hand, the city represented hope to all those laboring under meager conditions in the countryside. It was the site of industrialization and the great dream of modernization and progress. On the other hand, the powerful forces of urbanism dwarfed the individual and crushed the masses into dense, environmentally strained spaces.¹³ (GOTTDIENER; HUTCHISON, 2011, p.47).

2.1.2 O conceito na atualidade

É aqui importante destacar como é definido o conceito de *cidade*. A geógrafa Sandra Lencioni se debruça na discussão sobre a diferenciação entre os conceitos de *cidade* e *urbano*, normalmente confundidos e usados de forma ambígua. A pesquisadora busca analisar a etimologia das duas palavras na língua portuguesa destacando que: “(...) a palavra *cidade* antecede, em muito, a palavra *urbano*, ao indicar que a ideia de cidade precede, historicamente, à ideia de urbano” (LENCIONI, 2008, p.114). A autora expõe também a discussão de como o conceito de cidade se manteve intacto ao longo da história apesar das claras transformações que as cidades tiveram:

Pereira (2001), a partir de uma perspectiva sociológica, pergunta por que a palavra cidade teria atravessado séculos sem alterações, muito embora se refira a um objeto em perpétua mudança. A resposta inspira-se em Norberto Elias, reside no fato de que, muitas vezes, por não conseguirmos expressar o movimento e as mudanças constantes, mantemos a palavra e acrescentamos uma outra para precisar o que estamos tratando. Esse é o fato: por não conseguirmos expressar as transformações constantes de algo tão mutável, temos mantido a palavra cidade e acrescentado a ela adjetivos. (LENCIONI, 2008, p.115).

Lencioni foca sua análise no caso brasileiro, já que para ela esta discussão “requer a incorporação da perspectiva histórica no exame do conceito de cidade referido a uma sociedade e a um território específico” (LENCIONI, 2008, p.116). Assim, após reflexão, ela conclui que: “Ao falarmos em cidade no Brasil estamos nos referindo a um aglomerado

¹³ Tradução livre: Por um lado, a cidade representava esperança para todos que trabalhavam em escassas condições no campo. Era o local da industrialização e o grande sonho de modernização e progresso. Por outro lado, as forças poderosas do urbanismo ofuscaram o indivíduo e esmagaram as massas em espaços densos e ambientalmente tensionados.

sedentário que se caracteriza pela presença de mercado (troca) e que possui uma administração pública”. Importante aqui destacar que a autora rebate o critério comumente usado de tamanho da população para definir cidade:

Qualquer critério de tamanho da população na conceituação de cidade nos parece pouco frutífero. A relação entre o tamanho do aglomerado não se desvincula do tempo histórico e dos lugares e não tem sentido em si mesmo como definidor de cidade. Se definíssemos como condição para se conceituar cidade a população de 2.000 habitantes, esse número poderia definir cidades em determinados lugares e num momento determinado, mas em outro lugar e tempo, não. Ou seja, poderia expressar aglomerações em relação à população total de um país ou nação, mas poderia não expressar a idéia de aglomerado em outros lugares. Uma aglomeração de 2.000 habitantes na Holanda não tem o mesmo sentido que na Índia ou na China, países com mais de 1 bilhão de habitantes. (LENCIONI, 2008, p.116).

Para definir o conceito de *urbano*, a autora tem como referência os sociólogos Henri Lefebvre e Manuel Castells, que vinculam o conceito à ideia de capital industrial e de sociedade capitalista. Nesse sentido, ela sintetiza a discussão ao dizer que “(...) embora tenhamos cidades no Brasil desde a colônia, a constituição do urbano, a partir das referências examinadas, lhe é posterior. Está se considerando que é imanente ao conceito de urbano, o de industrialização moderna e o de sociedade industrial” (LENCIONI, 2008, p.120).

Ainda em relação ao conceito de *urbano*, pode-se citar o recente estudo divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que traz a discussão em torno dos critérios de classificação dos espaços urbanos e rurais no Brasil. O estudo aponta então os problemas de se pensar o urbano e o rural como uma dicotomia, já que é possível encontrar nas *cidades* características de zonas rurais, e nessas últimas características urbanas. Assim, como alternativa, sugere-se pensar em um *continuum*:

O uso do conceito continuum rural-urbano remonta à meados da década de 1930 e se intensificou na década de 1960, como uma reação contra as dicotomias polarizadas (ROSA; FERREIRA, 2010; PAHL, 1966). De acordo com o Dicionário Oxford de geografia humana, o continuum rural-urbano é: Um conceito que postula que não há uma divisão aguda entre a vida urbana e rural, mas que os assentamentos existem ao longo de um contínuo de muito rural para altamente urbano. O urbano não para simplesmente e começa o rural, mas eles vazam através um do outro. Além disso, é possível encontrar espaços em uma cidade que parecem rurais, e lugares em áreas rurais que são bastante urbanos. Como tal é problemático falar de lugares como simplesmente rurais ou urbanos, em vez disso é preciso considerar como eles se entrelaçam e se sobrepõem (CASTREE; KITCHIN; ROGERS, 2013, p. 444, tradução nossa). (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017, p.12).

Mais especificamente em relação ao Brasil, o documento aponta que não há uma homogeneização nacional sobre os critérios de definição dos municípios, já que, desde a

Constituição de 1988, seria essa incumbência de cada estado. Além disso, a própria definição do que é urbano caberia à legislação municipal. Segundo o documento:

Grande parte dos órgãos estatísticos nacionais costumam adotar basicamente dois critérios como base para as classificações de áreas urbanas e rurais. Um deles é o da divisão baseada em critérios legais ou político-administrativos, como o caso brasileiro, no qual os perímetros urbanos (e os rurais, por exclusão) são delimitados por decisão legislativa dos municípios. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017, p.25).

Ainda, e em continuação a essa discussão conceitual, com relação à *população urbana*, percebe-se que não há uma homogeneidade de definições também em nível internacional, sendo que cada país estabelece o que considera urbano – o que vem muito em encontro ao debate sobre o conceito de cidade trazido anteriormente por Lencioni. Segundo informações contidas no sítio eletrônico da Divisão de Estatísticas da Organização das Nações Unidas:

Because of national differences in the characteristics that distinguish urban from rural areas, the distinction between the urban and the rural population is not yet amenable to a single definition that would be applicable to all countries or, for the most part, even to the countries within a region. Where there are no regional recommendations on the matter, countries must establish their own definitions in accordance with their own needs.¹⁴ (UNITED NATIONS, [2018a]).

Como um comparativo entre as regiões, Gottdiener e Hutchison (2011, p.11) dão alguns exemplos: na Etiópia localidades com mais de 2 mil habitantes são consideradas “urbanas”; já no Canadá, é necessário ter mil habitantes e uma densidade populacional de 400 ou mais habitantes por quilômetro quadrado; em Portugal, é considerado “urbano” aglomerações de 10 mil ou mais habitantes; já no Japão o termo seria referente a locais com 50 mil habitantes ou mais, com 60% ou mais de casas construídas em zona urbanizada e 60% ou mais da população engajada em manufatura, comércio ou outro tipo de negócio urbano.

Apesar de concordar com as diversas questões envolvendo o uso de um conceito em detrimento de outro, elegeu-se para os fins dessa dissertação (que se debruçará também sobre a questão da política pública) o emprego de “cidade”, sobretudo por vinculá-lo, de alguma forma, com a questão da administração pública (seguindo aqui o debate trazido por Lencioni). Destaca-se também que essa multiplicidade de variáveis que devem ser consideradas ao se

¹⁴ Tradução livre: Devido às diferenças nacionais nas características que distinguem as áreas urbanas das rurais, a distinção entre a população urbana e a rural ainda não é passível de uma definição única que seja aplicável a todos os países ou, na maior parte, em países de uma mesma região. Onde não há recomendações regionais sobre o assunto, os países devem estabelecer suas próprias definições de acordo com suas próprias necessidades.

tentar definir os conceitos – definição esta que pode ser relevante justamente visando a melhor implementação de políticas públicas – é mais um sinal da complexidade envolvendo o estudo de cidades, que, de forma alguma, podem ser consideradas de forma homogênea.

Em complemento à discussão conceitual sobre *cidades* e *centros urbanos* cabe também esclarecer a definição do conceito de *governos locais*, que será amplamente utilizado ao longo desta pesquisa. Elegeu-se a definição utilizada pelo Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas em relatório chamado “Role of local government in the promotion and protection of human rights.”¹⁵ Nesse relatório apresentado durante a 30ª reunião do referido Conselho, em 2015, propõe-se definir governo local como “a camada mais baixa da administração pública de um Estado” (UNITED NATIONS, 2015, p.03).

O relatório ainda aponta, em diálogo com o que fora observado anteriormente em relação aos outros conceitos, que a organização e funcionamento dos governos locais variam muito de país para país e que diferentes nomenclaturas, em diversos idiomas, são utilizadas para caracterizar as entidades dos governos locais: “county”, distrito, município, “town”, “prefecture”, etc.

De toda forma, esses governos possuem poderes estabelecidos pela legislação e que lhes são conferidos pelos níveis mais altos de governo. Ao mesmo tempo, podem ter sido eleitos direta ou indiretamente, ou não ter sido eleitos e sim indicados por níveis mais altos da administração pública. De todo modo, nesse caso, focar-se-á nos governos locais que administram a camada mais baixa da gestão pública – o próprio relatório da ONU afirma que existem governos locais de regiões rurais, mas não se entrará nessa análise durante este estudo.

2.2 Cidades globais

O fim do século XX é marcado pelo desenvolvimento do fenômeno da globalização, que impacta também na realidade das cidades. Em relação a isso, mostram-se necessárias algumas clarificações. Luiz Eduardo Wanderley, que faz estudo sobre a cidade de São Paulo no contexto globalizado, aponta o significado do conceito de globalização como resultado de mudanças estruturais:

¹⁵ Tradução livre: Papel do Governo Local na Promoção e Proteção de Direitos Humanos.

[...] a globalização da economia capitalista como a resultante de mutações aceleradas e profundas operadas nas últimas décadas em diversos âmbitos: tecnológico (microeletrônica, processamento de informações e telecomunicação por satélite, que permitem o incremento do volume da velocidade das informações e reduzem os custos de comunicação e de transporte); político (decisões governamentais de ajuste estrutural baseado na liberalização e desregulamentação dos mercados de bens, serviços e fatores de produção, diretrizes e pressões de agências internacionais e instâncias informais de geogovernança global); geopolítico (fim do comunismo); microeconômico (estratégias de investimento, produção e comercialização em escala mundial de firmas industriais e financeiras submetidas à competição acirrada e livre de entraves); e ideológico (hegemonia neoliberal) (Chesnais, 1996; Adda, 1996; Gill, 1995; Cox, 1996). (WANDERLEY, 2006, p.174).

Wanderley (2006) ainda explica a existência de dois tipos de globalização que impactariam na realidade das cidades (no caso estudado pelo autor, São Paulo): uma hegemônica e outra contra-hegemônica. A hegemônica seria aquela que “segue” as diretrizes da globalização, transformando a economia urbana em uma baseada nos interesses do mercado imobiliário somados a um movimento de desenvolvimento massivo dos meios de comunicação. Seria, portanto, um processo espontâneo e irreversível.

Já a globalização contra-hegemônica, como já explicitado em sua própria denominação, seria uma oposição à globalização imposta pelos países desenvolvidos ricos aos países em desenvolvimento, causadora de graves problemas sociais. Assim, essa linha buscaria promover alternativas à globalização hegemônica, fazendo essa resistência por meio de ações coletivas globais, protestos e ação da sociedade civil. Nesse sentido, seriam propostos mecanismos de democracia participativa e economia solidária.

Também sobre esse conflito de forças que a globalização engendra, Jordi Borja escreve:

En el caso europeo los autores¹⁶ a los que hemos hecho referencia se mueven entre dos polos. En un caso enfatizan la adecuación de la ciudad a la globalización, su inserción en redes macrorregionales (continentales, mundiales), el ganar posiciones competitivas y conseguir funciones nodales y atraer flujos. Es la ideología naturalizadora del actual capitalismo que sirve de señuelo para orientar las políticas urbanas y que se traduce en la arquitectura de autor, la oferta de áreas para la nueva economía, la gentrificación (o la museificación) de la ciudad consolidada, la mercantilización del valor simbólico del patrimonio, el miedo justificador de los barrios cerrados, el crecimiento periférico por piezas y funciones especializadas, etc. El otro polo es el de la resistencia a la globalización, o a sus efectos perversos, que se manifiesta cuando se comprueba la dificultad de promover un desarrollo sometido a lo global y compatible con la cohesión social y la sostenibilidad ambiental, la creciente marginación de poblaciones sacrificadas en aras de la competitividad

¹⁶ Borja aqui faz menção à uma longa lista de autores especialistas no tema de cidades, de nacionalidades europeia e latinoamericana. Ele cita desde Boaventura de Sousa Santos, Alicia Ziccardi, Manuel Castells até Raquel Rolnik.

global, la banalización y pérdida de identidad de los territorios, etc. Reaparece entonces el discurso sobre la ciudad, el espacio público, la calle, la mixtura social, el perfil identitario y el patrimonio como memoria urbana.¹⁷ (BORJA, 2012, p.29).

Ainda na perspectiva da relação do impacto da globalização sobre as cidades, Saskia Sassen fala da importância da localização da globalização para dar concretude a esse processo:

Large cities in both the global South and the global North are the terrain where a multiplicity of globalisation processes assume concrete, localised forms. A focus on cities allows us to capture, further, not only the upper but also the lower circuits of globalisation. These localised forms are, in good part, what globalisation is about.¹⁸ (SASSEN, 2004, p.06).

Sassen introduz então o conceito de “cidade global”, que seria a representação localizada da globalização e que opera de maneira parcialmente “desnacionalizada” para o capital global. A existência da cidade global seria o resultado de uma desagregação da autoridade exclusiva que é dada ao Estado-nacional (SASSEN, 2004, p.01). Interessante também notar que Sassen destaca, como os autores anteriores, que a globalização vem acompanhada da criação desse movimento distinto de atores sociais urbanos, seja de “poderosos” como de “desprivilegiados”, que buscam concretizar novas demandas – os poderosos provavelmente procurariam mais privilégio por meio da acumulação de capital enquanto que as classes desprivilegiadas reivindicariam direitos.

No caso de São Paulo, por exemplo, há divergência se a cidade poderia ser de fato considerada como uma cidade-global. Luis Eduardo Wanderley, por exemplo, citando

¹⁷ Tradução livre: No caso europeu, os autores a quem fizemos referência se movem entre dois polos. Em um caso enfatizam a adequação da cidade à globalização, sua inserção em redes macrorregionais (continentais, mundiais), o ganhar de posições competitivas e conseguir funções nodais e atrair fluxos. É a ideologia naturalizadora do atual capitalismo que serve de chamariz para orientar as políticas urbanas e que se traduz na arquitetura de autor, na oferta de áreas para a nova economia, na gentrificação (ou museificação) da cidade consolidada, na mercantilização do valor simbólico do patrimônio, no medo justificador dos bairros fechados, no crescimento periférico por peças e funções especializadas, etc. O outro polo é o da resistência à globalização, ou aos seus efeitos perversos, que se manifesta quando se comprova a dificuldade de promover um desenvolvimento submetido ao global e compatível com a coesão social e a sustentabilidade ambiental, a crescente marginalização das populações sacrificadas em nome da competitividade global, a banalização e perda de identidade dos territórios, etc. Reaparece então o discurso sobre a cidade, o espaço urbano, a rua, a mistura social, o perfil identitário e o patrimônio como memória urbana.

¹⁸ Tradução livre: As grandes cidades do Sul global e do Norte global são o terreno onde a multiplicidade de processos de globalização assumem formas concretas e localizadas. Um foco nas cidades nos permite capturar mais, não apenas os circuitos superiores, mas também os mais baixos da globalização. Essas formas localizadas são, em boa parte, do que se trata a globalização.

Ferreira (2003), defende que não é possível rotular São Paulo como cidade-global “sem dar maior atenção às dinâmicas intra-urbanas da produção do espaço”.

Nesse sentido, João Sette Whitaker Ferreira, em tese de doutorado intitulada “São Paulo: O mito da Cidade-Global” (2003), critica o uso “automático” de cidade-global para São Paulo:

A consolidação da idéia da “cidade-global” tornou-se tão hegemônica no Brasil, na esteira desses especialistas internacionais, que uma considerável produção acadêmica passou a ser realizada, incorporando quase que por automatismo a idéia de que São Paulo estaria tomando posição de destaque como “nó” de conexão com a economia global. (FERREIRA, 2003, p.28).

Ferreira ainda indica que a *globalidade* de São Paulo seria “parcial”:

[...] aplicável somente à uma parte da cidade, e inconseqüente no que diz respeito à diminuição das significativas desigualdades sociais e espaciais. Nesse sentido, Vêras (1999), que como vimos acima acredita no perfil global da cidade, ressalta por outro lado que essa potencialidade se vê constringida pela significativa exclusão e desigualdade sociais que se verificam em São Paulo (FERREIRA, 2003, p.30).

O urbanista conclui defendendo que São Paulo seria uma “arcaica cidade-global”, onde na verdade ocorreria “uma absoluta subordinação do desenvolvimento urbano à lógica do capital, sob o patrocínio do Estado patrimonialista” (FERREIRA, 2003, p.302).

Por fim, é relevante destacar, para os fins deste estudo, que esse possível contexto *globalizado* que marca a atualidade política, econômica, social e cultural, se sustenta em uma lógica de conflitos e de enfrentamentos (como já devidamente apontado pelos atores anteriores), o que justifica ainda mais um estudo que aborde direitos humanos nas cidades. É necessário falar de direitos humanos nas cidades quando a realidade é baseada em uma estrutura que favorece poucos em detrimento de uma grande maioria e quando há embate entre as ideias dominantes contra aquelas de resistência – o que normalmente produz graves violações de direitos aos que estão resistindo.

2.3 Ação internacional dos governos locais

Como se pôde verificar durante este capítulo, a *nova era urbana* - slogan comumente replicado - não é necessariamente uma novidade – assim como a atuação internacional de cidades. Segundo Tullo Vigevani:

Na verdade, não há novidade alguma nisso: desde Tucídides (2003) sabemos que as cidades desempenham um papel internacional relevante. Foi assim na Idade Média, às vezes por longo tempo, como no caso das cidades comerciantes; o mesmo vale para os casos de Hamburgo ou mesmo de Veneza, no Renascimento e depois. (VIGEVANI, 2006, p.129).

Porém, contraditoriamente a essa atividade internacional descentralizada já existente das cidades antigas, as Relações Internacionais, que têm como seu marco fundador o sistema Westphaliano (1648), determina como ator central a figura dos estados-nacionais. Sobre isso, Pedro Dallari destaca:

[...] a configuração jurídica do direito internacional, fundada essencialmente na ação soberana dos Estados, cuja materialização se expressava na necessidade do consentimento para a caracterização de obrigação jurídica no plano das respectivas relações exteriores. A estruturação do direito internacional sobre essas bases é comumente identificada na doutrina com os tratados de paz celebrados na Vestefália em 1648, que puseram fim às guerras religiosas do período e consagraram a perspectiva de edificação da ordem política europeia a partir da ação de um sistema de Estados soberanos, afastando-se a tutela da Igreja Católica. (DALLARI, 2013, p.02).

Sobre isso, Tullo Vigevani ainda complementa: “O Estado nacional constitui-se tendo como prerrogativa a ação internacional; aliás, esta é uma de suas características e razões de ser, a partir do momento em que cria um mercado protegido” (VIGEVANI, 2006, p.128). Para ele, o Estado-nacional “absorveu o monopólio legal e real da política externa” (2006, p.129).

Contudo, recentemente, começou-se a aprofundar o debate sobre a atuação dos governos locais nas relações internacionais. Onuki relembra:

Esse movimento teve início com o debate da globalização desde os anos 80, e com o ingresso de novos atores nas relações internacionais: ONGs, sindicatos de trabalhadores e associações civis públicas ou privadas que passaram a exercer influência junto aos Estados nacionais, aos organismos multilaterais e às empresas transnacionais. (ONUKEI, 2007, p.01).

Vigevani ainda acrescenta que a partir dos 80 passou-se a ter maior percepção de que “o que acontece no local [...] repercute no mundo exterior e é profundamente influenciado por ele” (VIGEVANI, 2006, p.129).

Os anos 80 foram também marcados por processos de descentralização da figura do Estado-nacional, como ocorreu em alguns países na América Latina, inclusive no Brasil. Um marco constitucional para o papel mais autônomo e independente dos municípios no Brasil ocorreu com a Constituição de 1988, durante o período de democratização. O artigo 18 da

Constituição Federal reconhece pela primeira vez os municípios brasileiros como "autônomos". Contudo, segundo artigo 21, parágrafo primeiro, compete à União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (BRASIL, 1988), demonstrando que não há, no Brasil, respaldo propriamente constitucional sobre o que se tem chamado de *paradiplomacia*, que Tavares define como:

[...] o envolvimento de governos subnacionais 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. (TAVARES, 2014, p.13).

Sobre isso, Gilberto Rodrigues em estudo intitulado “Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada: Um estudo sobre o Caso Brasileiro” esclarece que as *relações exteriores* são de competência exclusiva da União (no caso de países federados), mas não as *relações internacionais* que oferecem um leque de maneiras para os entes federados atuarem (2011, p.08). Segundo ele:

O que impede, assim, os entes federados brasileiros de organizar sua estrutura administrativa adequadamente para poder planejar suas ações internacionais e propor orçamento próprio para essas ações? Uma das respostas é o desconhecimento sobre o funcionamento da CID [Cooperação Internacional Descentralizada]. A outra, relacionada à primeira, é a falta de um marco jurídico para a CID, que indique com clareza aos agentes políticos e públicos a possibilidade de entes subnacionais exercerem ações internacionais, sem receio de ferir a legalidade no País. (RODRIGUES, 2011, p.08).

Mesmo com a ausência do marco jurídico, ainda sim, os governos locais teriam motivações pragmáticas para atuar internacionalmente. Segundo Vigevani, os governos locais seriam motivados por “necessidades práticas”: “Essa ação acaba sendo, como certamente sugeririam os funcionalistas, uma necessidade política dos governos, das elites, dos grupos dirigentes, ou, mais em geral, da sociedade, dependendo das condições específicas” (VIGEVANI, 2006, p.128).

Ainda nesse sentido de ação planejada, cita-se Rodrigues (2008, p. 1025), que defende que essa ação internacional seria uma “[...] inserção internacional organizada, autônoma e com objetivos de longo prazo [...]”. A ação internacional seria, então, um meio para se alcançar um fim maior: “la acción internacional no es una política de la ciudad aislada o un fin en sí mismo”^{19 20} (GARESCHE; ZICCARDI, 2011, p.33).

¹⁹Os autores fizeram essa afirmação ao indicar que a ação internacional deve ser realizada em benefício aos seus cidadãos, ou seja, em prol da melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos.

Sobre isso, Onuki ainda cita Soldatos para abordar os fatores “impulsionadores” da paradiplomacia em três níveis:

No nível propriamente das unidades federadas em que pesam fatores tais como segmentação cultural, interesses eleitorais locais, assimetria entre unidades da federação (econômica, política) e crescimento da unidade federativa em relação às outras unidades (por exemplo, em termos de orçamento, finanças, comércio, investimentos, PIB, etc.). No nível federal, em que pesam fatores, tais como incapacidade da burocracia do governo central em lidar com problemas locais, gap institucional de participação do poder local na formulação de políticas externas e incertezas constitucionais (sobre o problema de competências legais). E no nível externo, cuja ênfase é dada à questão da interdependência. A propensão de maior ou menor assertividade das unidades subnacionais no campo da política internacional seria determinada pela combinação desses fatores. (ONU, 2007, p.08).

Assim, há um descompasso entre a realidade dos governos locais e a ordem jurídica internacional e nacional: há a ausência de uma regulamentação da ação internacional dos governos locais, seja nas constituições nacionais como no próprio Direito Internacional. Contudo, também tem-se observado alguns avanços nessas questões. Alguns países já têm realizado algumas alterações em seus textos constitucionais a fim de reconhecer a atuação internacional de entes subnacionais. Isso é analisado em referido estudo realizado por Gilberto Rodrigues (2011), que traz casos como o da Argentina, Alemanha e Espanha.

A título de exemplo, o caso da Argentina, que Rodrigues considera o mais importante já que “em termos de proximidade e de paralelismo com o Brasil e, porque não dizer, de inspiração e influência para o cenário brasileiro” (2011, p.34), incorporou, por meio da reforma constitucional de 1994 (artigo 124), a competência das províncias em firmar convênios internacionais, desde que não afetem o crédito do país. Apesar do grande avanço constitucional, como ponto ainda negativo ainda destaca-se o fato de os municípios não estarem incluídos na legislação.

Em relação aos avanços no próprio Direito Internacional, de fato, tem-se percebido um crescente progressivo de participação de governos locais e movimentos da sociedade civil em processos de negociação internacional (como se verá a seguir com as Conferências Habitat), mesmo que, em sua maioria, apenas com caráter consultivo ou de observador.

Em relação então a toda essa conjuntura, Carla Cors²¹, ex-coordenadora no Observatório de Cooperação Descentralizada União Europeia-América Latina da Prefeitura de Barcelona, levanta três possíveis desdobramentos: i. a alteração do marco jurídico existente,

²⁰Tradução livre: A ação internacional não é uma política da cidade isolada ou um fim em si mesmo.

²¹ Palestra “Hacia unas nuevas relaciones internacionales” (2017) do Diplomado “Acción Internacional de los gobiernos locales” da Universidade Nacional Autónoma do México (UNAM).

atualizando-o de forma a dar autonomia aos governos locais; ii. a criação de um novo marco legal específico para a regulação da ação internacional dos governos locais; ou iii. a adaptação do marco existente, mantendo, todavia, a tutela dos governos nacionais em relação aos governos locais. A mesma autora faz um levantamento de mudanças em instrumentos jurídicos que alguns outros países realizaram – como Itália, Bélgica, França e México – para, de alguma forma, dar algum respaldo a ação internacional dos governos locais. Segundo ela:

[...] la participación de los gobiernos locales en la esfera internacional estará regulada por el estado, ya sea por una **tolerancia política** con respecto a la práctica transnacional de los gobiernos locales, o por el **reconocimiento jurídico para que firmen acuerdos** interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. (CORS, 2011, p.30, grifo nosso).

Assim, percebe-se que o que ocorre com mais frequência é a adaptação do marco existente, contudo com a manutenção da tutela da ação internacional no controle dos estados-nacionais. Aqui cabe também a discussão se de fato a criação de um novo marco legal facilitaria a ação internacional dos governos locais ou se influenciaria negativamente o atual dinamismo dessa ação, criando, na verdade, obstáculos burocráticos – tendo em vista que a ação internacional tem prosperado mesmo sem essa base legal.

Conforme já abordado, no caso brasileiro, verifica-se que os governos locais não têm competência para as relações internacionais: “Os dispositivos constitucionais brasileiros parecem consagrar, de fato, a ideia de unicidade do Estado Federal no exercício das relações internacionais, sem deixar margem, salvo pequenas exceções, para atuação dos governos subnacionais” (ONUKEI, 2007, p.13).

Ao mesmo tempo, apesar dessa falta de respaldo constitucional, o governo federal percebeu esta demanda latente proveniente dos governos subnacionais e criou a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), expandindo sua relação com os governos locais, que cada vez mais vêm criando instâncias próprias para desenvolver suas relações internacionais, como as secretarias de relações internacionais. A criação da Subchefia poderia então significar por um lado, o reconhecimento do Governo Federal da relevância da ação internacional dos governos locais e, por outro, uma vontade de manter, de certa forma, o controle dessa ação.

Além disso, Gilberto Rodrigues indica ainda, como exemplo, a política brasileira sobre refúgio, baseada em convenções internacionais, mas que conta com comitês estaduais (Rio de Janeiro e São Paulo) que visariam discutir a integração dos refugiados. Demonstra-se então que, a despeito de um marco jurídico previsto, essa seria uma iniciativa de um ente federado

em lidar com uma questão – internacional, e, em tese, de incumbência do Estado-Nacional – e que afeta diretamente os poderes locais. Segundo este autor então: “é compreensível que uma tal iniciativa se insere no federalismo cooperativo e nele repousa sua legalidade” (RODRIGUES, 2011, p.22).

2.4 As cidades no sistema ONU: os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) e as conferências Habitat

2.4.1 Habitats I e II

Fundada em 1945, a Organização das Nações Unidas compõe um sistema estruturado por agências especializadas, fundos, programas, comissões, departamentos e escritórios. Seguindo uma das recomendações da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, e subsequentemente aprovado pela Assembleia-Geral - principal órgão deliberativo da ONU que conta com a participação de todos estados-membros - foi convocada a Conferência sobre Assentamentos Humanos (Habitat I) realizada em 1976, na cidade de Vancouver (Canadá) (UNITED NATIONS, 1973). A Conferência inauguraria a sequência de conferências de estados-nacionais para discutir a questão urbana, e que passariam a ocorrer a cada 20 anos.

Importante frisar que, em 1976, o contexto urbano era distinto do atual e apenas começava-se a se pensar nas possíveis consequências de uma urbanização desenfreada e não planejada. Na época, 37.9%²² da população mundial vivia em áreas urbanas.

Susan Parnell, em referência a Finnemore (1997), enfatiza que esse primeiro impulso para um debate sobre políticas urbanas em nível internacional que se deu na Habitat I estava imerso em um contexto muito moldado pelo Banco Mundial:

Urban problems of the developing world had regained prominence in the international imaginary in the early 1970s, possibly in response to the first major oil crisis but arguably also as a result of the World Bank having shifted its geographical focus away from Europe to extend loan facilities that favored costly urban infrastructure for the poor in countries without access to their own financial resources.²³ (PARNELL, 2016, p.531).

²² HABITAT III. About Habitat III. Disponível em: <http://habitat3.org/the-conference/about-habitat-3/#habitat1>. Acesso em 01 de agosto de 2018.

²³ Tradução livre: Os problemas urbanos do mundo em desenvolvimento recuperaram a proeminência no imaginário internacional no início dos anos 1970, possivelmente em resposta à primeira grande crise do petróleo, mas também como resultado do Banco Mundial ter mudado seu foco geográfico para fora da Europa para ampliar as linhas de crédito que favoreciam a cara infraestrutura urbana destinada aos pobres em países sem acesso aos seus próprios recursos financeiros.

Os doze dias de conferência resultaram na Declaração de Vancouver e no Plano de ação de Vancouver. Pela declaração é possível verificar claramente como a questão da urbanização era percebida como *negativa* (BIRCH, 2016). Já nos preâmbulos são apontados que as condições de vida milhares de pessoas em assentamentos humanos são inaceitáveis devido às questões de i. crescimento econômico desigual; ii. deterioração social, econômica, ecológica e ambiental; iii. crescimento da população mundial; iv. urbanização descontrolada; v. atraso rural; vi. dispersão rural e vii. migração involuntária (UNITED NATIONS, 1976).

O aspecto da dignidade humana aparece logo nos princípios gerais da Declaração: “Human dignity and the exercise of free choice consistent with over-all public welfare are basic rights which must be assured in every society.”²⁴

Já nessa primeira conferência, a demanda por participação social nas discussões sobre a temática apareceu com força. Ativistas locais criaram o “Fórum Habitat”, um encontro paralelo à Habitat oficial, que contou com mais de 16 mil participantes (BIRCH, 2016). Deste Fórum também foi criada a *Habitat International Coalition* (HIC)²⁵, uma rede relevante que atua até hoje em prol dos direitos humanos nos meios urbano e rural, e é formada por movimentos e organizações da sociedade civil.

A conferência de Vancouver culminou na criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UNCHS-Habitat) e na Comissão das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, precursores da atual ONU-HABITAT. Segundo Eugenie Birch a criação da ONU-Habitat é resultado de um reconhecimento crescente dos estados-membros da ONU de três fenômenos: i. a rápida urbanização – e o surgimento de assentamentos informais; ii. a globalização – que afeta as economias mundiais –; e iii. a consciência ambiental.

Em 1992, nova resolução aprovada pela Assembleia-Geral da ONU convocou nova Habitat, que seria realizada quatro anos mais tarde, em 1996, em Istambul (UNITED NATIONS, 1992). No âmbito desta segunda Habitat, a questão urbana se tornava ainda mais evidente, com 45.1% da população mundial vivendo em zonas urbanas. A perspectiva da urbanização durante a conferência de Istambul também mudou: a urbanização passa a ser vista como uma *oportunidade* e as cidades como o motor do crescimento global, começando a se reconhecer o papel mais acentuado dos governos locais e a necessidade de participação social.

A conferência contou com seis mil delegados (dentre esses, 2.400 representantes de

²⁴ Tradução livre: A dignidade humana e o exercício da livre escolha consistente com o bem-estar público global são direitos básicos que devem ser assegurados em todas as sociedades.

²⁵ Website da Habitat International Coalition. Disponível em: <http://www.hic-gs.org>. Acesso em: 01 de agosto de 2018.

ONGs), 579 autoridades locais e 300 parlamentares, além de mais seis mil pessoas que participaram do Fórum de ONGs, que ocorreu paralelamente (STRASSMANN, 1997). Foram negociados a Agenda Habitat e a Declaração de Istambul. Segundo Michael Cohen (1996), uma das maiores conquistas dessa Conferência foi permitir um cruzamento das atividades oficiais e não oficiais, reduzindo a distância política e física entre as duas arenas, como foi característica da Rio-92²⁶, por exemplo.

A perspectiva de cidades inclusivas e com garantia de direito a todos os indivíduos também aparece nessa Declaração:

As human beings are at the centre of our concern for sustainable development, they are the basis for our actions as in implementing the Habitat Agenda. We recognize the particular needs of women, children and youth for safe, healthy and secure living conditions. We shall intensify our efforts to eradicate poverty and discrimination, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms for all, and to provide for basic needs, such as education, nutrition and life-span health care services, and, especially, adequate shelter for all.²⁷ (UNITED NATIONS, 1996, p.08).

As discussões nessa Conferência chegaram até a envolver a ocupação na Cisjordânia e Faixa de Gaza, além do embargo americano a Cuba, o que atrasou o seu encerramento. Entre os consensos obtidos destaca-se, sobretudo, a ideia de que o futuro da terra será fortemente determinado pela qualidade de vida nas cidades (COHEN, 1996). Nessa Conferência também se abordou com maior intensidade o papel dos atores não-governamentais e a questão de gênero. Em relação à Vancouver, a dimensão ambiental também foi mais abordada nessa edição do evento.

Apesar dos avanços em relação à conferência anterior, a Habitat II continuou sendo alvo de críticas, por conta de suas supostas deficiências. Paul Strassmann, em referência a Cohen (1996), aponta a ausência de participação da academia e de especialistas nas discussões que permearam a Declaração de Istambul:

Yet more than 95 per cent of the Habitat II sessions made assertions without citing any research support or calling for new studies. As Cohen observed ‘This is a dangerous omission: In Istanbul, the research community was neither very visible

²⁶ A Rio 92 ou Eco-92 ou “Cúpula da Terra” foi a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento organizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro. Além de contar com representantes de 172 estados-nacionais, o evento também contou 2.400 representantes de organizações não governamentais. Seu Fórum paralelo de ONGs teve 17 mil participantes. A Rio 92 culminou na Agenda 21, um plano de ação pelo desenvolvimento sustentável das nações. Informações disponíveis em: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>. Acesso em 31 de agosto de 2018.

²⁷ Tradução livre: Como os seres humanos estão no centro de nossa preocupação com o desenvolvimento sustentável, eles são a base de nossas ações na implementação da Agenda Habitat. Reconhecemos as necessidades específicas das mulheres, crianças e jovens para condições de vida seguras, saudáveis e seguras. Devemos intensificar nossos esforços para erradicar a pobreza e a discriminação, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos e suprir as necessidades básicas, como educação, nutrição e serviços de assistência à saúde e, especialmente, abrigo adequado para todos.

nor very effective in conveying that the pace and scale of change requires more, not less, research if the world, nations, localities and communities are to understand the full significance of the processes of urban transformation'.²⁸ (STRASSMANN, 1997, p.1733).

Cohen ainda chama a atenção para o efeito de “pensamento cilíndrico”, fazendo referência às discussões setoriais – e pouco transversais. Por fim, o autor destaca que a principal lacuna desta conferência foi a falta de progresso na operacionalização da noção de desenvolvimento sustentável ambiental. Segundo ele, o termo “habitat” tinha o conteúdo de assentamento humano, sem o viés ambiental.

Eugenie Birch (2016) destaca também a falta de prioridades na Declaração produzida e ausência de mecanismos de monitoramento e de revisão. Susan Parnell (2016) enfatiza que as discussões tinham um foco muito grande no gerenciamento da urbanização do sul global e da pobreza urbana - algo que se vê refletido inclusive no estabelecimento dos próprios Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), focados exclusivamente nos países menos desenvolvidos, mirando, sobretudo a erradicação da pobreza.

Novamente nessa edição da Habitat, um fórum paralelo foi mobilizado pelas organizações não-governamentais, conseguindo realizar mais de 1.700 eventos, reunindo prefeitos, empresários, acadêmicos, pesquisadores e fundações (BIRCH, 2016).

Segundo Birch, três grandes diferenças marcam a Habitat II em relação à Habitat I: i. o reconhecimento das cidades como uma força positiva para prosperidade e proteção ambiental; ii. mais assertividade sobre a necessidade de incorporar governos locais e sub-nacionais na implementação da agenda e iii. o comprometimento dos países mais ricos a um mínimo de ajuda para o desenvolvimento.

Em relação ao segundo ponto, sobre a necessidade de incorporar governos locais na implementação da agenda urbana, cabe destacar que a Habitat II foi efetivamente chave para o reconhecimento dos governos locais. Durante a conferência, foi realizada paralelamente a Assembleia Global de Cidades e Governos Locais (WACLA), que contou com a participação de mais de 500 prefeitos²⁹. A Assembleia ressaltou o papel central dos governos locais no desenvolvimento urbano e demandou a criação de uma estrutura permanente para coordenar a relação entre a ONU e os governos locais. Cabe aqui também enfatizar que a Declaração da

²⁸ Tradução livre: No entanto, mais de 95 por cento das sessões do Habitat II fizeram afirmações sem citar qualquer apoio à pesquisa ou sem pedir novos estudos. Como Cohen observou: “Esta é uma omissão perigosa: em Istambul, a comunidade de pesquisa não era nem muito visível nem muito eficaz em transmitir que o ritmo e a escala da mudança exigem mais, não menos pesquisa se o mundo, nações, localidades e comunidades quiserem compreender o significado total dos processos de transformação urbana”.

²⁹ METROPOLIS. 2nd World Assembly of Local and Regional Governments. Disponível em: <https://www.metropolis.org/agenda/2nd-world-assembly-local-and-regional-governments>. Acesso em 11 de junho de 2018.

Assembleia de Governos Locais de Istambul incluiu o papel da cooperação entre governos locais (com apoio de associações nacionais, regionais e internacionais de governos locais) para promover encontros, troca de experiências e parcerias entre esses atores.

Além disso, a Declaração de Istambul em si também reconheceu em seu artigo 12 os governos locais como os “parceiros mais próximos” da ONU-Habitat. Seu artigo 102 ainda complementa:

The municipal level of government can be an effective partner in making human settlements viable, equitable and sustainable, since its level of administration is closest to the people. Governments must recognize the essential role of local authorities in providing services and empowering people.³⁰ (UNITED NATIONS, 1996).

A Habitat II também foi chave para que as cidades ganhassem mais centralidade dentro do Sistema ONU em si. Quatro anos mais tarde foi estabelecido o Comitê Consultivo das Nações Unidas para Autoridades Locais (UNACLA) – que será melhor abordado no capítulo 03. Além disso, desde 1996, com base nas novas regras de procedimento adotadas pela Assembleia-Geral para o Conselho Administrativo da ONU-Habitat, os representantes de governos locais passaram a ter o direito de participar como observadores nas deliberações do referido conselho.

2.4.2 Objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS): Objetivo 11

Antes mesmo de se abordar a questão da agenda de objetivos da ONU, cabe aqui inicialmente fazer menção a Agenda 21, que, de alguma forma, antecede e sustenta a dinâmica dos ODM e dos ODS.

Após duas décadas de mobilização pela agenda ambiental – iniciada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972 - foi realizada em 1992 a Rio92³¹, a chamada “Cúpula da Terra”, durante a qual foi definida a Agenda 21, um programa de ação detalhado com vistas a alterar o padrão insustentável de desenvolvimento.

Mas conforme o sítio eletrônico da própria ONU indica, a Agenda 21 abordava questões que iam além do meio ambiente em si:

³⁰ Tradução livre: O nível municipal de governo pode ser um parceiro eficaz para tornar os assentamentos humanos viáveis, equitativos e sustentáveis, já que seu nível de administração é o mais próximo da população. Os governos devem reconhecer o papel essencial das autoridades locais na prestação de serviços e no empoderamento das pessoas.

³¹ Para mais informações, ver nota de rodapé número 26 sobre a Rio92.

[...] a Agenda 21 foi além das questões ambientais para abordar os padrões de desenvolvimento que causam danos ao meio ambiente. Elas incluem: a **pobreza e a dívida externa dos países em desenvolvimento**; padrões insustentáveis de produção e consumo; pressões demográficas e a estrutura da economia internacional. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [2018], grifo do autor).

Assim, a mobilização internacional de se pactuar uma agenda comum de atuação coletiva dos estados-nação em prol de objetivos comuns foi iniciada antes mesmo dos ODMs.

Em setembro de 2000, foi adotada na Assembleia-Geral da ONU, pelos estados-nação, a Declaração do Milênio em que se estabeleceram oito grandes objetivos abordados de forma isolada por temática, que deveriam ser cumpridos até 2015 (UNITED NATIONS, 2000). Estas metas, estabelecidas de forma não-participativa com a sociedade civil, focavam na redução da pobreza dos países menos desenvolvidos, tendo assim uma abrangência menor.

Já os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) substituem e aprimoram os ODM. Os ODS vêm para ampliar as temáticas abordadas, tratando-as de forma transversal e ganhando um caráter mais universalizado, com objetivos que devem envolver todos os países (não apenas os menos desenvolvidos). Os ODS fazem parte da chamada agenda pós-2015 ou agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, que conforme indicado no próprio nome estabelece compromissos que devem vigorar até 2030.

O processo de construção desses objetivos foi mais participativo: o Secretário-Geral das Nações Unidas criou o Painel de Alto Nível, com 27 membros que produziu um relatório com recomendações que dariam subsídios a agenda pós-2015. O grupo consultou cerca de cinco mil organizações da sociedade civil em 120 países de todas as regiões do mundo. Esse relatório sugere fortemente a formação de uma parceria global para o cumprimento da agenda pós-2015, que deveria envolver governos nacionais, mas também os governos locais, a sociedade civil, a academia, empresários e a filantropia (UNITED NATIONS, 2013). O painel ainda enfatiza a necessidade de se estabelecer uma abordagem local da Agenda 2030, dando então mais relevância ao papel dos governos locais nesse processo:

The Panel recognised that city governments have great responsibilities for urban management. They have specific problems of poverty, slum up-grading, solid waste management, service delivery, resource use, and planning that will become even more important in the decades ahead. The post-2015 agenda must be relevant for urban dwellers. Cities are where the battle for sustainable development will be won or lost. Yet the Panel also believes that it is critical to pay attention to rural areas, where three billion near-poor will still be living in 2030. The most pressing issue is not urban versus rural, but how to foster a local, geographic approach to the post-2015 agenda. The Panel believes this can be done by disaggregating data by place, and giving local authorities a bigger role in setting priorities, executing plans,

monitoring results and engaging with local firms and communities.³² (UNITED NATIONS, 2013, p.17).

A inclusão do ODS 11 – “Cidades e comunidades sustentáveis: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” – fortalece as discussões internacionais sobre cidades, iniciadas nas Habitats, em uma perspectiva a médio prazo - até 2030. Dentro desse objetivo, a questão da qualidade de vida das populações urbanas e da inclusão das camadas vulneráveis aparece com força. Segundo o relatório “Por que o mundo precisa de um ODS urbano?” da Rede de Soluções do Desenvolvimento Sustentável³³, a existência de um ODS que aborde essa temática é importante para focar a atenção em desafios urbanos urgentes e possibilidades futuras, além de mobilizar e empoderar atores urbanos para a resolução de problemas (UNITED NATIONS, 2014a).

Barnett e Parnell (2016) citam o ODS urbano como resultado de uma mobilização concertada de redes internacionais de cidades como a própria CGLU (foco desta pesquisa), ICLEI (Governos locais para Sustentabilidade), Cities Alliance, entre outras. Assim, é inegável o papel que arranjos institucionais diferentes dos estados-nacionais tiveram no processo de *advocacy*³⁴ pelo ODS 11.

Ainda segundo Barnett e Parnell (2016) o advento do ODS 11 enfatiza essa nova tendência de teoria contemporânea urbana que é focada na desagregação da noção de “cidade”, como uma série de relações de movimento e fluxos. Ou seja, há menos foco nos conceitos espaciais e territoriais e mais ênfase nas dinâmicas que ocorrem dentro dos centros urbanos: “focusing on how city works, not what the city is physically”³⁵ (BARNETT & PARNELL, 2016, p.91).

³² Tradução livre: O Painel reconheceu que os governos municipais têm grandes responsabilidades pela gestão urbana. Eles têm problemas específicos de pobreza, urbanização das favelas, gerenciamento de resíduos sólidos, prestação de serviços, uso e planejamento de recursos que se tornarão ainda mais importantes nas próximas décadas. A agenda pós-2015 deve ser relevante para os moradores urbanos. As cidades são onde a batalha pelo desenvolvimento sustentável será vencida ou perdida. No entanto, o Painel também acredita que é fundamental prestar atenção às áreas rurais, onde três bilhões de quase-pobres ainda estarão vivendo em 2030. A questão mais urgente não é urbana versus rural, mas como promover uma abordagem local e geográfica para a agenda pós-2015. O Painel acredita que isso pode ser feito através da desagregação de dados por local, e dando às autoridades locais um papel maior no estabelecimento de prioridades, execução de planos, monitoramento de resultados e engajamento com empresas e comunidades locais.

³³ Rede criada pela iniciativa do então secretário-geral da ONU Ban Ki-moon. Mais informações em: <http://unsdsn.org/>. Acesso em 02 de setembro de 2018.

³⁴ Segundo Gabriela De Bráz em artigo intitulado “Advocacy das Organizações da Sociedade Civil: Principais Descobertas de um Estudo Comparativo entre Brasil e Estados Unidos”, *advocacy* seria “[...] o ato de identificar, adotar e promover uma causa. É um esforço para moldar a percepção pública ou conseguir alguma mudança seja através de mudanças na lei, mas não necessariamente.” (2007, p.02). Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1916.pdf>. Acesso em 03 de setembro de 2018.

³⁵ Tradução livre: Concentrando-se em como a cidade funciona, não no que a cidade é fisicamente.

Além do próprio objetivo 11, que já trata especificamente das cidades, a ONU vem realizando um movimento de *localizar* todos os objetivos – assim como já o fez com os ODMs:

The role of cities in development will grow, as 60 percent of the world's population will live in cities by 2030. Issues such as peace, human security, health, employment, climate change, and migration are now addressed mainly at the national and international level, but long-term solutions often require attention to local dimensions, implications and nuances, and most solutions will require local planning, participation and governance.³⁶ (UNITED NATIONS, 2014b, p.07).

Assim, os ODS abordam a questão das cidades de forma específica no objetivo de número 11, o que pode ser considerado um marco para a agenda urbana global. Nesse sentido, podem ser considerados como o pano de fundo para a consolidação do processo que culminará na Habitat III. Parnell enfatiza: “Even in its most minimal interpretation, the pro-urban SDG sentiment has huge implications for the debate on the “New Urban Agenda”³⁷ (PARNELL, 2016, p.530). Segundo a mesma autora, o empenho que levou a adoção da ODS 11 envolveu uma confluência de diálogo entre diferentes partes interessadas que teve repercussões nas preparações para a Habitat III.

2.4.3 Habitat III

Em 2016, diferente do cenário das Habitats anteriores, o contexto global muda: 54.5% da população mundial passa a viver em centros urbanos, o que demonstra que a urbanização já é um fenômeno majoritário em escala global. Essa terceira conferência ainda tem seu nome alterado em relação as suas predecessoras, transformando-se em “Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável”, o que demonstra certa mudança de foco na abordagem das discussões.

A Habitat III foi a primeira conferência global realizada após a adoção da Agenda 2030:

Habitat III offered a unique opportunity to discuss the important challenge of how cities, towns, and villages can be planned and managed, in order to fulfill their role as drivers of sustainable development, and how they can shape the implementation of

³⁶ Tradução livre: O papel das cidades no desenvolvimento crescerá, já que 60% da população mundial viverá em cidades até 2030. Questões como paz, segurança humana, saúde, emprego, mudança climática e migração são agora abordadas principalmente em nível nacional e internacional, mas as soluções de longo prazo muitas vezes exigem atenção às dimensões, implicações e nuances locais, e a maioria das soluções exigirá planejamento, participação e governança locais.

³⁷ Tradução livre: Mesmo em sua interpretação mínima, o sentimento pró-urbano dos ODS tem enormes implicações para o debate sobre a "Nova Agenda Urbana".

the new global development goals and the Paris Agreement on climate change.³⁸ (UNITED NATIONS, [2018b]).

O evento reuniu em Quito (Equador) em torno de 30 mil participantes, de 167 países e mais de mil atividades diferentes, durante quatro dias de Conferência. O processo preparatório do evento foi realizado mais intensamente durante os dois anos precedentes, por meio de audiências públicas com diversos atores (não apenas os estados-nacionais), três conferências preparatórias (PrepCom), oito conferências temáticas e quatro conferências regionais.

Além disso, previamente à conferência em Quito, foram produzidos 22 *Issue Papers* sobre seis grandes áreas temáticas (Coesão Social e Equidade; Estrutura Urbana; Desenvolvimento Espacial; Economia Urbana, Ecologia Urbana e Meio-Ambiente e Habitação Urbana e Serviços Básicos). A partir desses documentos, foram elaborados dez *Policy Units*³⁹ - cada um produzido por um grupo seletivo de 20 especialistas da área, incluindo a sociedade civil de diversas partes do mundo, inclusive do Brasil. Esses documentos de políticas setoriais foram a grande base para o conteúdo do *draft* que se tornaria a Nova Agenda Urbana (NAU), declaração aprovada durante a Habitat III.

Esse documento preliminar foi amplamente discutido em escutas informais e formais com governos locais, estados nacionais e sociedade civil. Ao fim de quase cinco meses de alterações, uma versão final foi consolidada, antes mesmo do início da conferência. Assim, o documento já chegou “pronto” à Quito, e por isso se enfatiza importância da participação de múltiplos atores durante esse processo preparatório, que foi chave para a elaboração da (NAU). Durante a Habitat III, seria discutida a implementação da NAU, e não o conteúdo do documento em si.

Observa-se, então, que mais do que em qualquer outra Habitat, o processo de construção da Nova Agenda Urbana buscou, de certa forma, envolver e reconhecer o papel de múltiplos atores como os governos locais, sociedade civil, academia e organizações internacionais. A própria mobilização e diversidade da participação no processo preparatório já podem ser consideradas como um ganho da conferência.

A Habitat III partiu do mote de *ciudades inclusivas, ciudades para todos*: “*leave no one*

³⁸ Tradução livre: A Habitat III ofereceu uma oportunidade única para discutir o importante desafio de como as cidades e vilas podem ser planejadas e gerenciadas, a fim de cumprir seu papel de impulsionadoras do desenvolvimento sustentável e como elas podem moldar a implementação dos novos objetivos globais de desenvolvimento e do Acordo de Paris sobre as mudanças climáticas.

³⁹ Notadamente: 1. O Direito à Cidade e Cidades para Todos; 2. Estruturas Urbanas Socioculturais; 3. Políticas Urbanas Nacionais; 4. Governança, Capacidade e Desenvolvimento Institucional urbanos; 5. Finança Municipal e Sistemas fiscais locais; 6. Estratégias Territoriais Urbanas: Mercado imobiliário e segregação; 7. Estratégias de Desenvolvimento Econômico Urbano; 8. Ecologia Urbana e Resiliência; 9. Serviços Urbanos e Tecnologia e 10. Políticas de Habitação.

*behind*⁴⁰, passando a incluir com maior ênfase questões como imigração e refúgio, trabalho decente, além da pauta de gênero que aparece com muita força ao longo de toda a Nova Agenda Urbana. A NAU é, em sua essência, também uma agenda urbana de direitos humanos, em consonância com outras declarações e tratados internacionais:

Visamos construir cidades e aglomerados urbanos em que todas as pessoas possam desfrutar de direitos e oportunidades iguais, assim como de liberdades fundamentais, orientados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o total respeito pelas leis internacionais. A esse respeito, a Nova Agenda Urbana fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos tratados internacionais de direitos humanos, na Declaração do Milênio e nos resultados da Cimeira Mundial de 2005. É ainda informada por outros instrumentos como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016, p.05).

A grande diferença observada entre a Habitat III e suas antecessoras é a consolidação da percepção que se passa a ter das cidades. A urbanização não é vista mais como algo negativo, caótico e produtor de desigualdades - ou não apenas como um local fixo onde o desenvolvimento *pode* ocorrer, mas é na verdade, um *vetor* fundamental para o desenvolvimento das futuras gerações (PARNELL, 2016).

Contudo, assim como as edições anteriores, a Habitat III, foi também alvo de críticas, tendo em vista que muitas questões ficaram de fora do documento final aprovado. Na perspectiva dos direitos, não foram mencionadas ou foram citadas de forma inexpressiva, questões como a diversidade sexual e a igualdade racial. Além disso, a Conferência, que tradicionalmente deve ser composta por representantes de Estados-nacionais, teve baixo quórum de chefes de Estado⁴¹, o que pôde demonstrar certo desinteresse dos governos nacionais na pauta.

A efetividade de uma agenda que abarca um período significativo de tempo (20 anos) também deveria ser colocada em discussão, principalmente porque a NAU não é vinculante, o que culmina na ausência de mecanismos de *enforcement*. Assim, a estruturação de instrumentos de monitoramento e avaliação do cumprimento dos princípios estabelecidos ainda são falhas que persistem na Habitat.

2.4.4 Desafios à agenda urbana

⁴⁰ Artigos 14 e 27 do texto da Nova Agenda Urbana.

⁴¹ Apesar de ter sido a Habitat com maior número de representantes de governos locais e de organizações da sociedade civil.

A partir dessa evolução histórica, verifica-se que a questão urbana – que inclui centralmente a garantia dos direitos humanos - já é reconhecida com destaque nas principais discussões globais sobre desenvolvimento. Não se pode mais pensar em urbanização sem levar em consideração a aplicação local de direitos, de acordo com essa perspectiva. Segundo a ONU-Habitat, “Only when all dimensions of human rights are respected will urbanization realize itself as the transformative force that it is”⁴² (UNITED NATIONS, [2018c]).

Contudo, esse consenso sobre a centralidade da discussão urbana não surge sem que novos desafios sejam postos. Considera-se importante destacar quatro deles: i. os novos custos de implementação da Nova Agenda Urbana; ii. a heterogeneidade das cidades; iii. o caráter das declarações adotadas e seu impacto na efetividade e iv. o novo papel da sociedade civil e dos governos locais nesse processo.

Este enfoque nas cidades e em seus governos consequentemente culmina no aumento das expectativas e da observância em relação à eficácia das políticas de direitos humanos aplicadas em nível local. Ou seja, esse ganho de centralidade internacional gera o custo da implementação:

For organized local government in particular this moment of policy realignment, with its dedicated focus on cities not just nations, represents a watershed which will not only make the sub-national scale of government more important and visible, but will bring into focus the efficacy of their actions in the wider struggle to achieve sustainable development priorities: an undoubted opportunity but potentially also an additional burden for those who will be tasked with implementation⁴³. (PARNELL, 2016, p.536).

Ainda em relação a isso, deve-se reiterar que, para que as capacidades das cidades sejam compatíveis com a responsabilidade que lhes é agora reconhecida e direcionada, é necessário que existam meios legais e orçamentários para a sua efetivação. A questão do financiamento de cidades também foi intensamente abordada durante a Habitat III, mas ainda é um tema relevante que precisa ser melhor considerado para se garantir a eficácia tanto da implementação localizada dos ODS como da própria NAU.

Em segundo lugar, alguns autores também destacam que essa agenda acaba tornando mais evidente a questão de que cidades não são homogêneas e que não é possível fazer uma

⁴² Tradução livre: Somente quando todas as dimensões dos direitos humanos forem respeitadas, a urbanização se realizará como a força transformadora que é.

⁴³ Tradução livre: Para o governo local organizado, em particular, esse momento de realinhamento de políticas, com seu foco dedicado às cidades e não apenas às nações, representa um divisor de águas que não apenas tornará a escala subnacional de governo mais importante e visível, mas também a eficácia de suas ações na luta mais ampla para alcançar as prioridades de desenvolvimento sustentável: uma oportunidade inquestionável, mas potencialmente também um fardo adicional para aqueles que serão encarregados da implementação.

generalização sobre o processo de urbanização. Como abordado no início desse capítulo, não há um consenso sobre o que de fato é ser “urbano” ou “cidade”. Barnett e Parnell apontam:

The suppressed differences between varied views of the city and urban processes are likely to become more explicit in the next decade as attention shifts to implementation, not just because of the huge diversity of city experiences and needs but also because of divergent intellectual understandings of the urban question and its relationship with sustainable development.⁴⁴ (BARNETT; PARNELL, 2016, p.97).

Isso faz chamar a atenção às cidades de porte médio e pequeno, que estão mais vulneráveis em muitas questões ligadas à garantia de direitos – mas que, ao mesmo tempo, estão se proliferando ao redor do mundo. Até 2030, a população que vive em cidades de médio e pequeno porte têm estimativas de crescer mais (32%) do que a de cidades grandes (26%)⁴⁵. Normalmente, quando se fala em questões urbanas, o foco da discussão recai nas grandes cidades, já que são densas concentrações demográficas, econômicas e de poder. Contudo, enfatiza-se a importância de se pensar nas cidades menores, que têm menos recursos, mas que também têm dinâmicas urbanas relevantes e demandas pela proteção de direitos fundamentais básicos de suas populações.

Em terceiro lugar, conforme mencionado anteriormente, ainda é importante destacar que tanto os ODS quanto as declarações elaboradas nas Habitats - incluindo a NAU - são documentos não-vinculantes (*no binding*). Ou seja, são declarações que não possuem mecanismos de *enforcement* e que, por isso, demandam ferramentas alternativas para a garantia do seu cumprimento. Medidas mais consensuais e que reflitam o interesse dos estados-nacionais e dos demais *stakeholders*⁴⁶ são fundamentais para o cumprimento do que é aprovado. A construção participativa é extremamente necessária para garantir alguma eficácia, por mais que ainda não existam mecanismos claros de monitoramento e avaliação.

⁴⁴ Tradução livre: As diferenças suprimidas entre visões variadas da cidade e processos urbanos provavelmente se tornarão mais explícitas na próxima década, à medida que a atenção se deslocar para a implementação, não apenas devido à enorme diversidade de experiências e necessidades da cidade, mas também devido a divergentes entendimentos intelectuais da questão urbana e sua relação com o desenvolvimento sustentável.

⁴⁵ NATURE. Boost resilience of small and mid-sized cities. Disponível em: <http://www-nature-com.ez67.periodicos.capes.gov.br/news/boost-resilience-of-small-and-mid-sized-cities-1.20667>. Acesso em: 14 de dezembro de 2016.

⁴⁶ A expressão *stakeholders* já é amplamente incorporada nos documentos e relatórios da ONU. Segundo relatório da Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (SDSN): “Stakeholder analysis is related to institutional analysis, but places more emphasis on individual motivation and/or collective interest. Stakeholders are all those who have interest in the issues being discussed. Some are active - they affect the system; some are passive - they are affected by it.” (2016, p.25). Tradução livre: A análise dos stakeholders está relacionada à análise institucional, mas coloca mais ênfase na motivação individual e / ou no interesse coletivo. Os stakeholders são todos aqueles que têm interesse nos assuntos que estão sendo discutidos. Alguns estão ativos - eles afetam o sistema; alguns são passivos - são afetados por ele. Disponível em: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2016/07/9.1.8.-Cities-SDG-Guide.pdf>. Acesso em 06 de setembro de 2018.

Essa questão do caráter não vinculante desses documentos pode ter sido refletida de alguma forma na própria ausência dos chefes de Estado na Habitat III, por exemplo. Isso pode ser considerado como uma preocupação tendo em vista que, apesar do aumento dos canais de construção participativa, essas conferências não deixam de ser espaços de pactuação formal dos próprios governos nacionais.

Em quarto lugar, é importante reiterar o papel cada vez mais preponderante dos atores da sociedade civil e dos governos locais em todo o processo de consolidação de uma agenda urbana global que abarque a garantia de direitos. Sem o *advocacy* desses atores, a conjuntura global urbana provavelmente estaria passos atrás de onde está hoje.

A criação de espaços paralelos de coordenação de outros *stakeholders* e a recorrência de fóruns paralelos organizados pela sociedade civil nas principais conferências sobre temáticas urbanas ainda demonstram que há uma desarticulação entre essas forças – cada vez mais pujantes – e seus governos nacionais.

É quase possível dizer que a última Habitat foi praticamente uma conferência de governos locais e sociedade civil. Contudo, quem de fato assina o documento e quem define em última instância seu conteúdo (apesar das consultas participativas a diferentes *stakeholders*) ainda são os governos nacionais. Assim, a contradição se dá em garantir canais de participação, mas impedir a tomada de decisão efetiva, que muitas vezes é realizada por atores desinteressados ou menos atuantes na pauta. Também é importante destacar que esses canais de participação são seletivos, e aqueles que integram as classes mais vulnerabilizadas e marginalizadas das cidades – e que seriam justamente os mais impactados pelo projeto de urbanização definido nessas grandes conferências internacionais – ainda estão, de certa forma, apartados de todo o processo.

2.5 Cidades de direitos humanos, direito à cidade e a urbanização dos direitos humanos

2.5.1 Cidades de direitos humanos (*human rights cities*)

Em continuação à discussão que vem sendo feita internacionalmente nas Habitats e em torno dos ODS, sobre a questão da promoção de cidades inclusivas e garantidoras dos direitos de sua população, inclui-se também a abordagem sobre as *human rights cities*.

Como uma forma de resistência à lógica de cidade neoliberal segregadora – sem, no entanto, propor a ruptura dessa lógica – encontra-se o que autores têm chamado de *cidades de*

direitos humanos. Oomen e Baumgärtel, por exemplo, defendem a ideia de que as “cidades de direitos humanos” são entidades urbanas ou governos locais que explicitamente baseiam suas políticas, ou parte delas, em direitos humanos como estabelecidos nos tratados internacionais, e, fazendo isso, se distinguem de outras autoridades locais – que não o fazem (OOMEN & BAUMGÄRTEL, 2014, p.02).

Isso demonstra essencialmente três pontos: i. que o internacional exerce influência no local, onde há uma aceitação de que o definido internacionalmente deve ser necessariamente implementado localmente; ii. que o “selo” “cidade de direitos humanos” é usado como uma imagem positiva à cidade e iii. que “direitos humanos” pode ser concretamente um conceito percebido como relevante – e necessário – localmente.

Oomen (2016) ainda complementa dizendo que os governos locais têm a capacidade de localizar esses direitos humanos concebidos internacionalmente, de forma a alinhá-los às práticas, crenças e culturas locais. Essa relação entre os direitos humanos (definidos pelo Direito Internacional) e as políticas locais teriam três aspectos para a autora: i. o estabelecimento de novas alianças entre os principais atores locais, de forma a cooperarem para o exercício desses direitos; ii. o processo político envolvido em “traduzir” normas universais e abstratas em valores de relevância e concretude locais e iii. novas práticas para garantir justiça social no nível local (OOMEN, 2016, p.04).

A autora enfatiza que esse processo não remeteria a uma implementação dos direitos humanos de forma “*top-down*”, mas que as cidades de direitos humanos e o regime internacional de direitos humanos seriam mutuamente fortalecidos. Para se referir a isso ela utiliza o conceito de “glocalização”, ou seja, a compreensão de que a globalização envolve a incorporação da localidade. Nesse sentido, poder-se-ia fazer o paralelo, por exemplo, com o movimento de “municipalização” dos ODM, iniciativa criada justamente para traduzir os objetivos para as realidades e contextos municipais, com estabelecimento de metas próprias, baseadas nos indicadores específicos dessas cidades.

Entretanto, cabe destacar que traduzir direitos humanos internacionalmente estabelecidos para o nível local consiste em adaptá-los, tentando dar concretude local a concepções, discursos e entendimentos internacionais a respeito desses direitos. Ou seja, as definições centrais se mantêm as mesmas e são apenas adaptadas. É neste sentido que Eva García Chueca (2016) defende que a concepção de direitos humanos que tenta ser implementada nas cidades é aquela dos direitos individuais, e de que seriam as instituições (públicas) responsáveis por garantir o exercício desses direitos. Ou seja, o governo local teria papel central em garantir o cumprimento desses direitos (*duty bearer*) cabendo à sociedade

civil um papel secundário de monitoramento (*rights holders*). Michele Grigolo (2016) complementa:

By imitating the language and form in which human rights are produced in the international human rights regime, the local government suggests that the actor that should be addressed by the regime and around which the practice of human rights should be centered is the local government.⁴⁷ (GRIGOLO, 2016, p.285).

É nesse sentido de protagonismo dos governos - neste caso, locais - em garantir o exercício dos direitos humanos que o tema também ganha corpo e torna-se objeto de instrumento normativo pactuado e definido pelas próprias cidades. Exemplo disso seria a Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade. A carta foi adotada em 2000 na II Conferência “Cidades pelos Direitos Humanos”, realizada em Saint Denis (França), mas o trabalho que envolveu governos locais, sociedade civil e especialistas europeus já havia começado em 1998, na primeira Conferência sobre o tema, que ocorreu em Barcelona, organizada em comemoração ao 50º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos – reforça-se aqui, mais uma vez, como o Direito Internacional dos Direitos Humanos exerce influência também no nível local.

A Carta Europeia foi adotada por 400 cidades do continente, sobretudo espanholas e italianas, e tem claramente inspirações em tratados de direitos humanos tradicionais – como, por exemplo, em seu artigo 2º, que prevê o “Princípio de Igualdade de Direitos e Não-Discriminação”, ou seu artigo 9º, que prevê o “Direito de Associação, Reunião e Manifestação” – mas também traz contribuições novas e muito interessantes: já seu artigo 1º prevê o direito à cidade (que será abordado em seguida nesse estudo), seu artigo 4º prevê a “proteção dos coletivos e cidadãos mais vulneráveis”, o artigo 5º prevê o “dever de solidariedade” entre os cidadãos e o artigo 6º define a “cooperação municipal internacional”; como último exemplo, o artigo 20 estabelece o “direito à circulação e a tranquilidade na cidade”.

Sem dúvidas, a Carta Europeia é um documento inovador que, pela primeira vez, estabelece diretrizes de direitos humanos para as cidades a partir da perspectiva das próprias cidades (e de seus gestores). Segundo Chueca, a principal inovação da Carta é que ela desafia a abordagem estadocêntrica dos direitos humanos (CHUECA, 2016, p.108). Segundo a autora, essa mudança acarretou três principais consequências: i. uma melhor efetivação dos

⁴⁷ Tradução livre: Ao imitar a linguagem e a forma em que os direitos humanos são produzidos no regime internacional de direitos humanos, o governo local sugere que o ator que deve ser tratado pelo regime e em torno do qual a prática dos direitos humanos deve ser centrada é o governo local.

direitos humanos de forma geral; ii. uma melhor implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais já que a provisão desses direitos, em geral, depende de serviços municipais, e iii. o fortalecimento da materialização dos direitos políticos, via participação social.

Essa Carta inspirou a criação de um documento de alcance mais amplo, a Carta-Agenda Mundial de Direitos Humanos na Cidade, adotada em 2011 no âmbito do Conselho Mundial da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) – maior rede de cidades do mundo e objeto de estudo dessa dissertação. A Carta-Agenda Mundial também prevê uma consulta pública e uma adaptação de sua implementação de acordo com cada especificidade local. Diferentemente da Carta-Europeia, a Carta-Agenda Mundial dá sugestões de planos de ação de implementação em cada um de seus artigos.

2.5.2 O direito à cidade

O direito à cidade aparece em ambas as referidas Cartas de Direitos Humanos, com posição de destaque em seus primeiros artigos. Além disso, em 2006 é elaborada, no âmbito do Fórum Mundial Social, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Segundo este documento, o direito à cidade:

[...] é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. (CARTA..., 2006).

Além disso, o direito à cidade foi citado – mesmo que uma única vez - na Nova Agenda Urbana, em seu 11º artigo:

Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como **direito à cidade**, em suas legislações, declarações políticas e diplomas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016, p.05, grifo nosso).

Por vezes, o *direito à cidade* é usado como sinônimo de *direitos humanos na cidade*, então cabe aqui alguns esclarecimentos sobre o conceito e sua importância para a discussão de direitos humanos e a questão urbana.

O termo do *direito à cidade* foi por primeira vez cunhado pelo sociólogo francês Henri Lefebvre, em 1968, em livro homônimo. O autor escreve essa obra em um contexto histórico francês muito marcante de profundas transformações da vida urbana parisiense, em que o proletariado, segundo o autor, estava sendo expulso do centro urbano e da própria cidade, na qual ruas cheias de vida estavam sendo substituídas por longas avenidas e onde os bairros estavam se *aburguesando*. Assim, esse novo projeto de cidade provocou transformações radicais no estilo de vida dos cidadãos, que passou a ser definido pelo consumismo, pelo individualismo e pela valorização da propriedade.

Segundo Lefebvre, ocorria uma progressiva destruição da cidade:

A cidade historicamente formada não vive mais, não é mais apreendida praticamente. Não é mais do que um objeto de consumo cultural para os turistas e para o estetismo, ávidos de espetáculos e do pitoresco. Mesmo para aqueles que procuram compreendê-la calorosamente, a cidade está morta. [...] Impossível considerar a hipótese de reconstituição da cidade antiga; possível apenas encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas bases, numa outra escala, em outras condições, numa outra sociedade. (LEFEBVRE, 2011, p. 106).

Assim, para o autor, o direito à cidade não seria apenas a reivindicação de um direito, mas um apelo, uma exigência. Seria o “direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2011, p.118) que incluiria o direito a locais de encontro e de troca e a ritmos de vida e empregos que permitiriam o uso pleno desses locais. Para ele seria um direito em formação, que exigiria o controle do econômico e que se inscreveria na perspectiva da revolução levada a cabo pela classe operária.

Seguindo a abordagem de Lefebvre, David Harvey enfatiza que o direito à cidade é o direito de poder reconfigurar os processos de urbanização, de como a cidade é feita e refeita, e que isso deve ser realizado de maneira radical: “O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos” (HARVEY, 2014, p.28).

Harvey também chama a atenção para a relação intrínseca entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização, já que o primeiro precisou do segundo para produzir e absorver seus excedentes – fazendo da urbanização, assim, um fenômeno de classe. Dessa forma, reivindicar o direito à cidade seria justamente uma tentativa de alterar essa ordem de produção do urbano, tão engessada na lógica estabelecida pelo capital.

Para Nelson Saule, do Instituto Polis, o direito à cidade seria um direito já existente, cujos princípios estariam presentes em tratados e convenções internacionais, e que teria três elementos essenciais:

[...] proteção legal das cidades como um bem comum; direito coletivo/difuso; e a titularidade coletiva exercida por grupos representativos de moradores, associações de moradores, organizações não governamentais (ONGs), Defensoria Pública e Ministério Público, por exemplo. (SAULE, 2016, p.75).

2.5.2.1 *Direito à cidade na América Latina*

É indispensável abordar de maneira específica e destacada a América Latina quando se estuda o direito à cidade, já que a região é considerada protagonista no tema desde o início desse século.

Ainda sobre a influência da lógica neoliberal, Schiavo, Gelfuso e Vera discutem em seu estudo “El Derecho a la Ciudad. Una mirada desde América Latina” o conceito do *post-neoliberalismo*, que “no indica ni transición ni mera superación, sino más bien la crisis de legitimidad del patrón neoliberal, su antecesor, como política estatal-institucional a partir de una diversidad de revueltas sociales”⁴⁸ (SCHIAGO; GELFUSO; VERA, 2017, p.303). Os autores chamam a atenção para essa nova dinâmica espacial baseada em uma urbanização que aprofunda a perspectiva econômica em detrimento da política e do social.

Assim, a partir da perspectiva latino-americana, Schiavo, Gelfuso e Vera tentam explicar como se deu a apropriação do conceito do direito à cidade da região, de maneira distinta da Europa:

[...] en distintos países de Latinoamérica durante la década del 80 el concepto de derecho a la ciudad permitió la construcción de un marco interpretativo de nuevas modalidades de acción colectiva y acuerdos programáticos para una multiplicidad de actores de la sociedad civil que utilizaron el territorio y la ciudad como una plataforma para proyectar sus proclamas sociales (Cravino, 2009) en un contexto de transiciones democráticas caracterizadas por la creciente precarización de las condiciones físicas y materiales de las ciudades producto de los primeros procesos de neoliberalización, por lo general conducidos por dictaduras.⁴⁹ (SCHIAGO, GELFUSO; VERA, 2017, p.305).

⁴⁸ Tradução livre: não indica nem transição nem mera superação, mas, ao invés, a crise de legitimidade do padrão neoliberal, seu antecessor, como política estatal-institucional a partir de uma diversidade de revoltas sociais.

⁴⁹ Tradução livre: em diferentes países da América Latina, durante os anos 80, o conceito de direito à cidade permitiu a construção de um quadro interpretativo de novas modalidades de ação coletiva e acordos programáticos para uma multiplicidade de atores da sociedade civil que utilizavam o território e a cidade como uma plataforma para projetar suas proclamações sociais (Cravino, 2009) em um contexto de transições democráticas caracterizadas pela crescente precariedade das condições físicas e materiais das cidades como resultado dos primeiros processos de neoliberalização, geralmente conduzidos pelas ditaduras.

Na região, o papel dos movimentos sociais urbanos que focam na cidade como objeto de disputa e de gestão dos bens comuns seria fundamental para promover o direito à cidade. O conceito foi inclusive inserido indiretamente nas políticas públicas de muitos países – como a lei federal nº 388/1997 da Colômbia que reconhece a função social da propriedade e a “função pública do urbanismo” (COLOMBIA, 1997) ou a nova Constituição do Equador, que de fato cita o direito à cidade. Segundo o artigo 31º da constituição equatoriana: “El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”⁵⁰ (EQUADOR, 2008, p.28).

Contudo, apesar de alguns avanços, a etapa normativa não foi superada; ou seja, não foi realizada uma verdadeira transformação política que dispute os sentidos e a materialidade impostos pela matriz liberal nas cidades latino-americanas (SCHIAVO; GELFUSO; VERA, 2017, p.310).

Ainda sobre a região, a América Latina mereceria destaque no que tange o direito à cidade já que, segundo Chueca, o paradigma é periférico nos países desenvolvidos. Para ela, a experiência latino-americana é:

The introduction in the constitutional and legal framework of principles and rights based on a paradigm privileging the community over the market is a step forward in terms of renegotiating rights, particularly from the perspective of expanding citizenship as these changes have been the result of the mobilization of marginalized groups.⁵¹ (CHUECA, 2016, p.118).

Igualmente, a autora afirma que apesar dos grandes avanços de caráter legal que ocorreram na região, a real implementação do direito à cidade depende em como de fato ele será materializado e como a sociedade civil e os movimentos urbanos continuarão impulsionando-o.

2.5.2.2 *O direito à cidade no Brasil*

Segundo entrevista realizada com Nelson Saule, do Instituto Polis, o processo de disseminação do conceito do direito à cidade no país teve início a partir da década de 1980

⁵⁰ Tradução livre: o exercício do direito à cidade se baseia na gestão democrática desta, na função social e ambiental da propriedade e da cidade, e no exercício pleno da cidadania.

⁵¹ Tradução livre: A introdução no quadro constitucional e legal de princípios e direitos baseados no paradigma privilegiando a comunidade em relação ao mercado é um passo adiante na renegociação de direitos, particularmente da perspectiva de expansão da cidadania, uma vez que estas mudanças foram o resultado da mobilização de grupos marginalizados.

com os movimentos de democratização pós-período ditatorial, condizendo com o próprio movimento latinoamericano supracitado. Ele cita como marco referencial do direito à cidade a Rio92, durante a qual foi realizada paralelamente a “Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” que contou com a elaboração do “Tratado por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis”⁵² com contribuições ativas do Fórum Nacional da Reforma Urbana e da organização Habitat International Coalition (HIC). Segundo ele, passou-se a pensar a questão dos *direitos urbanos* a partir da mesma perspectiva que a sustentabilidade, ou seja, não como direitos individuais, mas sim como direitos coletivos.

Esther Leblanc (2017) complementa ao listar alguns marcos do direito à cidade no país:

Alguns resultados de ordem prática comprovam o reconhecimento do direito à cidade pela administração pública e revelam a incorporação do termo pelo setor público, que passa a dar ao direito à cidade a mesma importância que a outros direitos ao criar: o Estatuto da Cidade (2001), o Ministério das Cidades (2003), o Conselho Nacional das Cidades (2004) e as Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005 e 2007) (MARICATO, 2013). Tais conquistas foram resultado, sobretudo, da luta de movimentos sociais. (LEBLANC, 2017, p.42).

Leblanc (2017, p.42) ainda destaca a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, criado em 1985, e o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, em 1987, “cujo objetivo principal era inserir a questão urbana como pauta da agenda pública” (Caderno de Formação sobre Direito à Cidade, 2015, p. 18)”.

Importante frisar que o referido Estatuto das Cidades (lei federal nº 10.257/2001) é considerado uma referência internacional de instrumento legal de regulamentação da política urbana, definindo a função social da cidade e da propriedade urbana em “prol do bem coletivo”. Ressalta-se que esta lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que já reconhece a função social da propriedade. O Estatuto, contudo, não faz menção explícita ao termo “direito à cidade”, mas tem grande influência no processo de desenvolvimento do conceito, já que traz muitos elementos do que seria de fato considerado o direito à cidade. Inclusive, de acordo com a primeira entrevistada da CGLU, o Estatuto brasileiro poderia representar um instrumento de implementação concreta do direito à cidade.

⁵² Tratados sobre a questão urbana – por cidades, vilas, povoados, justos, democráticos e sustentáveis. Disponível em: http://www.aspan.org.br/tratado_ongs/37-questao_urbana.pdf. Acesso em 25 de junho de 2018.

2.5.3 Distinções entre a cidade de direitos humanos e o direito à cidade

Como abordado anteriormente no debate sobre cada um dos conceitos, já é possível verificar algumas distinções entre ambos. De forma geral, os dois têm como central a questão da garantia e promoção de cidades mais justas a seus cidadãos - mas a concepção de cada um dos conceitos é essencialmente distinta: por um lado, *human rights cities*, como já visto anteriormente, diz respeito a cidades que buscam traduzir em suas políticas públicas locais os princípios de direitos humanos, sobretudo aqueles estabelecidos por normativas do direito internacional de direitos humanos.

Pelo outro, o direito à cidade diz respeito a um direito reivindicado pelos movimentos sociais urbanos para garantir seu acesso à cidade, aos espaços públicos e aos processos de transformação da urbanização. É claro que o direito à cidade, de alguma forma, leva em consideração ou é influenciado por preceitos do direito internacional dos direitos humanos – ele não está isolado em si mesmo -, mas seu foco recai, sobretudo, em uma abordagem originária na lógica “*bottom-up*” com foco no próprio ambiente urbano.

Sobre isso Chueca enfatiza:

[...] the second dimension of the rights to the city [a claim for the social function of the city and its democratic management] gives voice to those groups of people which have been marginalized by the hegemonic model of urban development and evidences the collision of interests existing in cities between ruling elites and subaltern groups. The latter are usually invisible to classic human rights, which do not take into account the spatial dimension of urban problems, affecting today most of half of the world population.⁵³ (CHUECA, 2016, p.120).

Já segundo Michele Grigolo, apesar de considerar o direito à cidade e as cidades de direitos humanos como práticas distintas, ele as considera “colaterais” - já que ambas são produzidas a partir de leituras da relação entre direitos humanos e a cidade, estando assim relacionadas uma com a outra (GRIGOLO, 2016, p.285). Para o autor, a grande distinção seria entre *direitos humanos* e *direito à cidade* e não entre *cidades de direitos humanos* e *direito à cidade*.

A cidade de direitos humanos seria resultado de um processo de ressignificação dos direitos humanos, que implicaria, entre outras questões, no próprio direito à cidade. Ele

⁵³ Tradução livre: a segunda dimensão dos direitos à cidade [uma reivindicação à função social da cidade e sua gestão democrática] dá voz àqueles grupos de pessoas que foram marginalizadas pelo modelo hegemônico de desenvolvimento urbano e evidencia a colisão de interesses existente nas cidades entre as elites dominantes e os grupos subalternos. Estes últimos são geralmente invisíveis aos direitos humanos clássicos, que não levam em conta a dimensão espacial dos problemas urbanos que afetam hoje grande parte da metade da população mundial.

finaliza dizendo que: “What distinguishes the two practices may be the way in which they not only read human rights through the city but also the other way around: how cities are redefined through human rights, and the kind of discourse about the city that human rights sustain”⁵⁴ (GRIGOLO, 2016, p.287).

Em consonância com a noção de que os conceitos - apesar de suas distinções que devem ser destacadas - não são excludentes, mas realmente dialogam entre si, é que se abordará a ideia de *urbanização dos direitos humanos*.

2.5.4 A urbanização dos direitos humanos

Tendo então em vista ambos os conceitos analisados anteriormente, surge outro, ainda pouco utilizado e estudado pela literatura sobre o tema, mas que parece ser certo em relacionar direito à cidade e cidades de direitos humanos – conforme sugerido por Grigolo. A *urbanização dos direitos humanos*, segundo Jonathan Darling, implica na preocupação em como esses direitos são mobilizados como parte de ambientes e meios de vida urbanos, mesmo quando não são necessariamente fixados e codificados pela prática legal (DARLING, 2016, p.138). Para Darling, as cidades de direitos humanos seriam uma categoria que implicaria em um *engessamento*, o que é raro na prática – ser ou não uma cidade de direitos humanos, não havendo um *meio termo*.

Para Darling, as cidades de direitos humanos seriam parte desse *processo* de urbanização dos direitos humanos, mas apenas *uma* manifestação dele. A *urbanização* aqui é entendida pelo autor como o alcance crescente de práticas e percepções urbanas em todos os aspectos da vida cotidiana – conforme trazido por Lefebvre em sua discussão sobre “urbanismo planetário” (DARLING, 2016, p.138). Darling ainda finaliza dizendo que:

The urbanisation of human rights is therefore as much about the processes of critique and questioning which are produced when human rights principles are enacted through the urban, as it is about the fixing of human rights to a particular end point of policy agenda.⁵⁵ (DARLING, 2016, p.138).

⁵⁴ Tradução livre: O que distingue as duas práticas pode ser a maneira pela qual elas não apenas leem os direitos humanos pela cidade, mas também o contrário: como as cidades são redefinidas pelos direitos humanos e o tipo de discurso sobre a cidade que os direitos humanos sustentam.

⁵⁵ Tradução livre: A urbanização dos direitos humanos é, portanto, tanto sobre os processos de crítica e questionamento que são produzidos quando princípios de direitos humanos são executados através do urbano, quanto sobre a fixação dos direitos humanos a um ponto específico da agenda política.

Assim, tanto a cidade dos direitos humanos como o direito à cidade poderiam ser conceitos embutidos dentro desse mesmo processo – ainda em curso – de urbanização dos direitos humanos, já que diriam respeito a como os direitos humanos são concretizados no contexto urbano, não se restringindo a dar um sentido tradicional e único a esses direitos, mas permitindo que a sua concepção seja proveniente especificamente de movimentos e particularidades urbanas.

Darling dá como exemplo prático a campanha “Dignity not Destitution” que existe pelas cidades inglesas para apoiar solicitantes de asilo. Assim, segundo o autor, as cidades onde esta campanha ocorreu (e aqui ele cita com maiores detalhes o caso de Manchester) são consideradas como locais onde os direitos humanos são interpretados, empregados e contestados na prática. Assim, no caso da campanha, os direitos humanos (e toda sua linguagem de ‘justiça’, ‘igualdade’) foram usados para gerar sensibilização em relação ao problema da destituição de solicitantes de asilo e para levantar questões sobre quem têm direitos dentro da cidade e até que ponto esses direitos são limitados. Assim, essa seria uma demonstração prática de como os direitos são demandados, negociados e criticados como parte da vida urbana (DARLING, 2016, p.138).

Não seria apenas *traduzir* os direitos humanos para o contexto urbano e/ou reivindicar o direito à incidir sobre o processo de urbanização, mas essas duas dinâmicas estariam inseridas em um processo mais amplo, em que os direitos humanos passam a se realizar e a se redefinir a partir de uma lógica particular urbana, em um processo dinâmico, que envolve uma multiplicidade de atores urbanos.

Essa dinamicidade, como abordada por alguns dos autores, provém do fato de que os direitos humanos são um *construído*, resultado de um conjunto de discursos, em constante disputa. Alguns ainda chamam a atenção para a existência de uma possível “moralidade urbana”, também fruto de um conjunto de valores estabelecidos – e em constante transformação.

2.5.5 O papel da sociedade civil

Finalmente, é necessário destacar uma vez mais, o papel central da sociedade civil no fortalecimento do discurso de direitos humanos no nível urbano – papel este já mencionado em relação ao *advocacy* realizado durante as Habitats. Como abordado anteriormente, direitos humanos não são um dado, e sim um construído, sobretudo fruto de

lutas e contestações provenientes da sociedade civil. Sugere-se então que a aliança dos governos locais com a sociedade civil seja fundamental para que projetos de direitos humanos ganhem materialidade e, sobretudo, sustentabilidade.

O direito à cidade que coloca os movimentos urbanos como atores centrais da esperada *revolução urbana* (defendida por Lefebvre) seria um avanço no sentido de reconhecer a importância da autonomia dos cidadãos na tomada de decisão de processos que lhes afetam profunda e diretamente. Com a urbanização dos direitos humanos, espera-se que essa aliança entre os diferentes *stakeholders* esteja no mote central desse processo.

Esther van den Berg afirma que a sociedade civil tem um papel fundamental nas cidades de direitos humanos o qual pode ser elencado em três características principais: i. sua força propulsora (*driving force*) de direitos humanos; ii. sua contribuição em fomentar alianças estratégicas e coalizações cívicas e iii. seu papel estratégico em conscientização sobre direitos humanos.

A necessária aliança entre sociedade civil e governos locais nessa temática seria, segundo a autora, um “ativismo colaborativo” - sempre levando em consideração, contudo, a garantia de autonomia que os movimentos sociais urbanos devem ter em relação à administração pública, para garantir sua posição isenta e crítica de *watchdog*.

Com este breve capítulo, procura-se, assim, introduzir conceitos que serão intensamente abordados ao longo desta dissertação: cidades, ação internacional de governos locais e direitos humanos (urbanos). O próximo capítulo se concentrará especificamente na cooperação descentralizada e na contextualização do que são redes de cidades.

3 COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA EM DIREITOS HUMANOS E AS REDES DE CIDADES

3.1 Internacionalização das cidades a partir da cooperação descentralizada

Conforme abordado no capítulo 1 desta dissertação, a ação internacional dos governos locais não é algo novo, remontando à Antiguidade. Atualmente, contudo, observa-se a consolidação de um movimento de (re-)fortalecimento do papel internacional das cidades na política internacional, processo que vem ocorrendo desde o início do século XX e, com mais força, a partir do final daquele século. O movimento de internacionalização das cidades andou e continua caminhando lado a lado com a questão da cooperação - chamada neste trabalho de *descentralizada* - já que as primeiras ações internacionais dos governos locais se desenvolveram no sentido de cooperar com outras cidades, por diferentes motivações.

3.1.1 O conceito de cooperação descentralizada

Inicialmente é necessário, contudo, conceituar o termo “cooperação descentralizada” e suas possíveis variações. A principal delas, e mais comumente utilizada, seria “paradiplomacia” (abordada no Capítulo 1). Graziela Cristina Vital (2016) aponta a existência de limites semânticos e de alcance de ambos os termos. Em relação à “paradiplomacia”, Vital destaca que, apesar de o conceito ser amplamente aceito pelos especialistas da área - remetendo, inclusive, a um tom de legitimidade as relações internacionais desenvolvidas pelos entes subnacionais - o termo, segundo ela, é, ao mesmo tempo, adotado pela literatura para descrever estratégias internacionais de regiões separatistas. Além disso, “paradiplomacia” faria referência a apenas um dos instrumentos de política externa (a diplomacia) o que não incluiria a totalidade de relações internacionais que um governo subnacional poderia realizar (VITAL, 2016, p. 41).

Já em relação à “cooperação descentralizada”, Vital aponta que o termo é amplamente utilizado por organizações internacionais, por redes de cidades e por formuladores de políticas públicas locais, pois é coerente com a ideia de descentralizar as relações internacionais da figura do estado-nacional, com o aprofundamento da ação internacional dos governos subnacionais. O conceito ainda evitaria problemas de semântica, já que não emprega um

termo comumente utilizado para ação internacional de estados-nacionais, como é a diplomacia.

Contudo, a pesquisadora também destaca que o termo apresenta algumas desvantagens: ele também não consegue englobar toda extensão da atuação internacional de entes subnacionais – que não é apenas de cooperação estritamente. Além disso, o apontamento mais sensível seria de que o conceito teria uma carga ideológica forte, já que remeteria às relações de cooperação ao desenvolvimento, entre cidades do Norte para com cidades do Sul (relação doador-receptor). Apesar de o termo não ser mais usado apenas com esse viés, ele foi amplamente empregado na década de 1980 para indicar esse tipo de cooperação (VITAL, 2016, p. 47).

Assim, Vital sugere o uso do termo “relações externas subnacionais” - que evitaria todas essas questões divergentes de semântica, sendo um conceito mais claro, amplo e sem caráter conflituoso com a ação internacional dos governos centrais (VITAL, 2016, p.49). O tema ainda não se esgota nesse único conceito alternativo trazido por Vital. Débora do Prado (2009, p.54) discute a contribuição de Gilberto Rodrigues, que prefere utilizar o conceito de “política externa federativa”, entendida como “a estratégia própria de um estado ou município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando a sua inserção internacional de forma individual ou coletiva (RODRIGUES, 2004, p.40)”. Dessa forma, Rodrigues problematiza a questão da “diferença entre relações externas (meras relações de um determinado ator com outros atores estrangeiros ou internacionais) e política externa (ações formuladas e executadas visando à inserção internacional planejada)” (RODRIGUES, 2008, p.1024).

Apesar de concordar com os autores sobre toda a complexidade semântica e as possíveis más interpretações que o uso de um termo em detrimento do outro possa causar, preferiu-se usar neste estudo o conceito de “cooperação descentralizada”, já que o objetivo do mesmo é justamente focar, com mais atenção, a cooperação em si, e de forma menos detalhada os outros aspectos da ação internacional dos governos locais.

Apesar do correto apontamento feito por Vital sobre a conotação de ajuda ao desenvolvimento que o conceito de “cooperação descentralizada” remonta, é também claro – e isso será melhor abordado no decorrer deste capítulo – que esse processo de cooperação entre governos locais passou por fases distintas e que, sem dúvidas, uma delas foi a de cooperação ao desenvolvimento. Para os fins deste estudo, “cooperação descentralizada”

parece ser adequado – até porque, como Vital mesmo destaca, é o termo comumente empregado por redes de cidades e formuladores de políticas públicas - mais do que os outros conceitos sugeridos, que de fato, são mais abrangentes, e não necessariamente enfocam especificamente no caráter cooperativo da ação internacional desses governos subnacionais.

Após a justificativa da escolha do termo “cooperação descentralizada”, faz-se também necessário esclarecer que o mesmo pode ter diferentes interpretações. Segundo Eugene Zapata Garesché, dependendo do país, considera-se mais ou menos atores passíveis de realizar esse tipo de cooperação:

Por ejemplo, para algunas instituciones internacionales y particularmente para la Unión Europea la cooperación descentralizada incluye la realizada no sólo por los gobiernos locales sino también por las ONG y demás actores de la sociedad civil. En contraste, en algunos países como Francia, España e Italia la cooperación descentralizada se limita a la que realizan los gobiernos locales, es decir las regiones, provincias, departamentos, comunidades autónomas, diputaciones, municipios y sus agrupaciones.⁵⁶ (GARESCHÉ, 2007, p.95).

Garesché ainda aponta que a Organização das Nações Unidas também criou a terminologia “*city-to-city cooperation*” em relatório produzido em 2001 pela ONU-Habitat, em parceria com a Federação Mundial de Cidades Unidas (predecessora da CGLU). Segundo o relatório, essa nomenclatura é quase um sinônimo de “cooperação descentralizada”, mas com a diferença que essa última, pode envolver também atores não-estatais na cooperação. Para fins desta pesquisa, seguir-se-á o entendimento de que cooperação descentralizada é aquela colaboração direta realizada entre dois ou mais entes subnacionais, mas que não representa toda ação internacional dos respectivos governos (GARESCHÉ, 2007, p.95).

Estando definido o conceito de *cooperação descentralizada*, é possível dar continuidade à análise desse tipo de cooperação. É necessário fazer um resgate histórico de sua evolução, que passou por diferentes fases ao longo do século passado. Nesse sentido, Esther Ponce Adame ressalta que é possível desenhar uma linha cronológica que marcaria quatro fases da ação internacional “contemporânea” dos governos locais: i. o início do século XX, com a criação da primeira organização internacional de governos locais; ii. o fim da segunda guerra mundial, com a disseminação de irmanamentos entre cidades de países participantes na guerra; iii. a consolidação da nova ordem global, com a descolonização e

⁵⁶ Tradução livre: Por exemplo, para algumas instituições internacionais e particularmente para a União Europeia a cooperação descentralizada inclui a realizada não apenas por governos locais, mas também pelas ONGs e demais atores da sociedade civil. Em contraste, em alguns países como França, Espanha e Itália a cooperação descentralizada se limita à que realizam os governos locais, isto é, as regiões, províncias, departamentos, comunidades autónomas, administrações, municípios e suas agrupações.

emergência de novos atores internacionais; e iv. a mais recente, com o fortalecimento dos processos de globalização.

Segundo a mesma autora, a internacionalização de cidades é indissociável de processos externos, do contexto global, bem como dos próprios processos domésticos:

[...] las formas en las que las ciudades y otros gobiernos locales deciden participar en el sistema internacional y cooperar e interactuar con sus contrapartes regionales e internacionales, son indisolubles, por una parte, de la evolución de la misma del sistema internacional en su conjunto y de la cooperación al desarrollo. Igualmente, de los procesos de cambio y permanencia que experimentan los propios sistemas nacionales y, por otro lado, de las formas en las que, recientemente, dichas ciudades, municipios, estados y provincias, entre otros, experimentan, viven y responden a dichas transformaciones desde sus territorios.⁵⁷ (ADAME, 2011, p.14).

Assim, a atuação internacional dos governos locais está inserida em um contexto internacional que propicia, estimula, e até respalda (ainda que não formalmente) essas relações internacionais descentralizadas. Em relação aos processos domésticos, ver-se-á mais adiante nesse capítulo outras motivações internas que possam ter levado esses atores a querer buscar o campo internacional, visando também à própria cooperação descentralizada.

3.1.2 International Union of Local Authorities⁵⁸ (IULA)

Assim, retomar a organização cronológica proposta por Esther Ponce pode ser relevante para analisar com maior precisão quais fatores da conjuntura internacional, combinados com motivações domésticas impulsionaram a ação internacional dos governos locais. A primeira fase contemporânea dessa internacionalização se deu, então, no início do século XX, estimulada pela criação da IULA em 1913. É necessário contextualizar a criação dessa organização.

A IULA foi criada na Europa, durante a Exposição Universal de Gante, na Bélgica, que contou com um congresso e uma exposição de comparação entre experiências de cidades. A criação dessa organização não se deu por acaso, já que ocorreu em um contexto de

⁵⁷ Tradução livre: As formas pelas quais as cidades e outros governos locais decidem participar no sistema internacional e cooperar e interagir com os seus homólogos regionais e internacionais, são indissociáveis, por um lado, da evolução do mesmo sistema internacional como um todo e da cooperação para o desenvolvimento. Igualmente, dos processos de mudança e permanência que experimentam os próprios sistemas nacionais e, por outro, das formas, nas quais, recentemente, essas cidades, municípios, estados e províncias, entre outros, experimentam, vivem e respondem a essas transformações a partir de seus territórios.

⁵⁸ Tradução livre: União Internacional de Autoridades Locais.

mobilizações “municipalistas”⁵⁹ que vinham se fortalecendo desde o fim do século anterior, lideradas sobretudo por representantes da França, Holanda e Bélgica.

Essas mobilizações ocorrem em uma conjuntura de recessão econômica na Europa, culminando na pressão dos partidos políticos, sobretudo de orientação à esquerda, por melhorias sociais no nível das cidades. Segundo a pesquisadora italiana Patrizia Dogliani, que fez um estudo intitulado “European Municipalism in the First Half of the Twentieth Century: The Socialist Network”⁶⁰: “Very often, the resistance to any shifts in the balance of power at national level forced popular parties to fall back on the municipalities”⁶¹ (DOGLIANI, 2002, p.574).

Dogliani traz contribuições interessantes sobre essa conjuntura europeia ao mostrar que, inicialmente, esses movimentos urbanos estavam conectados com movimentos socialistas:

While adhering to the principle that the only cure for social injustice was revolution, the socialist groups which successfully took over town councils, either alone or in alliance with other parties, began to use them as experimental laboratories for the design of a future society, and in particular to use municipal services as tools for meeting the immediate needs of the proletarian masses [...].⁶² (DOGLIANI, 2002, p.576).

Movimentos socialistas começaram a se articular em federações nacionais para fortalecer sua atuação urbana, já que a causa municipalista não era consenso dentro da Organização Internacional Socialista (Segunda Internacional). A autora enfatiza que a questão municipal que surgiu inicialmente na perspectiva dos movimentos socialistas acabou se espalhando para outros segmentos da sociedade europeia:

Moreover, the debate which had initially been dominated by leading socialists who were also involved in municipal action was progressively taken over by theorists of economic and social reform, working with technicians and administrators in and through the municipalities. Whereas the potential municipalist movement guided by the socialist parties had been strangled at birth, it was replaced by a network of convinced supporters of the notion that there could be no profound transformation

⁵⁹Patrizia Dogliani utiliza o termo “municipalismo” (do francês “municipalisme” ou do inglês “municipalism”), mas afirma que a palavra assumiu diferentes conotações políticas e culturais ao longo do tempo e da experiência nacional de cada país.

⁶⁰Tradução livre: Municipalismo Europeu na Primeira Metade do Século XX: A rede socialista.

⁶¹Tradução livre: Frequentemente, a resistência a qualquer alteração na balança de poder nacional forçava partidos populares a recorrer às municipalidades.

⁶²Tradução livre: Ao aderir ao princípio de que a única cura para a injustiça social era a revolução, os grupos socialistas que assumiram com sucesso os conselhos municipais, tanto sozinhos como em aliança com outros partidos, começaram a usá-los como laboratórios experimentais para o projeto de uma sociedade futura, em especial para usar os serviços municipais como ferramentas para atender às necessidades imediatas das massas proletárias.

without local ‘good government’ involving an exchange of experiences and assistance among municipalities [...].⁶³ (DOGLIANI, 2002, p. 579).

O congresso na Bélgica em 1913 era, então, parte de um ciclo de conferências realizado desde 1910 em diferentes cidades europeias e americanas e que buscava reunir representantes locais eleitos e funcionários municipais. A edição belga foi impulsionada por diferentes setores do país ligados à perspectiva municipalista: Instituto de Ciências Sociais Belga, Partido Operário Belga, a União de Associações Internacionais e a Université Nouvelle de Bruxelas. A proposição de criação de uma estrutura permanente sobre essa temática já estava contida no próprio texto do convite realizado às municipalidades europeias (SAUNIER & PAYRE, 1998, p. 219). O evento contou com a participação de 421 pessoas, representando 162 municípios, de 28 países, e 50 associações (DOGLIANI, 2002, p. 586).

As intenções e motivações dos participantes do congresso em Gante, no momento da criação da IULA (ou UIV em francês – Unión Internationale des Villes), eram evidentes. Segundo Saunier e Payre, o evento foi um marco histórico para a retomada organizada da ação internacional de governos locais:

Le moment fondateur de l'UIV est finalement doublement marqué: la coopération intercommunale que prônent les animateurs et les participants est à la fois une cause, celle de la démocratie et de l'entente pacifique entre les peuples, et une œuvre à vocation scientifique, celle du travail en commun pour résoudre les questions de construction et d'administration des villes que posent l'urbanisation des sociétés et la croissance des cités.⁶⁴ (SAUNIER; PAYRE, 1998, p.219).

O momento de entusiasmo com relação à temática foi interrompido com a eclosão da Primeira Guerra Mundial. Os trabalhos da IULA só foram então retomados na conferência de Amsterdam em 1924. O foco da organização passou a ser o restabelecimento de contato com cidades alemãs e o alargamento da representatividade da IULA, tentando atrair mais cidades-membro, sobretudo britânicas e americanas. Além da realização de grandes congressos, que reuniam um número significativo de representantes locais, a organização também emitia

⁶³ Tradução livre: Além disso, o debate inicialmente dominado pelos líderes socialistas que também estiveram envolvidos na ação municipal foi progressivamente assumido pelos teóricos da reforma econômica e social, trabalhando com técnicos e administradores dos municípios. Considerando que o potencial movimento municipalista guiado pelos partidos socialistas foi sufocado ao nascer, ele foi substituído por uma rede de apoiadores convencidos da noção de que não poderia haver uma transformação profunda sem o ‘bom governo’ envolvendo troca de experiências e assistência entre Municípios.

⁶⁴ Tradução livre: O momento fundador da UIV é, enfim, duplamente marcado: a cooperação entre cidades defendida por facilitadores e participantes é tanto uma causa, a de democracia e do entendimento pacífico entre os povos, como um projeto de base científica, do trabalho conjunto para resolver as questões de construção e administração das cidades que são colocadas com a urbanização das sociedades e o crescimento das cidades.

publicações sobre seu trabalho e sobre questões urbanas. Em 1926, a rede formada pela IULA já reunia 52 mil cidades, de 30 países (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2013a).

Desde esse período já se podia observar uma vontade de aproximação da IULA com a Sociedade das Nações, o que, de certa forma, chegou a ocorrer mesmo que de maneira menos concreta e formalizada. Mais tarde, já com a ONU, a UNESCO foi a primeira organização com quem de fato realizou cooperação, nos anos 40. Ao longo dos anos, a organização se mobilizou para tentar ganhar escopo global, incluindo cidades de outros continentes. Os trabalhos da IULA se encerraram oficialmente em 2004, quando foi unificada à Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU), criando-se a CGLU.

Esse primeiro momento que caracteriza a retomada da internacionalização de cidades com a criação da IULA comprova o que foi mencionado anteriormente: conjunturas domésticas e internacionais acabaram influenciando essa busca pela internacionalização das cidades. A crise econômica que afetava a Europa de maneira quase generalizada e o fortalecimento de movimentos sociais locais visando à alteração das condições de vida da população, agregado a mobilizações de alianças municipalistas nacionais, foram elementos-chave para que a IULA tivesse condições de ser criada. As relações internacionais aqui foram um passo seguinte das alianças já existentes em nível nacional, visando, a partir dessa organização internacional, fortalecer a ação municipal no sentido de garantir nas cidades melhores condições de vida para a sua população.

3.1.3 Irmanamentos⁶⁵

Continuando o trajeto cronológico da internacionalização, retoma-se a segunda fase definida por Adame, no pós-Segunda Guerra Mundial. Em um intento de consolidar relações pacíficas e amistosas entre países rivais europeus durante o conflito passaram a ser realizados

⁶⁵ No Brasil ficou mais conhecido como “cidades-irmãs”. Há inclusive no município de São Paulo a lei nº 14.471 de 10 de julho de 2007 que consolida legislação municipal sobre cidades-irmãs. Como exemplo de cidades-irmãs da cidade São Paulo destaca-se: Milão (Itália), Osaka (Japão), Lisboa (Portugal), La Paz (Bolívia), Chicago (Estados Unidos), etc. A formalização das “cidades-irmãs”, segundo a lei, visa o “fortalecimento de laços de amizade entre os povos”, a facilitação da realização de acordos, convênios e programas de cooperação técnica, incluindo, inclusive, o intercâmbio estudantil. Mais informações disponíveis em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=110720071%20144710000. Acesso em: 09 set. 2018.

os irmanamentos. Segundo Cyrielle Woimant, o termo “jumelage”⁶⁶ (termo em francês para irmanamento), que etimologicamente tem origem na palavra latim “*geminus*” (gêminio), implica na ação de “ajustar” duas coisas semelhantes juntas, que segundo ela, surgiu inicialmente no jargão militar. A conotação que usamos atualmente é a de parceria entre duas cidades estrangeiras e surgiu oficialmente nos anos 50, no contexto particular de reconciliação franco-alemã no pós-guerra (WOIMANT, 2013, p.12).

Nesse sentido, Adame ressalta então que primeiros irmanamentos respondiam a dois imperativos do pós-guerra: o primeiro, de consolidar laços entre países aliados de guerra e o segundo, de promover a aproximação entre povos que eram “rivaís” durante o conflito. E esse instrumento de estreitamento de laços foi exitoso, segundo Corine Defrance em artigo “Les Jumelages Franco-Allemands”.⁶⁷ Defrance afirma que, em 2008, aproximadamente 2.500 cidades alemãs e francesas eram irmãs, o que equivale a três quartos da população francesa e alemã vivendo em cidades irmanadas. A mesma autora enfatiza que apesar desse tipo de irmanamento não ter sido o primeiro – já que existiram alguns casos nos anos 30 entre cidades alemãs e italianas e os primeiros casos no pós-guerra foram entre cidades alemãs e britânicas – o caso franco-alemão pode ser considerado o mais representativo, já que nos anos 70, esse tipo de relação bilateral entre os dois países já representava 69% dos irmanamentos europeus (DEFRANCE, 2008, p.190).

O pano de fundo para a realização da maioria dos irmanamentos europeus se deu na União Internacional de Prefeitos (do francês “Union Internationale de Maires”), associação criada em 1947 e que tinha como objetivo o “entendimento franco-alemão e a aproximação dos povos da Europa”⁶⁸ (DEFRANCE, 2008, p.191). Em 1950, durante encontro realizado em Stuttgart (Alemanha), foi celebrado o primeiro acordo de irmanamento entre cidades franco-alemãs - Montbéliard et de Ludwigsburg -, ação que contou com a intermediação de intelectuais suíços, considerados grandes incentivadores dessa aproximação visando à manutenção da paz europeia.

Outras duas organizações criadas nessa época também influenciaram e contribuíram com o fortalecimento da realização dos irmanamentos: o Conselho de Cidades da Europa

⁶⁶ Apesar de o termo em francês fazer referência para o que em português chamamos de “irmanamento”, a tradução literal de “jumelage” seria “parceria”, “geminção”. Também é relevante mencionar que “gêmeos” em francês é uma palavra bem parecida: “jumeaux”.

⁶⁷ Tradução livre: Os irmanamentos franco-alemães.

⁶⁸ Original em francês: “la compréhension franco-allemande et le rapprochement des peuples d’Europe”.

(Conseil de Communes⁶⁹ d'Europe) e o Mundo Bilingue. O primeiro tinha o objetivo de promover as liberdades das cidades para apoiar a construção europeia, focando então no fortalecimento de um espírito europeu. Segundo Antoine Vion, os irmanamentos realizados no âmbito do Conselho tinham significado de uma “tradição inventada” baseada em um rito cerimonial. O autor enfatiza que os federalistas franceses (membros da Organização La Fédération, que militava pela autonomia das cidades), aliados à causa dos irmanamentos, eram dotados de forte cultura histórica e que por isso se inspiravam nas práticas de fraternidade realizadas na Idade Média para a formalização do irmanamento. Vion conta com detalhes que a cerimonia incluía até um juramento entre os representantes das cidades irmanadas, com uma forte dimensão inclusive religiosa (VION, 2003, p.565). Além disso, o Conselho tinha viés anticomunista, e por isso cidades com lideranças de partidos socialistas foram inicialmente banidas de participar dos irmanamentos.

Já o Mundo Bilingue, por sua vez, tinha a missão de promover a fraternidade universal e facilitar a comunicação entre as nações (no caso, por meio do bilinguismo francês e inglês), focando inicialmente sua atuação nas parcerias franco-britânicas e franco-americanas (DEFrance, 2008, p.193). Diferentemente do viés religioso do Conselho de Cidades da Europa, o Mundo Bilingue tinha uma relação distante da Igreja Católica e passou a, inclusive, promover relações entre o Leste e Oeste, com cidades da União Soviética, em plena Guerra Fria. O Mundo Bilingue criou em 1957 a Federação Mundial de Cidades Irmanadas (Fédération Mondiale de Villes Jumelées) que mais tarde tornar-se-ia a Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU).

Autores que estudam mais detalhadamente a história dessas organizações promotoras de irmanamentos chamam a atenção para a existência de uma “guerra de irmanamentos”, devido a diferenças ideológicas e políticas entre, principalmente, o Conselho de Cidades da Europa (CCE) – viés europeu, anticomunista - e o Mundo Bilingue – universalista.

Além dessas organizações com atuação mais focada na ação das cidades, Eugène Zapata Garesché ainda destaca que os irmanamentos passaram a ganhar reconhecimento de organizações internacionais não especializadas em cooperação descentralizada. Zapata faz menção à ONU e seu reconhecimento do valor desse tipo de associação à aproximação dos povos. Nesse sentido, a resolução 2058 (XX) do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), de 1964, e a resolução 2861 (XXVI) da Assembleia Geral, de 1965, consideraram os

⁶⁹ Segundo o Instituto Nacional de Estatística e de Estudos Econômicos da França (INSEE), “commune” é a menor subdivisão administrativa francesa (e também a mais antiga).

irmanamentos como meio de cooperação que deveria ser fomentado pela organização (GARESCHÉ, 2007, p.41).

Parece, pelo estudo das fontes analisadas, que os irmanamentos conseguiram cumprir seu objetivo inicial de aproximação e estreitamento de laços entre cidades de países rivais de guerra. Desde os anos 1950, já se percebia a importância de uma cooperação entre entes subnacionais e sua relevância como argamassa para se alcançar estabilidade política, inclusive até em âmbito regional. Mais uma vez, é possível retomar o argumento usado no início do capítulo que enfatizava que a cooperação entre entes subnacionais se dá por meio de conjunturas diversas tanto nacionais como internacionais. Claramente os irmanamentos foram estimulados por uma demanda do pós-guerra, mas ao mesmo tempo, os processos de federalismo internos dos países – com destaque ao francês, que esteve diretamente conectado ao nascimento das organizações promotoras de irmanamentos – e de consequente maior reivindicação pela autonomia das cidades, também foi peça-chave para que o fortalecimento dessa forma de cooperação fosse possível e até disseminado.

Usar a cooperação descentralizada como uma fonte de estabilidade da Europa no pós-guerra foi o objetivo inicial de impulso a essa prática, contudo, Garesché descreve que a mudança de conjuntura internacional estimulou novas formas de irmanamentos, com outras motivações. Nos anos 60, com o processo de descolonização africana, novos países surgiram e assim, a cooperação descentralizada acabou adquirindo o perfil de “ajuda ao desenvolvimento”.

Nesse sentido, por meio dos irmanamentos, as cidades ricas europeias forneceriam ajuda (envio de doações e materiais) aos municípios de países africanos recém-criados e ainda considerados “em desenvolvimento”. Nos anos 70, ainda no contexto da Guerra Fria, e retomando um pouco da lógica dos primeiros irmanamentos, esse mecanismo foi usado como uma fonte de comunicação entre o oeste e leste polarizado, sobretudo na Europa. A partir dos anos 80, os irmanamentos começam a ser substituídos por outras formas de cooperação mais inovadoras.

Cabe então ressaltar as principais contribuições dos irmanamentos para a cooperação descentralizada, bem como os motivos que levaram ao seu declínio. Além dos fatores já apontados anteriormente, de consolidação de laços entre cidades (inclusive fronteiriças de países vizinhos), contribuindo inclusive com a integração a nível regional, os irmanamentos têm uma duração ilimitada, o que permitiria que a cooperação bilateral pudesse ser

aprofundada ao longo do tempo. Em geral, acordos com duração marcada pelos mandatos de gestões não ultrapassam quatro ou cinco anos, o que pode ser considerado um período de tempo relativamente curto para o desenvolvimento de ações de cooperação mais intensas e para a consolidação de uma parceria de fato efetiva (CORELLA, 2008, p.88).

Contudo, os irmanamentos acabaram perdendo espaço no catálogo da cooperação descentralizada, muito porque o contexto internacional globalizado acabou exigindo formas mais dinâmicas e eficazes de associação. Os irmanamentos normalmente eram firmados sem uma visão estratégica de cooperação, ou seja, sem um plano de trabalho estabelecido (o que deveria incluir, idealmente, o despendimento de recursos financeiros), sem mecanismos de monitoramento e sem a inclusão da participação de outros atores do território que seriam diretamente interessados e impactados pela associação.

Assim, o irmanamento poderia até ser considerado um fim em si mesmo, e não o mecanismo para se promover uma cooperação bilateral mais estreita. Cada vez mais os irmanamentos passaram a produzir menos resultados concretos, sendo então considerados apenas uma formalidade, incentivada por figuras individualizadas dentro da gestão naquele período, mas que acabava caindo no arquivo de documentos sem resultados, principalmente após a troca de mandato dos governantes.

Atualmente, no entanto, ainda existem duas organizações internacionais principais que auxiliam no irmanamento de cidades. No âmbito europeu, opera a plataforma online “*Twinning.org*”, mantida pelo Conselho de Municípios e Regiões Europeias - CEMR (antigo Conselho de Cidades da Europa). Apenas para contextualizar, o Conselho tem, segundo seu estatuto atual, status de associação internacional sem fins lucrativos, inscrita sob a jurisdição belga, onde é sua sede. Além disso, é importante destacar que o CEMR é considerado a seção europeia da CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos). Atualmente, o Conselho engloba 60 associações nacionais de governos locais e 130 mil governos locais de 42 países. A associação se dá por meio de pagamento de taxa, que varia de acordo com o tamanho da população e PIB per capita. Seus dois principais pilares de atuação são a influência dos governos locais na política e legislação europeia em todas as áreas temáticas de impacto nos municípios, bem como a promoção de debate e diálogo entre os governos locais e regionais com suas associações nacionais.

O referido site explica o que são os irmanamentos, mostra o panorama europeu sobre esse tipo de cooperação e ainda auxilia as cidades interessadas em encontrar uma cidade-irmã.

É possível então fazer uma seleção de possíveis cidades interessadas no irmanamento por meio de um filtro que leve em consideração o país em que a cidade candidata está situada, o número de habitantes (entre menos de mil ou até mais de 500 mil) e os principais temas de atuação da cidade (arte, cultura, patrimônio histórico, esportes, inclusão social, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento econômico, etc). Ao mesmo tempo em que é possível usar a plataforma para procurar uma cidade de interesse, também se pode colocar uma cidade como aberta e interessada ao irmanamento.

Segundo a mesma plataforma, existiriam na Europa aproximadamente 17.000 relações de irmanamento o que demonstra que esse tipo de cooperação é amplamente disseminado nessa região. A plataforma ainda fornece instruções a se seguir no momento de celebrar essa cooperação: i. encontrar o parceiro correto; ii. envolver os cidadãos e toda a comunidade; iii. incluir a dimensão europeia; iv. definir objetivos comuns; v. criar uma estrutura de apoio; vi. trabalhar com escolas e jovens; vii. abordar as principais questões da atualidade; viii. planejar uma relação sustentável; ix. olhar para o futuro construindo bases para novos intercâmbios e x. desenvolver um orçamento e cuidar das finanças.

Esse roteiro de como desenvolver irmanamentos é basicamente o que se deve fazer para não chegar aos problemas apontados anteriormente, que levam à ineficiência desse tipo de cooperação: ou seja, deve-se lembrar que, para muito além da mera formalidade, esse instrumento deve ser usado juntamente a um plano de ação, a fim de se chegar a objetivos comuns e concretos por meio de atividades sustentáveis. É justamente por não conseguir fazer isso que muitas cidades acabam tendo seus irmanamentos esvaziados no tempo.

Outra importante plataforma que promove irmanamentos até a atualidade é o Sister Cities International⁷⁰, uma organização sem fins lucrativos, que se diz apolítica, criada em 1956 pelo ex-presidente americano Dwight D. Eisenhower com o objetivo de fomentar um “polo de paz e prosperidade por meio de laços entre diferentes populações de diversas cidades ao redor do mundo”. Apesar de seu caráter apolítico, todos os presidentes americanos foram considerados, durante seus mandatos, presidentes honorários da organização. O Sister Cities International funciona de maneira semelhante ao *Twinning.org*, sendo também um banco de dados que facilita o encontro de parceiros para futuros irmanamentos. Como o Conselho Europeu, o Sister Cities também prevê pagamento pela associação. Além da própria plataforma de procura de cidades, a organização também possui programas de incentivo de

⁷⁰ Website Sister Cities International. Disponível em: <http://www.sister-cities.org/>. Último acesso em 06 de julho de 2017.

intercâmbios nas áreas de arte e cultura, juventude e educação, negócios e comércio e desenvolvimento comunitário.

3.1.4 Cooperação ao desenvolvimento

Voltando à linha cronológica definida por Esther Ponce Adame, o desenvolvimento dos irmanamentos já começa a incidir na terceira fase de internacionalização dos governos locais. Conforme já mencionado, as décadas de 1960 e 1970 são marcadas por mudança na geopolítica a partir dos processos de descolonização, que estimularam um novo viés de cooperação descentralizada: o de cooperação ao desenvolvimento. Segundo Ponce, esse momento marca a ampliação do sistema internacional aos países considerados “terceiro-mundistas” (ADAME, 2011, p.17).

Como já visto, essa alteração da dinâmica internacional impactou na celebração dos irmanamentos - mas não somente, já que todo o sistema internacional (não apenas o descentralizado) passa a levar em consideração a ajuda ao desenvolvimento e pautas de desenvolvimento econômico e social, sendo os anos 1960 considerados como a “Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento”. Assim, surgiram inúmeras iniciativas internacionais ligadas a essa pauta: os bancos regionais de desenvolvimento (interamericano, asiático e africano), o próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento - no âmbito do Banco Mundial (ADAME, 2011, p.18).

Adame define a cooperação ao desenvolvimento, enfatizando que o desenvolvimento era considerado um processo contínuo, que alguns países ainda não haviam percorrido (ou que estavam em fases diferentes desse processo):

La ayuda al desarrollo como parte integrante de las relaciones económicas Norte-Sur, era, en aquel tiempo, una tesis que se extendía cada vez más al marco de la colaboración entre Estados. Esta tesis se inspiraba básicamente en las teorías acerca del desarrollo, el subdesarrollo y el tránsito de uno a otro lado, englobadas bajo el concepto central de la modernización. En aquellos años se percibía el desarrollo como un proceso continuo y, por lo tanto, los países del Tercer Mundo se encontraban en una situación previa al desarrollo económico, en la cual debían superar un conjunto de obstáculos estructurales para transitar adecuadamente por la misma senda que habían transitado los países industrializados.⁷¹ (ADAME, 2011, p.18).

⁷¹ Tradução livre: A ajuda ao desenvolvimento como parte integrante das relações econômicas Norte-Sul, era, naquele tempo, uma tese que se estendia cada vez mais ao marco da colaboração entre Estados. Esta tese se

Assim, a relação de cooperação era baseada em uma noção de verticalidade, no qual os países desenvolvidos (ricos, majoritariamente do norte global) seriam os grandes promotores do desenvolvimento dos países considerados “atrasados”. A cooperação descentralizada, seguindo a tendência global, passa a focar em cooperações diretas e indiretas entre cidades de países doadores e cidades de países receptores. Segundo Zapata, a cooperação direta é aquela em que o governo local é responsável pela concepção, financiamento e implementação da cooperação. Já a cooperação indireta é quando o governo local doador não participa diretamente da concepção da cooperação, apenas a financia, delegando a implementação a terceiros (ONGs, universidades, etc) por meio de convocatórias (GARESCHÉ, 2007, p.98).

Essa “comoção” internacional da ajuda pelo desenvolvimento foi então motivada por uma conjuntura tanto nacional como internacional. Os países colonizadores, como reparação à suas ex-colônias, passaram a estimular esse tipo de cooperação, ao mesmo tempo em que internacionalmente, organizações internacionais e agências da ONU funcionavam como plataformas facilitadoras da ajuda ao desenvolvimento. Mais uma vez, é possível notar que a cooperação descentralizada é favorecida por meio de uma compilação de fatores internos e externos.

3.1.5 Globalização

Seguindo a última fase da cronologia histórica de Adame, a globalização teria sua influência na ação internacional dos governos locais. A *revolução tecnológica* no mundo globalizado traz aspectos ambivalentes de comunicação em massa que impactam em novas formas de organização e mobilização internacional (inclusive descentralizada). Dentre os aspectos destacados por Wanderley elegem-se: i. as facilidades de comunicação entre as pessoas, que propicia um diálogo à distância; ii. o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa e; iii. a **formação de redes** entre grupos, organizações, movimentos,

inspirava basicamente nas teorias sobre o desenvolvimento, o subdesenvolvimento e o trânsito de um lado a outro, englobadas sob o conceito central da modernização. Naqueles anos percebia-se o desenvolvimento como um processo contínuo e, portanto, os países do Terceiro Mundo se encontravam em uma situação prévia ao desenvolvimento econômico, na qual deveriam superar um conjunto de obstáculos estruturais para transitar adequadamente pela mesma trilha que haviam transitado os países industrializados.

partidos, igrejas, abrindo canais para conhecimento mútuo e troca de experiências pessoais e coletivas (WANDERLEY, 2006, p.182, grifo nosso).

Wanderley, contudo, ressalta que esses aspectos podem ser controversos – por exemplo, apesar do aumento dos canais de comunicação e informação, não deve ser menosprezado o debate sobre a qualidade dessa informação transmitida e o uso desses canais por alguns atores dominantes, que podem, inclusive, fragmentar informações conforme seus interesses – o que altera toda uma lógica da cooperação em nível global, com impactos na questão da cooperação descentralizada.

Segundo Manuel Castells, existem três pontos que interagem mutuamente e que resultam nesse processo de “transformação histórica” desse mundo globalizado: i. a revolução da tecnologia da informação; ii. o processo de globalização que não é apenas econômico, mas da mídia, cultural e político e; iii. a emergência dessa **nova forma de organização chamada de rede**, que funciona pela tecnologia de informação e que abraça praticamente todas as dimensões da vida social (CASTELLS, 2002, p.548, grifo nosso).

Essa nova realidade global impacta na vida urbana, e segundo o sociólogo, nessa lógica, o novo mundo urbano parece estar dominado por um duplo movimento: “inclusão em redes trans-territoriais e exclusão pela separação espacial dos lugares” (CASTELLS, 2002, p.551). Castells afirma que esse novo “estado em rede” que é criado não elimina a figura do Estado-nação, mas integra instituições formadas pelos próprios estados-nação, e também instituições internacionais, ONGs e governos locais. Em relação então aos governos locais, Castells aponta seu papel central na era globalizada:

[...] local governments in the age of globalisation emerge as flexible institutional factors that are able to react, to adapt more quickly to global trends. In fact, the dynamics of globalisation do not eliminate local governments. Rather, globalisation enhances their role and the ability of local authorities to get closer to the needs of their community.⁷² (CASTELLS, 2002, p.552).

Assim, percebe-se que em uma configuração global constituída por redes, os governos locais ocupariam espaço relevante, sendo considerados atores privilegiados justamente por estar em posição muito próxima aos seus cidadãos. A *sociedade em rede*, então, não segue a lógica westfaliana de estados-nação como centrais na política internacional, sendo uma

⁷² Tradução livre: os governos locais na era da globalização emergem como fatores institucionais flexíveis que são capazes de reagir, se adaptar mais rapidamente às tendências globais. Na verdade, a dinâmica da globalização não elimina os governos locais. Em vez disso, a globalização aumenta o seu papel e a capacidade das autoridades locais de se aproximarem das necessidades de sua comunidade.

alternativa à lógica centralizada das relações internacionais (DO PRADO, 2007, p.08), reconhecendo diferentes atores como “nódulos” – conforme defende Castells - existentes desse emaranhado de conexões.

3.2 O “fenômeno” das redes de cidades

A lógica da cooperação descentralizada em rede ganha então destaque concomitantemente a esse processo de globalização que proporcionou o pano de fundo necessário para o desenvolvimento e a disseminação desse tipo de associação. É claro que a cooperação via rede não é algo necessariamente novo – como foi visto anteriormente com a criação da IULA, no início do século XX, e as próprias organizações de irmanamento, que não deixavam de operar em uma lógica de redes de cidades. O fato aqui foi a grande disseminação e popularização desse tipo de cooperação, que se tornou um fenômeno global.

Apesar da grande relevância que a abordagem de rede pode ter quando vista da perspectiva econômica, ou seja, da capilarização do capital por meio dessas redes, aqui se buscará enfatizar o potencial que esses mecanismos de comunicação e informação têm de viabilizar e incentivar a cooperação entre cidades em termos de políticas públicas. Claramente os interesses econômicos capitalistas estão diretamente interligados com essa predisposição de cooperar em rede. As tecnologias de informação também têm papel fundamental na viabilização desse tipo de cooperação, e serão eventualmente abordadas, contudo, o foco maior será dado no viés de cooperação motivada pelo fortalecimento de políticas públicas, sobretudo nas pautas sociais e de direitos humanos.

3.2.1 Tipos de rede

Reflexo desse “fenômeno” das redes de cidade são as diferentes formas e tipificações que elas podem ter. Em publicação do Observatório de Cooperação Descentralizada UE-AL⁷³, Carderello e Rodriguez (2006) fazem a classificação conforme três critérios: i. territorial e/ou geográfico; ii. com perfil específico comum e iii. temáticas.

⁷³ Centro de pesquisa e difusão sobre a cooperação descentralizada integrado pelas Prefeituras de Barcelona e Montevideo.

Assim, no primeiro grupo pode-se destacar, a título de exemplificação, a rede Mercocidades (de cidades do Mercosul), a Eurocidades (de cidades europeias), a FLACMA (Federação Latinoamericana de Cidades, Municípios e Associações Municipalistas – seção regional da CGLU) ou ainda a AL-LAS (Aliança Euro-Latinoamericana de Cooperação entre Cidades).

Já o segundo grupo pode ser exemplificado pela rede Metropolis (Associação Mundial das Grandes Metrôpoles⁷⁴ – seção para metrôpoles da CGLU), UCCI (União de Cidades Capitais Iberoamericanas), a UCCLA (União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa) ou ainda o FALP (Fórum Mundial de Autoridades Locais da Periferia – cidades na periferia de grandes metrôpoles).

O último grupo, das redes temáticas, poderia englobar o ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade), o C40 (Grandes Cidades para a Liderança do Clima), a Rainbow Cities Network (pelos direitos LGBT) ou ainda a AICE (Associação Internacional de Cidades Educadoras). Há também a possibilidade de redes serem regionalizadas e temáticas ao mesmo tempo, como é o caso do CIDEU (Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano), da Coalizão Latino-americana e Caribenha de Cidades contra o Racismo, a Discriminação e a Xenofobia, ou ainda a URB-AL⁷⁵ e suas redes temáticas.

Claramente esses são apenas alguns poucos exemplos dentre muitas redes existentes no cenário internacional. Das redes que cessaram suas atividades apenas foi citada a URB-AL devido sua grande relevância à cidade de São Paulo, contudo, muitas redes criadas no fim dos anos 90 e início dos anos 2000 perderam a força e atualmente encontra-se pouquíssima informação sobre elas, como, por exemplo, a Rede Andina de Cidades (RAC). Por vezes, é até difícil saber se a rede continua operando ou se já deixou de existir, sendo substituídas por redes maiores e mais consolidadas.

Percebe-se também que, de maneira geral, as redes mais conhecidas – por esta autora - e com informações acessíveis de uma perspectiva global estão concentradas na Europa e na

⁷⁴ Cidades-capital e áreas urbanas com uma população de pelo menos um milhão de habitantes podem associar-se a esta rede.

⁷⁵ Sobre a URBAL (DO PRADO, 2009, p.130): “O programa URB-AL, criado em 1995, é um programa de cooperação descentralizada da Comissão Europeia que tem como principal objetivo incentivar a cooperação descentralizada entre as cidades europeias e latino-americanas. Os trabalhos desenvolvidos no âmbito deste programa se dão através da constituição de redes de cidades organizadas por eixos temáticos e que procuram o intercâmbio entre as localidades a partir de temas que lhes são comuns”. O programa teve duas fases, 14 redes temáticas constituídas, encerrando seus trabalhos em 2005. São Paulo coordenou a rede 10, de “Luta contra a Pobreza Urbana”.

América do Sul. A CGLU, que tem sede na Espanha, possui também sessões regionais na África, Eurásia, Oriente Médio e Oeste Asiático, mas os estudos sobre redes de cidades – redes, nesse caso, de caráter não-comerciais - nesses referidos contextos regionais parecem ainda ser muito incipientes.

Portanto, não se sabe se, de fato, a concentração dessas redes – e das cidades associadas - se dá na Europa e América do Sul ou se na Ásia e África esse tipo de cooperação é igualmente disseminado, mas de forma muito regionalizada, com pouca incidência externa às próprias regiões – e que por isso haveria menos informação sobre elas. Reconhece-se aqui as limitações desse presente estudo, que se dá a partir de uma perspectiva ocidentalizada e sul-americana – inclusive a maioria das fontes utilizadas é de especialistas dessa região. Sabe-se que a visão do fenômeno como todo acaba ficando, de certa forma, parcial e mais direcionada às experiências sul-americanas e europeias. Mostra-se então de grande importância um estudo futuro mais completo e detalhado sobre a existência dessas redes em outras regiões do mundo, e suas principais características.

3.3 Como se dá essa cooperação: fortalezas e fragilidades

É necessário também compreender o que exatamente é a cooperação em rede. Segundo Beatriz Corella (2008), as redes de cidades teriam quatro grandes grupos de objetivos: i. a inserção das cidades no sistema internacional ii. a consolidação de novos espaços territoriais econômicos, demográficos e políticos; iii. a estruturação de um sistema de lobby e iv. a possibilidade de atuação da cidade em níveis superiores ao âmbito local ou nacional. Percebe-se neste caso a ausência de objetivos mais conectados à cooperação descentralizada em si, com um enfoque maior no que Gilberto Rodrigues chamaria de “política externa federativa”.

Já a análise de Carderello e Rodriguez (2006) aponta outras características principais desses arranjos internacionais: i. ausência de mando central hierarquizado; ii. alcance geográfico global ou macro-regional; iii. agilidade (tanto para tomada de decisões como para o intercâmbio de informações); iv. riqueza de atores e v. democratização do conhecimento.

Alguns especialistas que estudam redes – Corella, Zapata, Ziccardi, etc - apontam, de maneira comum, alguns aspectos que fazem das redes mecanismos mais eficientes e eficazes de promoção de cooperação descentralizada internacional. Seriam as redes modalidades mais flexíveis e dinâmicas de cooperação, já que permitem certo nível de autonomia das cidades

associadas e baixo nível relativo de compromisso financeiro. Assim, as redes possibilitariam uma inserção internacional inclusive de cidades pequenas ou com poucos recursos. As redes também proporcionariam espaços de diálogo e comunicação, de forma facilitar a cooperação entre cidades, a partir de uma perspectiva equitativa e horizontal. Ainda, essa cooperação via rede poderia contribuir com processos de integração regional, como será visto adiante, como no caso de Mercocidades.

É necessário também destacar a questão da visibilidade internacional. Às vezes, mais do que incidir propriamente na discussão internacional sobre temas que impactam na vida local cotidiana – como exemplo seria a articulação dos governos locais durante a Habitat III –, as cidades usam a plataforma das redes para sua autopromoção entre seus pares. Assim, busca-se o reconhecimento internacional que colocaria a cidade como referência em determinadas políticas públicas. Esse prestígio, por si só, às vezes já seria a motivação necessária para a participação em uma rede, mas, nesse caso, não se aproveita o grande parte o potencial cooperativo.

De maneira geral, é necessário apontar que a participação das cidades em redes é um passo pragmático e motivado por interesses específicos das cidades, que veem nesse instrumento uma forma acessível de alcançar seus objetivos internacionais, os quais claramente teriam ressonância também local. O baixo custo relativo de participação em uma rede pode ser uma motivação a mais para que esse caminho seja trilhado por tantas cidades como é hoje. Assim, a escolha por participar de redes é intencional, porque se espera um resultado concreto: seja a visibilidade, seja cooperação técnica para um determinado projeto, seja a porta de entrada para as relações internacionais - entre outras motivações.

E por que esse tipo de cooperação seria mais interessante do que os abordados anteriormente? Os irmanamentos, como já visto, muitas vezes carecem da dinamicidade que as redes tendem a ter. Os irmanamentos também têm um alcance muito mais limitado, tendo em vista que são poucas as cidades envolvidas. Em um mundo hiperconectado pela tecnologia – retomando Castells – a atuação em rede consegue expandir o potencial de cooperação, atingindo atores que antes não teriam possibilidade de participar da rede. Além disso, o fato de irmanamentos dependerem da vontade política de apenas dois parceiros também poderia ser um fator de travamento de ações de cooperação, já que não haveria uma institucionalização por detrás dessa cooperação que estimulasse e criasse espaços de diálogo, a não ser por vontade exclusiva de ambas as cidades-irmãs.

Ao mesmo tempo, a cooperação ao desenvolvimento, que é uma forma de cooperação bilateral, às vezes podendo até envolver um número um pouco maior de atores, é ainda muito limitada à questão do desenvolvimento em si, restringindo-se também a um período demarcado no tempo (curto a médio prazo), além de ser um tipo de cooperação verticalizada, ou seja, partindo do pressuposto de que uma cidade é superior a outra – em termos de desenvolvimento. Ou seja, a cooperação aqui carece de igualdade entre seus associados, o que pode ser um fator impeditivo de aprofundamento dessas relações e de criação de fato de laços de cooperação.

Contudo, a eficiência da cooperação via rede não é unânime e obviamente também possui fragilidades e limitações. Os autores acima mencionados também entram em acordo em relação às deficiências das redes de cidades. Por ser uma cooperação multilateral, a harmonização das ações e objetivos entre tantos atores heterogêneos (cidades de diferentes regiões geográficas, de distintos portes demográficos e com ações prioritárias de internacionalização divergentes) é por si só um desafio para que a atuação da rede não seja travada ou concentrada nas mãos de poucas cidades consideradas poderosas – perdendo, neste caso, toda a característica de horizontalidade.

Outro problema comumente apontado da atuação em rede é que ela fica pendente da aceitação e interesse político e ideológico de cada nova ou novo líder no poder da cidade. Assim, a alternância de mandato dos prefeitos geraria uma instabilidade na participação da cidade na rede. Outra questão levantada diz respeito às dificuldades de autofinanciamento das redes para dar continuidade à sua atuação. Existe, por vezes, um alto nível de inadimplência das cidades no pagamento de suas associações (que geralmente são cotas anuais), o que dificulta o bom funcionamento da rede como um todo.

Ainda em relação a aspectos de cunho mais operacional, há também obstáculos causados pela falta de marcos institucionais e jurídicos de regulação desse tipo de cooperação – reflexo da ausência de marcos legais da própria ação internacional de governos locais, conforme abordado no capítulo 1. Assim, por vezes, isso se reflete na ausência de regras claras de funcionamento da rede, o que dificulta a coesão de seus membros. Sobre isso, Jávier Sánchez Cano destaca outras consequências resultantes dessa falta de regulação internacional:

Concretamente, en las dos últimas décadas hemos asistido a la creación, sin una base legal común, de redes o asociaciones de ciudades como entidades de derecho privado del país en el que se constituyen, un factor que explica su alta tasa de

proliferación, así como su solapamiento e incluso la competencia que se genera entre ellas.⁷⁶ (CANO, 2015, p.117).

Assim, Cano entra em uma questão que é significativa: a multiplicação da quantidade de redes e até a “competição” gerada entre elas para a atração de cidades associadas, já que algumas tratam dos mesmos temas, nas mesmas regiões geográficas. Segundo Octavi de la Varga⁷⁷, diretor da rede Metropolis, em um contexto de grande quantidade de redes, o diferencial entre elas se dá no *valor agregado* que a participação em determinada rede traz à cidade associada. Ou seja, a rede que não acrescenta esse valor, pode desaparecer.

Não é possível inferir que a grande quantidade de redes seja necessariamente um ponto negativo, já que poderia ser também uma consequência do êxito desse tipo de cooperação – assim como ocorreu com a multiplicação de irmanamentos na metade do século passado. Contudo, não se deve ignorar que essa disseminação de redes pode também significar um esvaziamento da própria cooperação em si. Isso porque as redes acabam sendo apenas veículos promotores de visibilidade para as cidades, que usam a plataforma para sua autopromoção, mas que, de fato, não produzem ações para além disso. Ou seja, é uma rede que serviria quase que exclusivamente de vitrine para divulgação de projetos e políticas públicas. Assim, é comum verificar a participação de uma mesma cidade em diferentes redes, de diferentes tipos. Isso em si não seria um problema se o único objetivo da cidade é o de ter visibilidade, mas, com certeza, essa motivação não abarca todo o potencial que a cooperação via rede poderia proporcionar. A visibilidade não deveria ser o único objetivo que a cooperação em rede deveria ter.

Finalmente, é importante destacar as contribuições feitas pelo estudo “The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities”, da pesquisadora Roberta Capello (2000), que analisa as vantagens econômicas obtidas pelas cidades pelo comportamento cooperativo [em rede]. A pesquisa analisa cidades que participam da Rede de Cidades para Saúde da Organização Mundial da Saúde e conclui dizendo que as vantagens obtidas pela participação na rede dependem de fatores como a seriedade de participação da

⁷⁶ Tradução Livre: Concretamente, nas duas últimas décadas temos assistido a criação, sem uma base legal comum, de redes ou associações de cidades como entidades de direito privado do país em que se constituem, um fator que explica sua alta taxa de proliferação, assim como sua sobreposição e também a competição que se gera entre elas.

⁷⁷ Videoconferência realizada em 24 de maio de 2017, no âmbito do Diplomado “Ação Internacional dos Governos Locais” organizado pela Universidade Autônoma do México (UNAM).

cidade e da postura aberta ao comportamento da rede, ou seja, um comportamento cooperativo.

Aqui é então possível notar um ponto muito interessante da participação em rede: o sucesso dessa participação não é inerente apenas ao fato de ser associado a ela. É necessário haver uma pré-disposição tanto política como operacional das cidades – orçamento dedicado à participação nessa associação, funcionários que de fato se dediquem à pauta internamente, etc. - para que a participação em uma rede efetivamente traga resultados positivos e concretos. A participação deve ser planejada, e pactuada com as prioridades elencadas em cada cidade, e deve dialogar também com as prioridades da própria rede. Cidades diferentes associadas exatamente à mesma rede podem ter participações completamente diferentes e consequentemente apreender resultados variados dessa participação.

Para fins apenas de exemplificação das questões expostas ao longo deste capítulo, optou-se aqui pela breve análise de duas redes: Mercocidades e a Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE). Não se deve considerá-las como estudos de caso em si – o estudo de caso de fato selecionado é o da CGLU, amplamente abordado no próximo capítulo. A partir então dos exemplos de Mercocidades e AICE, procurar-se-á apontar os pontos fortes e as debilidades de cada tipo de rede na prática. Mercocidades tem uma característica regional, multitemática, enquanto que a AICE atua em âmbito global, com um enfoque na educação, mas que é transversal a muitos outros temas.

Essa escolha foi motivadamente realizada levando-se em consideração que as duas redes contaram com a participação ativa da cidade de São Paulo entre 2013-2016 (foco do estudo de caso nessa dissertação) além de atuarem diretamente com temáticas de direitos humanos. A própria Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo também manteve relação com essas duas redes durante o período estudado.

3.3.1 O caso de Mercocidades

A rede Mercocidades foi criada em 1995 durante o seminário “MERCOSUL: Oportunidades e Desafios para as Cidades” organizado pela União de Cidades Capitais Iberoamericanas - UCCI (sub-regional Cone Sul). Foram, no total, doze as cidades fundadoras da rede: Assunção (Paraguai); Rosário, La Plata, Córdoba, Buenos Aires (Argentina);

Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília, Salvador (Brasil) e Montevideo (Uruguai).

Do Prado destaca os objetivos e motivações dos prefeitos sul-americanos para a criação da rede:

Entre os temas discutidos na reunião estava a necessidade de os governos locais buscarem uma administração que enfrentasse as dificuldades locais advindas dos ajustes econômicos tais como a insuficiência dos recursos públicos, a frágil integração social urbana e a ausência de cooperação com os setores privados. A atuação via rede foi vista pelos municípios como instrumento fundamental para a realização de seus objetivos e a busca de uma administração pública voltada para os interesses locais. (DO PRADO, 2009, p.84).

Segundo seu site oficial, Mercocidades reunia, em 2017 ⁷⁸, 323 cidades associadas, de quase todos os países do Mercosul ⁷⁹ (entre plenos e associados). Argentina é o país que lidera em número de cidades-membro: aproximadamente 120 cidades, ou seja, mais de um terço do total de associados. O Brasil vem em segundo lugar, com 85 cidades associadas (e dois estados colaboradores) - São Paulo aderiu à rede em 1998. Peru e Paraguai vêm empatados em terceiro lugar com 26 cidades. O país com menos representações é a Colômbia, que conta apenas com a associação de Medellín. Assim, percebe-se que a rede é, em grande parte, dominada por Brasil e Argentina. Sua Secretaria Permanente é, contudo, em Montevideo, junto à própria sede do Mercosul, de forma a manter articulação com o bloco. Há também uma presidência anual, eleita por votação e sempre ocupada por uma cidade-membro que define uma temática prioritária para sua gestão. São Paulo foi pela primeira vez em sua história presidente da rede em 2016.

Segundo o relatório da rede sobre o biênio 2015-2016, Mercocidades tem uma receita total de 156 mil dólares norte-americanos – proveniente, sobretudo, das afiliações - e uma execução de 61 mil dólares (em relação ao biênio mencionado). É importante destacar que das 303 cidades (o relatório ainda continha esse número inferior de associados), apenas 37 realizaram o pagamento de prestação para o período referido, o que demonstra um número muito significativo de cidades inadimplentes ⁸⁰ e o que remontaria – segundo avaliação dessa

⁷⁸ Website da rede Mercocidades. Disponível em: <http://mercociudades.org>. Acesso em 06 de julho de 2017.

⁷⁹ Notadamente: Brasil, Argentina, Venezuela, Uruguai e Paraguai (plenos) e Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru (associados).

⁸⁰ O valor das cotas de associação é definido proporcionalmente ao número de habitantes da cidade. Segundo o 4º parágrafo do Estatuto da Rede é dada a possibilidade às cidades que estão inadimplentes de exercer funções de Coordenação de Unidades Temáticas, Conselho, Presidência e Vicepresidência Temática para dessa forma tentar suprir esse déficit de pagamento.

autora - a uma limitação da atuação da rede em execuções de projetos com dispêndio financeiro e consequentemente a uma orientação de grande parte das ações a questões de cunho mais político e de articulações de agendas e participações em eventos, já que isso não exigiria um orçamento tão elevado.

A rede se organiza por meio de dezesseis unidades temáticas e seis comissões/grupos inseridos nessas áreas⁸¹ que são coordenadas e sub-coordenadas por cidades-membro voluntárias. Dentre elas, a que é de maior relevância a esse estudo é a Comissão de Direitos Humanos, que foi também coordenada pela cidade de São Paulo⁸², por meio de sua Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, durante todo o ano de 2016. A participação da cidade de São Paulo em redes será melhor abordada no decorrer dessa dissertação, contudo, tendo em vista o estudo sobre redes de cidades nesse capítulo, cabe, a partir da experiência na Comissão de Direitos Humanos de Mercocidades, indicar como foram na prática os pontos positivos e dificuldades existentes para essa cooperação.

Dentre os pontos positivos, já elencados ao longo desse capítulo e que são vistos também na prática, destacaram-se dois: o primeiro é a participação e inclusão de cidades intermediárias ou pequenas nas relações internacionais. Ou seja, a comissão era composta por poucas cidades no ano de 2016 - em períodos de maior participação girava em torno de dez cidades, mas ao longo do mandato a participação mais constante era inferior a esse número - e com exceção de São Paulo e Montevideo, todas as outras tinham um porte menor como Córdoba (Argentina). Outro ponto de destaque foi a questão da visibilidade internacional e a troca de experiências, que estão interligadas. O único encontro realizado da comissão em 2016 foi em São Paulo, no mês de agosto, momento onde as cidades participantes puderam conhecer experiências e projetos da cidade, além de apresentar iniciativas de seus próprios municípios.

Dentre os pontos negativos, são apontados quatro principais – conforme esta autora: i. a dificuldade de comunicação; ii. a limitação de recursos financeiros; iii. a ausência de ações

⁸¹ Notadamente: Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia, Gestão e Participação; Ciência, Tecnologia e Capacitação; Cooperação Internacional – Comissão de Cooperação Descentralizada; Cultura – Comissão de Esportes; Desenvolvimento Social – Comissão de Direitos Humanos | Grupo de Deficiência e Inclusão; Desenvolvimento Econômico Local – Comissão de Economia Social e Solidária | Comissão de Fomento de Negócios; Desenvolvimento Urbano; Educação; Gênero; Integração Fronteiriça; Juventudes; Planejamento Estratégico e Áreas Metropolitanas; Segurança Cidadã, Comunicação e Turismo.

⁸² Aqui cabe esclarecer, que para fins dessa dissertação, os termos “cidade” e “município”, quando em referência a São Paulo, serão usados como equivalentes, apesar de saber que esta questão é complexa tendo em vista a própria discussão conceitual realizada no capítulo 1, somada ao fato de o município, no Brasil, ser uma unidade político-administrativa juridicamente estabelecida, englobando zonas rurais e urbanas.

concretas da cooperação e iv. os impactos da mudança de gestão. A dificuldade de comunicação foi sentida desde o início e foi um fator constante na participação de São Paulo na comissão. Assim, percebe-se que é necessário desenvolver mecanismos de comunicação mais eficientes entre as cidades. A comunicação se deu essencialmente por mensagens de correio eletrônico (e-mail), e poucas vezes por telefone. Contudo esses dois meios se mostraram problemáticos, por conta da constante falta de resposta de e-mails enviados e da dificuldade em encontrar os pontos focais das cidades mesmo por telefone – números errados ou desatualizados, pessoas responsáveis não atendiam, etc. A hipótese que pode ser colocada talvez seja a de que a dificuldade de comunicação seria justamente um reflexo da falta de incentivos e da desmotivação das cidades em participar mais ativamente da comissão.

O segundo e terceiro ponto elencados como negativos - que seriam a limitação financeira e a ausência de um projeto e de ações concretas da cooperação - devem ser considerados em conjunto, já que estão diretamente relacionados. O trabalho da comissão, muitas vezes, se viu limitado à participação ou organização de eventos ou publicação de mensagens em dias simbólicos de direitos humanos, muito devido à dificuldade de mobilização e comunicação (indicadas anteriormente), mas, sobretudo, por conta da ausência de recursos orçamentários que viabilizariam a realização de um ou mais projetos que produzissem resultados concretos da cooperação, como por exemplo, o desenvolvimento de uma publicação, ou até ações de formação e capacitação técnica em direitos humanos. Segundo o relatório de Mercocidades sobre o biênio 2015-2016, apenas sete das 22 unidades/grupo temáticos apresentaram de fato “produtos” da atividade de cooperação (MERCOCIDADES, 2016).

Como exemplo que comprova a importância dessa questão financeira, destaca-se dentro da própria Comissão de Direitos Humanos, o projeto Estado+Derechos (E+D), executado durante 30 meses, entre 2010 e 2012 e coordenado pela cidade de Morón (Argentina). Essa iniciativa tinha o financiamento da União Europeia, por meio do Instrumento Europeu para a Promoção da Democracia e dos Direitos Humanos (IEDDH), já que o projeto foi selecionado por meio de convocatória realizada pelo bloco europeu. Os eixos de trabalho de E+D eram Comunicação e Promoção, Capacitação e Pesquisa.

Apesar de poucas fontes de informação sobre os resultados concretos do projeto (o site oficial já foi desativado), sabe-se que a ideia inicial era realizar atividades descentralizadas em 19 cidades da região. O desenvolvimento do projeto contou ainda com a participação de

organizações da sociedade civil membros do Observatório de Direitos Humanos do MERCOSUL, que era parceiro da iniciativa.

Segundo relatório do Observatório de Cooperação Descentralizada União Europeia-América Latina, divulgado em 2014, o E+D se propunha a realizar uma:

[...] articulación de espacios y experiencias de interacción entre las ONG's, los gobiernos locales e instancias del MERCOSUR vinculadas a la temática. La participación en el proyecto E+D permite a los gobiernos locales intercambiar experiencias y articular políticas con otras ciudades de la Red, abriendo la posibilidad a cada ciudad de visibilizar a nivel regional las políticas aplicadas. El proyecto propone también el empoderamiento de la comunidad sobre los derechos humanos, a través de herramientas como los diagnósticos participativos y los talleres locales realizados en las ciudades socias.^{83 84} (OBSERVATÓRIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA, 2014, p. 89).

Relatos de participantes da comissão vão no sentido de que as atividades da comissão ao longo do projeto eram muito mobilizadas e frequentes, e que foi, sem dúvidas, o período de trabalho mais exitoso dessa área temática. Após o fim do financiamento da União Europeia, as atividades começaram a diminuir progressivamente e o grupo a se esvaziar. Morón continuou sendo uma das cidades mais ativas da comissão até o fim de 2015, quando ocorreu mudança de gestão nessa cidade, assunto do próximo tópico.

A quarta deficiência observada então foi o impacto que as mudanças de gestão causam na composição e mobilização das ações da comissão. Cidades que eram antes protagonistas por vezes param completamente de participar da rede, uma mudança por vezes até brusca. Observa-se na comissão – e que essa autora acredita se estender a outras unidades e até a outras redes, por mais que nem todas sejam organizadas em áreas temáticas como a Mercocidades – é que a dependência do protagonismo de algumas cidades para o funcionamento ativo do trabalho da comissão acaba sendo muito sensível a mudanças de gestão. Quando aquela cidade ativa para de participar, todo o trabalho se esvazia - e aí um novo ciclo deve ser retomado por outra cidade, o que por vezes, é demorado, resultando em instabilidade e debilidade de ação.

⁸³ Tradução livre: articulação de espaços e experiências de interação entre as ONGs, os governos locais e instâncias do MERCOSUL vinculadas à temática. A participação no projeto E+D permite aos governos locais trocar experiências e articular políticas com outras cidades da Rede, abrindo a possibilidade a cada cidade de visibilizar a nível regional as políticas aplicadas. O projeto propõe também o empoderamento da comunidade sobre direitos humanos, através de ferramentas como diagnósticos participativos e seminários locais realizados nas cidades parceiras.

⁸⁴ Observa-se por esse relato que esse projeto também centrava-se mais na troca de experiências, visibilização de boas práticas e realização de eventos do que na cooperação técnica descentralizada em si.

No início da gestão de São Paulo como coordenadora da comissão em 2016 isso ficou muito claro, já que no fim de 2015 havia ocorrido eleições municipais na Argentina (país de origem da maioria das cidades associadas), causando um grande esvaziamento de participação de cidades na rede no ano seguinte. A cooperação em direitos humanos, como se verá no próximo capítulo, é ainda mais sensível a mudanças de gestão, já que é uma pauta fortemente ideológica e que pode se alterar drasticamente a partir de orientações partidárias diferentes. Assim, a mudança de gestão é fator central para as redes de cidades, podendo haver alterações profundas no ritmo de atividades das mesmas, além de períodos de descontinuidade de ações a cada troca de gestão de cidades mais ativas.

3.3.2 O caso da Associação Internacional de Cidades Educadoras

A Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE) foi criada em 1994, e se constitui como uma associação sem fins lucrativos, com personalidade jurídica conforme a lei espanhola. Tem como diretrizes a Carta de Cidades Educadoras, firmada em 1990, em Congresso realizado em Barcelona. Segundo seu site oficial (2017), ela é formada por 482 cidades de 37 países⁸⁵. O continente europeu é de longe o que mais tem cidades associadas a essa rede (387), sendo a Espanha o país de maior adesão (183). O Brasil possui 14 cidades associadas.

O orçamento da rede é de um pouco mais de um milhão de euros, segundo informe de contas da Associação do exercício de 2016 e, assim como Mercocidades, também exige um pagamento de cotas anuais de seus membros. Mas, diferentemente do que ocorre em Mercocidades, a AICE não é dividida em unidades temáticas e, sim, em alguns projetos específicos.

A associação organiza a cada dois anos um grande congresso internacional de boas práticas em cidades educadoras. Cada edição possui um tema específico e as cidades-membro podem inscrever suas experiências locais, que podem ser selecionadas pela organização para apresentação durante o congresso. A edição do evento realizada em junho de 2016 em Rosário (Argentina) reuniu representantes de mais de 130 cidades (tanto da sociedade civil como de governos locais).

⁸⁵ Website da Associação Internacional de Cidades Educadoras. Disponível em: <http://www.edcities.org/>. Último acesso em 06 de julho de 2017.

A partir das inscrições ao congresso e por uma ferramenta de inclusão de experiências em seu site, a AICE administra um banco de dados com as principais experiências locais - atualmente mais de mil - traduzidas nos três idiomas oficiais da rede: português, espanhol e francês. Além do banco de experiências, a associação envia a toda a sua relação de cidades, boletins informativos periódicos sobre a própria rede e sobre as experiências, além de uma publicação online com os projetos e práticas consideradas de “destaque”.

Assim, como pontos positivos dessa rede, podem-se destacar dois aspectos: a disseminação de informação e a consolidação de um banco de experiências. A primeira, conforme destacado anteriormente, provém das publicações que a associação envia a toda sua rede e do próprio espaço de apresentação de experiências que é o congresso internacional, dando assim visibilidade às boas práticas locais. Já o banco de dados é uma boa fonte de pesquisa, de memória institucional e também de visibilidade de boas práticas dos municípios.

Como pontos negativos, sublinham-se dois: a realização de atividades essencialmente pontuais, sem produtos concretos, e a falta de mecanismos de comunicação entre as cidades-membro. O primeiro diz respeito à existência de apenas um encontro bianual e o desenvolvimento de atividades que são em sua maioria virtuais (como as publicações), não promovendo um projeto concreto específico de cooperação e aproximação entre as cidades. Assim, a rede é essencialmente um espaço de troca de informações e experiências - o que por si só pode ser muito rico - mas não se propõe a de fato promover uma cooperação mais profunda entre seus membros. Aqui, mais uma vez, aponta-se a subtilização do próprio potencial que uma rede pode ter, muitas vezes por nem considerar a cooperação técnica como também um objetivo de atuação.

Já o segundo ponto, muito relacionado ao primeiro, é resultado dessa ausência de ferramentas de comunicação entre as cidades-membro. No geral, as cidades associadas só se encontram durante os congressos bianuais, e como já mencionado, a troca de experiências acaba sendo muito pontual, já que a comunicação é muitas vezes enfraquecida após o fim do evento. A rede possui sub-redes de articulação regionais, o que poderia ajudar nessa comunicação. No caso da cidade de São Paulo, contudo, foi baixa a articulação com a rede nacional brasileira de cidades educadoras.

Assim, a partir de breve análise dessas duas redes internacionais de cidades, observa-se que pontos fortes e fracos são sentidos na prática pelas cidades que se associam a essas redes. Os pontos fortes são, no geral, a criação de um espaço legítimo de troca de experiências

e visibilidade de atores locais no cenário internacional. Os pontos fracos margeiam essencialmente a ausência de projetos com produtos concretos de cooperação, a médio ou a longo prazo, muito devido a limitações de ordem orçamentária e descontinuidades de cunho político e ideológico na participação das cidades nas redes.

Procurou-se aqui também enfatizar tanto os orçamentos dessas redes – em Mercocidades e na AICE são proporcionalmente baixos ao seu tamanho –, como a composição dessas redes, que nos dois casos acabava sendo dominada por cidades de uma região (Europa para AICE) ou país (Argentina para Mercocidades) específicos, demonstrando ainda certa dificuldade de capilaridade, talvez pelo próprio fato da grande disseminação do número de redes pelo mundo, gerando-se grande oferta.

A grande persistência no estudo dessa modalidade de cooperação, tendo em vista as inúmeras fragilidades já abordadas, se dá pelo grande potencial (muitas vezes subutilizado, como já se destacou reiteradas vezes) que esta autora acredita haver nesse mecanismo de associação entre cidades. Apesar dos desafios claramente existentes, acredita-se que essa modalidade de cooperação ainda é a mais interessante e eficiente em uma perspectiva descentralizada.

Após esse panorama sobre a atuação de redes de cidade, seus pontos fortes e fragilidades, sobretudo em relação à cooperação descentralizada, abordar-se-á, em seguida, o caso de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), uma rede com características próprias, principalmente devido ao seu porte e incidência nas mesas de negociação internacional. Mais especificamente dentro da CGLU, será analisada a Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos (CISDPDH) sendo verificados os impactos e fragilidades da atuação dessa rede específica, considerada a “ONU das Cidades”.

4 A REDE DE CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS (CGLU) E SUA COMISSÃO DE INCLUSÃO SOCIAL, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DIREITOS HUMANOS (CISDPDH)

4.1 Sobre a CGLU

É importante inicialmente relembrar as motivações que levaram à escolha desse estudo de caso específico sobre a CGLU. Conforme se verificará ao longo deste capítulo, a rede tem, de fato, grande representatividade, seja devido ao número de cidades-membro – o que a coloca como a maior rede do mundo –, seja pela sua capilaridade que consegue alcançar cidades de diferentes regiões do mundo (apesar de ainda estar concentrada na Europa como se verificará). Além disso, a CGLU também é um nome de destaque no nível das relações internacionais em si, sendo uma das redes com maior abertura de incidência na ONU, por exemplo. Por fim, a rede tem também atuado ativamente na pauta de direitos humanos, contando com uma área específica fixa sobre o tema.

4.1.1 Informações gerais

Conforme já apontado no capítulo 2, a CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos)⁸⁶ é resultado da união entre a Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU) e a União Internacional de Autoridades Locais (IULA), formalizada em 05 de maio de 2004, em Paris (França). É interessante mencionar que o primeiro Conselho Mundial da CGLU foi realizado em São Paulo, e contou com a presença do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Segundo o documento de constituição da rede, ela é considerada uma organização sem fins lucrativos, sem afiliação a nenhum partido político, estando subordinada ao direito espanhol. Sua sede é localizada em Barcelona (Espanha).

⁸⁶ O nome foi traduzido livremente para o português. Os idiomas oficiais da rede são inglês (UCLG - United Cities and Local Governments), espanhol (CGLU - Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) e francês (CGLU - Cités et Gouvernements Locaux Unis).

Atualmente a CGLU representa mais de 240 mil⁸⁷ cidades, regiões e metrópoles e mais de 175 associações de governos locais e regionais, de 140 países, cobrindo uma população de aproximadamente cinco bilhões de pessoas (UNITED CITIES LOCAL GOVERNMENTS [2018a]). Importante aqui destacar que a rede não é composta *apenas* por governos locais, mas também por associações de governos locais, organizações internacionais de governos locais (outras redes, por exemplo) além de membros associados (organizações não específicas sobre, mas ligadas a temáticas de governos locais) e membros honorários.

A rede possui sete seções regionais: África, Ásia-Pacífico, Europa (representada pelo Conselho de Municípios e Regiões Europeias - CEMR), Eurásia, América Latina (representada pela Coordenação de Autoridades Locais da América Latina pela Unidade na Diversidade – CORDIAL⁸⁸), Oriente Médio e Oeste Asiático e América do Norte (representada pela Federação de Municípios Canadenses – FCM), uma seção metropolitana (Metropolis) e uma seção de Regiões.

A seção Ásia-Pacífico é a maior em níveis de representação populacional: são sete mil governos locais-membro que englobam 3.76 bilhões de pessoas. Já a seção Europa é a que reúne maior número de cidades e regiões da rede (130 mil), o que comprova, de alguma forma, a crítica que algumas vezes é feita à CGLU de ser uma rede “eurocêntrica” – mesmo tendo seções regionais dispersas pelo mundo. Um resultado dessa intensa relação da rede com o continente europeu pôde ser observado por meio da assinatura de um acordo de parceria estabelecido entre a CGLU e a Comissão Europeia, em 2015. Além disso, destaca-se que a referida comissão é também uma das mais importantes financiadoras da CGLU – o ano de 2015 particularmente teve destaque neste quesito, quando 45% do orçamento da rede foi proveniente da parceria com a comissão. Esse dado leva ao questionamento se isso poderia de alguma forma influenciar nas atividades levadas a cabo pela rede.

Ainda sobre a dimensão orçamentária, a CGLU tem renda que variou significativamente durante o período estudado (em milhões de euros): 3,1 (2013), 2,5 (2014), 4,3 (2015) e 3,6 (2016). A rede é financiada, sobretudo, de três formas (segundo dados de

⁸⁷ Cabe aqui chamar atenção para o fato de que nos relatórios de atividades da rede referentes aos anos de 2013 e 2014, indicava-se que a CGLU contava com mais de 1.000 cidades de regiões membro. Contudo, a partir do relatório de 2015 (e inclusive em documento de apresentação da rede “UCLG Who We Are?”) já é indicado a cifra de 240.000 cidades-membro, o que parece um número mais acertado, tendo em vista o tamanho da rede somado às suas seções regionais.

⁸⁸ Será melhor abordado no capítulo 4.

2016): i. pelo pagamento de anuidades de seus membros (34%⁸⁹), calculada segundo o número de habitantes da cidade-membro e a situação econômica de seu país proveniente; ii. por patrocinadores⁹⁰ de programas específicos (19%) e iii. pela parceria com a Comissão Europeia (29%). Grande parte do orçamento é, por sua parte, implementada com recursos humanos (1,4 milhões de euros) – um *staff* de aproximadamente 30 pessoas - e com os próprios programas (710 mil euros).

Segundo Emilia Saiz, atual Secretária-Geral da CGLU, a rede é mais do que uma organização, é herdeira de todo um movimento municipalista, que teve início há um século⁹¹. Para Josep Roig, ex-secretário geral da rede (2011-2017): “United Cities has the power of networking, we are a network of networks: United Cities is a policy network, an advocacy network, and a knowledge network. But, above all, we are an action network”⁹² (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2017).

4.1.1.1 Estrutura

A estrutura organizacional da CGLU está baseada, sobretudo em três instâncias: i. a Assembleia Geral; ii. o Conselho Mundial e; iii. Bureau Executivo. O primeiro é considerado o órgão supremo da rede, responsável por definir sua política geral, composto por todos os membros da CGLU, se reunindo na ocasião do Congresso Mundial (a cada três anos). O Conselho, por sua parte, é o principal órgão de *policy-making*, composto por 342 representantes das cidades-membro (eleitos na Assembleia) e pela presidência da rede, se reunindo pelo menos uma vez por ano. Já o Bureau Executivo é responsável pela gestão administrativa e financeira da CGLU, composto por 117 representantes (eleitos no Conselho) e também pela presidência da rede, se reunindo pelo menos duas vezes ao ano.

⁸⁹ Porcentagens referentes a 2016, que foi um ano em que a renda proveniente das anuidades superou a de patrocínios de programas. Mas essa proporção também é flutuante. Em 2015, por exemplo, as anuidades representaram apenas 19% do orçamento total da rede, sendo 45% proveniente da parceria com a Comissão Europeia.

⁹⁰ Notadamente a Cidade de Barcelona (que também cede o espaço físico para o escritório da Secretaria Geral da rede), o Conselho Provincial de Barcelona, a Fundação Europeia de Clima, o Ministério Francês para Europa e Relações Exteriores, a Agência de Desenvolvimento Francesa, a ONU-Habitat, a Organização Internacional do Trabalho, entre outros.

⁹¹ Videoconferência realizada no âmbito do Diplomado de Ação Internacional dos Governos Locais da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM).

⁹² Tradução livre: Cidades Unidas tem o poder de construir redes, somos a rede das redes: Cidades Unidas é uma rede política, uma rede de *advocacy*, uma rede de conhecimento. Mas, acima de tudo, somos uma rede de ação.

Além dos encontros e reuniões dessas instâncias, a CGLU organiza a cada três anos seu Congresso Mundial e a Cúpula Mundial de Líderes Locais e Regionais. As últimas edições ocorreram em 2004 (Paris-França), 2007 (Jeju-Coreia do Sul), 2010 (Cidade do México), 2013 (Rabat-Marrocos) e 2016 (Bogotá-Colômbia).

A presidência da rede é composta por um presidente e cinco co-presidentes, que devem ser prefeitas ou prefeitos eleitos ou presidentes de associações nacionais de governos locais. A secretaria-geral é responsável pelo escritório executivo da rede, administrando as atividades e programas da CGLU.

4.1.1.2 *Objetivos de atuação*

O trabalho da rede baseia-se nos seguintes objetivos: i. reforçar o papel dos órgãos de poder local e regional no processo de decisão internacional; ii. mobilizar a ação local em prol do desenvolvimento; iii. promover autoridades locais e regionais fortes e eficazes e associações nacionais representativas; iv. promover a inovação em benefício da governança local. Emilia Saíz também afirma que a CGLU atuaria como um amplificador das muitas vozes dos atores locais.

Mais especificamente para o período 2010-2016, a CGLU adotou uma estratégia de ação focada em cinco objetivos interligados: i. liderança e governança política; ii. representação; iii. inteligência; iv. cooperação; v. organização.

Em relação à liderança e governança política, a CGLU busca garantir a participação ativa dos líderes políticos locais, por meio de uma rede democrática e uma governança fortalecida. Já a questão da representação diz respeito ao fortalecimento da descentralização e ao aumento da influência de governos locais e regionais na governança global e no *policy making* por meio de estratégias de *advocacy*. Esses dois pontos serão melhor abordados ao longo deste capítulo ao se tratar da relação da rede com a Organização das Nações Unidas (ONU) e ao longo do processo da Habitat III.

Já o item sobre inteligência está relacionado à análise e compartilhamento de *know how* para os membros da rede. Sobre isso, destaca-se a elaboração e disseminação de estudos e relatórios, notadamente o Relatório Global sobre Democracia Local e Descentralização (GOLD), produzido a cada três anos pelo Observatório Global sobre Democracia Local e

Descentralização da CGLU⁹³, de forma participativa com consultas à *stakeholders* e governos locais. O observatório e os relatórios buscam além de estudar experiências de governança local e descentralização, trazer informações estatísticas de governos locais. Atualmente o relatório está em sua quarta edição⁹⁴, com o tema “Co-creating the urban future”.

Segundo informe de atividades da rede referente ao ano de 2016: “The GOLD process boosted the role of UCLG as a “network of networks”, strengthening our capacity to convey the voice of local and regional governments and partners to contribute to the global debate”⁹⁵ (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2016a, p.31). Nesse sentido, percebe-se também que a própria produção do relatório contribui para o fortalecimento da rede como representante da voz dos governos locais no debate internacional, o que seria, talvez, o grande enfoque da CGLU, a despeito dos demais objetivos interligados.

Já em relação ao ponto sobre cooperação, que particularmente interessa a essa dissertação, a CGLU buscava promover a cooperação *peer-to-peer* (por meio de projetos de mentoria entre cidades, por exemplo) e a mobilização de financiamento para a cooperação (inclusive, cooperação ao desenvolvimento).

Para isso a CGLU criou uma plataforma chamada Learning⁹⁶, para dividir e disseminar experiências e conhecimento para *capacity building* entre governos locais. As atividades de cooperação da rede se concentraram, durante o período estudado, principalmente no eixo sul-sul, entre cidades latino-americanas e do continente africano – como o caso de Durban e São Paulo, por exemplo, que será melhor abordado no próximo capítulo. Além das atividades de *peer-to-peer learning*, a plataforma também tenta envolver universidades por meio do projeto *CityLab*.

A partir de 2015, com o impacto da questão migratória, a CGLU também passou a apoiar a cooperação no âmbito europeu com o projeto *Mediterranean City-to-City Migration* (MC2CM). O projeto é promovido pelo Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD), em parceria com a ONU-Habitat, o Secretariado Mundial da CGLU e o

⁹³ Website do Observatório Global sobre Democracia Local e Descentralização da CGLU. Disponível em: <https://www.gold.uclg.org/>. Acesso em: 30 de julho de 2018.

⁹⁴ Os relatórios anteriores tinham, respectivamente, os seguintes temas: “Descentralização e Democracia Local no Mundo” (2008); “O financiamento dos governos locais: os desafios do século XXI” (2011); “Serviços básicos para todos em um mundo urbanizado” (2014).

⁹⁵ Tradução livre: O processo GOLD impulsionou o papel da CGLU como uma “rede de redes”, fortalecendo nossa capacidade de transmitir a voz de governos locais e regionais e parceiros para contribuir com o debate global.

⁹⁶ Website da Plataforma Learning da CGLU. Disponível em: <https://www.learning.uclg.org/>. Acesso em: 30 de julho de 2018.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), com o financiamento da Comissão Europeia e da Agência Suíça de Desenvolvimento. O projeto tem o objetivo de fortalecer o relevante papel dos governos locais na inclusão de imigrantes, principalmente por meio do diálogo entre cidades e disseminação de conhecimento.

Em relação à organização, último ponto estratégico mencionado, a CGLU também se concentra em garantir sua própria sustentabilidade por meio de uma boa governança interna dentro da própria rede, buscando se articular com as demais redes que fazem parte da CGLU – que se considera “uma rede de redes” - e garantir boa comunicação com suas cidades-membros. Além disso, é também uma preocupação constante a garantia de um “sistema financeiro sólido” por meio de novas formas de mobilização de recursos.

4.1.1.3 *Mecanismos de consulta*

Durante o período estudado (2013-2016), a rede estava então estruturada em onze comissões⁹⁷ - entre elas a Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos (CISDPDH), que será foco desse trabalho -, que tratavam de temas prioritários, definidos pelo Bureau Executivo. As comissões poderiam também criar grupos de trabalho. Durante o período estudado, a CGLU contava com seis grupos de trabalho⁹⁸, que ajudavam a desenvolver propostas e iniciativas para fortalecer a cooperação dentro da rede.

A CGLU passou, contudo, por uma reestruturação durante reunião do Bureau Executivo em Madrid (2017). Com a nova estrutura^{99 100}, a CISDPDH passou a ser considerada como um dos *mecanismos de consulta*, com intuito de fortalecer a participação política dentro da rede e estimular a disseminação e o compartilhamento de conhecimento. Uma novidade relevante nessa nova estrutura da rede e que merece ser citada aqui (mesmo

⁹⁷ Notadamente: Comissão sobre Igualdade de Gênero, Comissão sobre Descentralização e Governo Autônomo Local, Comissão sobre Finança Local e Desenvolvimento, Comissão de Cultura, Comissão sobre Cooperação ao Desenvolvimento e Diplomacia da Cidade, CISDPDH, Comissão do Interregional do Mediterrâneo, Comissão para Saúde Urbana, Comissão de Cidades Periféricas, Comissão sobre Planejamento Urbano Estratégico, Comissão sobre Cidades Digitais.

⁹⁸ Notadamente: GT sobre Capacity and Institution Building, GT sobre Migração e Co-Desenvolvimento, GT sobre Governos e Cooperação no Oriente Médio, GT sobre Cidades Intermediárias, GT sobre Desenvolvimento Econômico Local.

⁹⁹ A partir de 2017, o número de comissões caiu para quatro (além da CISDPDH, também a de Cultura, Planejamento Urbano Estratégico e Economia Local e Desenvolvimento Social).

¹⁰⁰ Além das Comissões, passaram a ser considerados instrumentos de consulta os Grupos de Trabalho, Comunidades de Prática e Fóruns, que de maneiras diferentes trabalham com enfoque em áreas temáticas específicas sempre com a participação de representantes de governos locais.

que sua implementação extrapole o período estudado) são os Conselhos de Políticas: espaços onde representantes de governos locais podem fazer recomendações a respeito de temas fixos específicos. Um desses temas definidos é o “Direito à Cidade e Territórios Inclusivos”.

Isso demonstra que a partir do trabalho desenvolvido ao longo dos últimos anos dentro da rede (em grande parte, durante o período contemplado nesse estudo) e, sobretudo pela atuação da própria CISDPDH (conforme será exposto adiante), o direito à cidade está agora consolidado na estrutura de atuação da CGLU.

4.1.2 A relação da CGLU com a ONU

Tendo em vista que um dos principais objetivos da CGLU é o de levar a voz dos governos locais às mesas de negociação internacional, torna-se importante destacar que a rede é uma das principais articuladoras da relação entre governos locais e a ONU.

A CGLU tem participação preponderante no Comitê Consultivo de Autoridades Locais da ONU (UNACLA). O Comitê foi criado em 1999, como uma resposta à Declaração de Istambul, firmada na Habitat II em 1996, que passa a reconhecer os governos locais como os “parceiros mais próximos” na implementação da agenda urbana. O objetivo principal do comitê seria o de aproximar os governos locais do Sistema ONU, dando voz a esses atores e reconhecendo sua importância na implementação da agenda urbana definida na Habitat II.

Destaca-se aqui que, dos 20 membros do comitê, 10 são ligados à CGLU (sua secretaria-geral, suas sete seções regionais, sua seção para metrópoles e sua seção pra regiões). Os demais membros são apontados pela *Global Task Force* (que será abordada a seguir, e que também é encabeçada pela CGLU) e outras redes. Além disso, a presidência da UNACLA é sugerida pela secretaria-geral da CGLU. Ou seja, o órgão consultivo de governos locais da ONU é amplamente influenciado pela CGLU, o que demonstra sua alta representatividade e incidência no sistema ONU – sobretudo em comparação a outras redes.

Importa também destacar que, em outubro de 2004, mesmo ano de criação da CGLU, foi divulgado o relatório “We the Peoples: civil society, the United Nations and Global Governance”¹⁰¹ ou, como ficou conhecido, o “Relatório Cardoso”¹⁰², produzido pelo Painel

¹⁰¹ Tradução livre da autora: Nós os povos: Sociedade Civil, Nações Unidas e a Governança Global.

¹⁰² Do inglês “The Cardoso Report”, foi chamado dessa forma já que foi um relatório produzido pelo Painel de Pessoas Eminentes sobre as relações Nações Unidas - Sociedade Civil, que era na época, coordenado por Fernando Henrique Cardoso.

de Pessoas Eminentes sobre as relações Nações Unidas - Sociedade Civil. Esse relatório teve como objetivo revisar as diretrizes e formular recomendações ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas sobre as interações e relações da sociedade civil com a ONU.

Em seu 117º parágrafo (proposta 17), o relatório Cardoso aponta a importância do reconhecimento das contribuições de governos locais e outros atores, sugerindo que a Assembleia Geral debatesse e aprovasse uma resolução que afirmasse a autonomia local como um princípio universal (UNITED NATIONS, 2004). O relatório parte do pressuposto que governos locais são eleitos e por isso representam a vontade de sua população; assim suas decisões carregam peso político.

Já em seu parágrafo 118º (proposta 18), o relatório cita especificamente a CGLU como uma rede de representatividade e uma importante plataforma de representação de governos locais na governança global. O relatório então sugere que a CGLU deveria compor um órgão consultivo do Secretário-Geral e da Assembleia Geral. Além disso, sugere que o Secretário-Geral exija que os representantes de escritórios nacionais da ONU interajam regularmente com governos locais, encorajando parcerias e informando sobre a atuação da organização.

Apesar das recomendações, a CGLU nunca foi oficialmente considerada pela ONU como um órgão consultivo. Uma das reivindicações feitas pela CGLU é que os governos locais sejam então considerados, em sua prática e atuação dentro da ONU, como de fato atores governamentais que o são. Apesar de conseguir ter assento em muitas discussões, a CGLU ainda é então considerada como uma organização não-governamental¹⁰³ (não é coincidência que tenha sido mencionada no relatório Cardoso, que tratava de relações entre a sociedade civil e a ONU).

Destaca-se também a relação da CGLU com a própria ONU-Habitat. Já em 2004, ano de criação da rede, a CGLU firmou um “Acordo de Cooperação” com a agência (UNITED NATIONS; UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2004). O acordo cobre cinco grandes áreas: i. uma Campanha Global pela Governança Urbana; ii. um Observatório Global sobre Democracia Local e Descentralização (GOLD); iii. uma parceria para localizar os Objetivos do Milênio (ODM) nas cidades; iv. um diálogo internacional sobre descentralização apoiado pelo Grupo Consultivo de Especialistas sobre Descentralização (AGRED) e v. o

¹⁰³ De fato, conforme abordado no início nesse capítulo, a CGLU é qualificada juridicamente como uma organização não-governamental, inserida no direito espanhol. Contudo, a reivindicação aqui é a de que, como representante de governos locais, ela tenha, no âmbito da ONU, assento e atuação equivalente a de um governo.

fortalecimento da própria UNACLA. Segundo o site da própria ONU-Habitat, a agência teve papel central inclusive na criação da CGLU:

UN-HABITAT played an important role in the establishment of United Cities and Local Governments (UCLG) as it was instrumental in the creation of WACLAC. UN-HABITAT has been committed to further strengthen its partnership with local authorities organizations at the local, national, regional and global levels. It is UN-HABITAT's responsibility as the UN focal point for cities and local authorities to work closely with UCLG to make the voices of the urban poor heard at the international level.¹⁰⁴(UNITED NATIONS, [2018d]).

Em 2016, no âmbito da Cúpula Mundial da CGLU em Bogotá, a ONU-Habitat e a CGLU renovaram sua cooperação, assinando um Memorando de Entendimento. O documento busca fortalecer a parceria na implementação dos ODS e da Nova Agenda Urbana.

4.2 A Global Task Force (GTF)

A *Global Task Force* de Governos Locais e Regionais é uma rede formada por outras redes de cidade, criada em 2013 por iniciativa do então presidente da CGLU e prefeito de Istambul, Kadir Topbaş, como um reflexo do documento final produzido na Rio+20¹⁰⁵, realizada no ano anterior, que reconhecia a importância do envolvimento dos governos locais no planejamento e implementação do desenvolvimento sustentável.

A GTF surge então como uma forma de mobilização e de coordenação de esforços das principais redes de cidades internacionais em relação aos grandes processos políticos internacionais que ainda estavam por vir nos anos decorrentes de sua criação – notadamente a agenda pós-2015 e a Habitat III. A rede engloba aproximadamente 320 mil governos locais, regionais e associações de governos locais e regionais.

Além da própria CGLU e todas suas seções regionais, a GTF também reúne outras redes relevantes como o ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade), C40 (Grupo de Grandes Cidades para Liderança Climática), UCCI (União de Cidades-Capitais Iberoamericanas), AL-LAS (Aliança eurolatinoamericana de cooperação entre cidades), ATO

¹⁰⁴ Tradução livre: A ONU-HABITAT desempenhou um papel importante no estabelecimento das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), uma vez que foi fundamental na criação da WACLAC. A ONU-Habitat tem o compromisso de fortalecer ainda mais sua parceria com organizações de autoridades locais nos níveis local, nacional, regional e global. É responsabilidade da ONU-HABITAT, como ponto focal da ONU para as cidades e autoridades locais, trabalhar em estreita colaboração com a CGLU para fazer com que as vozes dos pobres urbanos sejam ouvidas em nível internacional.

¹⁰⁵ A Rio+20 foi realizada entre 13 e 22 de junho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro, marcando os 20 anos da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável e tinha justamente como objetivo a renovação do compromisso político pelo desenvolvimento sustentável.

(Organização de Cidades Árabes), entre outras. A mobilização ainda é apoiada por parceiros como a Cities Alliance, Slum Dwellers International e agências e órgãos da ONU (ONU-Habitat, UNESCO, PNUD, UNICEF, UNACLA, entre outras).

A relação direta entre a atuação da GTF e a CGLU deve ser destacada. Além do papel ativo da CGLU na própria concepção da GTF, a CGLU tem grande incidência e protagonismo dentro desta rede, e considera, de fato, a GTF como um mecanismo de articulação política internacional de grande relevância. Isso pode ser observado quando se leva em consideração o grande número de referências à GTF em todos os relatórios anuais da CGLU a partir de 2013. Muitas vezes, inclusive, a CGLU atribui seus próprios posicionamentos políticos a declarações da GTF o que demonstra como essa relação por vezes até se confunde (não se sabe se é a CGLU ou a GTF a autora de algumas declarações, por exemplo). Talvez esse protagonismo da CGLU na GTF seja um reflexo dessa mobilização que a CGLU vem fazendo para ser de fato reconhecida como a “rede das redes”.

4.2.1 GTF e os ODS

Uma das grandes conquistas que a GTF atribui ao seu *advocacy*¹⁰⁶ e que aparece reiteradamente nas publicações que emite sobre o tema, é a inclusão do objetivo específico sobre urbanização sustentável (ODS 11). Isso porque a GTF tentou se manter presente e ativa nas negociações ao longo do processo de elaboração da agenda pós-2015.

Em 2012, o então presidente da CGLU, o prefeito de Istambul Kadir Topbaş, foi indicado pelo então secretário-geral da ONU Ban Ki-moon para compor o Painel de Alto Nível sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, representando a perspectiva dos governos locais e regionais no processo de construção dos ODS. Além disso, entre outubro de 2013 e novembro de 2014, os governos locais membros da CGLU, no âmbito da GTF, realizaram campanha de *advocacy* pela inclusão de um ODS urbano (#UrbanSDG), sobretudo em momentos de consulta realizados pela Organização das Nações Unidas. Nesse contexto, o então secretário-geral da ONU chegou a receber a assinatura de prefeitos, governadores e parceiros da sociedade civil da GTF pedindo a inclusão desse objetivo.

¹⁰⁶ Segundo o sítio eletrônico da rede, a GTF “Successfully campaigned for the inclusion of a stand-alone goal on sustainable urbanization in the 2030 Agenda (SDG 11 on Sustainable Cities and Human Settlements)”. Tradução livre: Fez campanha bem-sucedida para a inclusão de um objetivo autônomo sobre urbanização sustentável na Agenda 2030 (ODS 11 sobre Cidades sustentáveis e assentamentos humanos). Disponível em: <https://www.global-taskforce.org/index.php/our-work>. Acesso em: 06 de setembro de 2018.

A CGLU, por meio da *Global Task Force*, também continua tendo papel de protagonismo no monitoramento do cumprimento das ODS, sobretudo no que diz respeito à mobilização pela localização dos objetivos, tendo em vista que o envolvimento dos governos locais é essencial para que as metas consigam ser alcançadas. Junto a agências do Sistema ONU, a GTF estabeleceu a parceria “Local 2030”, uma iniciativa que visa fortalecer a ação colaborativa dos diferentes atores (incluindo além dos próprios governos locais e agências da ONU, ONGs, bancos, empresas e instituições cívicas) para o cumprimento dos ODS, buscando soluções inovadoras às necessidades locais. A ação da iniciativa se concentra em cinco polos temáticos: política, prática, pessoas, finanças e indicadores, e monitoramento.

Outra iniciativa também encabeçada pela CGLU, por meio da *Global Task Force*, e com o apoio da ONU-Habitat e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é a plataforma online “Localizing the SDGs” (localizingthesdgs.org) onde é possível ter acesso a um manual que visa sensibilizar formuladores de políticas, oficiais locais, especialistas e atores de relevância local sobre os ODS, sistematizar boas práticas e indicar mecanismos de localização dos objetivos.

4.2.2 GTF e Habitat III

Por meio da *Global Task Force* a CGLU esteve na linha de frente como representante dos governos locais no processo preparatório para a terceira Habitat, que foi mais intenso e decisivo durante os dois anos que antecederam a conferência.

A primeira conferência preparatória (PrepCom1) foi realizada em setembro de 2014, em Nova York. Nessa ocasião, a *Global Task Force* enfatizou a importância de se articular os resultados da Habitat III com a agenda pós-2015 e sugeriu algumas temáticas centrais que não poderiam deixar de ser abarcadas pela Nova Agenda Urbana (NAU): i. coesão territorial; ii. governança local e multi-nível; iii. cidadãos no centro da governança; iv. cultura como um condutor e impulsionador do desenvolvimento sustentável; v. inovação, economia local e desenvolvimento social; v. mudança climática e promoção da resiliência; vi. financiamento adequado no nível territorial; vii. participação organizada e viii. aprendizado *peer-to-peer* e cooperação descentralizada.

Importa aqui destacar, a partir desses pontos, que a GTF busca sempre chamar a atenção para a questão da subsidiariedade entre os diferentes níveis de governo, levando em

consideração a necessidade de uma clara definição das atribuições dos governos locais, bem como um financiamento justo e suficiente desses níveis de governo, que tem mais responsabilidades acumuladas, mas pouca transferência de investimento por parte dos governos nacionais, tendo então que arcar com problemas de ordem orçamentária, o que gera impactos negativos na qualidade de vida de seus cidadãos. A autonomização dos governos locais deve vir então acompanhada de maior financiamento.

A GTF também participou da segunda PrepCom, realizada em abril de 2015 em Nairobi. Nessa conferência, a rede buscou relembrar o consenso estabelecido pela Habitat II, que reconheceu a importância e o papel dos governos locais no processo pela elaboração e cumprimento da agenda urbana. A GTF faz então um apelo para que os Estados-membros “recuperem o espírito de Istambul” para intensificar sua cooperação com governos locais. Também traz algumas propostas para que sejam consideradas à Nova Agenda Urbana.

Em primeiro lugar, a “participação e empoderamento comunitário” principalmente no que diz respeito à inclusão de todas as esferas de governo e da sociedade civil na construção da agenda, pensando em um novo conceito de cidade, entendida como um *bem coletivo comum*. E em segundo lugar, a GTF também chamou atenção aos meios de implementação da NAU, que devem caminhar junto aos instrumentos de localização dos ODS bem como com a questão do financiamento. Nessa ocasião, a GTF ainda se comprometeu a organizar a Segunda Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais, que seria a segunda edição herdeira da Assembleia realizada durante a Habitat II, promovida, na época, pelo Comitê Gestor de Autoridades Locais da Habitat II.

Nesse contexto da PrepCom2, também é importante lembrar a criação da General Assembly for Partners (GAP), uma plataforma de parceria de *stakeholders* que visava incidir no processo da Habitat III e na implementação da NAU. A plataforma reúne mais de mil *stakeholders*. A GAP conseguiu criar uma relação próxima tanto com o Bureau Executivo Preparatório da Conferência como com o seu secretariado. A experiência bem-sucedida desse tipo de engajamento multi-setorial foi reconhecida pelas ONU que concedeu lugares para os representantes da GAP durante as Plenárias da Habitat III, que eram consideradas as principais instâncias de decisão e discussão da conferência. A GAP é constituída por 16 *Partner Constituent Groups* que são temáticos. Cada grupo é composto por organizações da sociedade civil, acadêmicos, redes, entre outros. Além da GTF que participa da plataforma, um dos 16 grupos específicos da GAP é sobre Autoridades Locais e Sub-nacionais, presidido

por Emilia Saiz, representante da CGLU, demonstrando que a rede estava também muito inserida nessa articulação.

Em maio de 2015, a GTF divulgou as sete políticas basilares defendidas pela rede e que seriam seu foco de ação no processo preparatório à Conferência: i. tornar os governos locais e regionais mais fortes e *accountables* para promover desenvolvimento inclusivo e sustentável; ii. explorar o planejamento estratégico para garantir a visão do desenvolvimento de cidades e assentamentos humanos; iii. renovar o contrato social, colocando o direito à cidade no centro da Nova Agenda Urbana; iv. destravar o potencial dos territórios em promover o desenvolvimento econômico sustentável local, políticas ambientais e proteger nosso planeta; v. repensar sistemas de financiamento local para tornar as cidades sustentáveis; vi. melhorar as capacidades dos governos locais e regionais em gestão de riscos e crises e vii. promover o espírito de solidariedade pela cooperação descentralizada.

Em maio de 2016, após a divulgação do *draft zero* da Nova Agenda Urbana, ocorreu em Nova York audiências informais do secretariado da conferência com aproximadamente 120 representantes de governos locais (HABITAT III SECRETARIAT; INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2016). Essa agenda foi prevista pela resolução A/70/210 da Assembleia Geral aprovada em dezembro de 2015. A resolução enfatiza a importância do envolvimento dos governos locais no processo preparatório da Habitat III. Esse documento, contudo, apesar de reconhecer a participação dos governos locais nas deliberações da conferência, indica que essa participação ocorre *sem* direito a voto.

Na ocasião das audiências informais também ocorreu em Nova York a primeira sessão da Segunda Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais. A sessão de Nova York foi a primeira de três – a segunda seria realizada em Bogotá em outubro de 2016 e a terceira em Quito, durante a própria Habitat III.

Dentre as recomendações realizadas pelos governos locais em Nova York destaca-se o papel das regiões metropolitanas, cidades pequenas e médias e zonas rurais na Nova Agenda Urbana; o impacto das migrações nas cidades; o papel da cultura no desenvolvimento sustentável; o direito à cidade; a necessidade de fortalecimento das finanças municipais – sugerindo a criação de um Observatório Global de Finanças Locais –; a relação entre a NAU e os ODS – com ênfase na implementação e monitoramento do ODS 11 –; o potencial transformativo da descentralização e a democracia local.

Dentre as recomendações relacionadas à governança, a GTF demandou um status específico para governos locais e autoridades sub-nacionais, ou seja, um status que não fosse apenas de “observador”, mas que permitisse uma participação mais ativa desses atores tanto durante a Habitat III como dentro do sistema ONU como um todo. Além disso, a GTF também sugeriu a criação de um Painel Internacional Multisetorial sobre Urbanização Sustentável de forma a promover a colaboração de múltiplos atores em relação à temática.

A GTF ainda participou de encontros informais intergovernamentais realizados com a sociedade civil em junho de 2016, também em Nova York. Após esses encontros, uma versão revisada do *draft zero* foi divulgada. Em julho, um *draft* consolidado da Nova Agenda Urbana foi oficialmente lançado pela ONU e discutido durante a terceira PrepCom que ocorreu em Surabaya (Indonésia).

Durante o encontro na Indonésia, a GTF chamou atenção para quatro pontos que considerava não estar suficientemente contemplados na versão consolidada da Nova Agenda Urbana: i. a questão da renovação do contrato social, que pela rede seria realizada por meio do direito à cidade – que já aparecia na redação desta versão NAU; ii. a questão dos desafios de financiamento da nova agenda urbana; iii. a questão da sustentabilidade no planejamento urbano e, por fim, iv. a questão da renovação da governança, que implica uma mudança de paradigma em direção à governança multi-nível. Esses quatro pontos (direito à cidade, financiamento, sustentabilidade e governança multi-nível) essencialmente resumem o que foi a base do *advocacy* da GTF para a Habitat III.

Após a PrepCom3, uma nova versão da Nova Agenda Urbana foi divulgada. Essa versão foi discutida na última negociação informal intergovernamental realizada em setembro de 2016, em Nova York. Essa última rodada de negociações resultou na última versão da NAU definida então antes da realização da própria Habitat III em si. Assim, percebe-se a importância da participação e incidência da GTF durante o processo preparatório da Habitat, processo esse que foi estratégico para a articulação do conteúdo que constaria na NAU e que foi apenas formalmente aprovado em Quito.

Ainda antes de Quito, também foi realizado o 5º Congresso Mundial da CGLU e a Cúpula Mundial de Líderes Locais e Regionais, sob o tema “Vozes Locais para um Mundo melhor”. A Cúpula, que contou com a participação de 3500 delegados, de mais de 110

países¹⁰⁷, teve quatro resultados fundamentais: i. a Agenda Global dos Governos Locais e Regionais para o Século 21; ii. o 4º Relatório Mundial sobre a Democracia Local e Descentralização (GOLD IV)¹⁰⁸; iii. as declarações de Bogotá com os principais resultados da Cúpula e iv. as recomendações principais dos Governos Locais e Regionais para Habitat III.

Esse Congresso resultou na Declaração/Compromisso de Bogotá e Agenda de Ação, focado na ação em três níveis de governo: i. no nível local, a realização da Nova Agenda Urbana; ii. no nível nacional, o estabelecimento de novo sistema de governança multinível; iii. no nível internacional, o papel dos governos locais e regionais na mesa de negociação. Durante o evento em Bogotá, conforme já indicado, também foi realizada a segunda sessão da Segunda Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais.

No dia 16 de outubro, já em Quito, foi realizada a terceira sessão da Segunda Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais, organizada pela GTF e pela GAP¹⁰⁹. Esse foi o espaço oficial no qual governos locais e regionais puderam fazer suas considerações e recomendações sobre a NAU, aprovando uma declaração conjunta. Além da Assembleia, a GTF e a GAP também organizaram durante a Habitat III uma mesa redonda sobre autoridades locais e sub-nacionais, com representantes de redes de cidades e seções da própria CGLU. A mesa teve como objetivo discutir ferramentas de implementação e monitoramento da NAU por governos locais.

Conforme então verificado ao longo desta linha cronológica de eventos preparatórios, declarações e recomendações, a GTF, encabeçada pela CGLU, esteve muito presente durante o processo que antecedeu a Habitat III. Assim, a GTF reconheceu que seu trabalho de *advocacy* foi significativo para que avanços considerados relevantes aparecessem no documento final da NAU. Entre esses avanços: i. a própria menção da importância do papel dos governos locais na implementação da Agenda; ii. a inclusão do direito à cidade no documento (que será melhor abordado adiante); iii. a inclusão do princípio da subsidiariedade e do reconhecimento da descentralização fiscal, política e administrativa; iv. o

¹⁰⁷ Boletim nº 09 do V Congresso Mundial da CGLU e a Cúpula Mundial de Líderes Locais e Regionais. Disponível em: <https://us6.campaign-archive.com/?u=25355587cd2a5feffe092c002&id=1f3426c14e>. Acesso em 29 de julho de 2018.

¹⁰⁸ O Relatório é produzido a cada três anos como fruto do Observatório Global sobre Democracia Local e Descentralização (parte do secretariado global da CGLU).

¹⁰⁹ Dentre as prefeitas e prefeitos presentes na Assembleia pode-se citar Ada Colau (Barcelona), Daniel Martínez (Montevideo), Denis Coderre (Montreal), Horácio Rodríguez Larreta (Buenos Aires), Jan Van Zanen (Utrecht), Kadir Topbas (Istambul), Khalifa Sall (Dakar), Marcio Araujo de Lacerda (Belo Horizonte), Michael Müller (Berlim), Mohamed Sadiki (Rabat), Mohammad Bagher Ghalibaf (Teerã), Tri Rismaharini (Surabaya), entre outros.

comprometimento dos Estados-membros com uma política participativa; v. o encorajamento das interações urbano-rural e de uma abordagem integrada entre o urbano e o território; vi. o fortalecimento de capacidades para a implementação de uma abordagem de governança multi-nível; vii. o reconhecimento da NAU para a implementação dos ODS; entre outros (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2016^a).

Finalmente, segundo o relatório “Our Habitat III Achievements”, a *Global Task Force* não cessaria sua atuação pós-Habitat III, e continuaria trabalhando em rede para o monitoramento da NAU e dos ODS:

The Conference in Quito was by no means the end of local and regional governments’ Habitat III Journey. Our constituency sees the New Urban Agenda as the lynchpin of all of the other major international agendas adopted over recent years. The Paris Climate Agreement, the Sustainable Development Goals, the Sendai Framework... all will depend on the successful implementation of the New Urban Agenda in cities and territories for their achievement¹¹⁰ (GLOBAL TASK FORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS FOR POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA TOWARDS HABITAT III, 2017, p. 38).

4.3 Sobre a Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos (CISDPDH)

Em 2001, no âmbito do Fórum Social Mundial em Porto Alegre, um grupo de cidades e organizações internacionais não-governamentais constituiu o Fórum de Autoridades Locais para Inclusão Social (FAL). O objetivo do FAL seria “to encourage the creation of a concept of local governance based on acknowledgement of the cultural, political and economic diversity of the different regions in the world, and thereby orient public policy towards social inclusion in towns and cities”¹¹¹ (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2007).

Em 2005, na ocasião do encontro da CGLU em Pequim, por sugestão da própria FAL que já tinha interesse em integrar a CGLU, foi criada a Comissão para Inclusão Social e Democracia Participativa. Apenas cinco anos após seu estabelecimento que a comissão agregou “direitos humanos” ao seu nome, consolidando a importância do uso do conceito.

¹¹⁰ Tradução livre: A Conferência em Quito não foi, de maneira alguma, o fim da Jornada Habitat III dos governos local e regional. Nosso eleitorado vê a Nova Agenda Urbana como o eixo principal de todas as outras grandes agendas internacionais adotadas nos últimos anos. O Acordo Climático de Paris, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o Marco de Sendai...tudo dependerá da implementação bem-sucedida da Nova Agenda Urbana em cidades e territórios para sua realização.

¹¹¹ Tradução livre: Incentivar a criação de um conceito de governança local baseado no reconhecimento da diversidade cultural, política e econômica das diferentes regiões do mundo e, assim, orientar as políticas públicas para a inclusão social nas cidades.

De acordo com seu banco de dados público, a CISDPDH tem como membros oficiais: 115 associações de cidades, regiões ou cidades, 28 parceiros (principalmente ONGs) e 10 redes internacionais. Entre as cidades ou associações, a grande maioria vem da Europa e da América Latina¹¹². Há pouquíssima participação de cidades norte-americanas, o que pode ser explicado pelo movimento ainda pouco ativo de *human rights cities* nos Estados Unidos (já mencionado no capítulo anterior). Uma análise superficial desses dados poderia sugerir que, tendo em vista a grande representatividade da CGLU o número de membros da comissão estaria abaixo das expectativas.

No entanto, esta “baixa” participação parece interferir menos no papel ativo internacional da comissão, uma vez que esta possui um *staff* permanente, o que permite a continuidade do trabalho, mesmo que as cidades-membro estejam mais desmobilizadas. Isso seria um diferencial da CISDPDH e da própria CGLU em relação a outras redes que dependem mais de uma associação sempre ativa das cidades para conseguir realizar melhor seu trabalho. É o caso, por exemplo, de Mercocidades (abordada no capítulo 2).

Ao mesmo tempo, é importante questionar se é justamente a forma como a CGLU opera (com esta equipe permanente) que não estimula tanto a participação ativa de suas cidades-membro. Cabe aqui também mencionar que além do número baixo de cidades-membro, a participação também é pouco diversificada e concentrada, sobretudo, em cidades europeias (uma das críticas existentes em relação à própria CGLU). Isso de alguma forma poderia impactar, por exemplo, na própria visão que a comissão tem de sua atuação com direitos humanos (ou ainda, da própria visão do que é direitos humanos em si e como eles devem ser promovidos).

A participação na comissão se dá por meio da formalização via secretaria-geral da CGLU e Secretária Técnica Executiva da Comissão e não implica em custo para seus membros (apenas o próprio custo da anuidade de participação na CGLU). Apesar de não exigir custo de participação, a comissão se financia por contribuições voluntárias oriundas de seus membros.

Segundo o relatório financeiro referente ao ano de 2015, o orçamento da CISDPDH foi de aproximadamente 117 mil euros, em sua grande maioria proveniente de contribuições

¹¹² Como membros brasileiros lista-se: Associação Brasileira de Municípios (ABM); Belo Horizonte; Botucatu; Contagem; Fortaleza; Frente Nacional de Prefeitos (FNP); Guarulhos; Osasco; Porto Alegre; Recife; Rio de Janeiro; São Paulo (mas nesse caso o link existente no site da CISDPDH é para o Governo do Estado – aqui não se sabe então se há um erro, ou se o Município de São Paulo não é considerado membro oficial da Comissão, apesar de participar de suas atividades); Santa Maria e Várzea Paulista.

da Comunidade de Aglomeração Plaine Commune¹¹³ (França); do Conselho-Geral de Seine Saint-Denis (França); da Prefeitura de Gwangju (Coréia do Sul); da Cidade do México e da Prefeitura de Bogotá (Colômbia) (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2015b). Até 2011, contudo, a comissão era financeiramente mantida inteiramente pela Prefeitura de Barcelona¹¹⁴.

Chama a atenção que as contribuições provenham das regiões e cidades que também ocupam a co-presidência da comissão, com exceção de Bogotá. Assim, seria possível argumentar que o engajamento financeiro estaria relacionado com o engajamento político das cidades e regiões-membro da comissão. Grande parte desse orçamento é empregado com pagamento de *staff*¹¹⁵ e viagens de representação da comissão, o que também acaba reforçando qual seria o seu grande foco de atuação, que será melhor abordado a seguir.

Nos relatórios anuais da comissão referentes ao período estudado (2013 a 2016), é possível notar com clareza que ela se propôs a atuar, sobretudo por meio de incidência política e a produção de conhecimento, o que incluiria “concrete city-to-city learning projects”¹¹⁶, em uma perspectiva de troca de experiências. Ao se fazer a análise desses relatórios, verifica-se que a questão da cooperação descentralizada não é algo que aparece de forma central. Poder-se-ia, de alguma forma, relacionar o viés da cooperação com as atividades de produção de conhecimento, que podem contribuir para a cooperação entre cidades por meio da disseminação de informações, mas ainda assim, a cooperação descentralizada apareceria de forma muito superficial nas atividades da comissão.

Fica evidente que nos anos de 2014, 2015 e 2016 o grande foco da CISDPDH se concentrou no *advocacy* pelo direito à cidade e pelas cidades de direitos humanos, principalmente tendo em vista à proximidade das discussões sobre a agenda pós-2015 e a Habitat III. A sua agenda de atividades incluiu um número significativo de participações em eventos internacionais, conforme será abordado em seguida.

Cabe aqui ressaltar que ambos os vieses de atuação da CISDPDH dialogam estreitamente com o que parece ser o próprio *modus operandi* da CGLU: uma rede

¹¹³ Estrutura intercomunal que reúne nove “comunas” francesas do *arrondissement* de Saint-Denis (Grande Paris).

¹¹⁴ Informação proveniente da primeira entrevista com representante da CISDPDH.

¹¹⁵ Aqui cabe ainda destacar que até outubro 2015 a CISDPDH contava com *staff* fixo (conforme já mencionado), mas que era constituído apenas de uma Coordenadora e um estagiário, e a partir desse período passou a contar com mais um assessor júnior.

¹¹⁶ Tradução livre: projetos concretos de aprendizado ‘cidade-cidade’.

intensamente ativa na articulação dos governos locais nas relações internacionais e com uma grande mobilização para garantir seu nível de incidência política.

4.3.1 Incidência política

4.3.1.1 CISDPDH e cidades de direitos humanos

Cabe destacar aqui a atuação da comissão no *advocacy* do papel dos governos locais na promoção de direitos humanos. Em 2015, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas realizou uma sessão especial para discutir o relatório produzido por seu Comitê Consultivo intitulado “Papel do Governo Local na Promoção e Proteção dos Direitos Humanos”. A sessão contou com a participação da então coordenadora da CISDPDH, Magali Fricaudet. O próprio documento, produzido por especialistas de diversos países, contou também com a consulta a outros atores, entre eles a própria CGLU.

A CISDPDH atua na promoção de cidades de direitos humanos por meio de algumas atividades: i. a divulgação da Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade e a Carta-Agenda Mundial dos Direitos Humanos na Cidade (abordadas no capítulo 1 dessa dissertação), como marcos conceituais concretos para a ação dos governos locais; ii. a organização de conferências e seminários (incluindo a co-organização dos Fóruns Mundiais de Cidades de Direitos Humanos em Gwangju) e iii. o monitoramento dos direitos humanos (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, [2018b]).

Aqui, chama a atenção que a atuação da CISDPDH ainda se baseia fundamentalmente em atividades de divulgação e *advocacy* da temática. O terceiro ponto, em relação ao monitoramento de direitos humanos, que seria efetivamente algo mais concreto, ocorreu de forma significativa apenas pontualmente em uma parceria com a Prefeitura de Bogotá, que financiou o projeto (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2015). O objetivo era monitorar, durante quatro meses (2015), as políticas públicas sociais (Plano Bogotá Humana) da referida prefeitura, de forma a verificar se estavam condizentes com a Carta-Agenda Mundial dos Direitos Humanos na Cidade. A equipe de monitoramento contou, além da própria CISDPDH, com especialistas internacionais. Assim, apesar de ser uma ideia com grande potencial, projetos de monitoramento, como este, dependeriam do interesse político e da

disponibilidade financeira das próprias cidades, o que não seria necessário caso houvesse, por exemplo, algum programa permanente e autônomo de monitoramento dos governos locais.

4.3.1.2 *CISDPDH e o direito à cidade*

Conforme indicado, um dos grandes focos de atuação da comissão também é o direito à cidade. De acordo com a segunda entrevistada da CGLU, alguns momentos foram chave para a consolidação do tema na comissão. O primeiro deles seria a partir da assinatura da elaboração da Carta Mundial pelos Direitos Humanos na Cidade, que já traz o direito à cidade em seu artigo primeiro. A comissão foi protagonista no processo de elaboração e redação da carta, tendo influência direta em seu conteúdo, sendo ela adotada oficialmente em 2011 pelo Conselho Mundial da CGLU. A partir de então, conforme indicado, a CISDPDH passou a usar a carta como um documento referencial de suas ações e militância.

O segundo momento destacado por essa entrevista foi o ano de 2014, no marco da realização do 7º Fórum Urbano Mundial, que é um evento técnico sobre urbanização, organizado bianualmente pela ONU-Habitat e que conta com a participação de governos nacionais, locais e regionais, sociedade civil e especialistas do tema de todo o mundo. A CISDPDH em articulação com a Habitat International Coalition (HIC), Fórum de Autoridades Locais Periféricas (FALP) e Mercocidades firmaram uma declaração intitulada “Cities for life and the right to the city: lines for the new agenda of Habitat III.”¹¹⁷ (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2014c).

O documento revela, na verdade, uma crítica de seus signatários à abordagem conceitual utilizada no Fórum. A declaração se mostra contrária à ideia defendida no documento conceitual do evento de que, “quanto mais desenvolvimento, mais equidade”. Para os signatários, o desenvolvimento não acaba com a desigualdade já que os benefícios do crescimento não seriam igualmente distribuídos. Para eles, o conceito adequado a se buscar seria o do direito à cidade, defendendo-se desde esse momento (2014) a inclusão do mesmo na Nova Agenda Urbana. Cabe aqui destacar que há uma menção clara na declaração de que a signatária seria apenas da CISDPDH, e não a CGLU como rede (diferentemente, por exemplo, de Mercocidades que foi outra signatária).

¹¹⁷ Tradução livre: Cidades pela vida e o direito à cidade: linhas para a nova agenda da Habitat III.

Em relação à essa questão, a mesma entrevistada ainda explica que o direito à cidade seria uma “bandeira política” e foi apenas progressivamente que a CGLU, como rede, foi demonstrando interesse em se vincular à pauta. Para ela, a rede precisaria se ressignificar, ter uma estratégia diferente para a Habitat III que englobasse a sociedade civil, e o direito à cidade teria então esse “valor agregado”.

Assim, a comissão teria o trabalho de *advocacy* e sensibilização pelo tema tanto externo como internamente (dentro da própria CGLU). Ela também cita o Conselho Político de Direito à Cidade que a CGLU possui em sua estrutura atualmente (conforme mencionado no início desse capítulo), demonstrando como o tema foi de fato incorporado à rede. Contudo, ela ressalta que ainda falta uma consciência mais clara dentro da CGLU do que seria de fato o direito à cidade, para que não seja usado apenas como um “slogan”.

Por fim, o terceiro momento indicado, seria a criação da própria Plataforma Global pelo Direito à Cidade. Importante destacar que a CISDPDH também participa da plataforma como um ente específico, e não como a rede CGLU. A Plataforma foi criada em 2014 durante o Encontro Internacional pelo Direito à Cidade, co-organizado pela CISDPDH e outras organizações da sociedade civil, como a HIC e o Instituto Polis. A Plataforma constitui-se então como uma rede de mais de 100 organizações da sociedade civil e governos locais para a promoção do direito à cidade em nível local e global, de forma a facilitar a comunicação entre esses diferentes atores, fortalecendo o *advocacy*, a formação e a pesquisa sobre o tema.

Segundo o site da Plataforma, ela visa “contribuir para a adoção de compromissos, políticas públicas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento de cidades justas, democráticas, sustentáveis e inclusivas pelas instâncias das Nações Unidas e pelos governos nacionais e locais” (PLATAFORMA GLOBAL PELO DIREITO À CIDADE, [2018]). A Plataforma tem como eixos estruturantes: i. Direitos Humanos nas Cidades; ii. Governança Democrática e Participativa das Cidades; iii. Urbanização e Uso Sustentável do Território e Inclusão Social; iv. Desenvolvimento Econômico e Inclusão Social na Cidade.

O tema se consolidou de tal forma na atuação da comissão, que já há no website oficial da CISDPDH uma seção dedicada especificamente ao conceito, indicando que:

Para los gobiernos locales en el marco de nuestra Comisión y de CGLU, el Derecho a la Ciudad surge además como una oportunidad para promover un contrato social renovado a nivel local: uno que garantice todos los derechos humanos, promueva un desarrollo equitativo y sostenible e integre la participación en la vida urbana como

veículo de inclusão y cohesión social.¹¹⁸ (CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS, [2018a]).

Ainda, segundo o mesmo website, o direito à cidade teria alguns eixos fundamentais:

Ciudades donde se garantiza el **pleno ejercicio de los derechos humanos** para todas y todos los y las habitantes;

Ciudades democráticas, transparentes y participativas, basadas en el **empoderamiento ciudadano**;

Ciudades como bienes comunes de todos y todas los y las habitantes donde los derechos humanos priman sobre los procesos de privatización, de renta especulativa que conllevan la exclusión de las mayorías y donde se rescatan los centros históricos degradados evitando la gentrificación;

Ciudades sostenibles, que mantienen una relación equilibrada y respetuosa con el entorno rural que les rodea y con los recursos naturales;

Ciudades donde la economía mira por el **bienestar de sus habitantes**, basadas en un desarrollo económico local endógeno y sostenible, que se nutre de los recursos locales y no busca ante todo las inversiones del capital internacional;

Ciudades multi-culturales y acogedoras, que valoran la riqueza de las migraciones;

Ciudades donde el espacio público es de todos/as, y donde se reconoce la necesidad de estos espacios para la libertad de expresión, para los múltiples usos de la ciudad;

Ciudades donde se garantizan los **derechos culturales** por la inclusión social.¹¹⁹ (CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS, [2018b], grifo nosso).

Assim como em relação às cidades de direitos humanos, a atuação pelo direito à cidade também se dá essencialmente por meio da militância política. Para isso, a comissão também se envolve na organização de eventos internacionais sobre a temática. Além do próprio encontro que criou a Plataforma, destacam-se também os dois Seminários internacionais sobre Direito à Cidade, o primeiro organizado em 2012 em Saint-Denis (França) e o segundo em 2015, na Cidade do México. A realização de diversos eventos sobre

¹¹⁸ Tradução livre: Para os governos locais no âmbito da nossa Comissão e da CGLU, o Direito à Cidade também surge como uma oportunidade para promover um contrato social renovado a nível local: um que garanta todos os direitos humanos, promova um desenvolvimento equitativo e sustentável e integre participação na vida urbana como veículo de inclusão e coesão social.

¹¹⁹ Tradução livre: Cidades onde o pleno exercício dos direitos humanos para todos e todos os habitantes é garantido;

Cidades democráticas, transparentes e participativas, baseadas no empoderamento dos cidadãos;

Cidades como bens comuns de todos e de todas as pessoas que vivem, onde os direitos humanos têm precedência sobre a privatização da renda especulativa que leva à exclusão da maioria e onde centros históricos degradados são resgatados evitando a gentrificação;

Cidades sustentáveis, que mantêm uma relação equilibrada e respeitosa com o meio rural que as rodeia e com os recursos naturais;

Cidades onde a economia busca o bem-estar de seus habitantes, com base em um desenvolvimento econômico local endógeno e sustentável, que se alimenta de recursos locais e não busca, em primeiro lugar, investimentos de capital internacional;

Cidades multiculturais e acolhedoras, que valorizam a riqueza das migrações;

Cidades onde o espaço público pertence a todos e onde se reconhece a necessidade desses espaços de liberdade de expressão, para os múltiplos usos da cidade;

Cidades onde os direitos culturais são garantidos pela inclusão social.

o tema visaria fortalecer o movimento internacional pelo direito à cidade, fortalecer o diálogo com a sociedade civil local e garantir a troca de experiências sobre o tema.

Chamou também a atenção a militância da comissão pelo direito à cidade durante o processo preparatório para a Habitat III. A comissão participou ativamente tanto nos eventos oficiais preparatórios (como poderá ser visto na próxima seção), como com a emissão de pareceres sobre os documentos oficiais preparatórios que foram divulgados previamente à Conferência.

4.3.2 Participação da CISDPDH em conferências e eventos internacionais

Para ajudar a alcançar os objetivos propostos, a comissão tem conseguido garantir sua participação nos principais eventos globais relacionados a direitos humanos e cidades, como o já mencionado Fórum Urbano Mundial, o Fórum Mundial de Cidades para Direitos Humanos (Gwangju), as sessões da ONU do Conselho de Direitos Humanos e os Fóruns Sociais Mundiais. Nesses eventos, a CISDPDH sempre tenta ter uma participação mais ativa do que de apenas observadora, organizando painéis e mesas de temas de interesse com parceiros internacionais.

Fez-se então um levantamento dos eventos internacionais nos quais a CISDPDH participou entre 2013-2016, conforme listado¹²⁰ a seguir.

Figura 2 – Quadro de eventos que a CISDPDH participou em 2013

Evento	Cidade / País	Observação
11º Fórum Mundial Social	Túnis, Tunísia	
3º Fórum Mundial de Cidades pelos Direitos Humanos	Gwangju, Coreia do Sul	
3º Fórum de Autoridades Locais Periféricas	Canoas, Brasil	
5º Fórum Global de Direitos Humanos	Nantes, França	

¹²⁰ A listagem, de elaboração própria da autora, foi organizada a partir das informações extraídas dos relatórios de atividades de 2013 a 2016 da Comissão. Não foram incluídos eventos da própria CGLU (como Congressos Mundiais da rede) ou participações em reuniões.

Seminário Internacional “Moving towards implementation of the right to the city in Latin America and internationally”	Cidade do México, México	Organizado pelo HIC, Fórum Nacional de Reforma Urbana e Instituto Polis
7º Congresso IBDU “Urban Planning Law and Urban Justice: city, democracy and social inclusion”	São Paulo, Brasil	
5ª Conferência Nacional de Cidades	Brasília, Brasil	Organizado pelo Ministério de Cidades (Brasil)

Figura 3 - Quadro de eventos que a CISDPDH participou em 2014

Evento	Cidade / País	Observação
Fórum Urbano Mundial	Medelín, Colômbia	
4º Fórum Mundial de Cidades pelos Direitos Humanos	Gwangju, Coreia do Sul	Co-organizado pela CISDPDH
Encontro Internacional pelo Direito à Cidade	São Paulo, Brasil	Co-organizado pela CISDPDH e organizações da sociedade civil

Figura 4 - Quadro de eventos que a CISDPDH participou em 2015

Evento	Cidade / País	Observação
Seminário Internacional de Governos Locais pelo Direito à Cidade	Cidade do México, México	Co-organizado pela CISDPDH
5º Fórum Mundial de Cidades pelos Direitos Humanos	Gwangju, Coreia do Sul	Co-organizado pela CISDPDH
Diálogo de Ciudades Latinoamericanas	Bogotá, Colômbia	
Seminário Internacional sobre Direito à Cidade como instrumento para a erradicação da Pobreza	Bogotá, Colômbia	Co-organizado pela CISDPDH
Conferência das Partes (COP 21)	Paris, França	Co-organização com a

		HIC do evento paralelo “Transición ecológica y Derecho a la Ciudad”
2ª Conferência Preparatória para a Habitat III (PrepCom 2)	Nairobi, Quênia	
30ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU	Genebra, Suíça	
10º Fórum Social Mundial	Tunis, Tunísia	Co-organização de Conferência sobre Direito à Cidade

Figura 5 – Quadro de eventos que a CISDPDH participou em 2016

Evento	Cidade / País	Observação
Conferência Temática sobre Financiamento do Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)	Cidade do México, México	- Organização de mesa paralela “Gasto social de gobiernos locales: justicia urbana y equidade”
Conferência Temática sobre Espaços Públicos (Habitat III)	Barcelona, Espanha	- Organização de mesa paralela “Derecho de las personas en situación de sinhogarismo: ¿Qué espacio en la nueva Agenda global del Hábitat”
Encontro de Especialistas sobre Direitos Humanos (ACNUDH e Habitat III)	Nova Iorque, Estados Unidos	
Escutas informais de Governos Locais (Habitat III)	Nova Iorque, Estados Unidos	

3ª Conferência Preparatória para a Habitat III (PrepCom 3)	Surabaya, Indonésia	Co-organização de dois eventos paralelos: - Direitos Humanos na Cidade - Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana
Habitat III	Quito, Equador	Co-organização de: - <i>Networking event:</i> ¿Cómo realizarán las ciudades del mañana sus objetivos de inclusión social y seguridad de tenencia? - <i>Networking event:</i> Moving from Habitat3 to Implementing the Right to the City - <i>Networking event:</i> “Participatory planning, social inclusion and rights to cities: how will cities contribute in implementation of the new global urban agenda?”
6º Fórum Mundial de Cidades pelos Direitos Humanos	Gwangju, Coreia do Sul	Co-organizado pela CISDPDH
XVI Conferência do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP)	Matola, Moçambique	
International Summit of Social Inclusion	Istambul, Turquia	
1º Encontro Pan-Europeu “Autoridades locais e a Nova Geração de Tratados de Livre Comércio”	Barcelona, Espanha	

32ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU	Genebra, Suíça	Co-organização do evento paralelo “The role of Local government in the promotion and protection of human rights: learning from human rights cities”.
---	----------------	--

Aqui, a partir da análise das informações contidas nas tabelas acima, é possível inferir que a comissão consegue se articular internacionalmente para participar de grandes conferências internacionais, seja na organização de mesas ou como convidado, mas a questão que permanece é se essa participação consegue de fato se desdobrar em resultados concretos, ou se acaba consistindo em momentos pontuais. Além disso, também chama a atenção o perfil dos eventos listados: além das grandes conferências do próprio sistema ONU e do Fórum Social Mundial, a CISDPDH acaba participando majoritariamente – com exceção de 2016, um ano atípico talvez por conta da realização da Habitat III – de eventos diretamente relacionados ou organizados por cidades protagonistas na própria comissão, como Gwangju (Coreia do Sul), Cidade do México ou Bogotá (Colômbia).

4.3.2.1 CISDPDH e Habitat III

Conforme mencionado, a CISDPDH se envolveu direta e ativamente no processo preparatório para a Habitat III, principalmente a partir de 2014. Nesse sentido, a comissão atuou, sobretudo para garantir o reconhecimento do direito à cidade na NAU, por meio de dois caminhos simultâneos: i. atuação com os governos locais, por meio da incidência política via GTF e ii. atuação com a sociedade civil via Plataforma Global pelo Direito à Cidade.

Além da participação nas conferências preparatórias e eventos temáticos já indicados acima, a comissão emitiu alguns pareceres sobre documentos oficiais da Habitat. Importante aqui destacar que é possível confirmar então certa autonomia da CISDPDH em relação à CGLU.

Em 2015, divulgou documento com comentários e recomendações sobre o *Issue Paper on Inclusive Cities*, um dos tipos de documento produzido durante o processo preparatório da

conferência e elaborado por especialistas urbanos de 28 agências da ONU¹²¹. Sobre esse documento, a CISDPDH parece concordar com a abordagem multidimensional que o *Issue Paper* traz sobre a exclusão urbana e sua crítica sobre os atuais padrões de desenvolvimento urbano. Já em relação às recomendações, a CISDPDH reforça a importância de se considerar os assentamentos humanos como um todo, abordando a relação das políticas urbanas com as zonas rurais. De forma reiterada, a comissão enfatiza a necessidade de inclusão do direito à cidade na NAU, bem como a relevância de se abordar a questão da democracia local e de incluir no documento a menção a todos os grupos desfavorecidos, fazendo referência explícita, nesse caso, à população LGBT (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2015d).

Já em relação aos *Framework Policy Papers* (documentos-base que orientariam os dez *policy papers*), a CISDPDH também emitiu parecer, em nome da GTF, do grupo 1, intitulado “The Right to the City and Cities for All”. A comissão critica a ênfase dada pelo documento a “mulheres” e “crianças”, em detrimento da menção de outros grupos vulneráveis como – novamente destacado pela CISDPDH – população LGBT, migrantes e refugiados, jovens, e população em situação de rua. A CISDPDH ainda destaca a necessidade de se incluir a questão das finanças locais, já que os recursos seriam indispensáveis para conseguir construir cidades inclusivas, e de se abordar a questão da violência urbana (policial) e sua conexão com o racismo. Finalmente, sugere um enfoque maior na questão da conscientização dos direitos humanos e do uso do referencial de direitos nas políticas públicas (GLOBAL TASK FORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS FOR POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA TOWARDS HABITAT III, 2015).

A comissão fez também uma análise do *draft zero* da NAU, reiterando pontos já recorrentes nos documentos anteriores como a ausência da menção à população LGBT e grupos étnico-raciais, a não referência sobre a questão da democracia local, e da violência urbana e sobre a ausência do reconhecimento dos direitos culturais. A análise ainda agrega críticas sobre as menções incentivando o crescimento competitivo das cidades e o não reconhecimento dos bens comuns urbanos. Ainda sobre essa versão preliminar da NAU, destaca-se a participação de Patrick Braouezec, co-presidente da CISDPDH, nas seções de audiências informais de governos locais na ONU, em Nova Iorque.

¹²¹ Ver mais sobre os documentos preparatórios da Habitat III no capítulo 1.

Cabe aqui então, uma ressalva. Apesar de os documentos citados não serem necessariamente uma sucessão linear um do outro, as reivindicações feitas pelas CISDPDH se repetem, fortalecendo a ideia de que de fato há dificuldade de se ter a “voz” dos governos locais efetivamente ouvida e considerada –, o que legitimaria, por um lado, o próprio foco do trabalho da CGLU nessa questão, ao mesmo tempo que o questionaria, já que, mesmo considerando os avanços, ainda se mostra limitada a inserção local nesses espaços internacionais – a despeito de todo o *advocacy* realizado. A versão final da NAU, por exemplo, continuou não mencionando nem a questão da raça e da orientação sexual, que abrangeria os movimentos étnico-raciais e LGBT. Além disso, não incluiu também a questão dos bens comuns urbanos (o que, segundo a Plataforma, foi considerada uma das principais deficiências do documento).

Contudo, a inclusão ao direito à cidade no documento final firmado em Quito foi encarada também como uma grande vitória pela CISDPDH. Aqui, mais uma vez, deve-se questionar o quanto esses esforços internacionais para inclusão da pauta na NAU conseguem se traduzir de fato em políticas públicas que efetivamente levem em consideração o direito à cidade.

4.3.3 Produção de conhecimento

A comissão destaca a difusão de estudos de caso analisados pelo Observatório Cidades Inclusivas. O Observatório, criado pela CISDPDH em 2008, é uma ferramenta da própria comissão que detecta, estuda e dissemina informações sobre casos exitosos de políticas de inclusão em cidades ao redor do mundo. Isso inclui experiências envolvendo temáticas como interculturalidade, desenvolvimento comunitário, acesso a serviços básicos, igualdade de gênero, direitos humanos, proteção do meio ambiente, erradicação da pobreza, etc. O objetivo é justamente disseminar essas boas experiências para que possam ser replicadas em outros lugares.

O Observatório tem o apoio científico do University College of London e do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, e já conta com mais de 60 casos em seu banco de dados, entre eles apenas quatro casos brasileiros – Santarém, Fortaleza, Recife e Belo Horizonte.

A CISDPDH também contribuiu com o conteúdo do IV Relatório do Observatório Global sobre Democracia Local e Descentralização (GOLD): “Co-creando el futuro urbano – La

Agenda de las Metrópolis, las ciudades y los territorios”. O documento, lançado em 2016, faz diversas menções à Carta-Agenda Mundial de Direitos Humanos na Cidade como um referencial também a ser seguido nas áreas metropolitanas.

Além disso, a comissão também produziu nesse período, no âmbito do projeto MC2CM¹²², o relatório “Cohesión Social y Diálogo Intercultural e Interreligioso: El rol de los gobiernos locales en las políticas públicas de inclusión social de los migrantes”. Este documento é resultado de uma reunião temática entre “peers” que discutiu dificuldades e fez recomendações de como incluir a questão da imigração na formulação de políticas públicas locais (CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS, 2016).

4.4 Impacto e limites

É possível verificar, a partir de tudo que foi exposto anteriormente, grande capilaridade e alcance internacional da CGLU, bem como sua forte incidência política nas mesas de negociação internacional. Contudo, para se ter um panorama dos impactos da existência da CGLU e de sua Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos, faz-se também necessário levantar suas limitações e dificuldades de atuação.

4.4.1 Da CGLU

Em relação ao funcionamento da CGLU como rede internacional de cidades – o que também poderia, de certa forma, se aplicar a outras redes de forma geral – uma das entrevistadas da PMSP, Anita Gea Martinez Stefani, explica que, devido à natureza das cidades do mundo, é difícil conseguir comparar as competências e o papel das cidades - o que não diria respeito apenas as diferenças de tamanho entre cada uma delas, mas também as diferenças de responsabilidades. Sobre isso, ela faz uma comparação com os Estados-nação ao dizer que há um pacto, uma “estrutura-padrão” em que é possível identificar um Estado-nação e, assim, todos teriam o mesmo status e se identificariam como iguais. Contudo, isso não ocorre em relação às cidades já que não há um consenso sobre o que é de fato “cidade”.

Em relação especificamente ao funcionamento da CGLU, tem-se confirmado a partir de tudo o que foi exposto nesta pesquisa, que, de fato, ela se propõe a ser uma rede que dá voz

¹²² Abordado anteriormente nesse capítulo.

e visibilidade internacional aos governos locais. A própria auto-intitulação de a “ONU das Cidades” já demonstra que ela *quer* ser um espaço de representação e articulação política internacional, tal como a ONU é para os Estados-nacionais. Nesse sentido, o entrevistado Nelson Saule destaca que a criação da CGLU se deu dentro do próprio processo da Habitat II da Organização das Nações Unidas, ou seja, o estabelecimento da CGLU tem relação direta com o que ele chamou de “família ONU”.

Assim, os entrevistados parecem convergir em suas contribuições na avaliação de que a CGLU se propõe a - e de fato consegue - desempenhar um papel destacado justamente no que diz respeito a essa articulação política internacional – inclusive devido à abertura, de certa forma, já consolidada que possui dentro do Sistema ONU - como já demonstrado por meio, por exemplo, da atuação dentro da UNACLA e com assento, mesmo que de observador, nas principais instâncias de discussão da organização. Em relação a isso, Tayara Calina, entrevistada da PMSP, ressalta que quando outras redes menores (como o ICLEI) querem levar seus posicionamentos às grandes conferências internacionais do clima (como a COP), elas “batem na porta” da CGLU.

Contudo, apesar do alto nível de inserção na arena internacional, a atuação da CGLU ainda parece carecer de instrumentos que produzam resultados práticos e concretos no nível local. Nesse sentido, a segunda entrevistada da CGLU chama a atenção para dificuldade da “cadeia de transmissão para o território”, ou seja, de conseguir permeabilizar os elementos apreendidos internacionalmente para a prática cotidiana da política pública – questão essa central nessa dissertação.

Em relação a isso, no que diz respeito à cooperação técnica descentralizada em si – o que em tese a CGLU também se propõe a fazer segundo seus objetivos e projetos de cooperação mais pontuais – a rede não consegue ser tão efetiva. De acordo com a primeira entrevistada da rede, a CGLU ajuda de fato a “criar o marco político para que haja a cooperação descentralizada”, mas a própria rede em si não leva a projetos de cooperação. Anita Stefani, da SMRIF ainda complementa dizendo que, em geral, redes genéricas – como a CGLU - normalmente têm baixo grau de cooperação técnica: “é o dilema da generalização e especificação”.

Assim, Tayara Calina, da SMRIF, faz uma analogia da CGLU com a figura do Secretário-Geral da ONU, e não com as agências, que já desempenhariam uma função mais técnica. Ela ainda compara a atuação da CGLU com redes de clima, como o próprio ICLEI (já

citado aqui anteriormente) e a C40, que seriam redes temáticas e mais técnicas e que conseguiriam efetivamente gerar produtos da cooperação técnica (como cartilhas, capacitações, compartilhamento de tecnologia, etc). Assim, para ela, as contribuições que a CGLU consegue dar são menos quantificáveis, já que se concentram mais no nível político. Ainda em relação a isso, ela também afirma que o que é concretamente produzido nos encontros da rede normalmente seriam “cartas curtas, de consensos óbvios”.

Dessa forma, a partir do que fora analisado anteriormente, infere-se que apesar de se reconhecer que a CGLU tem realizado esforços para a cooperação descentralizada, ela ainda o faz de maneira secundária. A grande atuação da rede ainda parece estar centrada no papel de *advocacy* nas negociações internacionais e na afirmação de seu papel como representante legítimo das vozes dos governos locais – o que também é de fato importante e necessário para a conjuntura global atual. As iniciativas de cooperação, contudo, ainda são pontuais e carecem de monitoramento e acompanhamento que consigam indicar seu real impacto na política pública das cidades-membro. A rede participa e organiza eventos, produz relatórios e banco de dados de experiências, mas não se sabe o que isso gera de produto concreto nas cidades, remetendo à questão da dificuldade da “cadeia de transmissão para o território” mencionado por uma das entrevistadas da rede.

4.4.2 Da CISDPDH

Já em relação às dificuldades de atuação da própria CISDPDH, na primeira entrevista com representante da CGLU, foi levantada a questão de que trabalhar com governos locais que mudam a cada período curto de tempo também seria um grande desafio. Essa questão, já levantada durante este capítulo e no capítulo 2 dessa dissertação, aparece em outras redes de cidades que não tem um *staff* fixo e que de fato dependem da atuação ativa das cidades-membro para realizar atividades. Essa dificuldade, contudo, apareceu como uma questão central na CISDPDH, mesmo que esta tenha funcionários e consiga desenvolver seu trabalho de forma relativamente independente das cidades-membro. A questão é que a mudança de governo também impacta na mudança de parceiros políticos – e, consequentemente financeiros – que a CISDPDH possui para promover suas atividades.

Em relação às atividades da comissão, a primeira entrevistada da rede demonstra um olhar crítico à realização de seminários. Ela não nega as contribuições da realização desses

eventos, mas ressalta que podem ser um pouco “superficiais”, já que não há seguimento do que foi acordado nesses espaços. Essa crítica também apareceu no capítulo 2, em relação à cooperação ser limitada à realização apenas de eventos pontuais e como isso poderia efetivamente produzir resultados concretos. Assim, por vezes, os representantes locais podem afirmar compromissos durante esses eventos, mas não há garantia se o que fora acordado por meio de declarações será de fato respeitado localmente. A realização de eventos é importante para a troca de experiências, visibilidade internacional de boas práticas e fortalecimento de movimentos de mobilização internacional, contudo, não é suficiente para se garantir a cooperação descentralizada.

O próprio Observatório de Cidades Inclusivas, que poderia contribuir com a cooperação descentralizada, também teria suas limitações. Sobre isso, a mesma entrevistada faz algumas ponderações ao dizer que, apesar de as políticas terem sido sistematizadas, pelo Observatório não há nenhum trabalho específico com os governos locais em relação a isso. Essa mesma crítica - mencionada ao longo desse capítulo – se relaciona à falta de um projeto permanente de monitoramento de políticas públicas (tal como foi realizado pontualmente com a Prefeitura de Bogotá). Ainda sobre o Observatório, a entrevistada também sugere que a ferramenta precisa “ter mais vida”, lembrando que a mudança das administrações locais exige que o banco de experiências seja frequentemente atualizado (o que não parece ocorrer nesta plataforma).

A primeira entrevistada da rede também aponta os obstáculos de se trabalhar especificamente com a temática de direitos humanos dentro da CGLU. Para ela, defender direitos humanos não é apenas intercambiar boas práticas, mas de fato defender politicamente a pauta - inclusive dentro da rede. E é justamente em sensibilizar as figuras políticas, garantir o enfoque de direitos humanos nas políticas públicas, que se concentra o desafio. A segunda entrevistada da CGLU também confirmou essa questão ao tratar do trabalho de mobilização pelo direito à cidade dentro da própria rede.

Em algum sentido, a dificuldade apontada pelas entrevistadas era algo comumente sentido na própria Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) – que será tratada no próximo capítulo. Rogério Sottili, primeiro secretário da SMDHC, reiterava a importância – e dificuldade - da disputa simbólica que deveria ser feita diariamente em São

Paulo em torno de valores de direitos humanos¹²³. Semelhante a essa colocação, a primeira entrevistada da CGLU ressalta a relevância do que ela chama de “a pedagogia dos direitos humanos”, algo que ela diz ser bem executado na cidade de Gwangju (Coréia do Sul).

Assim, é possível destacar duas principais dificuldades de atuação da comissão: i. a falta de engajamento político e financeiro das cidades-membro, o que prejudica a militância das pautas com as quais a CISDPDH trabalha e ii. a dificuldade de se promover os direitos humanos de maneira ampla, o que envolve sensibilização interna e externa.

A primeira questão está diretamente relacionada à orientação ideológica das cidades, sensível à alternância de poder, bem como às próprias limitações da CISDPDH para conseguir atrair mais cidades engajadas com sua pauta. Conforme já mencionado, algumas poucas cidades específicas (sobretudo europeias e latino-americanas) acabaram se tornando protagonistas políticas e financeiras da comissão. Cabe aqui também se perguntar as demais cidades conseguem de fato perceber o “valor-agregado” que pode ser obtido com a participação ativa na comissão – e da própria rede em si.

Já o segundo ponto, diz respeito às dificuldades de militância com a pauta em si, já que direitos humanos não é algo dado, é um construído. Conceitos como o direito à cidade, conforme abordado, não são um consenso, sendo necessário realizar essa “disputa simbólica”, conforme mencionado por Sottili. Para essa disputa são necessários atores políticos fortes e motivados que consigam (e queiram) de fato encabeçar esse discurso e prática centrada em direitos e então volta-se ao primeiro ponto, mostrando que as duas dificuldades estão diretamente interligadas.

Tendo em vista essa série de questionamentos – seja em relação à CGLU como com a sua comissão – que se buscará entender, por meio de um estudo de caso de uma cidade específica, como essas dificuldades, limitações e impactos ocorreram na sua participação e interação com a rede. O próximo capítulo abordará então a relação da CGLU/CISDPDH com a Prefeitura de São Paulo, durante uma gestão que estabeleceu uma secretaria municipal específica para trabalhar com direitos humanos.

¹²³ REDE BRASIL ATUAL. Com novos centros de educação, prefeitura quer acabar com 'cultura de violência' em SP. 2014. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2014/04/prefeitura-lanca-centros-de-educacao-em-direitos-humanos-para-mudar-cultura-de-violencia-em-sp-3632.html>. Acesso em: 11 de julho de 2018.

5 ATUAÇÃO VIA REDE DE CIDADES NA PAUTA DE DIREITOS HUMANOS: O CASO DA CIDADE DE SÃO PAULO NA REDE CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS (CGLU) 2013-2016

5.1 A participação da Prefeitura de São Paulo em redes de cidades (2013-2016)

A Lei Orgânica do Município (LOM) de São Paulo, aprovada em 1990, prevê em seu artigo 4º a capacidade de relações internacionais do município: “O Município, respeitados os princípios fixados no art. 4º da Constituição da República, manterá relações internacionais, através de convênios e outras formas de cooperação” (SÃO PAULO (MUNICÍPIO) 1990, p.05). Assim, Pedro Dallari que participou da elaboração da LOM, sendo inclusive autor da proposta contida no referido artigo 4º, esclarece como já se desenhava a atuação internacional do município naquele período:

A proposta [de dispositivo na LOM sobre a capacidade do município de manter relações internacionais] fundava-se na diretriz metodológica de se estabelecer marco legal para todas as atividades institucionalmente relevantes conduzidas pela administração pública. Nesse rol, inseriam-se aquelas pertinentes relações internacionais, afetas, então, à órgão de assessoria que, em função da excepcional visão estratégica de Luiza Erundina, havia sido especialmente constituído com essa finalidade e cuja direção fora entregue ao professor Ladislau Dowbor. Esse órgão foi precursor da atual Secretaria Municipal de Relações Internacionais. (DALLARI, 2009).

A referida Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), foi então oficialmente criada em 2001 e atua com o objetivo “de coordenar convênios e projetos de cooperação internacional que envolvam a cidade de São Paulo, inserindo-a de forma ativa no cenário mundial, em razão de sua dimensão econômica, social e cultural” (SÃO PAULO (Município), 2001). A lei 13.165/01, de criação da secretaria, esclarece em seu artigo segundo que o órgão tem entre suas atribuições:

[...] estabelecer e manter relações e parcerias com organismos internacionais multilaterais, cidades-irmãs do Município de São Paulo, **entidades voltadas à organização de cidades**, organizações não governamentais internacionais, representantes diplomáticos de Governos, representantes de trabalhadores e de empresários internacionais, empresas internacionais estabelecidas ou não neste Município, e outras entidades afins. (SÃO PAULO (Município), 2001, grifo nosso).

Assim, a SMRI é a secretaria que concentra a articulação da Prefeitura Municipal de São Paulo com as redes de cidades. Na gestão municipal realizada entre 2013 e 2016, período focado neste estudo, a lei nº 15.764/13 reorganizou a secretaria, criando uma área

federativa e assim o órgão passou a se chamar Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF). Segundo essa lei, a estrutura organizacional da secretaria passou a englobar uma “Coordenação de Cooperação Internacional e Redes de Cidades”, já demonstrando a centralidade que a temática de redes viria a ter durante a gestão.

Ambas as entrevistadas da SMRIF, Tayara Calina e Anita Stefani, informaram que foi realizado no início da gestão um mapeamento das redes internacionais de cidades mais relevantes, para que, de forma estratégica, a prefeitura pudesse retomar sua participação nas redes de forma geral. Stefani ressalta então que esse período inicial da gestão foi de reconstrução dos laços e da “confiança” da PMSP com as redes.

Isso porque ambas também chamaram a atenção para o fato de que na gestão que antecedeu o período estudado, a atuação da prefeitura em redes de cidades fora concentrada, sobretudo, em redes temáticas de meio ambiente, como a C40 (Grandes Cidades para a Liderança Climática) e o ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade). Isso é comprovado em relatório intitulado “São Paulo Global: Secretaria Municipal de Relações Internacionais 2007-2012”¹²⁴, no qual a rede C40 é citada diversas vezes, já que a PMSP ajudou a organizar a IV Cúpula da C40 na própria cidade de São Paulo (2011). A UCCI (União de Cidades Capitais Iberoamericanas), Mercocidades e CGLU, são, no entanto, discretamente citadas.

O referido mapeamento realizado em 2013 pela SMRIF contou com critérios estratégicos para avaliar a participação nas redes de cidades, levando em consideração desde a questão da relevância da cooperação técnica e a possibilidade de visibilidade internacional até o próprio interesse da PMSP nas principais temáticas de atuação das redes.

Anita Stefani ainda relata que, durante esse período de mapeamento, foram recuperadas informações sobre a atuação internacional da prefeitura na gestão de Marta Suplicy (2001-2004) – também, até então, do Partido dos Trabalhadores (PT). Isso porque, segundo ela, a cooperação via rede de cidades não era algo novo na prefeitura, mas naquele momento, no mandato de Fernando Haddad, a SMRIF deveria orientar a estratégia internacional multilateral para algo que fizesse também sentido para os interesses daquela gestão e que fosse compatível com o perfil do novo prefeito.

¹²⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. São Paulo Global: Secretaria Municipal de Relações Internacionais 2007-2012. Disponível em: <https://blogfonari.files.wordpress.com/2016/03/balanc3a7o-de-gestc3a3o-sp-kassab-rotated.pdf>. Acesso em: 28 de junho de 2018.

Destaca-se durante a gestão 2013-2016 a participação da PMSP, sobretudo em três redes de cidades: i. a própria CGLU (que será abordada a seguir); ii. Mercocidades; e iii. Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE). Em relação à Mercocidades, a PMSP foi efetivamente protagonista política já que ocupou, pela primeira vez em sua história, a presidência da rede, em 2016, organizando a 20ª Cúpula de Mercocidades em São Paulo. Durante a gestão, a PMSP também ocupou a coordenação ou subcoordenação das Unidades Temáticas de Cultura; Educação; Planificação Estratégica e Áreas Metropolitanas; Cooperação Internacional; Grupo de Deficiência Física e Inclusão; e Grupo de Comunicação.

Conforme abordado no capítulo 2, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) coordenou a Comissão de Direitos Humanos e a Unidade Temática de Juventudes de Mercocidades durante o ano de 2016, sediando, inclusive, um encontro da temática em São Paulo com representantes de cidades de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai e Chile.

Em relação à AICE, a PMSP também foi ativa ao longo da gestão. Além de ser entre o período de 2010-2014, membro do Comitê Executivo da rede - órgão de direção, execução e representação da AICE, composto por 15 membros –, a prefeitura esteve presente nos dois Congressos Internacionais de Cidades Educadoras que ocorreram entre 2013-2016 (Barcelona e Rosário), apresentando experiências selecionadas pelo comitê de cada evento, que é, conforme já observado no capítulo 2, uma das principais atividades da rede.

Além disso, a PMSP, por meio da SMDHC, também teve o programa de Empregabilidade para População em Situação de Rua¹²⁵ como experiência destacada no boletim informativo nº19 da AICE, que é disseminado para toda a rede mundial de cidades educadoras (ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE CIUDADES EDUCADORAS, 2014). O projeto Cidadania Rodante nas Ruas da Luz¹²⁶ também foi convidado a integrar a publicação “A Convivência nas Cidades”, um caderno de debates com reflexões sobre os

¹²⁵ O Programa Empregabilidade para a População em Situação de Rua foi uma iniciativa da SMDHC com a Secretaria Municipal de Assistência Social que visava à reinserção laboral formal da população em situação de rua. Para isso, o programa buscava a aproximação e mobilização de empresas parceiras da prefeitura e a oferta de cursos profissionalizantes.

¹²⁶ O projeto Cidadania Rodante nas Ruas da Luz procurava a ressignificação do espaço público da região da Luz, envolvendo também os beneficiários do programa “De Braços Abertos”. O projeto consistia em atividades de intervenção urbana visando à promoção do sentimento de pertencimento à cidade, o fortalecimento do vínculo entre as pessoas e o espaço público e a requalificação do espaço urbano.

desafios dos governos locais na garantia de cidades educadoras (ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE CIUDADES EDUCADORAS, 2016).

A PMSP também teve participação, porém menos constante, na rede C40 e na UCCI. Em relação à primeira, destaca-se a co-liderança da PMSP junto com Estocolmo no Programa de Desenvolvimento Positivo ao Clima, uma sub-rede da C40. Já em relação à UCCI, destaca-se a articulação no âmbito da Coordenação de Autoridades Locais da América Latina pela Unidade na Diversidade (CORDIAL) – que será abordada na próxima seção.

5.2 A Prefeitura de São Paulo (PMSP) na CGLU (2013-2016)

5.2.1 Histórico

É importante destacar que a relação da Prefeitura de São Paulo (PMSP) com a CGLU não teve início na gestão do Prefeito Fernando Haddad. A PMSP teve papel central na fundação da rede, durante o Congresso de Paris, em maio de 2004. A então prefeita de São Paulo, Marta Suplicy, e os prefeitos de Paris (Bertrand Delanoë), Tshwane-Pretoria (Smangalis Mkhathshwa) e South Bay (Clarence Anthony) assumiram a co-presidência da CGLU para o período 2004-2007. Desde então, a PMSP nunca mais ocupou esse papel político central na gestão da rede¹²⁷.

Em matéria de 2004 da BBC Brasil intitulada “Marta Suplicy vai presidir a ‘ONU das Cidades’ ”¹²⁸, verifica-se a atuação protagonista que a então prefeita teria na mobilização internacional pela voz dos governos locais se posicionando publicamente pela causa. Segundo a matéria, Suplicy teria dito em seu discurso que “Os municípios são a instituição mais próxima dos problemas das pessoas. Mas se esses problemas [de não haver autonomia das cidades para efetuar empréstimos sem depender do governo federal] persistirem eles serão, ao mesmo tempo, a instituição mais distante das soluções”.

¹²⁷ Destaca-se aqui apenas a eleição do Prefeito Gilberto Kassab para uma das cadeiras do Conselho Mundial da CGLU no período de 2010-2013. Informação disponível em: https://www.uclg.org/sites/default/files/WC_2010-2013_Web.pdf. Acesso em 28 de junho de 2018.

¹²⁸ BBC Brasil. Marta Suplicy vai presidir a ‘ONU das Cidades’. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2004/05/040503_martams.shtml. Acesso em 25 de julho de 2018.

Já em 2013, a PMSP, conforme abordado anteriormente, avaliou estrategicamente a sua participação na CGLU por meio de um ranqueamento de critérios objetivos. Segundo Stefani, a CGLU estava no topo da lista de redes prioritárias para a gestão do Prefeito Fernando Haddad, já que a mesma demonstrava ter grande incidência política, o que possibilitaria que a cidade pudesse ter voz em espaços de relevância internacional.

Sobre isso, em entrevista do então secretário de Relações Internacionais e Federativas, Leonardo Barchini, ao portal “paradiplomacia.org”, em 2014, quando perguntado sobre a participação de São Paulo em redes de cidades, ele dá destaque à CGLU:

Participamos de diversas redes como Metropolis, CGLU, Mercocidades, C40, Cidades Educadoras, etc. **Neste momento, damos uma importância especial à CGLU**, porque estamos acompanhando os preparativos do Habitat III em 2016 e toda a discussão dos novos objetivos do desenvolvimento sustentável, que substituirão os ODM. As redes têm um papel importante de aproximar e difundir boas práticas. Elas são mais uma fonte importante de consulta e intercâmbio. (PARADIPLOMACIA.ORG, 2014, grifo nosso).

Isso pôde também ser confirmado no ofício nº 70/2013¹²⁹, de abril de 2013, assinado pelo prefeito Fernando Haddad e destinado ao então secretário-geral da CGLU, Josep Roig, e ao então secretário-geral da rede Metropolis, Alain Le Saux. O documento é incisivo em dizer que a PMSP está disposta a retomar sua posição como membro ativo em ambas as redes. O ofício ainda indica que a PMSP se candidataria a sediar a V Cúpula Mundial da CGLU, que ocorreria três anos mais tarde:

[...] I gladly inform you that the city of São Paulo will present a proposal to host the UCLG 5th World Congress in 2016. [...] The 2016 edition will be an extremely important platform to prepare cities for the UN Habitat III Agenda. The city of São Paulo may contribute on showing the importance of the role of local governments on Human Settlements issues, since it has many successful experiences in housing policies and slum upgrading to present.¹³⁰ (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013).

Contudo, conforme será abordado adiante, a candidatura de São Paulo não ocorreu. A menção no ofício sobre experiências de habitação deve-se ao fato de a PMSP ter realizado, no âmbito da rede Metropolis, uma cooperação com a cidade de Durban (África do Sul) – parceria essa também mencionada no referido documento como bem-sucedida.

¹²⁹ Acesso público online via Sistema Público de Informações (SEI).

¹³⁰ Tradução livre: [...] informamos que a cidade de São Paulo apresentará uma proposta para sediar o 5º Congresso Mundial da CGLU em 2016. [...] A edição de 2016 será uma plataforma extremamente importante para preparar as cidades para a agenda da ONU Habitat III. A cidade de São Paulo pode contribuir ao mostrar a importância do papel dos governos locais nas questões dos Assentamentos Humanos, uma vez que tem muitas experiências bem-sucedidas em políticas habitacionais e urbanização de favelas para apresentar.

5.2.2 PMSP e Metropolis

A PMSP tornou-se membro da rede Metropolis também em 2004, retornando à rede em 2013. Segundo memorando nº 221/16 da SMRIF, foi por meio da afiliação à Metropolis que a PMSP pôde posteriormente integrar a estrutura da CGLU como membro pleno. O documento ainda enfatiza que os resultados do programa de cooperação desenvolvido com a cidade de Durban se tornaram “um paradigma de sucesso da cooperação internacional dentro da rede”.

O referido programa é intitulado “Mentoring on Upgrading Informal Settlements”, e seria uma iniciativa de “tutoria” de uma cidade com expertise em algum tema, mas onde ambas as cidades envolvidas conseguiriam apreender resultados positivos dessa cooperação. Segundo o relatório produzido a partir dessa experiência, o programa de mentoria seria definido como:

[...] a developmental partnership through which one municipality shares knowledge, skills, information and perspective to foster the professional growth of another municipality, the sharing of ideas has gone beyond profession and includes universities and community workers that play an important role with City governments in creating new livable opportunities.¹³¹ (METROPOLIS, 2014, p.12).

Esse programa então poderia ser considerado de fato uma atividade de cooperação descentralizada *city-to-city* encabeçada pela Comissão de Planejamento Estratégico da CGLU, envolvendo a cidade de São Paulo e a municipalidade de eThekwin (Durban e arredores), com foco na requalificação de assentamentos informais. No caso específico da cooperação com São Paulo, o propósito seria: “to engage with information, skills and experience from the City of Sao Paulo in order to improve housing delivery standards, thus making a sustainable development contributions to local communities”¹³² (METROPOLIS, 2014, p.13).

Assim, Durban teria questionamentos técnicos objetivos e específicos que buscaria responder a partir dessa cooperação, tais como: “quais ferramentas de planejamento são

¹³¹ Tradução livre: uma parceria de desenvolvimento através da qual um município compartilha conhecimento, habilidades, informações e perspectiva a fim de promover o crescimento profissional de outro município, o compartilhamento de ideias foi além da profissão e inclui universidades e trabalhadores comunitários que desempenham um papel importante com os governos municipais na criação de novas oportunidades habitáveis.

¹³² Tradução livre: engajar com informações, habilidades e experiência da cidade de São Paulo a fim de melhorar os padrões de entrega de moradia, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável das comunidades locais.

aplicadas na priorização e requalificação de assentamentos?"; "quais métodos de financiamento são aplicados?"; "quais estratégias as cidades usam para adquirir terras adequadas?", "como envolver as comunidades no planejamento e gestão do projeto", etc.

É relevante também destacar que o programa contou com o financiamento de 60 mil euros concedidos pela Metropolis, para um período de três anos e meio de atividades – entre agosto de 2011 e dezembro de 2014 –, tendo início então na gestão do prefeito Gilberto Kassab e se prolongando até a gestão do prefeito Haddad, quando ocorreu uma visita de delegação de 12 técnicos de Durban à cidade de São Paulo¹³³. Essa visita contou com apresentação detalhada de programas de habitação da cidade, assim como do Plano Diretor Estratégico¹³⁴, do funcionamento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹³⁵ e do programa De Braços Abertos¹³⁶. Também ocorreu visita técnica à comunidade de Sapé (Butantã). Essa foi uma das diversas atividades que ocorreram no escopo do programa, que também incluiu workshops e outras visitas técnicas.

Como resultados esperados dessa iniciativa de cooperação, além do próprio relatório final com recomendações, lista-se: i. a Prefeitura de Durban poderia acelerar seu processo de requalificação de assentamentos, por meio de abordagens inovadoras e participativas envolvendo um planejamento e financiamento sustentáveis; ii. a experiência poderia ser compartilhada com outras cidades sul-africanas, por meio, por exemplo, da Rede de Cidades Sul-Africanas e da Associação de Governos Locais Sul-Africanos (SALGA); iv. a experiência também poderia ser compartilhada internacionalmente via rede Metropolis e CGLU ajudando a requalificar assentamentos em outros locais; v. essa experiência piloto poderia ser avaliada

¹³³ METROPOLIS. Delegation from Urban goes to São Paulo for workshop on informal settlements upgrading. Disponível em: <https://www.metropolis.org/fr/nouvelles/2014/08/26/860>. Acesso em: 23 jul. 2018.

¹³⁴ O Plano Diretor Estratégico (PDE) é uma lei que orienta o crescimento e desenvolvimento urbano do município, de forma, por exemplo, a assegurar o direito à moradia, a aproximar o crescimento da cidade do transporte público, melhorar a mobilidade urbana, incorporar a agenda ambiental no planejamento urbano da cidade e socializar os ganhos da produção. Ele foi elaborado de forma participativa e deve perdurar até 2030. Prefeitura de São Paulo, Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2014, disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>, acesso em 02 de agosto de 2018.

¹³⁵ As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas do território que passam por processo de recuperação ambiental, regularização fundiária de assentamentos irregulares e melhorias urbanísticas com o objetivo de garantir moradia digna a populações de baixa renda. Mais informações em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/zona-especial-de-interesse-social-zeis/>. Acesso em 31 de julho de 2018.

¹³⁶ O Programa de Braços Abertos foi uma iniciativa intersecretarial da Prefeitura de São Paulo para atuar com usuários problemáticos de substâncias psicoativas na região da Luz. O programa consistia em uma tenda de atendimento dos beneficiários, uma frente de trabalho e uma frente de moradia, por meio da parceria com hotéis sociais da região. A frente relacionada à SMDHC garantia que a relação com os beneficiários fosse realizada por meio de uma abordagem de direitos humanos, o que também era reforçado por iniciativas de direito à cidade na região, envolvendo beneficiários e moradores da Luz.

para se verificar a viabilidade de sua implementação em um ou mais assentamentos de Durban.

Assim, essa experiência seria efetivamente um caso de cooperação técnica descentralizada, com objetivos e resultados esperados bem definidos, com um plano de ação estratégico e um orçamento independente dos governos locais envolvidos, o que de certa forma poderia garantir a continuidade do programa mesmo com a troca de gestão (como foi o que ocorreu em São Paulo). Caberia discutir se ocorreu algum monitoramento após o fim da cooperação para verificar se os resultados esperados foram de fato atingidos e se houve efetivamente algum impacto a médio ou longo prazo na política de habitação de Durban.

5.2.3 A retomada da associação na rede CGLU

Com o intuito de conhecer melhor o funcionamento da rede, São Paulo participou como observadora do encontro do Bureau Executivo da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) realizado em julho de 2013, em Lyon (França). A Prefeitura de São Paulo então formalizou a adesão¹³⁷ da cidade à CGLU via rede Metropolis¹³⁸ em julho de 2013, na ocasião do encontro anual da Metropolis, que ocorreu em Johannesburgo com a participação de coordenadora da SMRIF.

Por conta disso, a então vice-prefeita de São Paulo, Nádia Campeão, participou do 4º Cúpula Mundial da CGLU, que ocorreu em Rabat (Marrocos), em outubro do referido ano¹³⁹. Na ocasião, São Paulo foi eleita para ser membro do Conselho Mundial e do Bureau Executivo da rede, por meio das cadeiras designadas a cidades-membro da rede Metropolis, para o período de 2013-2016.

¹³⁷ Aqui vale lembrar que parte da formalização da adesão à rede se dá pelo pagamento da anuidade. Durante a gestão 2013-2016, a anuidade foi paga em duas ocasiões. Na primeira vez, em 2014, consta em publicação do Diário Oficial do Município, o pagamento, via rede Metropolis, de 8.789,33 euros, ou, na cotação da época, de R\$ 29.004,80. Já no último ano de gestão (2016), a PMSP pagou o valor de 6.592 dólares, ou, na cotação da época, de 35.157,33 reais de anuidade à CGLU.

¹³⁸ A adesão via Metropolis permite a participação da cidade tanto na própria rede Metropolis como na CGLU já que Metropolis é a seção para cidades metropolitanas da CGLU.

¹³⁹ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Vice-Prefeita participa do 4º Congresso Mundial da CGLU. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/noticias/?p=158947. Acesso em: 20 jul. 2018.

Segundo informações fornecidas em documento produzido pela SMRIF¹⁴⁰, além da Cúpula em Rabat, a PMSP também participou dos seguintes eventos organizados pela CGLU ao longo da gestão estudada: i. Cúpula Mundial de 2016 (Bogotá, Colômbia); ii. Bureau Executivo de 2013 (Lyon, França) e 2015 (Porto Alegre, Brasil); iii. Reunião do Comitê Temático de Cultura de 2015 (Bilbao, Espanha); iv. Seminário Internacional Cidades, Cultura e Futuro de 2013 (Buenos Aires, Argentina); v. reunião do Comitê Temático de Cidades Digitais e Inteligentes, em junho de 2016 (Liverpool, Reino Unido); vi. Workshop Urban95 2016 (Bogotá, Colômbia); vii. Conselho Mundial de 2014 (Haikou, China) e 2015 (Paris, França).

A SMRIF também destacou o fato de a PMSP ter sido convidada a enviar contribuições para a seção de “Áreas Metropolitanas” do IV Relatório Global sobre Democracia Local e Descentralização (GOLD) produzido pela CGLU. A SMRIF centralizou o contato, articulando internamente as contribuições com as áreas relacionadas ao tema. Dentre as experiências da PMSP citadas nesse relatório está o novo Plano Diretor Estratégico¹⁴¹ da cidade.

5.2.4 A constituição da Coordenação de Autoridades Locais da América Latina pela Unidade na Diversidade (CORDIAL)

A SMRIF também destacou por meio de documento cedido a essa pesquisa, o papel de São Paulo durante o processo de negociação de uma nova representação latino-americana na CGLU. Até então, a CGLU era representada na região apenas pela FLACMA (Federação Latinoamericana de Municípios, Cidades e Associações de Governos Locais). Contudo, durante o Diálogo Latinoamericano de Cidades, organizado pela Prefeitura de Bogotá em junho de 2015, as redes Mercocidades, Redcisur, Rede do Fórum de Autoridades Locais de Periferias por Metrópoles Solidárias (FALP), Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Asociación Chilena de Municipalidades, Asociación Colombiana de Ciudades Capitales e Associação Brasileira de Municípios (ABM) firmaram uma proposta à CGLU para que esta levasse em consideração a pluralidade de representações de governos locais da região (MERCOCIUDADES et al., 2015).

¹⁴⁰ Documento recebido por essa pesquisadora via e-mail, em resposta à solicitação para a SMRIF de informações a respeito do histórico da relação CGLU e PMSP (junho de 2018).

¹⁴¹ Para mais informações, ver nota de rodapé número 134 referente ao PDE.

Assim, essas redes juntas constituíram-se em um Grupo Aberto de Trabalho Permanente de Cidades e Governos Locais da América Latina (GATP), com o intuito de construir em parceria com o secretariado da CGLU uma nova forma de representação latino-americana da rede. O grupo apresentou sua proposta – assinada inclusive pela vice-prefeita Nádia Campeão - à CGLU durante o encontro do Bureau Executivo da rede realizado em Porto Alegre (2015).

Em continuidade às tratativas dessa nova representação latino-americana na CGLU, o GATP firmou, durante o Conselho Mundial da CGLU realizado em dezembro de 2015, em Paris, o “Compromisso de Prefeitos e Prefeitas da América Latina pela Unidade na Diversidade.” Mais uma vez, o acordo também foi endossado pela então vice-prefeita de São Paulo. Aqui cabe chamar a atenção para a participação internacional ativa da vice-prefeita, que, muitas vezes (conforme mencionado neste capítulo), foi quem representou a PMSP em eventos de alto nível e negociações internacionais. O Prefeito Fernando Haddad, por sua vez, demonstrou ter uma atuação internacional menos ativa ao longo da gestão (realizou poucas missões internacionais, por exemplo) o que de alguma forma, poderia trazer reflexos na própria estratégia política internacional da Prefeitura.

O referido compromisso, além de citar a atuação de redes já presentes no GATP, também engloba a União de Cidades Capitais Iberoamericanas (UCCI), a Aliança Euro-Latinoamericana de Cooperação entre Cidades (AL-LAs) e a Confederación de Asociaciones de Municipalidades de Centro America y Caribe (CAMCAYCA). O Compromisso ressalta a falta de articulação existente na região até aquele momento:

Sin embargo, hasta ahora estas redes y asociaciones no han trabajado juntas. Cada una ha seguido su propia agenda, representando sólo una parte del múltiple entramado de las realidades locales en la región. Por años, la diversidad ha sido sinónimo de dispersión, de atomización de esfuerzos y de falta de articulación. Esta falta de unidad ha debilitado la voz de las alcaldesas y alcaldes latinoamericanos frente al mundo y mermado su capacidad de incidir, no sólo en las agendas regionales que les afectan, sino en el escenario global.¹⁴² (GRUPO ABIERTO DE TRABAJO PERMANENTE DE CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES DA AMÉRICA LATINA, 2015, p.01).

O compromisso visava, então, a constituição de uma “nova organização latinoamericana de cidades e governos locais”. Em junho de 2016, em Assembleia da UCCI

¹⁴² Tradução livre: No entanto, até agora essas redes e associações não funcionaram juntas. Cada uma seguiu sua própria agenda, representando apenas uma parte da estrutura múltipla de realidades locais da região. Há anos a diversidade tem sido sinônimo de dispersão, atomização de esforços e falta de articulação. Esta desunião enfraqueceu a voz de prefeitas e prefeitos da América Latina para o mundo e minou a sua capacidade de influenciar não só nas agendas regionais que lhes dizem respeito, mas no palco global.

realizada em La Paz (Bolívia), o grupo criou a Coordenação de Autoridades Locais da América Latina pela Unidade na Diversidade (CORDIAL), um mecanismo informal de articulação e coordenação dos governos locais.

Durante a V Cúpula Mundial da CGLU que ocorreu em outubro do mesmo ano, em Bogotá, foi assinado também o “Acordo Latino-Americano da Unidade na Diversidade” - a reunião de assinatura do acordo não contou com a participação de autoridade política da PMSP, mas com representação de técnicos da SMRIF -, consolidando e endossando o compromisso com a CORDIAL:

[...] la hora ha llegado para que las distintas expresiones de asociacionismo y trabajo en red entre las Ciudades y Gobiernos Locales de la región se acerquen, coordinen y sumen sus esfuerzos en aras de una visión común: el compromiso de trabajar unidos en la diversidad por los ODS, por el derecho a la ciudad, por construcción de ciudadanía, por generación de instancias de empoderamiento del ciudadano, gobierno abierto, observatorios ciudadanos integrales y participación democrática que permita la construcción de ciudades inclusivas, culturalmente diversas y sustentables.¹⁴³ (COORDINACIÓN DE AUTORIDADES LOCALES DE AMÉRICA LATINA POR LA UNIDAD EN LA DIVERSIDAD, 2016, p.02).

Assim, já consta oficialmente na estrutura da CGLU a menção à CORDIAL como a representante dos governos locais latino-americanos, apesar de ainda ser considerado um mecanismo “informal” de representação e, assim, ser assistido pelo secretariado da FLACMA, pelo secretariado técnico permanente de Mercocidades e pelo secretariado mundial da CGLU.

5.3 A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo (2013-2016)

Em 2013, por primeira vez na administração pública municipal, foi instituída uma secretaria específica para direitos humanos, denominada Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Antes da criação da SMDHC já havia alguns mecanismos de promoção e defesa de direitos humanos em nível municipal, porém com uma abordagem diferente.

¹⁴³ Tradução livre: [...] chegou o momento para que as diversas expressões de parceria e de redes entre as Cidades e Governos Locais da região se aproximem, coordenem e somem os seus esforços para uma visão comum: o compromisso de trabalhar juntos na diversidade pelos ODS, pelo direito à cidade, pela construção da cidadania através da geração de instâncias de empoderamento dos cidadãos, de governo aberto, de observatórios cidadãos integrais e de participação democrática que permita a construção de cidades inclusivas, culturalmente diversificadas e sustentáveis.

A defesa dos direitos humanos é uma premissa presente na Lei Orgânica do Município de São Paulo em seu artigo 237: “É dever do Município de São Paulo apoiar e incentivar a defesa e a promoção dos Direitos Humanos, na forma das normas constitucionais, tratados e convenções internacionais” (SÃO PAULO (Município), 1990). A mesma lei orgânica prevê em seu artigo 238 a criação da Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH) como um órgão “normativo, deliberativo e fiscalizador, com estrutura colegiada, composto por representantes do poder público e da sociedade civil” com o intuito de definir mecanismos de implementação da política municipal de direitos humanos da cidade. A CMDH foi instituída pela lei municipal nº 13.292 de 2002, sendo vinculada ao Gabinete da então Prefeita Marta Suplicy. Além de fazer recomendações no que tange à proteção dos direitos humanos e produzir estudos sobre o tema, o órgão também teria como atribuição receber denúncias de violações (SÃO PAULO (Município), 2002).

Em 2005, já durante a gestão do prefeito José Serra, foi instituída a Secretaria Especial de Participação e Parceria (SEPP)¹⁴⁴, que tinha entre suas principais atribuições garantir a participação social e projetos que visassem a configuração de uma sociedade “mais justa”. Três anos mais tarde, em 2008, durante a gestão de Gilberto Kassab¹⁴⁵, a SEPP tornou-se Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP) por meio da lei municipal nº 14.667. Dentre as coordenações temáticas existentes nesse órgão destacavam-se: i. Coordenadoria de Assuntos da População Negra; ii. Coordenadoria da Mulher; iii. Coordenadoria do Idoso; iv. Coordenadoria de Assuntos da Diversidade Sexual; v. Coordenadoria de Convivência, Participação e Empreendedorismo Social vi. Coordenadoria da Juventude. Além disso, o Grande Conselho do Idoso; o Conselho Municipal de Políticas Públicas de Drogas e Álcool (Comuda) e o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (Cmdca) também estavam vinculados à secretaria (SÃO PAULO (Município), 2008).

Em 2009, durante a gestão de Gilberto Kassab, também foi instituído pelo Decreto nº 50.379 o cargo de Secretário Especial de Direitos Humanos¹⁴⁶, vinculado também ao

¹⁴⁴ A SEPP era prevista pelo decreto nº 45.683/05 e oficializada pelo decreto nº 45.712/05.

¹⁴⁵ Gilberto Kassab foi vice-prefeito de José Serra, que renunciou em 2006 para se tornar candidato ao Governo do Estado de São Paulo.

¹⁴⁶ Normalmente as secretarias especiais têm estruturas – tanto orçamentárias como de funcionários – muito pequenas e, em geral, estão diretamente conectadas ao Gabinete do Prefeito ou à Secretaria de Gestão ou de Governo. Em publicação no Diário Oficial no Município encontrou-se a seguinte referência: “Secretaria Especial de Direitos Humanos, que tem infra-estrutura e apoio administrativo prestados pela Secretaria de Governo Municipal”. (continuação da nota abaixo)

Gabinete do Prefeito e à Secretaria de Governo Municipal com o objetivo de assessorá-lo no que diz respeito à formulação de políticas e diretrizes de direitos humanos e coordenar a política municipal de direitos humanos da cidade (SÃO PAULO (Município), 2009). Segundo o relatório sobre o cumprimento do Plano de Metas da Gestão do Prefeito Kassab, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, teria sido responsável pela realização de três campanhas educativas sobre o “direito dos cidadãos”, abrangendo 700 pessoas (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2012).

Já na gestão do Prefeito Fernando Haddad, em janeiro de 2013, foi criada a SMDHC pelo decreto nº 53.685 que unificou as atribuições da então Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP), da própria Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH)¹⁴⁷ e do Secretário Especial de Direitos Humanos. O Decreto também indicava a criação da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres e da Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial, como órgãos então autônomos da SMDHC (SÃO PAULO (Município), 2013a).

Em maio do mesmo ano, a lei municipal nº 15.764 oficializou a criação da SMDHC, definindo suas atribuições e áreas (SÃO PAULO (Município), 2013b). Segundo a publicação “São Paulo para todos e para cada um: A política de Direitos Humanos na cidade de São Paulo entre 2013 e 2016”:

O surgimento da SMDHC teve como norte o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e as demandas detectadas em diálogos sociais temáticos. No entanto, desde logo inovou em seu desenho. Criou setores voltados a segmentos específicos, como migrantes e população em situação de rua; estruturou assessorias temáticas como a de políticas de drogas e trabalho decente; institucionalizou áreas voltadas a temas centrais, como educação em direitos humanos; não abdicou de temas tradicionais – como criança e adolescente e idosos –, nem de estruturas pré-existentes – como de políticas LGBT” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016a, p.06).

A estrutura da SMDHC seguia, em grande parte, o modelo do Governo Federal, então também liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo Bernardino, Diniz e Diniz:

Disponível em: <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/CertificadorWrapper.aspx?Ticket=28187147>. Acesso em 07 de setembro.

Como outro exemplo, durante a mesma gestão do Prefeito Kassab, foi criada a Secretaria Especial do Microempreendedor Social e segundo entrevista do referido prefeito à Folha de São Paulo “Será uma secretaria leve, sem cargos, não terá nenhum novo cargo na máquina pública, não terá custo adicional. Não precisará nem ter orçamento, porque ela estará vinculada à Secretaria de Gestão”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2411200913.htm>. Acesso em 03 de setembro de 2018.

¹⁴⁷ Instituída pela lei municipal nº 13.292 de 2002 e criada pelo artigo 238 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Essa divisão da SMDHC por público-alvo e espelhamento no governo federal no início da gestão explica-se pelo fato do Prefeito de São Paulo ter sido Ministro da Educação na atual gestão do governo federal, e, quando assumiu a administração municipal, trouxe parte da equipe de Brasília para compor sua equipe de gestão (BERNARDINO; DINIZ; DINIZ, 2013, p.28).

Assim, a SMDHC era constituída por 14 coordenações e assessorias especiais¹⁴⁸, responsáveis por diferentes temas: (i) políticas para crianças e adolescentes; (iii) políticas para idosos; (iv) educação em direitos humanos; (v) políticas para LGBT; (vi) políticas para migrantes; (vii) políticas para pessoas em situação de rua; (viii) direito à memória e à verdade; (ix) participação social; (x) direito à cidade; (xi) políticas sobre álcool e drogas; (xii) políticas de promoção do trabalho decente; (xiii) Centro Público de Direitos Humanos e Economia Solidária e (xiv) Balcão de Atendimento (ouvidoria de Direitos Humanos).

A atuação com pautas até então não abarcadas pela administração pública municipal – como direito à cidade, direito à memória e à verdade, educação em direitos humanos, etc - e a execução de projetos considerados inovadores mesmo que de temáticas já tradicionalmente abordadas - como o Programa De Braços Abertos¹⁴⁹ (drogas) e o Transcidadania¹⁵⁰ (LGBT) – foram o motor para que a política de direitos humanos implementada pela SMDHC começasse a ganhar a atenção internacional.

A atuação com o direito à cidade foi, sem dúvidas, uma dessas pautas *inovadoras* que mais ganhou visibilidade internacional justamente por todo o movimento de *advocacy* que vinha se consolidando durante o processo preparatório para a Habitat III, anteriormente abordado nesta dissertação.

5.3.1 A coordenação de promoção do direito à cidade

A Coordenação de Promoção do Direito à Cidade (CPDC) foi estabelecida posteriormente em relação à lei de criação da SMDHC¹⁵¹. A motivação para a estruturação

¹⁴⁸ Esse organograma operativo aqui listado não é inteiramente igual ao organograma indicado na lei de criação da SMDHC. Isso porque algumas áreas sofreram alteração ao longo da gestão.

¹⁴⁹ Para mais informações, ver nota número 136, referente ao Programa De Braços Abertos.

¹⁵⁰ O Programa Transcidadania foi uma iniciativa também intersecretarial, criada pela SMDHC, voltado para travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social da cidade de São Paulo. O programa consistia em uma bolsa concedida às/aos beneficiárias/os, bem como em frentes de formação profissional e de conclusão da educação básica.

¹⁵¹ Dessa forma, segundo Leblanc (2017, p.58), o cargo de coordenadora da CPDC é formalmente da “Coordenação de Diálogo Social da Coordenadoria de Participação Social e Gestão Estratégica”.

da coordenação se deu a partir das manifestações de junho de 2013¹⁵². Segundo Esther Leblanc:

[...] em setembro de 2013, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos de São Paulo criou a Coordenação de Promoção do Direito à Cidade como resposta institucional aos protestos de junho que clamavam por novas formas de participar, além das outras demandas. Em janeiro de 2014, foi realizado um encontro com a sociedade civil com fins de criar o Plano de Ocupação do Espaço Público pela Cidadania, instrumento base das ações da CPDC. (LEBLANC, 2017, p.57).

Leblanc ainda complementa dizendo que o Plano de Ocupação do Espaço Público pela Cidadania era guiado por três eixos principais: “o primeiro pensado para recomposição do mobiliário urbano e estruturas físicas na cidade; o segundo para estimular iniciativas da sociedade civil, e o terceiro com foco na participação social” (LEBLANC, 2017, p.58). O Plano “organiza uma política que fortalece a dimensão humana no espaço urbano da cidade e coloca a cidadania nas ruas na agenda municipal das políticas públicas” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014). A coordenação então tinha como eixo de atuação central a relação do poder público municipal com os movimentos da sociedade civil, como os coletivos urbanos.

Ainda sobre isso, Leblanc complementa ao destacar a importância simbólica de haver uma coordenação específica sobre essa temática:

De fato, a criação de um aparato institucional que carrega a expressão direito à cidade é simbólica para a sociedade civil, sobretudo para os coletivos urbanos mobilizados em São Paulo. Essa expressão “vem sendo incorporada nos discursos de múltiplos atores, como os acadêmicos, os coletivos urbanos, o governo local, a sociedade civil organizada, entre outros” (KRIEGER; LEBLANC, 2016, p.7). (LEBLANC, 2017, p.60).

Conforme mencionado, a existência de uma estrutura relativamente institucionalizada trabalhando especificamente com a pauta do direito à cidade chamou atenção internacional. A coordenação foi citada, por exemplo, em matéria do *The Guardian*, “Right to the City: Can this growing social movement win over city officials”¹⁵³:

São Paulo has a Right to the City Coordination, established as part of their relatively new Municipal Secretariat for Human Rights and Citizenship (SMDHC), which aims to create public policies for a more inclusive, participative city. This is perhaps

¹⁵² Em síntese, as manifestações de junho de 2013 atraíram atenção nacional e internacional já que foram consideradas como um dos maiores protestos de rua desde o impeachment de Fernando Collor, 20 anos antes. Os protestos começaram como uma reivindicação contra o aumento do valor das passagens de ônibus, de R\$ 3,00 para R\$ 3,20. Gradualmente o escopo dos protestos se expandiu, reunindo outras agendas de reivindicação (essa dissertação, contudo, não se propõe a analisar profundamente as motivações e desdobramentos desse período).

¹⁵³ Tradução livre: Direito à cidade: pode este crescente movimento social conquistar autoridades municipais.

unsurprising in Brazil, a country in which the City Statute law, passed in 2001, enshrines the right to the city in the form of a new legal-urban order to provide land access and equity in Brazil's large metropolitan centres. The law seeks to prioritise the social, rather than commercial, function of urban land.¹⁵⁴ (PERRY, 2016).

5.3.2 A Assessoria Internacional da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC)

Devido ao aumento de demandas internacionais da SMDHC, desde o início da gestão, estabeleceu-se a incumbência das pautas internacionais a uma assessoria ligada ao Gabinete da Secretária-Adjunta. Essa assessoria, exercida por um servidor, seria então, o ponto de contato da SMDHC para Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF) tratar os assuntos internacionais referentes a direitos humanos.

A figura dessa assessoria internacional não era, contudo, institucionalizada, ou seja, não constava nominalmente no organograma oficial da secretaria, sendo essa nomenclatura utilizada informalmente dentro da SMDHC, sendo de conhecimento interno das áreas e da própria SMRIF. Isso pode ser verificado pelo fato de existir uma seção sobre assuntos internacionais no website da SMDHC que informa que:

A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo conta com o apoio de uma assessoria específica para organizar, monitorar e assistir o gabinete do secretário, as coordenações e demais assessorias nos trabalhos relacionados a: participação em eventos e congressos internacionais; missões e viagens internacionais; **participação em redes internacionais de cidades**; articulação com organismos internacionais, consulados e embaixadas; recepção de delegações internacionais e monitoramento das principais questões internacionais relacionadas à temática dos direitos humanos. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015, grifo nosso).

A partir de 2014, a assessoria internacional passa a se vincular à Chefia de Gabinete da SMDHC. A atuação da assessoria começou a ganhar mais destaque concomitantemente ao aumento das demandas internacionais que a SMDHC começou a receber - muitas, inclusive, como um resultado da atuação da própria assessoria que passa a dar encaminhamento interno às solicitações internacionais. Ao mesmo tempo, por meio da assessoria, a SMDHC também passa a ter iniciativa e pró-atividade em sua atuação internacional organizando missões,

¹⁵⁴ Tradução livre: São Paulo tem uma Coordenadoria de Direito à Cidade, estabelecida como parte de sua relativamente nova Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), que visa criar políticas públicas para uma cidade mais inclusiva e participativa. Isso talvez não seja surpreendente no Brasil, um país em que a lei do Estatuto da Cidade, aprovada em 2001, consagra o direito à cidade na forma de uma nova ordem jurídico-urbana para fornecer acesso à terra e equidade nos grandes centros metropolitanos do Brasil. A lei procura priorizar a função social, e não comercial, da terra urbana.

participando de eventos internacionais e inclusive integrando áreas temáticas de direitos humanos das próprias redes de cidades, conforme ocorreu com a CGLU.

5.4 A atuação da PMSP na Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos da CGLU (2013-2016)

A PMSP consolidou sua articulação com a CISDPDH, sobretudo por meio da SMDHC. Aqui, mostra-se necessário relembrar que a SMRIF era oficialmente o órgão responsável pela cooperação da PMSP com as redes: realizava o pagamento das anuidades, tinha o canal de comunicação com a secretaria-geral da rede e fazia a articulação da participação política da prefeitura em eventos da CGLU. Mas, tendo em vista a existência de uma assessoria internacional na própria SMDHC, o contato com a CISDPDH ficou, em grande parte, concentrado na referida assessoria que também se articulava diretamente com a SMRIF.

Inicialmente, relembra-se que a vice-prefeita Nádia Campeão chegou a ser panelista na mesa “The right to the city: fighting against urban inequalities”¹⁵⁵, durante a 4ª Cúpula Mundial da CGLU, em Rabat (Marrocos), em 2013. O evento também contou com a participação de outras figuras políticas, com moderação da então vice-prefeita de Barcelona, Maite Fandos, e relatoria de Nelson Saule, do Instituto Polis. Segundo relatório do evento, em sua fala, a vice-prefeita fez menção aos protestos de junho de 2013: “she considered that the recent protests that took place in different cities of Brazil last June were very important to teach the authorities that society demands more ways to participate in the politics of the city”¹⁵⁶ (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2013d, p.04).

Em relação a isso, Campeão mencionou também o direito à cidade – a CPDC tinha acabado de ser criada na PMSP -, que segundo ela, seria um “direito coletivo, baseado na melhoria da qualidade de vida, do bem-estar coletivo e no acesso a serviços públicos de qualidade”. É possível então verificar que São Paulo vinha ganhando protagonismo internacional na temática do direito à cidade desde 2013, ainda o primeiro ano da gestão. Em relação a isso, importante aqui destacar que o próprio plano de ação da Plataforma Global pelo Direito à Cidade, já considerava também a cidade de São Paulo como um exemplo de

¹⁵⁵ Tradução livre: Direito à cidade: lutando contra desigualdades urbanas.

¹⁵⁶ Tradução livre: Ela considerou que os recentes protestos que ocorreram em junho passado, em diferentes cidades do Brasil, foram muito importantes para ensinar às autoridades que a sociedade exige mais formas de participação política na cidade.

governo local “comprometido com o direito à cidade” (GLOBAL PLATFORM FOR THE RIGHT TO THE CITY, 2014, p.09), ao lado de outras cidades como Gwangju (Coreia do Sul), Cidade do México e Viena (Áustria).

O primeiro contato da CISDPDH especificamente com a SMDHC se deu no Fórum de Autoridades Locais Periféricas (FALP), realizado em Canoas em junho de 2013, contando com a presença da então assessora internacional da SMDHC. De acordo com a segunda entrevistada da CLGU, em novembro de 2013, a representante da CISDPDH visitou a SMDHC e apresentou o trabalho da comissão para o então secretário Rogério Sottili, para a secretária-adjunta Larissa Beltramim, e para o coordenador de direito à cidade, William Nozaki.

A partir de então, estabeleceu-se um contato direto entre a CISDPDH e a SMDHC, inicialmente via a coordenação de direito à cidade da secretaria. Foi sugerido pela comissão que a cidade de São Paulo sediasse o segundo Seminário Internacional sobre o Direito à Cidade (dando sequência à primeira edição realizada em 2012, em Saint Denis). Segundo mesma entrevistada, São Paulo foi cotada como uma boa candidata a sediar o evento, pois já fazia uso explícito da narrativa do direito à cidade, algo que ainda não seria tão comum entre governos locais ao redor do mundo.

Esses seminários seriam relevantes, sobretudo para engajar atores sociais nas localidades em que eram organizados bem como para fortalecer o próprio *advocacy* pelo tema em um espaço de troca de experiências. Como foi visto ao longo do capítulo 3, a organização e participação em eventos internacionais seria uma das principais atividades da CISDPDH.

O contato com a CISDPDH foi se estreitando ao longo de 2014, concomitante à consolidação do papel da assessoria internacional da SMDHC que passou a se envolver na relação previamente estabelecida entre a comissão e a Coordenação de Direito à Cidade. 2015 foi então o ano da gestão com maior número de atividades de parceria entre a CGLU e a SMDHC.

Em abril do referido ano, Marília Jahnel, coordenadora da CPDC, participou do Seminário Internacional sobre Direito à Cidade na Cidade do México, co-organizado pela CGLU. Jahnel foi panelista na mesa “Direito à Cidade: construir e reconstruir o espaço público”, ao lado de representantes do Equador e México. A coordenadora apresentou as

iniciativas de São Paulo relacionadas ao direito à cidade, como o Plano de Ocupação do Espaço Público pela Cidadania, além do próprio PDE.

Em junho de 2015, foi realizada uma reunião de trabalho da CISDPDH, durante o Bureau Executivo da CGLU em Porto Alegre, que contou com a participação de assessora da SMRIF. Nessa reunião, a comissão sugeriu a divisão de suas atividades em grupos de trabalho temáticos: i. Direitos Humanos na Cidade; ii. Governança Democrática e Participação das Cidades; iii. Urbanização e uso sustentável do território e inclusão social e iv. Desenvolvimento econômico e inclusão social nas cidades.

Nessa ocasião, a comissão sugeriu que a PMSP, por meio da SMDHC, coordenasse o grupo de trabalho referente a “Direitos Humanos na Cidade”. A principal incumbência da SMDHC como coordenadora seria a de compilar “fichas de políticas públicas” de cidades-membro da comissão, em uma dinâmica similar à do Observatório Cidades Inclusivas. Além disso, os coordenadores dos grupos de trabalho também deveriam apoiar diretamente a secretaria técnica da CISDPDH. Essa proposta foi inicialmente aceita pela SMDHC, mas a estruturação da comissão em grupos de trabalho não parece ter dado continuidade.

Essa mobilização para uma atuação mais incisiva da SMDHC na comissão é complementada com a continuação das tratativas que a própria CISDPDH já vinha fazendo com a secretaria para que São Paulo organizasse um Seminário Internacional sobre Direito à Cidade, mencionado anteriormente. Nesse período, sugeriu-se que a organização desse evento poderia ser realizada com o apoio da contratação de um consultor da própria CGLU.

Contudo, segundo ofício nº 393 de agosto de 2015, enviado pela SMDHC à CISDPDH, a SMDHC declinou a sugestão de organização do Seminário na cidade de São Paulo, alegando dificuldades de ordem orçamentária e burocrática – sobretudo para viabilizar a contratação de um consultor. A partir de então, a relação com a CISDPDH se perpetuou, sobretudo, de forma majoritariamente pontual, por meio da participação da SMDHC em eventos apoiados ou organizados pela própria comissão.

Além da participação em eventos, destaca-se que a CISDPDH usava a política de direito à cidade da PMSP como um exemplo de boa prática. Magali Fricaudet, então coordenadora da CISDPDH, cita por diversas vezes a experiência de São Paulo durante evento paralelo que ocorreu no âmbito da 30ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em setembro de 2015. Em apresentação intitulada “The role of UCLG in the

international promotion of human rights in the city”, Fricaudet menciona a cidade de São Paulo como um exemplo de “Human Rights Mainstreaming”:

The city of São Paulo created, in 2013, the Secretariat for Human Rights and Citizenship. Transversal public policies have been adopted to deconstruct a longstanding culture of violence and violation of human rights. São Paulo is working on the promotion of rights of LGBT people, homeless people, children and youth, migrants, elder and other vulnerable sectors of society. Human rights education, the development of policies for a decent work as well as the promotion of the right to the memory and the truth are also examples of its efforts to build a more tolerant society. In contrast to previous repressive experiences with drug users, [h]arm reduction policies have been implemented and they already achieved significant positive results.¹⁵⁷(UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2015e).

Fricaudet cita a SMDHC uma vez mais como exemplo de direito à cidade na sessão “Legal Frameworks and Public Policies to develop the right to the city”¹⁵⁸:

The right to the city through stimulating the occupation of public spaces fosters the encounter of diversity and contributes to put into practice the City Statute, a landmark commitment that asserts the social function and democratic management of common areas of the city. It is important to note that these improvements take advantage of social participation as a method of administration by means, for example, of open dialogues and regular public hearings.¹⁵⁹ (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2015e).

Ainda em 2015, a SMDHC é convidada a participar do “Seminário Internacional sobre a Erradicação da Pobreza e pelo Direito à Cidade”, co-organizado pela CISDPDH e Prefeitura de Bogotá. O secretário da época, Eduardo Suplicy, foi panelista na mesa “Implementar los derechos desde lo local, acciones concretas”¹⁶⁰.

Já o ano de 2016 – conforme já abordado - foi centrado, sobretudo, na preparação para a Habitat III. A Coordenação de Promoção do Direito à Cidade, incentivada pela CISDPDH, participou do Encontro Temático sobre Espaços Públicos, evento preparatório

¹⁵⁷ Tradução livre: A cidade de São Paulo criou, em 2013, a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania. Foram adotadas políticas públicas transversais para desconstruir uma cultura de longa data de violência e violação dos direitos humanos. São Paulo está trabalhando na promoção dos direitos das pessoas LGBT, pessoas sem abrigo, crianças e jovens, migrantes, idosos e outros setores vulneráveis da sociedade. A educação em direitos humanos, o desenvolvimento de políticas para um trabalho decente, bem como a promoção do direito à memória e à verdade, também são exemplos de seus esforços para construir uma sociedade mais tolerante. Em contraste com experiências repressivas anteriores com usuários de drogas, políticas de redução de danos foram implementadas e já alcançaram resultados positivos significativos.

¹⁵⁸ Tradução livre: “Marcos Legais e Políticas Públicas para desenvolver o direito à cidade”.

¹⁵⁹ Tradução livre: O direito à cidade por meio do estímulo à ocupação dos espaços públicos promove o encontro da diversidade e contribui para colocar em prática o Estatuto da Cidade, um compromisso emblemático que afirma a função social e a gestão democrática das áreas comuns da cidade. É importante notar que essas melhorias aproveitam a participação social como método de gestão por meio, por exemplo, de diálogos abertos e audiências públicas regulares.

¹⁶⁰ Tradução livre: Implementar os direitos desde o local, ações concretas.

oficial da ONU-Habitat, realizado em Barcelona (Espanha). A conferência culminou em uma declaração que foi considerada para elaboração do conteúdo da Nova Agenda Urbana. O documento ressalta que a promoção de espaços públicos inclusivos, versáteis, bem distribuídos e integrados são fundamentais para que se garanta o direito à cidade – conceito esse também central no documento (NACIONES UNIDAS, 2016). Na ocasião, a SMDHC também realizou reunião com a CISDPDH.

A relação entre a CISDPDH e a SMDHC foi menos ativa nesse ano se comparado com o ano anterior. Isso porque, a despeito do encontro em Barcelona, a SMDHC não participou tão intensamente dos eventos internacionais que ocorreram ao longo de 2016, rumo à Habitat III, função que ficou centralizada na SMRIF dentro da PMSP.

5.4.1 PMSP e SMDHC na Habitat III

Cabe inicialmente destacar que em 2014 foi assinado um Memorando de Entendimento entre a PMSP – nesta ocasião, representada pelo próprio Prefeito Fernando Haddad – e o Escritório Regional para a América Latina e o Caribe do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat/ROLAC) – representado pelo seu diretor Elkin Velásquez. Entre os objetivos do documento, chama a atenção:

§8º Cooperar tecnicamente para a promoção ativa de São Paulo no processo da Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III);

§9º Facilitar a participação de São Paulo em futuros eventos regionais e internacionais promovidos e/ou apoiados pela ONU-Habitat;

[...]

§11º Promover a Nova Agenda Urbana e os princípios do urbanismo promovidos pela ONU-Habitat nos fóruns possíveis;

[...]

§14º Auxiliar na formação do posicionamento internacional de São Paulo. [...]

(PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO; ESCRITÓRIO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS, 2014, p.03)

Assim, verifica-se já a intenção e o interesse da PMSP em participar estreitamente do processo preparatório à Habitat, estabelecendo uma boa relação com a ONU-Habitat dois anos antes da Conferência. A ONU-Habitat também já vinha reconhecendo as boas práticas

da PMSP na pauta de desenvolvimento urbano, sobretudo no que diz respeito ao Plano Diretor Estratégico (PDE)^{161 162}. Em notícia de 2014, “ONU-Habitat elogia Plano Diretor de São Paulo e sugere projeto como exemplo ao mundo.”¹⁶³ O apoio da agência para com a PMSP no processo à Habitat é reafirmado: “Velasquez ofereceu o suporte do ONU-Habitat e convidou a capital paulista a sistematizar o plano [diretor estratégico] para que ele inspire a nova agenda de desenvolvimento pós-2015 (...) assim como as discussões da Habitat III(...)”.

Por iniciativa da própria SMRIF, a PMSP criou, a partir da Portaria 232 de 29 de junho de 2016, um Grupo de Trabalho Intersecretarial para a Habitat III que tinha entre outros objetivos, o de organizar e coordenar a estratégia de atuação da prefeitura na conferência. O grupo era composto, além de dois representantes da própria SMDHC - o então secretário municipal e uma pessoa escolhida como seu suplente¹⁶⁴, que no caso da SMDHC foi a então assessora internacional - e da SMRIF, também pela Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU); Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE) e Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016b).

Durante esse processo preparatório anterior à Conferência (além da reunião temática sobre espaços públicos que contou com a participação da SMDHC) a PMSP esteve presente nas seguintes ocasiões: i. Reunião Regional: América Latina e Caribe em Toluca, no México (abril/2016) – participação SMDU e SMRIF; ii. Primeira sessão da 2ª Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais que ocorreu no contexto das audiências informais com governos locais da ONU – participação da vice-prefeita Nádia Campeão (maio/2016) iii. Encontro da Sociedade Civil Brasileira rumo à Habitat III (organizado pelo Instituto Polis) – participação da SMDHC, por meio da CPDC.

¹⁶¹ Para mais informações, ver nota de rodapé número 134 sobre o Plano Diretor Estratégico (PDE).

¹⁶² Aqui cabe destacar que o Plano Diretor Estratégico foi um dos quatro ganhadores da “Convocatória Pública de Práticas Inspiradoras da Nova Agenda Urbana” da ONU-Habitat. O resultado foi divulgado em janeiro de 2017. Mais informações em <https://es.unhabitat.org/comite-de-evaluacion-de-la-convocatoria-publica-de-practicas-innovadoras-de-la-nueva-agenda-urbana-anuncia-ganadores/>. Acesso em 31 de julho de 2018.

¹⁶³ ONU-BRASIL. ONU-Habitat elogia Plano Diretor de São Paulo e sugere projeto como exemplo ao mundo. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-habitat-elogia-plano-diretor-de-sao-paulo-e-sugere-projeto-como-exemplo-ao-mundo/>. Acesso em 31 de julho de 2018.

¹⁶⁴ O grupo era composto por dois representantes de cada uma das secretarias citada, sendo que necessariamente uma delas deveria ser a secretária ou secretário municipal da pasta e mais uma pessoa suplente escolhida por ele.

Durante a Habitat III, que contou com delegação significativa da Prefeitura de São Paulo – secretários das pastas integrantes do Grupo de Trabalho Intersecretarial –, a SMDHC foi representada pelo então secretário Felipe de Paula e pela assessora internacional da pasta.

No âmbito da programação oficial da Conferência, a PMSP, por meio da SEHAB e em colaboração com a ONU-Habitat organizou o *networking event*¹⁶⁵ “Place Matters: affordable social housing at the centre of the cities”^{166 167} que contou com a participação do Secretário da pasta, João Whitaker. Além disso, a Secretária-Adjunta de SMDU, Tereza Herling, participou de outro *networking event* organizado pelo Ministério de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Equador, intitulado “Urban legislation in Latin America: The compared experiences of Brazil, Colombia and Ecuador.”¹⁶⁸ A PMSP também organizou o *side event* “The New Urban Agenda implementation experience. Public space planning and private use regulation: towards a city for each and everyone”¹⁶⁹ em parceria com Mercocidades e UNASUL.

Felipe de Paula (SMDHC) também foi convidado a participar da mesa “Participatory planning, social inclusion and rights to cities: how will cities contribute in implementation of the new global urban agenda”^{170 171} organizada pelo Observatório Internacional sobre Democracia Participativa (OIDP). Nessa ocasião, De Paula dividiu a mesa com Jean Pierre Elong Mbassi, Secretário Geral do CGLU-África e Magali Fricaudet, coordenadora da CISDPDH.

¹⁶⁵ A Habitat III contou com formatos distintos de mesas de discussão e eventos, onde destacam-se para os fins desta pesquisa i. *plenárias*: discussões apenas entre representantes de estados-nacionais e observadores convidados; ii. *side-events*: eventos de uma hora de duração, onde participantes podem compartilhar dados, conhecimentos e iniciativas; iii. *networking-events*: tem duração de duas horas onde participantes podem construir conhecimentos, fortalecer parcerias e redes através da partilha de ideias; iv. *special sessions*: sessões especiais de discussão sobre a implementação na NAU dos tópicos dos 22 Issue Papers temáticos; v. *exhibition*: espaço de exposição dos estados-membro, organizações e sociedade civil de inovações urbanas, realização de side-events e discussões informais.

¹⁶⁶ Mais informações sobre o *networking event*: <http://habitat3.org/the-conference/programme/all/place-matters-affordable-social-housing-at-the-centre-of-cities/>. Acesso em 31 de julho de 2018.

¹⁶⁷ Tradução livre: O lugar importa: habitação social acessível no centro das cidades.

¹⁶⁸ Tradução livre: Legislação urbana na América Latina: as experiências comparadas do Brasil, Colômbia e Equador.

¹⁶⁹ Mais informações sobre o *networking event*: <http://habitat3.org/the-conference/programme/all/urban-legislation-in-latin-america-the-compared-experiences-of-brazil-colombia-and-ecuador/>. Acesso em: 31 de julho de 2018.

¹⁷⁰ Mais informações sobre o *networking event*: <http://habitat3.org/the-conference/programme/all/participatory-planning-social-inclusion-and-rights-to-cities-how-will-cities-contribute-in-implementation-of-the-new-global-urban-agenda/>. Acesso em: 31 de julho de 2018.

¹⁷¹ Tradução livre: Planejamento participativo, inclusão social e direitos às cidades: como as cidades contribuirão na implementação da nova agenda urbana global.

A SMDHC ainda participou de programação no *stand* de Mercocidades no complexo de exposições da Conferência. Em ambas as ocasiões, De Paula apresentou as experiências de direitos humanos da prefeitura, sobretudo, aquelas referentes ao direito à cidade, política de drogas, participação, LGBT e migrantes.

Paralelamente à Habitat III, a SMRIF organizou em parceria com a UNASUL o evento “Cidades de Cidadania: O que são e como financiá-las” que contou com a participação de toda delegação da PMSP e representantes de Mercocidades.

Assim, percebe-se então que, durante a conferência, a PMSP interagiu pouco com as iniciativas da CGLU, centrando-se mais na articulação com organizações ou redes regionais sul-americanas como a UNASUL e Mercocidades. Contudo, previamente à Conferência, a CISDPDH chegou a fazer contato com a SMDHC, convidando a PMSP a participar de eventos e mesas organizadas diretamente ou com o apoio da comissão durante a Habitat III: i. um *networking event* intitulado “How will cities of tomorrow achieve their social inclusion and land rights goals?”^{172 173} no qual a CISDPDH chegou até a incluir a referência à PMSP no programa prévio do evento; ii. a CISDPDH conseguiria articular a participação de representantes da PMSP nas *special sessions* sobre habitação ou migração ou cidades inclusivas graças à sua parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH); iii. o Fórum de Alternativas Urbanas co-organizado pela CISDPDH e o laboratório Cite-FLACSO; iv. a própria Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais, na qual apenas poderiam participar altos representantes políticos.

No entanto, a PMSP não participou de nenhum dos eventos indicados pela CISDPDH. Em relação à Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais, a prefeitura também não pôde estar presente já que nem o prefeito ou a vice-prefeita foram a Quito.

5.5 Impactos e limitações

5.5.1 Na relação PMSP e CGLU

¹⁷² Mais informações sobre o *networking event*: <http://habitat3.org/the-conference/programme/all/how-will-cities-of-tomorrow-achieve-their-social-inclusion-and-land-rights-goals/>. Acesso em: 31 de julho de 2018.

¹⁷³ Tradução livre: Como as cidades de amanhã alcançarão suas metas de inclusão social e direitos fundiários?

Conforme se verificou durante as entrevistas, a participação da PMSP nas redes ocorreu de forma estratégica, a partir de um mapeamento realizado no início da gestão que levava em consideração o perfil das redes e da então nova gestão do município de São Paulo. A reaproximação da PMSP com a CGLU teve então seus impactos e fraquezas, tanto devido às próprias limitações da rede, como pela relação e atuação específica que a PMSP estabeleceu com a mesma.

Como foi verificado no capítulo 3, a CGLU se propõe a ser uma plataforma que articula os governos locais fortalecendo suas demandas e inserindo-os no debate internacional. Essa atuação, ela consegue desempenhar de forma significativa e foi por causa disso que a PMSP estrategicamente optou a participar da rede, motivadamente buscando objetivos concretos: dar protagonismo e voz internacional a São Paulo. Apesar da experiência de cooperação técnica descentralizada de São Paulo com Durban, que parece ter sido um caso mais pontual, é possível constatar a uma atuação mais política do que de cooperação técnica descentralizada da rede como um todo.

Assim, a CGLU teria então para São Paulo uma contribuição de maior relevância no âmbito da política internacional do que propriamente no impacto direto na política pública local em si. Em relação a isso, Stefani ressalta que o fato de São Paulo ser uma cidade de grande porte, de “alta capacidade de política pública” faz com que ela chegasse à rede com uma posição já formada e com capacidade de influenciar outras cidades – isso pôde ser de alguma forma confirmado no projeto de cooperação com Durban. Já cidades de médio e pequeno porte talvez conseguissem receber mais insumos da articulação em rede para implementação local, tendo assim um resultado mais direto e concreto na política pública.

É claro que uma articulação política internacional fortalecida dos governos locais pode ter influências consideradas positivas na política pública local, mesmo que de forma mais indireta, o que, por vezes pode ser algo difícil de mensurar. Stefani ressalta então que algumas pautas – como o próprio direito à cidade – podem ser reforçadas “internamente”, ou seja, seria possível usar a participação na rede para “auto-legitimar” as próprias políticas públicas. Ainda sobre os impactos, a segunda entrevistada da CGLU pondera que participação da cidade na rede permitiria a inserção de São Paulo em uma “comunidade” que compartilha experiências, conectando-a com o resto do mundo.

Calina, da SMRIF, ainda complementa ao dizer que a participação na rede pode auxiliar na sensibilização da imprensa a partir dessa “aprovação internacional” em relação às

políticas públicas levadas a cabo pela gestão municipal. Contudo, o impacto desse discurso também seria muito difícil de ser mensurado. Sobre isso, é possível dar o exemplo do próprio programa De Braços Abertos (já mencionado nesta pesquisa) que, apesar de uma aprovação sensivelmente baixa da imprensa local – que por vezes chegou a apelidá-lo de “Bolsa Crack”¹⁷⁴ - foi foco de boa crítica da Open Society Foundations – organização não-governamental internacional -, o que, de certa forma, contribuiu para uma mudança de percepção da mídia.¹⁷⁵

Contudo, esse impacto “positivo” poderia ser limitado ou comprometido pela forma como a PMSP escolheu atuar na CGLU ao longo da gestão. Conforme mencionado no capítulo 02 dessa dissertação, as cidades podem apreender resultados diferentes de sua participação nas redes, baseado em seu nível de engajamento.

Assim, em contraposição ao que se esperava a partir dos documentos citados no início desse capítulo, a PMSP não foi tão protagonista nas altas instâncias da rede. Anita Stefani concorda que a PMSP poderia ter se engajado mais com a CGLU, se candidatando, por exemplo, a sediar uma das Cúpulas – conforme inicialmente esperado e indicado pela própria prefeitura em 2013 - ou “assumindo” alguma das Comissões temáticas. Contudo, ela lembra que a burocracia envolvida nesse processo de maior contato da PMSP com a CGLU também desestimulava um pouco esse protagonismo maior da prefeitura.

Cabe aqui destacar a importância dessa percepção de pouco engajamento político de São Paulo na rede. Isso porque a PMSP tinha assento no Conselho Mundial e Bureau Executivo da CGLU (2013-2016), por meio da cadeira dedicada à rede Metropolis, o que poderia significar ou dar a oportunidade a uma participação política relevante. Contudo, apesar desse assento ser simbolicamente importante, parece que a PMSP não teve necessariamente uma participação política tão ativa nesses espaços. A PMSP teve, na verdade, uma participação mais destacada apenas na mobilização pela CORDIAL, ou seja, foi mais ativa na mobilização que ocorreu em um nível mais regional do que global.

¹⁷⁴ BLOG REINALDO AZEVEDO. Fernando Haddad e o “Bolsa Crack”: de “Braços Abertos” para o vício e o tráfico, agora estatizados”. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/fernando-haddad-e-o-bolsa-crack-de-bracos-abertos-para-o-vicio-e-o-trafico-agora-estatizados/>. Acesso em: 27 jul.2018.

¹⁷⁵ Exemplos de notícias veiculadas sobre o assunto.

FOLHA DE SÃO PAULO. 2 em 3 reduziram o uso de crack após passar em ação de Haddad, diz estudo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/08/1808800-2-em-3-reduziram-o-uso-de-crack-apos-passar-em-acao-de-haddad-diz-estudo.shtml>. Acesso em: 07 jul. 2018.

O GLOBO. Programa Social faz usuários reduzirem consumo de crack em São Paulo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/saude/programa-social-faz-usuarios-reduzirem-consumo-de-crack-em-sao-paulo-19506085>. Acesso em: 07 jul. 2018.

A ausência da liderança política que se esperava de São Paulo também foi lembrada por Nelson Saule no contexto da Habitat III. Segundo ele, a PMSP perdeu a oportunidade de ter se tornado uma referência de destaque internacional na Conferência já que, naquele período, São Paulo tinha uma das experiências de direito à cidade mais relevantes. Assim, ele enfatiza que a PMSP poderia ter tido uma atuação mais incisiva durante todo o processo da Conferência, ocupando um papel de liderança política como, ele indica, a Prefeita de Barcelona, Ada Colau, tem realizado atualmente.

Em relação a isso, então, pode-se então discutir três pontos que parecem ser relevantes quando se analisa a participação da PMSP na CGLU e consequentemente seus reflexos na Habitat III: i. a PMSP pode ter feito uma escolha estratégica ao longo da gestão de se concentrar mais na atuação política em redes latino-americanas, focando em consolidar sua liderança de forma mais regionalizada, como foi possível verificar em seu protagonismo em Mercocidades, sua parceria com a UNASUL durante a Habitat III ou sua mobilização pela CORDIAL; ii. o próprio perfil do prefeito Fernando Haddad, que tinha uma atuação mais discreta internacionalmente – o que era, por vezes, compensado pela participação da vice-prefeita Nádia Campeão - mas que pode ter trazido reflexos no próprio engajamento com a CGLU; iii. mais especificamente em relação à Habitat III, agrega-se o fato de que a Conferência ocorreu em ano eleitoral municipal, mais precisamente poucas semanas após o primeiro e único turno de eleições que não foram favoráveis à reeleição de Haddad. Assim, toda essa conjuntura também pode ter influenciado na forma de participação da PMSP no evento em si.

5.5.2 Na relação PMSP e CISDPDH

Em relação à participação da PMSP na comissão mais especificamente, conforme abordado anteriormente, os impactos seriam mais evidentes também no que diz respeito à visibilidade internacional. Conforme também já mencionado, São Paulo foi por vezes usada como cidade referência internacional na política de direito à cidade, por exemplo, mas como isso de fato conseguiu trazer resultados na política pública em si é algo difícil de mensurar.

A questão do engajamento da prefeitura em relação à CISDPDH também foi algo mencionado pelas entrevistadas da CGLU. Um dos pontos destacados pela primeira entrevistada foi que a PMSP (representada então na comissão pela SMDHC), não se

colocava como defensora dos direitos humanos no nível político – tanto dentro da própria CGLU, como no nível político internacional mais macro. Segundo ela, isso ocorria apenas no nível mais técnico.

Em relação a essa falta de engajamento político, a segunda entrevistada da CGLU complementa indicando parecer haver, nos primeiros anos da gestão, falta de conhecimento da própria SMDHC sobre os aportes que a participação na rede poderia trazer, o que de alguma forma justificaria sua falta de engajamento. Ela dizia ter a sensação de que inicialmente apenas a SMRIF teria mais claro o papel da CGLU, mas que, para aquela secretaria, a atuação na CISDPDH não seria tanto uma prioridade, e sim, a atuação na CGLU em um nível mais macro da rede, como no Bureau Executivo, por exemplo – conforme efetivamente ocorreu.

A primeira entrevistada da CGLU ainda lembra que essa liderança política esperada de São Paulo na área de direitos humanos da rede deveria ser acompanhada, inclusive, de aportes financeiros. Em relação a isso, ela dá como exemplo a Cidade do México e Gwangju (Coréia do Sul) que ajudaram a financiar a comissão – algo que São Paulo então nunca chegou a fazer. Ela também revela a frustração que teve pelo fato de São Paulo não ter sediado um dos Seminários de Direito à Cidade e por perceber então essa falta de relação entre a cidade e a “CGLU global”.

Assim, limitações encontradas na relação entre a SMDHC e a CISDPDH poderiam ser discutidas em torno de três pontos principais: i. as limitações da própria secretaria em atuar mais ativamente em questões internacionais, devido a, por exemplo, questões de ordem orçamentária e de staff, que poderiam garantir a organização de um evento internacional de direito à cidade conforme sugerido pela CISDPDH; ii. apesar de existir uma assessoria internacional - mesmo que informal - na SMDHC, a secretaria deveria seguir a estratégia internacional liderada pela SMRIF, que a direcionou a uma atuação mais ativa em outras instâncias; iii. ainda há a dificuldade interna de se visualizar os ganhos que poderiam advir da participação mais ativa em uma rede internacional como a CGLU, principalmente para uma área como direitos humanos (que geralmente conta com menos recursos e que também precisa fazer a disputa simbólica – e política - no nível local).

Finalmente, parece que justamente pelo caráter da rede, que atua predominantemente com articulação política, faria sentido que suas cidades-membro, sobretudo uma cidade de importância regional como São Paulo, participassem também de forma ativa no nível

político para conseguir se beneficiar de todo o potencial que a rede pode trazer nesse quesito. Parece também que a criação de uma secretaria de direitos humanos e de uma coordenação específica de direito à cidade – além é claro da política de desenvolvimento urbano da cidade considerada inovadora como um todo - gerou expectativas para que a PMSP fosse mais atuante na rede, que tem como mote o forte *advocacy* nessas temáticas. Contudo, como foi possível verificar, isso não ocorreu de forma plena.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo compreender se a cooperação descentralizada entre cidades via redes de articulação institucional traz impactos nas políticas públicas locais de direitos humanos. Para isso, foi analisado o caso específico da relação da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) com a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) durante a gestão 2013-2016. Conforme explicitado ao longo desta dissertação, a escolha por esse estudo de caso foi motivada pelo fato de a CGLU ser atualmente a maior e principal rede de cidades do mundo. São Paulo, em 2013, renova sua adesão à CGLU, ao mesmo tempo em que cria uma Secretaria Municipal específica para direitos humanos. Assim, buscou-se compreender se essa participação na CGLU poderia, de alguma forma, trazer impactos para a política pública de direitos humanos na cidade.

Primeiramente, é necessário destacar que, contrariamente ao que se esperava a partir da hipótese inicial, quando se estabeleceu o objeto de pesquisa, a CGLU, rede escolhida para este estudo, não atua de forma tão central na cooperação descentralizada em si. Ela se propõe a também ser uma rede de cooperação entre governos locais; contudo, o que foi possível observar pela análise dos materiais e entrevistas é que o grande foco da rede é a incidência política das cidades na arena internacional, o que é realizado, sobretudo, por meio de *advocacy*. Isso seria inclusive compatível com sua constituição como herdeira da IULA, um movimento municipalista histórico. Assim, o discurso da rede, seu grande valor agregado diferencial em relação a outras redes, seria o de justamente ser “a rede das redes” ou a “ONU das cidades”, títulos que ela mesma se atribui.

Ainda em relação a isso, a proximidade da CGLU com a Organização das Nações Unidas (ONU) também é algo a ser destacado e que reforça justamente esse caráter de atuação da rede. A CGLU vê como primordial a participação dos governos locais nas mesas de negociação da ONU e por isso concentra seus esforços em garantir sua incidência em processos e espaços “legítimos” de discussão da organização.

Assim, apesar de certa autonomia que as áreas temáticas da CGLU possuem estas acabam seguindo essa tendência de focar sua atuação na incidência internacional dos governos locais. Isso é percebido na própria Comissão de Inclusão Social, Democracia

Participativa e Direitos Humanos da rede, que, a despeito de ter algumas iniciativas que estimulem a cooperação descentralizada, como por exemplo, por meio do intercâmbio de boas práticas ou projetos de monitoramento pontuais, ela ainda concentra suas atividades essencialmente nas ações de *advocacy*, sobretudo na pauta do direito à cidade. Aqui então já deve ser apontada a dificuldade de se conseguir mensurar o impacto que essas ações de *advocacy* internacional podem gerar nas políticas públicas em si. Somam-se a isso as limitações de ordem orçamentária e de engajamento político das próprias cidades-membro na temática dos direitos humanos, que por si só, já é objeto de uma disputa simbólica permanente tanto dentro como fora da rede.

Quando se analisa o estudo de caso da cidade de São Paulo com a CGLU, resgata-se a questão do valor agregado da rede: dar voz às cidades na arena internacional. A participação da PMSP na CLGU foi estrategicamente retomada durante a gestão do prefeito Fernando Haddad por conta justamente dessa característica diferencial da rede. Contudo, conforme verificado ao longo da pesquisa, os resultados apreendidos na atuação em rede estão diretamente conectados ao modo como a cidade opta por participar da mesma. No caso de São Paulo, gerou-se certa expectativa de uma atuação política mais destacada na CGLU, devido, sobretudo, ao perfil da gestão Haddad de promover novas políticas públicas de desenvolvimento urbano e direitos humanos compatíveis com os focos temáticos da rede. Contudo, essas expectativas não foram alcançadas. A estratégia internacional das PMSP ao longo do mandato acabou centrando-se na escolha por um protagonismo mais regionalizado e em uma participação mais tímida na CGLU, tanto em suas instâncias políticas como temáticas.

Finalmente, em síntese, foi possível observar que os resultados da pesquisa foram contra intuitivos, não comprovando a hipótese inicialmente levantada. Esperava-se que a CGLU, por ser a principal rede de cidades do mundo, fosse também um polo de cooperação descentralizada na área de direitos humanos, que é uma temática central de sua atuação. É claro que a articulação e incidência internacionais promovidas pela rede trazem ganhos indiretos para as políticas públicas locais, seja como uma vitrine de boas práticas, seja como uma força legitimadora de pautas não tão bem aceitas localmente, como muitas vezes são os próprios direitos humanos. Contudo, é difícil mensurar como se dá esse impacto, algo que seria mais concreto caso houvesse iniciativas permanentes de cooperação e monitoramento de políticas públicas geridas pela rede. Assim, ainda é difícil observar com clareza como essa atuação via rede pode ser traduzida em políticas públicas concretas, o que poderia ser de um

grande ganho para as suas cidades-membro, fortalecendo a ideia de que as relações internacionais poderiam de fato ser um instrumento dos governos locais de apoio à gestão pública.

Assim, alguns questionamentos ainda permanecem a partir dos resultados dessa pesquisa. Talvez a própria visibilidade ou voz internacional já seja *suficiente* para os objetivos visados por uma cidade-membro ao se filiar a uma rede, e, nesse caso, a CGLU poderia ser um bom caminho para o sucesso desse objetivo. Como se verificou no caso da PMSP, a cooperação descentralizada nunca foi um objetivo motivador da participação da cidade na CGLU. Mais especificamente em relação à temática de direitos humanos, parece que a internacionalização, de alguma forma, seria de fato mais relevante para legitimar ações levadas a cabo localmente – fortalecendo a mencionada disputa simbólica - do que um caminho visando à cooperação descentralizada em si.

A participação em redes de cidades deve ser empreendida de maneira estratégica, visando objetivos claros. Assim como a PMSP fez no início da gestão Haddad, parece relevante que haja um planejamento para que essa adesão a redes seja compatível com as metas da cidade, com o perfil de seu gestor, com as capacidades estruturais e orçamentárias da administração local e com as principais políticas públicas locais. Ficou evidente por meio desta pesquisa que a CGLU é uma rede pertinente caso a cidade busque visibilidade internacional. Contudo, a mera participação em uma rede não gera benefícios automáticos as cidades se estas não se engajarem minimamente. No caso da CGLU isso fica ainda mais evidente, já que, por ser uma rede essencialmente política, ela também demanda, de certa forma, que seus membros estejam mais engajados politicamente.

Por fim, sabe-se que essa dissertação não conseguiria esgotar todo o tema da cooperação descentralizada em direitos humanos via rede. Esse é ainda um objeto de pesquisa muito específico, com poucos atores especialistas no tema e pouco material bibliográfico, especialmente em relação à CGLU em si. É necessário destacar aqui que esses apontamentos foram resultados obtidos a partir da análise de uma relação entre uma rede e uma cidade específicas e em uma temática também específica. Resultados diferentes poderiam ser colhidos com a alteração de qualquer um desses elementos, abrindo-se então caminho para possíveis futuras agendas de pesquisa. Uma possibilidade vislumbrada a partir desta pesquisa seria, por exemplo, o estudo de alguma rede em que o foco fosse de fato a cooperação técnica descentralizada – como parece ser o caso da rede Governos Locais para a Sustentabilidade

(ICLEI), por exemplo - para que fosse possível verificar se este tipo de cooperação consegue efetivamente produzir impactos na política pública local.

7 BIBLIOGRAFIA REFERIDA

ADAME, Esther Ponce. Historia y Actualidad de la Acción Exterior de los Gobiernos Locales. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, n. 1, p.10-43, 2011.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (Colombia). Secretaría Distrital de Integración Social. **The rights approach through the Bogotá Humana Development Plan: Towards a New Construction of the Public Sphere**. 2015. Disponível em: <https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Ing%20Monitoreo%20Pol%C3%ADticas%20Inclusi%C3%B3n%20Social-Bogot%C3%A1-Resumen%20ejecutivo%20%281%29_0_0.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

ALIANZA EUROLATINOAMERICANA DE COOPERACIÓN ENTRE CIUDADES. **Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades: Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción**, v. 02, 2014.

AMNESTY INTERNATIONAL NETHERLANDS. **The future of Human Rights in an Urban World: Exploring Opportunities, Threats and Challenges**, 2014.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE CIUDADES EDUCADORAS. **Boletín Informativo**, 19ed, 2014. Disponível em: <http://www.edcities.org/wp-content/uploads/2014/09/Boletin_AICE_19_ESP-web.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE CIUDADES EDUCADORAS. **La convivência en las ciudades**. Cuaderno de Debate, n.4, 2016. Disponível em: <<http://www.edcities.org/wp-content/uploads/2017/03/Cuaderno-N%C2%BA-4-FINAL.compressed.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

BARNETT, Clive; PARNELL, Susan. Ideas, Implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban agenda. **Environment & Urbanization**, v. 28(1), p.87-98, 2016.

BIRCH, Eugenie L. A Midterm Report: Will Habitat III Make a Difference to the World's Urban Development?. **Journal of the American Planning Association**, v. 82, n.4, p.398-411, 2016.

BORJA, Jordi. **Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos: Claves para Interpretar las Contradicciones de la Ciudad Actual**. 2012. 534f. Tese (Doutorado em Sociedade, Cultura

e Territorio) - Faculdade de Geografia e Historia da Universidad de Barcelona, Barcelona, 2012.

BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. **El espacio público: ciudad y ciudadanía**. Ed. Electa, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 08 set. 2018.

CANO, Javier Sánchez. Redes de gobiernos locales y una nueva agenda mundial: una perspectiva multinivel. **Cahiers de la coopération décentralisée**, n.5, 2015.

CAPELLO, Roberta. The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities. **Urban Studies**, v. 37, n.11, p. 1925-1945, 2000.

CARDARELLO, Antonio; RODRIGUEZ, Jorge. Las Redes de Ciudad como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. In: **Observatorio de Cooperación Descentralizada**, Anuario 2, 2006.

CARTA Mundial pelo Direito à Cidade. **Instituto Polis**, 12 jun. 2006. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/carta-mundial-pelo-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 08 set. 2018.

CASTELLS, Manuel. Local and Global: Cities in the Network Society. **Tijdschriftvoor Economische en Sociale Geografie**, v. 93, n. 5, p. 548–558, 2002.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As Cidades como Atores Políticos. **Novos Estudos**, v. 45, p. 152–166, 1996.

CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. Co-creando el futuro urbano: la agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios. **Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local (GOLD IV)**, 2017.

CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. **Cohesión Social y Diálogo Intercultural e Interreligioso: El rol de los gobiernos locales en las políticas públicas de inclusión social de los migrantes.** 2016. Disponível em: <https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/20_social_cohesion_and_dialogue_lisboa_june2016_esp_0.pdf>.

Acesso em: 08 set. 2018.

CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos. **El derecho a la ciudad: avanzar la visión de ciudades pensadas y realizadas por sus habitantes.** [2018a]. Disponível em: <<https://www.uclg-cisd.org/es/actividades/derecho-a-la-ciudad>>. Acesso em: 08 set. 2018.

CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos. **El derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Urbana Mundial.** [2018b]. Disponível em: <<https://www.uclg-cisd.org/es/actividades/el-derecho-la-ciudad/H%C3%A1bitat-III/nueva-agenda-urbana>>.

Acesso em: 08 set. 2018.

COHEN, Michael A. Habitat II: A Critical Assessment. **Environmental Impact Assessment Review**, n. 16, p.429-433, 1996.

COLOMBIA. **Ley 388 de 1997.** 24 jul. 1997. Disponível em: <[http://www.catastrolatino.org/documentos/foros_tematicos_IGAC/foro%20I/legislacion/adjuntos%20colombia/ley388de1997\[1\].pdf](http://www.catastrolatino.org/documentos/foros_tematicos_IGAC/foro%20I/legislacion/adjuntos%20colombia/ley388de1997[1].pdf)>. Acesso em: 09 set. 2018.

COLUMBIA LAW SCHOOL, HUMAN RIGHTS INSTITUTE. **Bringing Human Rights Home: How State and Local Government Can Use Human Rights to Advance Local Policy,** 2012. Disponível em: <<https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/Bringing%20Human%20Rights%20Home.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

COORDINACIÓN DE AUTORIDADES LOCALES DE AMÉRICA LATINA POR LA UNIDAD EN LA DIVERSIDAD. **Acuerdo Latinoamericano de unidad en la Diversidad.** 14 oct. 2016. Disponível em: <http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ConveniosAcuerdos/Acuerdo_latinoamericano_oct2016_Bogota.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

CORELLA, Beatriz S. Guía para la Acción Exterior de los Gobiernos Locales y la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina: Elementos para la Construcción de una política pública local de cooperación descentralizada. **Diputación de Barcelona**, 2008.

DALLARI, P. B. A. Atualidade do Direito Internacional: Configurando a realidade internacional, 2013.

DALLARI, P. B. A. Prefácio. In: SALA, José B. (Org.). **O município e as relações internacionais: aspectos jurídicos**. EDUC, São Paulo, 2009.

DAVIS, Martha F. Design Challenges for Human Rights Cities. **Columbia Human Rights Law Review**, v.49, p.27- 66, 2017.

DEFRANCE, Corine. Les jumelages franco-allemands. Aspect d'une coopération transnationale, Vingtième Siècle. **Revue d'histoire**, n. 99, p. 189-201, 2008/9.

DINIZ, Carolina T.; BERNARDINO, Gustavo; DINIZ, Newton Vagner. **Direitos Humanos e Participação Social: Desafios para a Gestão Transversal de Políticas Públicas**. 2013. 113f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. 2013.

DOGLIANI, Patrizia. European Municipalism in the First Half of the Twentieth Century: The Socialist Network. In: **Contemporary European History**, v. 11, n. 04, p. 573-596, 2002.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: The role of subnational units**. Clarendon Press Oxford, 1990, p.1-33.

ECUADOR. **Constitución del Ecuador**. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaodoEquador.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2018.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **São Paulo: o mito da cidade-global**. 2003. 336f. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2003.

FRUG, Gerald E., BARRON, David J. International Local Government Law. 38 **The Urban Lawyer**, 1, 2006.

GARESCHE, Eugène D. Zapata. Las alianzas de ciudades y gobiernos locales como germen de un mundo nuevo. **Revista Mexicana de Política Exterior**, n.104, p. 69-79, 2015.

_____. Manual Práctico para Internacionalizar la Ciudad: Guía para la Acción Exterior de los Gobiernos Locales y la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina. **Diputación de Barcelona**, v. 1, 2007.

GARESCHE, Eugène; ZICCARDI, Alicia. La ciudad: Actor Protagonico en un Mundo Global. In: **Ciudad de México. Ciudad Global: Acciones Locales, Compromiso Internacional**, p.21-38, 2011.

GLOBAL PLATFORM FOR THE RIGHT TO THE CITY. **Agenda and Action Plan Proposal – Organization and Mobilization**. 2014. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/publicacoes/?lang=pt>>. Acesso em: 09 set. 2018.

GLOBAL PLATFORM FOR THE RIGHT TO THE CITY. **Comments on Habitat III Policy Paper Frameworks**. 2016. Disponível em: <<https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/GPR2C%20on%20PPFs%2024%20Feb%202016.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

GOTTDIENER, Mark; HUTCHISON, Ray. **The New Urban Sociology**. 4. ed. Westview Press, 2011.

GLOBAL TASK FORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS FOR POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA TOWARDS HABITAT III. **Analysis of the Habitat III Framework Document: Policy Unit 1- The Right to the City and Cities for All**. 2015. Disponível em: <<https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Comments%20PU%201-%20right%20city.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

GLOBAL TASK FORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS FOR POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA TOWARDS HABITAT III. **Global Taskforce: Initial Recommendations Habitat III PrepCom I**. 2014. Disponível em: < <https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/PrepCom%201.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

GLOBAL TASK FORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS FOR POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA TOWARDS HABITAT III. **Our Habitat III Achievements.** 2016. Disponível em: <https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/2017-06/bfe783_63223e53de9c4cf6a8ff7967c1d489ba_1.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

GRIGOLO, Michele. Local Governments and Human Rights: Some Critical Reflections. **Columbia Human Rights Law Review**, v.49, p.67-98, 2017.

GRUPO ABIERTO DE TRABAJO PERMANENTE DE CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES DA AMÉRICA LATINA. **Compromiso de las alcaldesas y alcaldes de América Latina por la Unidad en la Diversidad.** 3 dic. 2015. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/Compromiso%20AMLA_T_Paris.PDF>. Acesso em: 08 set. 2018.

HABITAT III SECRETARIAT; INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Habitat Bulletin. V. 231, n.2, 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/enbplus231num2e.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2018.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana.** 1.ed. Editora Martins Fontes, 2014.

_____. **Villes Rebelles: Du droit à la ville à la révolution urbaine.** Buchet/Chastel, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Classificação e Caracterização dos Espaços Rurais e Urbanos do Brasil: Uma primeira aproximação. **Estudos e Pesquisas**, n.11, 2017.

KAHLO, F., FUENTES, C. & LOWE, S. **El diario de Frida Kahlo: un íntimo autorretrato.** México Nueva York: La Vaca Independiente Harry N. Abrams, 2001.

LEBLANC, Esther Madeleine. **A Prefeitura Municipal de São Paulo e os Coletivos Urbanos : a construção de interfaces socioestatais.** 2017. 92f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

LENCIONI, Sandra. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. **Espaço e Tempo**, São Paulo, n.24, p.109-123, 2008.

MERCOCIDADES. **Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades do Período 2015-2016**. 2016. Disponível em: <http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/Informe_2015_16_port.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

MERCOCIDADES et al. **Propuesta de Mercociudades, Redcisur, Red del Foro de Autoridades Locales de Periferias por Metrópolis Solidarias, Frente Nacional de Prefeitos, Asociación Chilena de Municipalidades, Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y Asociación Brasileira de Municípios – ABM ante CGLU**. 10 jun. 2015. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/Propuesta%20redes%20de%20ciudades_CGLU.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

METROPOLIS. **Report 2014: Mentoring on upgrading informal settlements**. Municipal Institute of Learning, 2014. Disponível em: <https://www.metropolis.org/sites/default/files/durban_initiative-final-web.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

MUMFORD, Lewis. **The city in history: its origins, its transformations and its prospects**. Harcourt Brace Jovanovich Inc. 1961.

NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). **A/CONF.226/PC.3/11**. 3 jun. 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/Barcelona-Declaration-S.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2018.

OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA. **Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina**, 2007.

_____. **Hacia La Horizontalidad y Descentralización de las Relaciones Internacionales. Colección de Estudios de Investigación**, n. 8, 2014.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, A. J. Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência de São Paulo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, p. 1–24, 2007.

OOMEN, Barbara; BAUMGÄRTEL, Moritz. Human Rights Cities. **The Sage Handbook of Human Rights**, 2014, p. 709-729.

OOMEN, Barbara; DAVIS, Martha F; GRIGOLO, Michele (Org.). **Global Urban Justice: The rise of Human Rights Cities**. Cambridge University Press, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o Meio Ambiente**. [2018]. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 09 set. 2018.

PARADIPLOMACIA.ORG. **Entrevista com Leonardo Barchini - Secretário de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura de São Paulo**. 2014. Disponível em: <<http://www.paradiplomacia.org/noticias.php?lang=sp&seccion=4¬a=139>>. Acesso em: 08 set. 2018.

PARNELL, Susan. Defining a Global Urban Development Agenda. **World Development**, v. 78, p. 529-540, 2016.

PERRY, Francesca. Right to the City: Can this growing social movement win over city officials. **The Guardian**, Barcelona, 19 apr. 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/2016/apr/19/right-city-social-movement-transforming-urban-space?CMP=share_btn_tw>. Acesso em: 09 set. 2018.

PLATAFORMA GLOBAL PELO DIREITO À CIDADE. **O que é?** [2018]. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/o-evento/?lang=pt>>. Acesso em: 08 set. 2018.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. **A atuação internacional dos governos locais via rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10**. 2009. 236f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2009.

_____. As cidades como atores nas Relações Internacionais: A atuação via Rede. In: I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Gabinete do Prefeito. **Ofício 70/2013**. 22 abr. 2013. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Metas Concluídas**. 2012. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/RelatorioSemenal_MetasConcluidas.pdf>. Acesso em: 09 set. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Portaria nº 232 de 29 de junho de 2016**. 2016b. Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/CertificadorWrapper.aspx?Ticket=28192707>>. Acesso em: 09 set. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. **A Assessoria**. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/assuntos_internacionais/assessoria/index.php>. Acesso em: 09 set. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. **Plano de Ocupação do Espaço Público pela Cidadania**. 2014. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Apresentacao_Comunicacao.pdf>. Acesso em: 09 set. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. **São Paulo para todos e para cada um: A política de Direitos Humanos na cidade de São Paulo entre 2013 e 2016**. 2016a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO; ESCRITÓRIO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. **Memorando de Entendimento**. 2014. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/Acordos/Memorando_Entendimento_ONUHabitat_ROLAC.pdf>. Acesso em: 09 set. 2018.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. **Estado de las ciudades de América Latina y Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana.** 2012.

RODRIGUES, Gilberto. **Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada: Um estudo sobre o Caso Brasileiro.** Estudo encomendado pela Frente Nacional de Prefeitos, 2011. Disponível em: <https://paradiplomacia.org/upload/.../f47047c64dd80128160307fc8dbe0d29doc-fnp.pdf>.

Acesso em: 08 set. 2018.

_____. Relações Internacionais Federativas do Brasil. **Revista Dados**, v. 51, n.4, p. 1015-1034, 2008.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade?** 3. ed. Editora Brasiliense, 1994.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 50.379 de 14 de janeiro de 2009.** Fixa as incumbências do Secretário Especial de Direitos Humanos. 2009. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=14012009D%20503790000. Acesso em: 09 set. 2018.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 53.685 de 01 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. 2013a. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02012013D%20536850000. Acesso em: 09 set. 2018.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 13.165 de 05 de julho de 2001.** Cria a Secretaria Municipal de Relações Internacionais – SMRI e dá outras providências. 2001. Disponível em: <https://cm-sao-paulo.jusbrasil.com.br/legislacao/814736/lei-13165-01>. Acesso em: 09 set. 2018.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 13.292 de 14 de janeiro de 2002.** Institui, no Município de São Paulo, a Comissão Municipal de Direitos Humanos, criada pelo artigo 238 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e dá outras providências. 2002. Disponível em: <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-13292>. Acesso em: 09 set. 2018.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 14.667 de 14 de janeiro de 2008**. Cria a Secretaria de Participação e Parceria – SMPP, bem como dispõe sobre seu quadro de cargos de provimento em comissão. 2008. Disponível em: <<https://cm-sao-paulo.jusbrasil.com.br/legislacao/710118/lei-14667-08>>. Acesso em: 09 set. 2018.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 15.764 de 27 de maio de 2013**. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. 2013b. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000>. Acesso em: 09 set. 2018.

SÃO PAULO (Município). **Lei Orgânica do Município de São Paulo de 04 de abril de 1990**. 1990. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

SASSEN, Saskia. Local actors in Global Politics. **Current Sociology**, v.54, n.4, 2004.

_____. Why cities matter. In : **Cities. Architecture and Society**. Exhibition catalogue of the 10th Architecture Biennale Venice, Venice, p. 26-51, 2006.

SAULE, Nelson. O Direito à Cidade como Centro da Nova Agenda Urbana. In : INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim regional, urbano e ambiental**. n.15, 2016. p.73-78. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7085/1/BRU_n15.pdf>. Acesso em: 09 set. 2018.

SAUNIER, Pierre-Yves; PAYRE, Renaud. Municipalités de tous pays, unissez vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940). **Amministrare**, XXX (1-2), p.217-239, 1998.

SCHIAVO, Ester; GELFUSO, Alejandro; VERA, Paula. El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v.19, n.38, p.299-312, 2017.

STRASSMANN, Paul W. Avoiding Conflict and Bold Inquiry - A Recapitulation of Habitat II. **Urban Studies**, v. 34, n. 10, p.1729-1738. 1997.

TANSEY, Oisín. Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. **PS: Political Science & Politics**, v. 40, n.4, p.765-772, 2007.

TAVARES, Rodrigo. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. In: MARCOVITCH, Jaques; DALLARI, Pedro (Org.). **Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil**. Instituto de Relações Internacionais, 2014.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **2013 Annual Report: Centenary Edition**. 2013b. Disponível em: <https://www.uclg.org/sites/default/files/annual_report_2013.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **2014 Annual Report**. 2014a. Disponível em: <https://www.uclg.org/sites/default/files/uclg_annual_report_2014_0.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **2015 Annual Report: United Cities: The power of a world organization, The Diversity of local action**. 2015a. Disponível em: <https://www.uclg.org/sites/default/files/uclg_annual_report_2015_0.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **2016 Annual Report: Renewed Leadership committed to sustainability, equality and justice**. 2016a. Disponível em: <https://www.uclg.org/sites/default/files/annual_report_2016.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **2017 Annual Report: Supporting Local and Regional Governments to drive the implementation of the Global Agendas**. 2017. Disponível em: <https://www.uclg.org/sites/default/files/annual_report_uclg_2017_0.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **Centenary of the International Municipal Movement**. Rabat, 2013a.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **Report of the Parallel Session – The Right to the City: fighting against urban inequalities**. 2013d. Disponível em: <<https://www.uclg->

[cisdp.org/sites/default/files/Final%20Report Parallel%20Session CISDP EN.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Final%20Report%20Parallel%20Session%20CISDP%20EN.pdf)>. Acesso em: 09 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. **Activities Report 2011-2013**. 2013c. Disponível em: <https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP_Activities%20Report_2011-2013.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. **Activities Report 2014**. 2014b. Disponível em: <<https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Activities%20Report.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. **Activities Report 2015**. 2015c. Disponível em: <https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Activities%20Report_EN.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. **Activity Report 2016**. 2016b. Disponível em: <<https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Activity%20Report.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. **Cities for life and the right to the city: lines for the new agenda of Habitat III**. 2014c. Disponível em: <<https://www.uclg-cisdp.org/en/news/latest-news/cities-life-and-right-city-lines-new-agenda-habitat-iii>>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. **Financial Report 2015**. 2015b. Disponível em: <<https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Final%20Financial%20Report%20CISDP%202015%20%281%29.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. **Habitat III: Issue Paper on Inclusive Cities - Comments and Recommendations**. 2015d. Disponível em: <https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/EN_Habitat%20III%20comments%20CISDPDH_1.pdf>. Acesso em: 08 de set.2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. **Human Rights Cities: local governments promoting and defending human rights in the city**. [2018b]. Disponível em: <https://www.uclg-cisd.org/en/activities/human-rights-cities>. Acesso em: 8 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. **New Urban Agenda zero draft's analysis and comments**. 2016c. Disponível em: < https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Analyse%200%20draft_EN.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. **Report from the Committee on Social Inclusion and Participatory Democracy (CSIPD)**. 2007. Disponível em: <https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/EN_308_informe_cisd_en.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. **The role of UCLG in the international promotion of human rights in the city**. 2015e. Disponível em: <<https://slideplayer.com/slide/7433232/>>. Acesso em: 09 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **Strategic Priorities 2010-2016**. 2010. Disponível em: <https://www.uclg.org/sites/default/files/prio_estrategicas_ingles_1.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **The Constitution of the World Organisation of United Cities and Local Governments**. 2004. Disponível em: https://www.uclg.org/sites/default/files/eng_constitution_2013_.pdf. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **Who are we?** [2018a]. Disponível em: <https://www.uclg.org/sites/default/files/uclg_who_we_are_0.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED NATIONS. General Assembly Resolutions. 8th (2000). **A/55/L.2**. 8 sep. 2000. Disponível em: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.

UNITED NATIONS. General Assembly Resolutions. 28th (1973). **A/RES/28/3128**. 12 dec. 1973. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a28r3128.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.

UNITED NATIONS. General Assembly Resolutions. 47th (1992). **A/RES/47/180**. 22 dec. 1992. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a47r180.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.

UNITED NATIONS. General Assembly Resolutions. 58th (2004). **A/58/817**. 11 jun. 2004. Disponível em: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/09916F545454357BC1256F5C005D4352/\\$file/A-58-817.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/09916F545454357BC1256F5C005D4352/$file/A-58-817.pdf). Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED NATIONS. High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. **A New Global Partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development**. 2013. Disponível em: https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/files/HLP_P2015_Report.pdf. Acesso em: 09 set. 2018.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee. General Assembly Resolutions. 13th (2015). **A/HRC/30/49**. 07 ago. 2015. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/HRC/30/49>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED NATIONS. Sustainable Development Goals. Goal 11: Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable. [2018b]. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/page/3/>. Acesso em: 09 set. 2018.

UNITED NATIONS. Sustainable Development Solutions Network. **Why the world needs an urban SDG?** 2014a. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5448revi.pdf>. Acesso em: 09 set. 2018.

UNITED NATIONS. United Nations Conference on Human Settlements (Habitat I). **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. 1976. Disponível em: <<https://unhabitat.org/the-vancouver-declaration-on-human-settlements-from-the-report-of-habitat-united-nations-conference-on-human-settlements-vancouver-canada-31-may-to-11-june-1976/>>. Acesso em: 09 set. 2018.

UNITED NATIONS. United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). **A/CONF.165/14**. 07 ago. 1996. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED NATIONS. United Nations Development Group. **Localizing the Post-2015 Development Agenda**. 2014b. Disponível em: <<http://localizingthesdgs.org/library/37/Dialogues-on-Localizing-the-Post-2015-Development-Agenda.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2018.

UNITED NATIONS. United Nations Statistics Division. **Population Density and Urbanization**. [2018a]. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/densurb/densurbmethods.htm>>. Acesso em: 09 set. 2018.

UNITED NATIONS. United Nations Human Settlements Program. **Human Rights**. [2018c]. Disponível em: <<https://unhabitat.org/urban-themes/human-rights/>>. Acesso em: 09 set. 2018.

UNITED NATIONS. United Nations Human Settlements Program. **UN-Habitat and UCLG**. [2018d]. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=367&cid=783>>. Acesso em: 08 set. 2018.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAM; UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **Agreement of cooperation between The United Nation Human Settlements Program and United Cities and Local Governments**. 2004. Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/783_31116_uclg_cooperation.pdf>. Acesso em: 08 set. 2018.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais: Estados e Municípios Brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, p.127-139, 2006.

VION, Antoine. L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956): mobilisations pour un droit. **Revue française de science politique**, v. 53, p. 559-582, 2003/4.

VITAL, Graziela C. **A institucionalização das relações externas subnacionais: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto**. 2016. 232p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. São Paulo no Contexto da Globalização. **Lua Nova**, n. 69, p. 173-203, 2006.

WOIMANT, Cyrielle. **Les jumelages franco-allemands à l'exemple de Lille, Cologne & Erfurt: Evolution, Relève générationnelle, Perspectives**. 2013. 131p. Mémoire (Master d'Études Franco-Allemandes en Communication et Coopération Transfrontalières) – Universitat des Saarlandes, Université de Lorraine, Université du Luxembourg, 2013.