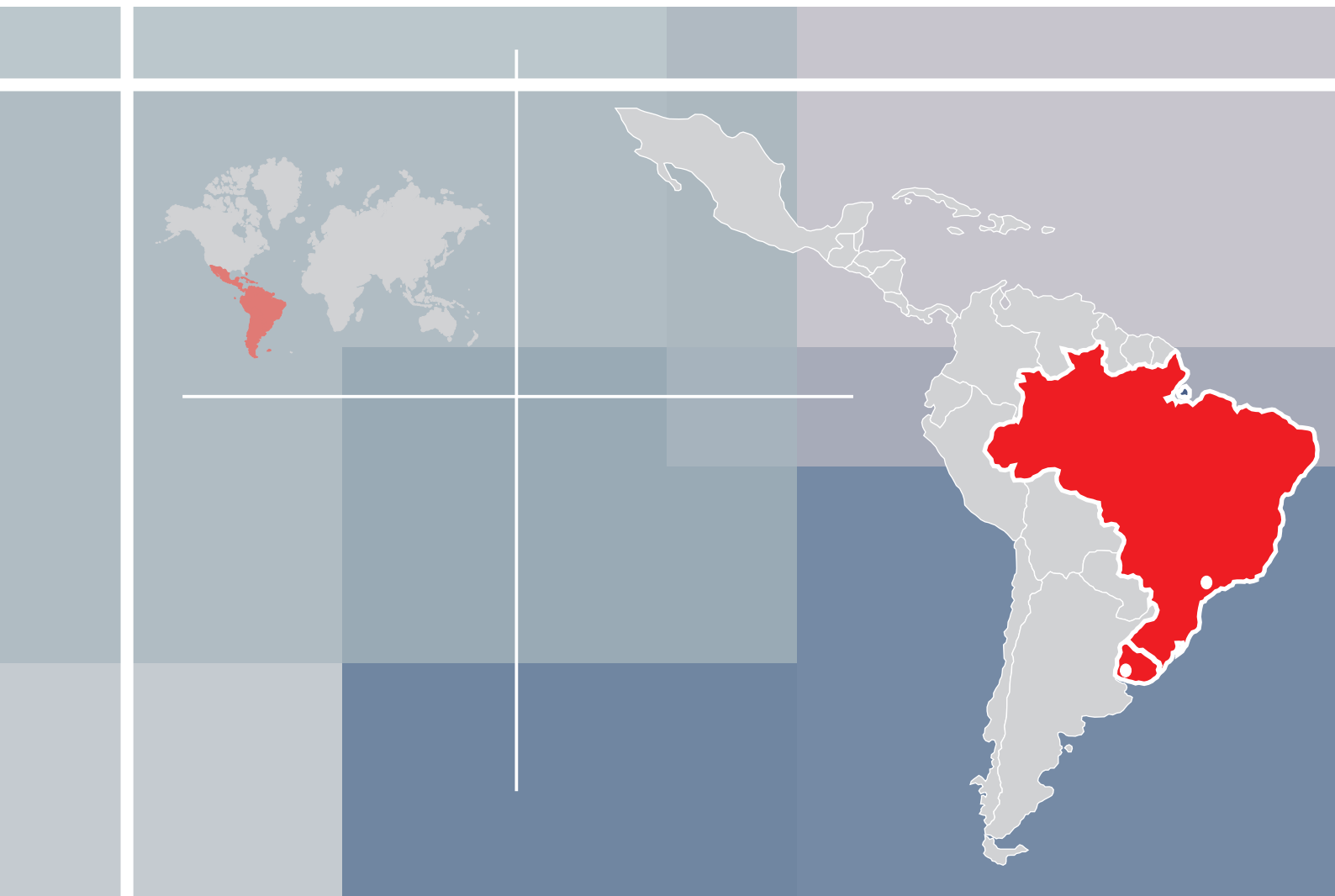


UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA -
PROLAM

SINOEL BATISTA

A paradiplomacia e seus atores nas políticas públicas locais na América Latina - experiências de São Paulo e Montevideú



São Paulo
2010

SINOEL BATISTA

**A paradiplomacia e seus atores nas políticas públicas locais na América Latina –
experiências de São Paulo e Montevideú**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação
em Integração da América Latina - Prolam
para obtenção do título de mestre em Integração da América Latina

Área de Concentração:
Integração da América Latina

Orientadora: Profa. Dra.
Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins

São Paulo
2010

Nome: BATISTA, Sinoel

Título:

A paradiplomacia e seus atores nas políticas públicas locais na América Latina – experiências de São Paulo e Montevideú

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – Prolam - Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Integração da América Latina.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

_____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

_____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Dedico a Carminha, Lucas e Letícia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins, orientadora desta pesquisa, pela dedicação ao longo das inúmeras interações em sala de aula e nos debates de estruturação do trabalho. Em especial pelo carinho e paciência no exercício do convencimento para que as minhas atenções se voltassem — de maneira clara e simples — apenas sobre o essencial.

Agradeço à banca de qualificação integrada pela orientadora Profa. Dra. Rosângela Paz e Dr. Francisco Cesar Pinto da Fonseca pelas importantes contribuições nos ajustes do escopo e foco da pesquisa — particularmente quanto à escolha do paradiplomacia como enfoque central.

Pelo aprendizado, em especial pela iniciação à militância política, os amigos de muitas lutas da cidade de Penápolis – SP agradeço a João D’Elia, Carlos Alberto Bachiega, Jayme Monteiro, Edson Gerassati, Bráulio Sammarco (in memoriam), Rosângela Vecchia, José Fulanetti de Nadai e Vania Guitt.

Agradeço aos amigos da Secretaria Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo, com os quais trabalhei entre os anos de 2002 a 2004, grandes responsáveis pela minha iniciação nos temas da relação e cooperação internacionais Kjeld Jakobsen, Giorgio Romano, Alexandre Barbosa, Alberto Kleiman, Regina Queiróz, Ricardo Gaspar, Ana Carolina Pires Evangelista (Carô), Carolina Albuquerque (Carol) e o/as integrantes da coordenação executiva da Rede URB-AL 10 – Luta contra a pobreza urbana. Agradeço especialmente à Carô pelo estímulo à organização do projeto de pesquisa, importantíssimo para ingresso no processo seletivo do PROLAM-USP e ao Kjeld pelas inúmeras interações para compreensão dos vários cenários existentes no campo da relação e cooperação internacionais.

Pelo apoio na atualização dos dados sobre a SMRI, agradeço a Ângela Maria Moreira e Vanessa Cardoso, e no trabalho de apoio à pesquisa a especial Janine Salles de Carvalho.

Pelas entrevistas, o prazer da escuta e das inúmeras interações agradeço, em São Paulo, a Ana Carolina Pires Evangelista, Kjeld Aagard Jakobsen, Giorgio Romano, Aldaísa Sposati, Alfredo Cotait Neto e Alberto Kleiman e, em Montevideú, Elena Ponte, Gonzalo Reboledo, Marta Ponce de Leon, Jorge Rodríguez, Ruben García e Lucia Hornes.

Pelas interações, levantamento de informações, construção das agendas de contatos e inúmeras reflexões sobre o desenvolvimento da política local de cooperação e relação internacionais, concebidas e implementadas pela Intendência, agradeço, afetosamente, a Lúcia Hornes, Coordenadora da Unidade de Projetos de Cooperação Internacional e Diretora da Oficina Latino-americana do Observatório de Cooperação Descentralizada União Europeia e América Latina em Montevideu.

Pelos apoios nas transcrições das entrevistas agradeço a Diego Estellano, em Montevideu e Dartan Gravina, em São Paulo. Igualmente agradeço à equipe da Secretaria do PROLAM, Raquel e Willian, pelo acolhimento e esclarecimento das dúvidas quanto ao processo de preparação dos documentos para depósito junto ao Programa.

Agradeço, fraternalmente, ao grande amigo José Luís Hernandez, companheiro de muitas jornadas pela enorme paciência, carinho, dedicação e empenho no desenvolvimento das ilustrações, mapas e figuras — sem este apoio não teria sido possível concluir os trabalhos. Agradeço, também, a Marcelo Peron e Soraia Nasser pelas leituras, críticas e sugestões de ajustes no texto.

Pela eficiência e prontidão na realização do trabalho de revisão ortográfica e ainda pelas inúmeras contribuições oferecidas de modo a tornar o texto agradável para a leitura, agradeço a Edméa G. Neiva.

Agradeço ao final a Carminha, Lucas e Letícia, companheira, filho e filha pela enorme paciência comigo ao longo do desenvolvimento dos trabalhos, pelas privações de convivência na agenda familiar, sobretudo pelo enorme carinho e disposição para auxílio nas pequenas e grandes tarefas que envolvem a realização do mestrado.

À Carminha um registro especialíssimo, para esta grande defensora da construção de políticas públicas capazes de combater a pobreza e promover a inclusão social, pelo prazer das inúmeras discussões sobre as interações das atividades paradiplomáticas com as políticas públicas de uma forma geral. De modo muito precioso, pelo imenso carinho, apoio e lucidez na leitura/releitura do documento de modo a indicar fragilidades e estratégias de superação destas.

RESUMO

BATISTA, Sinoel. A paradiplomacia e seus atores nas políticas públicas locais na América Latina – experiências de São Paulo e Montevideú. 2010. 160p. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – Prolam, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

A pesquisa estuda a paradiplomacia que envolve atividades de relação e cooperação internacionais protagonizadas por unidades públicas subnacionais. Identifica ações desenvolvidas por governos locais e regionais de várias partes do mundo e, em particular, as atividades paradiplomáticas realizadas pelas cidades de São Paulo, no Brasil, e Montevideú, no Uruguai. A paradiplomacia em estado federado envolve as atividades protagonizadas pelos Municípios, Estados e Distrito Federal e, em estados unitários, compreendem as efetuadas pelos municípios.

Com base no referencial teórico indicado inicialmente, bem como na quantificação dos governos locais latino-americanos, o trabalho desenvolve reflexões sobre a malha territorial do poder local na América Latina e as atividades paradiplomáticas na região.

A pesquisa analisa, igualmente, as modalidades de cooperação (intergovernamental/intragovernamental e horizontal/vertical) protagonizadas pelas interações ocorridas entre governos locais (municípios), governos regionais (Estados) e a União, identificadas no âmbito da gestão das políticas públicas na federação brasileira. Realiza, em seguida, com base nestas experiências, um esforço para identificar como são estão tais cooperações, quando realizadas no âmbito da paradiplomacia.

Por fim, realiza um estudo da paradiplomacia em São Paulo e Montevideú analisando as atividades desenvolvidas do final da década de 1980 até meados da década de 2000, por meio de entrevistas a 12 atores-chaves destas cidades vinculados às práticas paradiplomáticas realizadas.

Palavras-chave: Relação internacional, cooperação internacional, paradiplomacia, cooperação para o desenvolvimento, cooperação horizontal/vertical governamental/intergovernamental, integração regional, gestão de políticas públicas, teorias de relações internacionais, realismo, liberalismo, urbanização, globalização, unidades subnacionais, inserção internacional, redes de cidades.

ABSTRACT

BATISTA, Sinoel. Paradiplomacy and its actors in the local public policies in Latin America – São Paulo and Montevideo experiences. 2010. 160p. Thesis (MA) - Graduate Program in Latin American Integration - Prolam, University of São Paulo, São Paulo, 2010.

The research holds as reference the study of the paradiplomacy involving international relations and cooperation activities staged by subnational government units. It identifies actions developed by local and regional governments from around the world, but specifically the paradiplomatic activities undertaken by the cities of São Paulo, Brazil, and Montevideo, Uruguay. The paradiplomacy in federal states involves activities led by municipalities, states and the Federal District, and in unitary states, includes those developed by local governments.

Based on the theoretical framework initially referred to, as well as on the quantification of local governments in Latin America, this paper provides reflections on the territorial mesh of local authorities in Latin America and the paradiplomatic activities in the region.

The research analyzes, to an equal degree, the types of cooperation (intergovernmental / intragovernmental and horizontal / vertical) led by interactions occurring between local governments (municipalities), regional governments (states) and the Union, identified in the management of public policies in the Brazilian federation. Then, based on these experiences, it undertakes an effort to identify how such cooperation is done, when carried out under the paradiplomacy.

Finally, it performs a study on the paradiplomacy of Sao Paulo and Montevideo analyzing the activities developed from the late 1980s to the mid 2000s, through a standard questionnaire administered, to 12 key stakeholders from these cities that identify and hold the executed paradiplomatic practices.

Keywords: International relation, international cooperation, paradiplomacy, development cooperation, horizontal/vertical governmental/intergovernmental cooperation, regional integration, public policies management, international relations theories, realism, liberalism, urbanization, globalization, subnational units, international insertion, cities networks.

RESUMEN

BATISTA, Sinoel. La paradiplomacia y sus actores en las políticas públicas locales en América Latina – Las experiencias de São Paulo y Montevideo. 2010. 160p. Tesis (Maestría) – Programa de Posgrado en Integración de América Latina – Prolam, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2010.

La investigación analiza la paradiplomacia, la cual desarrolla actividades de relacionamiento y cooperación internacional protagonizadas por unidades del gobierno subnacionales. Así, se pretende identificar las acciones desarrolladas por los gobiernos locales y regionales de diversos lugares del mundo y, en particular las actividades paradiplomática realizadas por los gobiernos de las ciudades de Sao Paulo (Brasil) y Montevideo (Uruguay). La paradiplomacia en un estado federado implica actividades por parte de los municipios, los Estados y el Distrito Federal, y en los estados unitarios, comprenden las acciones realizadas por los ayuntamientos.

Con base en el marco teórico mencionado, como en la cuantificación de los gobiernos locales en América Latina, este trabajo ofrece reflexiones sobre la malla de las autoridades territoriales locales en América Latina y las actividades paradiplomática en la región.

La investigación también analiza las modalidades de cooperación (intergubernamentales/ intragubernamental y horizontal/vertical) protagonizadas por las interacciones ocurridas entre los gobiernos locales (municipalidades), gobiernos regionales (Estados) y la Unión, detectadas en la gestión de políticas públicas en la federación brasilera. Realiza, sobre la base de estas experiencias, un esfuerzo para identificar cómo son estas cooperaciones, cuándo se realizan en el ámbito de la paradiplomacia.

Por último, realiza un estudio de la paradiplomacia en San Paolo y Montevideo analizando las actividades desarrolladas al final de la década de 1980 hasta mediados de la década de 2000, por medio de entrevistas estructuradas con el 12 actores claves de las dos ciudades vinculados a las prácticas paradiplomáticas realizadas.

Palabras clave: Relaciones internacionales, cooperación internacional, paradiplomacia, cooperación para el desarrollo, cooperación horizontal/vertical gubernamentales/ intergubernamental, integración regional, gestión de políticas públicas, teorías de las relaciones internacionales, realismo, liberalismo, urbanización, globalización, unidades subnacionales, inserción internacionales, redes de ciudades.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Paradiplomacia no contexto pós-soviético	Pág. 41
Mapa 2 - Paradiplomacia na região Ásia-Pacífico	Pág. 43
Mapa 3 - Paradiplomacia na Europa	Pág.44
Mapa 4 - Paradiplomacia no Cone Sul	Pág. 46
Mapa 5 – Paradiplomacia no Brasil	Pág. 48
Mapa 6 – Esferas subnacionais/regionais brasileiros	Pág. 51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Nível de urbanização de grandes regiões do mundo (1925-2000)
Pág. 58

Tabela 2 - Nível de urbanização por país na América Latina (1950-2000)
Pág. 59

Tabela 3 - Índice de envelhecimento na América Latina (1950, 1975 e 2000)
Pág. 63

Tabela 4 - Idade média da população por País na América Latina (1950, 1975 e 2000)
Pág. 63

Tabela 5 - Taxa de crescimento anual das grandes cidades latino-americanas (1950-1990)
Pág. 64

Tabela 6 - População latino-americana e caribenha na Europa (2000)
Pág. 65

Tabela 7 - População total, quantidade de municípios e território (km²) por país da América Latina (Base: Ano 2005)
Pág. 75

Tabela 8 - Evolução do número de cidades-membros na Rede Mercocidades
Pág. 81

Tabela 9 - Participação das cidades latino-americanas nas Redes de Cidades
Pág. 84

Tabela 10 - Países e Municípios nas Redes por Regiões
Pág. 85

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** – Cooperação horizontal intragovernamental (intersectorial)
Pág. 87
- Figura 2** – Cooperação horizontal intragovernamental intermunicipal
(intergovernos locais)
Pág. 88
- Figura 3** – Cooperação horizontal intergovernamental interestadual
(intergovernos regionais)
Pág. 88
- Figura 4** – Cooperação vertical intergovernamental
Pág. 89
- Figura 5** – Cooperação vertical intragovernamental
Pág. 90
- Figura 6** – Cooperação horizontal intergovernamental paradiplomática
governos locais (municípios/ayuntamentos/ Intendências)
Pág. 91
- Figura 7** – Cooperação horizontal intergovernamental paradiplomática de
governos regionais (estados/províncias/regiões)
Pág. 92
- Figura 8** – Cooperação vertical intergovernamental paradiplomática
(governos locais, regionais, nacional e supranacional)
Pág. 93
- Figura 9** – Cooperação vertical intragovernamental paradiplomática
(governos locais, regionais, nacionais, e supranacional)
Pág. 93

Figura 10 – Cooperação horizontal intergovernamental paradiplomática
(Cidades de São Paulo, Brasil e Milão, Itália)
Pág. 139

Figura 11 – Cooperação horizontal intergovernamental paradiplomática
(Cidades de São Paulo, Brasil, Genebra, Suíça e Lyon, França)
Pág. 140

Figura 12 – Cooperação horizontal intergovernamental paradiplomática
(Cidades de São Paulo, Brasil, Estocolmo, Suécia e Nova York, EUA)
Pág. 140

Figura 13 – Cooperação vertical intergovernamental paradiplomática
(Cidades de São Paulo, Brasil, Montevideú, Uruguai e Programa
URB–AL, Governo Supranacional da União Europeia)
Pág. 141

Figura 14 – Cooperação vertical intragovernamental paradiplomática
(Cidade de Montevideú, Uruguai, Governo Nacional do Uruguai
e Governo Supranacional da União Europeia)
Pág. 143

Figura 15 – Cooperação vertical intragovernamental paradiplomática
(Cidade de Montevideú, Uruguai, Governo Nacional do Uruguai,
Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Programa
URB-AL, Governo Supranacional da União Europeia)
Pág. 144

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo sobre os pressupostos do realismo e liberalismo político
Pág.29

Quadro 2 - Período de governos na Intendência de Montevideú (1990 - 2010)
Pág. 30

Quadro 3 - Resumo sobre pressupostos do Realismo e Liberalismo
Pág. 35

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - População urbana e rural (1970-1995) da América Latina
Pág. 62

LISTA DE SIGLAS

- Acnur – Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados
- Aecid – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento)
- Afepa – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
- Aice – Associação Internacional de Cidades Educadoras
- AL – América Latina
- AMI – Acordo Multilateral sobre Investimentos
- ARF – Assessoria de Relações Federativas
- Bid – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- Bird – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- C40 – Grupo de Liderança Climática (Climate Leadership Group)
- CA – Cities Alliance (Programa Aliança das Cidades)
- CAC – Cuenca del Arroyo Carrasco (Bacia do rio Carrasco)
- Can – Comunidade Andina de Nações
- CE – Comissão Europeia
- Cebrap – Centro Brasileiro de Planejamento
- Cedec – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
- Celade – Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – Cepal
- Cepal – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
- CFCB – Carbon Finance Capacity Building Program
- CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos
- Cideu – Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano
- Cidob – Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (Centro de Estudos e Documentação Internacionais de Barcelona)
- Cifal – Centro Internacional de Formação de Autoridades Locais
- Cisa – Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Penápolis
- Clacso – Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais
- CMRE – Conselho de Municípios e Regiões da Europa
- Coasas – Comissão Assessora de Águas e Saneamento
- Codesul – Conselho para o Desenvolvimento Econômico da Região Sul do Brasil, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná
- Crecenea – Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste da Argentina
- Dinasa – Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (Direção Nacional de Águas e Saneamento)
- EAESP-FGV – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas
- Educ – Fundação Editora da Unesp
- EUA – Estados Unidos da América
- Fapesp – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
- FCCR – Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos
- Feder – Fundo Econômico Europeu de Desenvolvimento Regional

Femica – Federação de Municípios do Istmo Centro-Americano
Feoga – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FES – Fundação Friedrich Ebert
Flacma – Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações
FMCU – Federação Mundial das Cidades Unidas
FME – Fórum Mundial da Educação
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNP – Frente Nacional de Prefeitos
FSE – Fundo Social Europeu
Habitat – Agência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
Ibri – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais
Icei – Instituto Complutense de Estudios Internacionales (Instituto Complutense de Estudios Internacionais)
Iclei – International Council for Local Environmental Initiatives (Conselho Internacional para o Desenvolvimento de Iniciativas Locais)
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
Ifop – Instrumento de Orientação da Pesca
IMC – Intendência Municipal de Canelones
IMM – Intendência Municipal de Montevideu
Ipri – Instituto Português de Relações Internacionais
IRS – Instituto Ricardo Seitenfus
IT-4All – Information Technologies For All Regions (Rede de Tecnologias de Informação para Todas)
ITDP – Institute of Transport and Development Policies (Instituto de Desenvolvimento de Políticas de Transportes)
Iula – International Union of Local Authorities (União Internacional de Autoridades Locais)
Jica – Japan International Cooperation Agency (Agência do Japão para a Cooperação Internacional)
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
Mercosul – Mercado Comum do Sul
Metroplis – Associação Mundial das Cidades com Mais de um Milhão de Habitantes
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MVOTMA – Ministério de La Vivenda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Ministério da Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente)
OCD – Observatório de Cooperação Descentralizada União Europeia - América Latina
ONG – Organização Não Governamental
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
Opas – Organização Pan-americana de Saúde
PEU – Planejamento Estratégico Urbano
PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo
Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pnuma – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
Remi – Reunião Especializada de Municípios e Intendências

SMRI – Secretaria Municipal de Relações Internacionais
UCCI – União de Cidades e Capitais Ibero-Americanas
UCLGA – Union of Cities and Local Governments of Africa (União de Cidades e Governos Locais da África)
UE – União Europeia
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento)
Unesco – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para Educação a Ciência e a Cultura)
UNFPA – Fondo de Población de la Naciones Unidas
Unifem – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher,
Unitar – United Nations Institute for Training and Research (Instituto das Nações Unidas para a Formação e Pesquisa)
URB-AL – Programa URB-AL Europa – América Latina da União Europeia
Urbis – Feira e Congresso Internacional de Cidades
Zicosul – Zona de Integração Centro-Oeste Sul-Americana

Sumário

INTRODUÇÃO	23
CAPÍTULO 1: PARADIPLOMACIA: TEORIAS, UNIDADES SUBNACIONAIS E NOVO DEBATE NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	31
1.1 A paradiplomacia e os governos locais	31
1.2 A cooperação internacional nas teorias clássicas	31
1.2.1 Realismo	31
1.2.2 Liberalismo	34
1.3 As unidades subnacionais e a paradiplomacia	36
1.4 Paradiplomacia: acerca de um novo debate nas relações internacionais	37
CAPÍTULO 2: INICIATIVAS PARADIPLOMÁTICAS AO REDOR DO MUNDO	40
2.1 A paradiplomacia no contexto pós-soviético	40
2.2 A paradiplomacia na região Ásia-Pacífico	42
2.3 A paradiplomacia na Europa	43
2.4 A paradiplomacia no Cone Sul	44
2.5 A paradiplomacia no Brasil	46
2.6 Paradiplomacia federativa	48
2.7 Atores subnacionais e as atividades paradiplomáticas no Brasil	50
2.7.1 Estados e capitais	50
2.7.2 Municípios	52
CAPÍTULO 3: URBANIZAÇÃO, GLOBALIZAÇÃO E AS CIDADES NA ESFERA INTERNACIONAL	54
3.1 Urbanização	55
3.2 Urbanização na América Latina: um quadro geral (1930-2000)	58
3.2.1 A urbanização na América Latina entre 1930-1980	58
3.2.2 A urbanização na América Latina entre 1980-1990	62
3.2.3 A urbanização na América Latina entre 1990-2000	65
3.3 Urbanização e disparidades regionais no Brasil	67
3.4 Globalização e a inserção internacional dos governos locais	69
CAPÍTULO 4 - GOVERNOS LOCAIS E A PARADIPLOMACIA NA AMÉRICA LATINA	75
4.1 Territórios do poder local na América Latina	75
4.2 As redes internacionais de cidades	76
4.3 Redes globais	77
4.3.1 Associação Internacional de Cidades Educadoras (Aice)	77
4.3.2 Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)	78
4.3.3 Conselho Internacional para o Desenvolvimento de Iniciativas Locais (Iclei)	79

4.4 Redes regionais	79
4.4.1 Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (Cideu)	79
4.4.2 Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações (Flacma)	80
4.4.3 Federação de Municípios do Istmo Centro-Americano (Femica)	80
4.4.4 Rede Andina de Cidades	80
4.4.5 Rede Mercocidades	80
4.4.6 União das Cidades Capitais Ibero-Americanas (UCCI)	82
4.4.7 URB-AL	82
4.5 As associações de municípios e as relações internacionais	82
4.6 As redes de cidades e a integração regional	83
4.7 Cidades latino-americanas que exercitam a paradiplomacia	84
CAPÍTULO 5: MODALIDADES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	86
5.1 Cooperação horizontal (ambiente nacional)	87
5.2 Cooperação vertical (ambiente nacional)	89
5.3 Cooperação horizontal (ambiente da paradiplomacia)	91
5.4 Cooperação vertical (ambiente da paradiplomacia)	92
CAPÍTULO 6: MUNICÍPIOS NO BRASIL E NO URUGUAI	95
6.1 A formação dos municípios brasileiros e uruguaios	95
6.1.1 O município no Brasil	95
6.1.2 O município no Uruguai	98
CAPÍTULO 7: A PARADIPLOMACIA EM SÃO PAULO E EM MONTEVIDÉU	103
CONCLUSÕES	122
ANEXOS	149
REFERÊNCIAS	151

Introdução

A presente dissertação desenvolve o tema da paradiplomacia, aqui compreendida como ações de relação e cooperação internacionais realizadas por unidades públicas subnacionais. Quando estado federado, como o Brasil, envolve as atividades protagonizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Quando estados unitários, compreendem as efetuadas pelos governos locais.

Na América Latina, a paradiplomacia é atividade recente na vida dos governos locais, pois começou a ser realizada a partir das duas últimas décadas. Anteriormente, há poucos registros de cidades desempenhando atividades paradiplomáticas. Estas podem estar em sintonia com a política externa protagonizada pelo governo central, ou não, entretanto, sem ter objetivos separatistas¹.

A dissertação analisa as atividades de relação e cooperação internacionais realizadas no ambiente público e por instituições públicas. As atividades que envolvem as instituições privadas e as não governamentais, apesar de importantes e até mais volumosa que a cooperação pública, não serão objetos de análise nesta pesquisa.

As justificativas da escolha do tema estão centradas em três aspectos distintos, ocorridos em intervalo de tempo diferente. O primeiro foi o aluno ter trabalhado na Secretaria Municipal de Relações Internacionais da cidade de São Paulo (período de 2002 a 2004); o segundo está relacionado ao trabalho realizado como consultor para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), na Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (Dinasa), do Ministério de La Vivenda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), do Governo da República Oriental do Uruguai², na formulação da Política Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos, no marco do Projeto de Modernização dos Serviços Públicos (período 2007 a 2008); e a terceira está relacionada à experiência que teve como Prefeito de Penápolis - SP (no período de 1989 a 1992).

As experiências acumuladas ao longo desses anos de atuação nos campos de formulação e gestão das políticas públicas, adicionadas ao fato de ter trabalhado nas cidades de São Paulo e Montevideú, motivaram a escolha desses municípios para os estudos de caso sobre as atividades paradiplomáticas realizadas por ambas.

São Paulo é o maior município brasileiro e da América Latina, com 11.057.629 habitantes³. Está entre os maiores do mundo e, dado o seu gigantismo e capacidade de atração de negócios, tem características distintas dos demais municípios brasileiros. Reúne em seu território um conjunto de atividades educacionais, culturais, de ciência e tecnologia, econômicas e financeiras, entre outras, que o torna o mais cosmopolita do País. Em São Paulo, pode-se encontrar tudo, de todos os cantos do mundo.

1 BACHE, Ian, MITCHELL, James. Globalization and UK Regions: the prospect for constitutional diplomacy, 1999.

2 A República Oriental do Uruguai será denominada, nesta dissertação, de Uruguai.

3 FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS - SEADE, Perfil Municipal, 2010. Disponível em <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

Dadas as condições descritas, a cidade reúne em seu território o que há de melhor em relação ao desenvolvimento social, econômico, cultural, político etc. Entretanto, congrega também o que há de pior produzido pelo modelo de desenvolvimento brasileiro. A desigualdade, a pobreza e a exclusão social, engendradas no interior de um modelo de crescimento econômico excludente é a face dura, e nada glamorosa, da cidade que ocupa a “10ª colocação no ranking das cidades mais ricas do mundo⁴”. As fragilidades das políticas de acolhimento e de enfrentamento da pobreza e exclusão são enormes. As evidências estão expressas pela quantidade de habitantes morando em condições de rua, a precariedade das moradias na periferia, a baixa qualidade do atendimento em saúde e educação, a falta de acesso à cultura, entre outras. Estas evidências demonstram que a agenda da cidade global é acolhedora com os temas que interessam exclusivamente ao ativismo da globalização financeira.

O outro município escolhido é Montevideú, capital do Uruguai. Com 1.336.878 habitantes, correspondendo a 40% da população total daquele país (3.356.584 habitantes)⁵. Comparado, em termos populacionais, com São Paulo, com mais de 11 milhões de habitantes, quase 6% da população brasileira⁶, há uma grande diferença; no entanto, pelo lado quantitativo das condições favoráveis e das iniciativas locais, o paralelo faz sentido.

Montevideú ostenta indicadores socioculturais significativamente melhores que São Paulo e vive uma experiência muito interessante, nas últimas duas décadas, quanto às atividades de relação e cooperação internacionais. Desde sua concepção, no início dos anos 1990, até o presente, os dirigentes municipais daquela cidade mantiveram uma linha de condução bastante semelhante, o que se explica em grande medida pelo fato de que a cidade esteve sob a direção do mesmo agrupamento político.

A escolha de Montevideú residuiu, ainda, na possibilidade de acesso a vários profissionais envolvidos com a gestão pública daquele país e daquela cidade, por força de atividade profissional junto ao PNUD, o que facilitaria a busca de informações e a realização das entrevistas.

A temática da paradiplomacia foi motivada pelo contato com a área iniciado na Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) no período de agosto de 2002 a dezembro de 2004. Os trabalhos aí desenvolvidos foram inicialmente a coordenação executiva da Rede URB-AL⁷ 10 - Luta Contra a Pobreza Urbana e, depois, num segundo momento, a função de Chefe de Gabinete da Secretaria de Relações Internacionais. Essa última posição permitiu o contato com várias equipes responsáveis por diversos programas.

4 PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/sao_paulo_cidade_global/index.php?p=1193>. Acesso em: 14 maio 2010.

5 REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, Instituto Nacional de Estadística. Disponível em: <<http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/demograficos2008.asp>>. Acesso em 10 maio 2010.

6 Segundo a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são 192.928.448. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 15 maio 2010.

7 O URB-AL é um programa da União Europeia de cooperação descentralizada e intercâmbio entre cidades da União Europeia e da América Latina em torno de questões urbanas de interesse comum, que funciona por meio da criação de redes temáticas e tem como objetivo, promover parcerias duradouras entre os agentes locais, com encontros, transferência de conhecimento, experiências e boas práticas.

Para compreender o olhar analítico com que o trabalho se desenvolve é importante destacar a experiência pessoal de ter sido prefeito⁸ do município de Penápolis no período de 1989 a 1992.

A chefia do Executivo local possibilitou o exercício de inúmeras tarefas, entretanto, três tiveram papel relevante na definição do tema desta dissertação e no olhar com que a pesquisa é interpretada.

A primeira envolveu os trabalhos de articulação (interna e externa) administrativa e política do governo local. Interna, implica reunir, articular e orientar as forças que o município dispõe para produzir bens e serviços públicos em uma determinada direção. Articular para fora implica a defesa dos interesses locais em relação às demais instâncias de governo (estadual e federal) e de outras instituições, visando à captação de recursos externos como forma de auxiliar o financiamento e custeio das demandas locais por obras e ampliação da prestação de serviços à população.

A segunda abrange um princípio de gestão pública e implica a construção e manutenção de canais para realização de diálogos institucionais. Este remete à criação de um ambiente para o exercício da tolerância e do contraditório como formas de buscar consensos ou identificar os limites quanto à construção de consensos sobre determinados assuntos.

Compreende, por exemplo, a relação com a oposição política ao governo e de modo distinto, com a população vulnerável e dependente de serviços públicos. A oposição, muitas vezes, realiza discussões que visam à desconstrução do governo, sem que seja realizado um debate qualitativo sobre (in)viabilidade das ações; saber trabalhar com o contraditório e expor claramente as dificuldades e limitações são desafios. É ainda necessário trabalhar com as demandas da população, que são superiores à capacidade de atendimento pelo governo local. Na maioria das vezes, são demandas legítimas, de pessoas que esperam há anos pelos serviços e obras e que, pela ausência de capacidade de financiamento do poder público, é comum não serem atendidas de imediato. Em circunstância como a descrita, o diálogo entre governo e população demandante pode parecer desgastante. Entretanto, quando o governo local revela, de modo transparente, a (in)capacidade em realizar os serviços e as obras reivindicadas e se dispõe, junto com a população, a buscar alternativas para o problema, o diálogo (inicialmente ríspido) volta ao patamar de racionalidade.

Por fim, o terceiro aspecto está relacionado ao desenvolvimento de experiências de cooperação horizontais entre os municípios da microrregião de Penápolis⁹, como o caso do Consórcio

8 PENÁPOLIS (Município). Disponível em: <<http://www.penapolis.sp.gov.br/template.php?pagina=prefeitos.htm>>. Acesso em: 14 maio 2010.

9 Penápolis empreendeu algumas estratégias de cooperação intermunicipal de forma a somar esforços para solucioná-los. No início da década de 1980, o município tinha infraestrutura para atender bem sua população e um bom modelo assistencial de saúde, enquanto as municipalidades do entorno o possuíam fragilizado. Os municípios da região, que não tinham uma rede básica estruturada, enviavam seus pacientes para serem atendidos no sistema de Penápolis. Logo, o modelo assistencial, que era bom, tornara-se ineficiente, na medida em que recebia mais usuários do que a capacidade para o qual fora concebido. Instalava-se então um conflito: o município não podia ampliar sua infraestrutura, para atender ao dobro da população, tampouco podia “fechar” o sistema para os habitantes da microrregião. A alternativa para o conflito entre os gestores municipais foi alcançada com o diálogo institucional entre os prefeitos e dirigentes de saúde daqueles municípios, construindo alternativas para o fortalecimento das estruturas de atenção básica da saúde das outras seis localidades. Das inúmeras discussões realizadas ao longo de vários anos, surge, em 1987, o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Penápolis (Cisa), como instrumento de articulação de alternativas aos problemas de saúde na microrregião. Uma das primeiras atividades foi a organização de projeto que concebesse um modelo de atenção universal à saúde para todos os habitantes da microrregião. A ação do Cisa viabilizou a otimização da aplicação em saúde dos orçamentos das

Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Penápolis (Cisa), constituído em 1987, como instrumento de articulação de alternativas aos problemas de saúde na microrregião. Outro exemplo importante de cooperação intermunicipal envolveu estratégias para a preservação do ribeirão Lajeado, que abastece Penápolis e tem nascente e foz em outros municípios. Houve ainda o Consórcio Intermunicipal de Informática da Região de Penápolis e o Consórcio Intermunicipal de Produção de Alimentos (para a merenda escolar).

O conjunto de experiências vividas levou ao interesse em proceder a uma investigação e reflexão acadêmica que, formulada sob a forma de projeto de pesquisa, teve seu percurso mais focado, a partir do Exame de Qualificação. Optou-se, então, por centralizar a temática na paradiplomacia — ações de relação e cooperação internacionais realizadas por unidades públicas subnacionais, conforme apresentado anteriormente.

O estudo envolveu pesquisa bibliográfica e entrevistas com os atores que operam ou operaram a política de relação e cooperação internacionais das duas localidades. Com base nos resultados das entrevistas, no referencial bibliográfico e nas reflexões a partir da experiência vivida, discute-se a presença, a influência e as perspectivas da paradiplomacia nas políticas públicas locais.

A parte empírica consistiu em entrevistas com servidores do primeiro e segundo escalões de poder das unidades de relações internacionais das duas cidades. O objetivo principal consistia em entrevistar ao menos um Secretário(a) Municipal e um Diretor(a) de Relações Internacionais nas duas cidades, por período de governo (ver descrição abaixo). Em seguida, foram privilegiados os cargos de diretores/ coordenadores seguidos pelos de assessores. Foram realizadas 12 entrevistas, sendo seis com atores montevideanos e seis paulistas. As entrevistas foram realizadas, pelo autor, em Montevideu (atores montevideanos) e em São Paulo e Brasília (atores da gestão municipal de São Paulo).

Os trabalhos de campo para realização das entrevistas foram realizados no período de 22 de fevereiro a 24 de abril de 2010, conforme detalhamento a seguir:

Cidade de Montevideu¹⁰:

Período de realização das entrevistas: 22 a 26 de fevereiro de 2010

1- Elena Ponte, Coordinadora de la Secretaria de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideu;

2- Gonzalo Reboledo, Jefe de Proyecto “Cuenca del Arroyo Carrasco” CAC – Programa Uruguay Integra, como parte de la Intendencia Municipal de Montevideu, e Silvana Nieves, Asistente Social y Jefa de

prefeituras e a captação de recursos dos governos estadual e federal e também do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Outro exemplo importante de cooperação intermunicipal envolveu estratégias para a preservação do ribeirão Lajeado que percorre três municípios (Alto Alegre, Barbosa e Penápolis), mas que somente a população de Penápolis era (e ainda é) abastecida por essa fonte de água, cuja preservação é, portanto, estratégica.

As atividades agropecuárias (culturas de café e cana-de-açúcar e pecuária de corte e leite) desenvolvidas no entorno das suas margens, levaram ao comprometimento de grande parte da mata ciliar. Era necessário instituir um conjunto de medidas de proteção da mata ciliar existente, reposição da degradada, introduzir medidas de regulação do uso do entorno das margens, e desenvolver campanhas de educação ambiental sob a lógica da proteção do ativo ambiental como um patrimônio coletivo. A maior parte das ações não podia ser realizada por um único município e como forma de resolver o problema foi necessário constituir uma autoridade microrregional dotada de poder para tanto. A alternativa foi a formação do Consórcio Intermunicipal de Proteção do Ribeirão Lajeado, integrado pelos três municípios citados (PENÁPOLIS. Departamento de Água e Esgoto de Penápolis. Disponível em: <<http://www.daep.com.br/consorcio/quemsomos.php>>. Acesso em: 14 maio 2010). Além das experiências acima relatadas, duas outras foram realizadas e orientadas pelo mesmo princípio. Elas dizem respeito ao Consórcio Intermunicipal de Informática da Região de Penápolis e o Consórcio Intermunicipal de Produção de Alimentos (para a merenda escolar).

Ainda à época, o município de Penápolis também realizou algumas ações de cooperação internacional com os consulados de Cuba, Japão e Espanha e com a comunidade local armênia, em atividades culturais e projetos de interesse comum.

10 IMM – Intendência Municipal de Montevideu.

Proyecto - Intendencia Municipal de Canelones (IMC)¹¹;

3- Marta Ponce de Leon, Directora División Relaciones Internacionales y Cooperación en la Intendencia Municipal de Montevideú (período 2000 -2005);

4- Jorge Rodríguez, Coordinador de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades en la Intendencia Municipal de Montevideú;

5- Ruben García, Director de División de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Intendencia Municipal de Montevideú; e

6- Lucia Hornes, Coordinadora de la Unidad de Proyectos de Cooperación Internacional y Directora de la Oficina Latinoamericana Observatorio de Cooperación Descentralizada de la Intendencia Municipal de Montevideú.

Cidade de São Paulo:

Período de realização das entrevistas: 5 de março a 24 de abril de 2010

1- Ana Carolina Pires Evangelista, Assessora de Gestão e Informação da Coordenação Executiva da Rede 10 - Luta Contra a Pobreza Urbana do Programa URB-AL da União Europeia (2003 a 2004);

2- Kjeld Aagard Jakobsen, Secretário Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (14/02/2003 a 31/12/2004);

3- Giorgio Romano, Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (2001-2003);

4- Aldaísa Sposati, Secretária Municipal de Assistência Social (2002-2004);

5- Alfredo Cotait Neto, Secretário Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (21/01/2007 a 31/12/2008 e 01/01/2009 até o presente); e

6- Alberto Kleiman, Coordenador de Redes de Cidades da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo (2002 a 2004)

As solicitações de entrevistas foram efetuadas inicialmente através de contatos telefônicos, seguidos pelo envio formal do pedido, através de mensagem eletrônica.

A metodologia para realização das entrevistas foi orientada pela aplicação de um roteiro estruturado de entrevista, comum a todos os atores. As perguntas elaboradas eram abertas. Esta opção dificultou bastante a tabulação das várias informações, mas possibilitou uma visão mais ampla da compreensão dos entrevistados sobre relação e cooperação internacionais.

Ao iniciar a entrevista, os entrevistados eram orientados no sentido de que as respostas tivessem como referência o período em que atuou na área de relações internacionais ou mesmo em outra área, desde que como executor de projeto de cooperação internacional em sua cidade.

11 A entrevista foi realizada conjuntamente com os dois atores em respeito a uma convenção interna por ambos compartilharem a chefia/coordenação executiva de um projeto de cooperação intermunicipal (no caso do Uruguai, interdepartamental) entre as Intendências Municipais de Montevideú e Canelones (Cuenca del Arroyo Carrasco). Este projeto é financiado com recursos da União Europeia no marco do Proyecto Uruguay Integra.

O roteiro de entrevista estruturado adotado com os atores foi composto por 12 questões que procuravam abordar temas, localizados no campo de atuação paradiplomática de ambas as cidades. O roteiro, com as questões e seu detalhamento, conforme apresentado aos entrevistados consiste no Anexo 1. No Anexo 2, pode ser verificado o conteúdo da carta de ratificação do diálogo telefônico de solicitação da entrevista.

Destaca-se que todos os entrevistados responderam o roteiro de entrevistas, com exceção do atual Secretário Municipal de Relações Internacionais da Cidade de São Paulo, Alfredo Cotait Neto, entrevistado em 31 de março de 2010, que preferiu incluir outros temas que não estavam contemplados na pauta e que lhe pareciam mais adequados.

Todas as entrevistas foram transcritas e podem ser disponibilizadas caso haja interesse.

A definição do horizonte temporal envolveu a delimitação do período da análise a ser feita pela pesquisa. A opção do período, a ser considerado na pesquisa, compreende o intervalo de janeiro de 1989 a dezembro de 2009. Este período compõe o alvo da pesquisa.

A unidade temporal de medida adotada na pesquisa é o mandato dos prefeitos e prefeitas, na cidade de São Paulo e intendentess em Montevideú. O período de duração dos mandatos não é coincidente: em São Paulo compõem-se de quatro anos, enquanto em Montevideú, cinco.

Por isso, os períodos dos governos que serão analisados compreendem os seguintes intervalos:

Em São Paulo:

Primeiro período: 1o de janeiro de 1988 a 31 de dezembro de 1992

Prefeita: Luiza Erundina

Segundo período: 1o de janeiro de 1993 a 31 de dezembro de 1996

Prefeito: Paulo Maluf

Terceiro período: 1o de janeiro de 1997 a 31 de dezembro de 2000

Prefeito: Celso Pitta

Quarto período: 1o de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2004

Prefeita: Marta Suplicy

Quinto período: Fase I: 1o de janeiro de 2005 a 31 de março de 2006 e Fase II: 1o de abril de 2006 a 31 de dezembro de 2008.

Prefeito (fase I): José Serra, período de 1o de janeiro de 2005 a 31 de março de 2006.

Prefeito (fase II): Gilberto Kassab, período de 1o de abril de 2006 a 31 de dezembro de 2008.

A “subdivisão” do período de mandato de quatro anos em dois subperíodos denominados de fases, prende-se ao fato de o prefeito José Serra renunciou em meio ao mandato para disputar o governo do Estado de São Paulo, tendo assumido o vice-prefeito.

Sexto período: 1o de janeiro de 2009 a dezembro de 2009 (a duração constitucional deste mandato é até 31 de dezembro de 2012).

Prefeito: Gilberto Kassab

O **Quadro 1** “Períodos de governos na Prefeitura Municipal de São Paulo (1989 - 2010)” apresenta síntese dos períodos.

Quadro 1 - Períodos de governos na Prefeitura Municipal de São Paulo (1989 - 2010)			
Período	Intervalo	Prefeito(a)	Dirigente
I	01/01/1989 a 31/12/1992	Luiza Erundina	Partido dos Trabalhadores (PT)
II	01/01/1993 a 31/12/1996	Paulo Maluf	Partido Progressista Reformador (PPR)
III	01/01/1997 a 31/12/2000	Celso Pitta	Partido Progressista Brasileiro (PPB)
IV	01/01/2001 a 31/12/2004	Marta Suplicy	Partido dos Trabalhadores (PT)
V	01/01/2005 a 31/03/2006	Jose Serra	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
	31/04/2006 a 31/12/2008	Gilberto Kassab	Partido Democratas (DEM)
VI	01/01/2009 em curso	Gilberto Kassab	Partido Democratas (DEM)

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo

Em Montevidéu:

Primeiro período: Fase I: fevereiro de 1990 a julho de 1994 e Fase II: de julho de 1994 a fevereiro de 1995.

Intendente (fase I): Tabaré Vázquez, período de fevereiro de 1990 a julho de 1994.

Intendente (fase II): Tabaré Gonzalez, período de julho de 1994 a fevereiro de 1995.

A “subdivisão” do período de mandato de cinco anos em dois subperíodos, denominados de fases, prende-se ao fato de o Intendente Tabaré Vázquez ter renunciado para disputar a Presidência da República, sendo substituído pelo vice.

Segundo período: Fase I: fevereiro de 1995 a fevereiro de 2000 e Fase II: fevereiro a 7 julho de 2000.

Intendente (fase I): Mariano Arana, de fevereiro de 1990 a fevereiro de 2000.

Intendente (fase II): Alberto Rosselli, de fevereiro a 7 de julho de 2000.

A “subdivisão” do período de mandato de cinco anos em dois subperíodos, denominados de fases, prende-se ao fato de o Intendente Mariano Arana ter renunciado para disputar a reeleição, sendo substituído pelo vice.

Terceiro período: 8 de julho de 2005 a 7 de julho de 2005

Intendente: Mariano Arana

Quarto período: Fase I: 8 de julho de 2005 a 26 de fevereiro de 2010 e Fase II: 27 de fevereiro a 7 de julho de 2010.

Intendente Fase I: Ricardo Ehrlich

Intendenta Fase II: Yara Rodrigues.

A “subdivisão” do período de mandato de cinco anos em dois subperíodos, denominados de fases, prende-se ao fato de o Intendente Ricardo Ehrlich ter renunciado em 26 de fevereiro de 2010, sendo substituído pelo vice.

O **Quadro 2** “Período de governos na Intendência de Montevideú (1990 - 2010)” apresenta síntese dos períodos.

Quadro 2 - Período de governos na Intendência de Montevideú (1990 - 2010)			
Período	Intervalo	Intendente(a)	Agremiação partidária
I	2/1990 a 7/1994	Tabaré Vázquez	Frente Ampla
	7/1994 a 2/1995	Tabaré Gonzalez	
II	2/1995 a 2/2000	Marianao Arana	Frente Ampla
	2/2000 a 7/7/2000	Alberto Rosselli	
III	8/7/2000 a 7/7/2005	Marianao Arana	Frente Ampla
IV	8/7/2005 a 26/2/2010	Ricardo Ehrlich	Frente Ampla
	27/2/2010 a 7/7/2010	Yara Rodrigues	

Fonte: Intendência Municipal de Montevideú.

Nesses termos, a dissertação está estruturada da seguinte forma:

O Capítulo 1 localiza a paradiplomacia nas principais teorias de relações internacionais, por meio de pesquisa bibliográfica e conceitual.

O Capítulo 2 apresenta as iniciativas paradiplomáticas em vários continentes: na Rússia (no contexto pós-soviético), Ásia e Pacífico, Europa, Cone Sul e Brasil

O Capítulo 3 discute os efeitos da urbanização como elemento que transforma as cidades como territórios dos grandes conflitos sociais, econômicos, culturais e políticos, sem que estas tenham condições para administrar todos estes efeitos. Discute ainda os efeitos da globalização econômica e como consequência da urbanização e concentração populacional (e de problemas) o empoderamento das cidades na esfera internacional.

O Capítulo 4 localiza as redes e associações de cidades no contexto da paradiplomacia, e apresenta as principais com alguma atividade na região. Ao final do capítulo, é apresentado o envolvimento entre as cidades e as redes e associação.

Com base no referencial teórico indicado na primeira etapa e esses dados foi possível desenvolver reflexões sobre a malha territorial do poder local na América Latina e as principais atividades paradiplomáticas na região.

O Capítulo 5, a partir das modalidades de cooperação (intergovernamental/intrago-vernamental e horizontal/vertical) identificadas no âmbito da gestão das políticas públicas na federação brasileira (União, Estados e Municípios), foi possível caracterizar as principais modalidades de cooperação realizadas no âmbito da paradiplomacia.

No Capítulo 6, estudou-se a evolução institucional dos municípios brasileiros e uruguaios para que se tornasse possível uma análise comparativa.

O Capítulo 7 apresenta as práticas da paradiplomacia em São Paulo e em Montevideú. Trata-se de síntese das entrevistas realizadas, organizada segundo o questionário proposto.

Por fim, as Conclusões reúnem, com base na sistematização das respostas colhidas ao longo das doze entrevistas com atores das atividades paradiplomáticas nas cidades de São Paulo e Montevideú, observações organizadas em quinze eixos temáticos.

CAPÍTULO 1: PARADIPLOMACIA – TEORIAS, UNIDADES SUBNACIONAIS E NOVO DEBATE NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1.1 Paradiplomacia e os governos locais

O estudo e reconhecimento das unidades subnacionais como atores externos ainda é um campo recente nos estudos de relações internacionais. O final da guerra fria, a mudança do escopo da bipolaridade mundial e o surgimento da multipolaridade tiveram influência decisiva no estabelecimento de novas agendas acerca da teorização de relações internacionais. A aparição de fissuras teóricas na disciplina tornou-se muito mais aparente nesse período do que nos anteriores ao debate. Surgiram novos enfoques, distanciados das abordagens tradicionais (realismo e liberalismo) e a reformulação das bases epistemológicas tradicionais.

A materialização dos impactos produzidos pela globalização econômica nos territórios locais e o advento das novas tecnologias de comunicação, notadamente a Internet, abriram caminho para que as unidades subnacionais buscassem o estabelecimento de relação, cooperação e inserção internacionais de forma paralela e não concorrencial às iniciativas do Estado nacional. A interdependência que afeta o sistema internacional tornou-se referência obrigatória para o debate de um paradigma emergente – a paradiplomacia.

Para qualificar as afirmações acima, serão revisitadas as teorias clássicas de relações internacionais, do realismo e liberalismo, e verificado como os pressupostos básicos dessas teorias determinam o que cada uma entende por cooperação internacional, em seu sentido mais geral.

Verificar-se-á se a possibilidade e a efetiva existência de cooperação entre atores subnacionais é considerada pela corrente realista, e se chega a ser um campo merecedor de mais estudos. Quanto à visão liberal, estudar-se-á se sua versão mais clássica trata de modo mais intenso as ações internacionais fora do âmbito dos Estados nacionais, embora a cooperação internacional esteja no cerne de sua formulação teórica.

Observar-se-á nas etapas posteriores ao liberalismo a admissão da existência de outros agentes ativos no campo externo. A escola do neoliberalismo e a teoria da interdependência complexa inauguram um debate envolvendo interpretações alternativas das relações internacionais e seus atores mais influentes. No entanto, a cooperação entre governos subnacionais ainda permanece como um campo secundário das relações internacionais, tanto por parte dos governos nacionais, quanto pela própria academia. Somente a partir de 1990 é que começam a surgir estudos mais sistemáticos quanto ao tema.

1.2 A cooperação internacional nas teorias clássicas

1.2.1 Realismo

Na abordagem realista, o Estado nacional é reconhecido como o único ator determinante do cenário internacional. Todas as questões políticas que se desenvolverem entre os diversos Estados deverão levar em conta, necessariamente, os interesses nacionais que movem o jogo político. Ou seja, outras decisões de naturezas econômica, cultural, social – embora, raramente, estes campos se encontrem desvinculados uns dos outros – vinculam-se à política nacional de cada país. Ao Estado, interessa a manutenção de sua segurança e de seu poder e, conseqüentemente, a preservação de seu status quo no sistema internacional. A moral do realismo político é a moral da preservação do Estado.

Sob a ótica do Realpolitik, a possibilidade de outras unidades políticas, que não sejam os Estados nacionais, estabelecerem iniciativas internacionais é uma esfera pouco estudada, tanto pela perspectiva clássica, quanto pelo chamado neorrealismo.

Segundo a teoria de Raymond Aron, um sistema internacional, por ser anárquico, exige a presença de Estados fortes, capazes de observar pela manutenção da paz, fazendo da guerra o recurso supremo na resolução de querelas. O constante choque de vontades faz com que as relações entre as unidades políticas se insiram num contexto de poder, no qual a habilidade de um ator em influenciar ou convencer o outro se revela extremamente importante na configuração de uma hierarquia internacional e de sua perpetuação. A segurança de um Estado é conseguida com a coexistência de diferentes graus de força, indissociável da noção de supremacia para os fortes e da noção de sobrevivência para os fracos¹²; do que, se depreende, apenas as grandes potências têm condições de lutar por mais poder, ou por mais glória, nas relações internacionais.

Ou seja, uma análise refletida na cooperação internacional entre atores subnacionais não é relevante porque estes não seriam capazes, a princípio, de alterar o sistema internacional, que é determinado por e somente pelos Estados nacionais.

O realismo aponta que, no pós-guerra fria, as tentativas de cooperação não são capazes de afastar os Estados da guerra e aproximá-los da paz. Os regimes internacionais estabelecidos não alteraram por completo o comportamento dos Estados nacionais, suas atuações refletem, em grande medida, a manutenção do equilíbrio de poder.

Pretender que os Estados deem preferência às instituições seria o mesmo que pedir para renunciar ao uso do poder militar para a consecução de seus objetivos, que abdicassem do seu interesse próprio e estabelecessem relações de convivência baseadas na confiança mútua. Tais pressupostos contradizem a própria lógica realista em que o medo é fator inerente das relações internacionais.

Além disso, seriam dois os fatores impeditivos da cooperação: o desejo dos Estados em obter ganhos relativos e a possibilidade da trapaça. Portanto, a variável dependente do sistema internacional é a discórdia e não as instituições; estas não evitam a guerra, mas fazem parte dela.

O modelo Estado-centrado e a interpretação realista dos Estados como atores agregados e racionais não permite demonstrar outras dinâmicas imbuídas no processo decisório da política externa de um país, nem como os governos subnacionais influenciam o processo. É vetada a reflexão sobre as intenções e as estratégias dos governos e de como aquelas são traduzidas em ações. Quer dizer, o comportamento internacional de um Estado é estudado de maneira agregada.

Ao realismo clássico faltaria a capacidade de analisar e explicar o que movimenta o comportamento dos Estados. A noção cíclica do tempo e, conseqüentemente, o estabelecimento de equilíbrios de poder não visualizam a possibilidade de mudanças. Os Estados sempre estarão preocupados com sua sobrevivência e que segundo Hans Morgenthau, os Estados

12 ITAUSSU, Leonel. Argentina e Brasil: balança e poder no Cone Sul. São Paulo: Editora Anna Blume, p. 43.

são motivados por três diferentes razões: i) há os que desejam empreender uma política de manutenção do status quo; ii) os que se guiam por uma política imperialista; e iii) os que defendem uma política de prestígio.

Já no neorealismo, houve certa preocupação em se analisar os detalhes das relações internacionais. O principal representante da escola, Kenneth Waltz, tentou mostrar que os Estados podem se guiar por interesses diferentes que não fosse a sua sobrevivência. No entanto, sua abordagem sistêmica das relações internacionais acaba por inviabilizar, mais uma vez, a existência de outros atores.

Os neorealistas dividem-se em duas categorias: os defensivos (vertente de Kenneth Waltz) e os ofensivos, ou neoclássicos (vertente de John Mearsheimer). Para aqueles, os Estados preocupam-se com a própria segurança; para estes, o que importa é a busca pelo aumento de sua influência.

Segundo os defensivos, os Estados buscam acréscimo de poder até chegar a um ponto em que ele já não é suficiente para subjugar o outro, mas também é vigoroso o bastante para não ser subjogado. Logo, o equilíbrio de poder é um componente necessário e inevitável de toda relação política. A teoria sistêmica de Waltz determina que todos os Estados estão sujeitos a constrangimentos (constrains) impostos pelo sistema. A única função atribuída aos atores é a defesa de sua segurança, visando à sobrevivência como um fim em si mesmo. O fato de os Estados serem considerados como funcionalmente iguais exige que a dinâmica internacional se realize automaticamente, em vez de ser impulsionada por interesses socialmente construídos.

Já os ofensivos examinam como os decision makers respondem à política de poder. Por isso, os Estados procuram mobilizar mais recursos para empreender novas políticas nacionais. Portanto, antes de se optar pela estabilidade do sistema internacional, seria racional que os atores se preocupassem com o aumento dos gastos não só para sua defesa, mas também para expandir seu poder e sua influência.

No entanto, tanto os defensivos quanto os ofensivos atrelam o interesse dos Estados à perpetuação da política de poder. A diferença está em que cada um aponta distintas maneiras de se responder à anarquia internacional¹³.

Portanto, toda e qualquer forma de cooperação entre os Estados é frágil e será sempre determinada pela desconfiança. As vantagens de se cooperar ou não devem ser comparadas àquilo que o Estado deixa de adquirir. Se o realismo considera que o comportamento internacional pode ser aferido sob a mesma percepção e pressupõe que todos os Estados têm, em quaisquer circunstâncias, suas preferências claramente definidas, construir alianças com base na confiança mútua é extremamente remoto.

Dessa forma, a via diplomática somente lograria êxito caso se valesse dos atuais mecanismos de negociação pacífica, como expressão secundária do relacionamento com outros países para assegurar a hegemonia predominante. Principalmente se levado em conta que, no realismo político, a diplomacia exercida sem coação (diplomacia pura) teria valor nulo e a chamada diplomacia real teria sua margem de manobra limitada pelo potencial dos adversários.

No mundo do pós-guerra fria, está claro existir a dependência entre as potências, dependência

13 Mesmo assim, vale lembrar que, para os defensivos, os grã-finos do poder são responsáveis pela manutenção da balança de poder e podem ser fator de irracionalidade que levam a posições revisionistas.

esta que indica quais são os limites políticos, econômicos e jurídicos do sistema internacional. O hard power faz-se necessário na condução da política, mas promover a coexistência pacífica baseada na cooperação requer que o soft power também seja considerado como fator relevante na condução da política externa.

No entanto, apesar dos sucessivos debates epistemológicos já apontados por estudiosos, a teoria realista permanece como a mais visitada dentre os estudos de relações internacionais. Sendo assim, a inclusão da política protagonizada por atores subnacionais, como tarefa igualmente importante para os Estados, dificilmente será reconhecida, nessa corrente de pensamento. Conseqüentemente, a admissão de novos atores como agentes capazes de produzir relações internacionais permaneceria como um ramo esquecido dentro das variáveis determinantes do sistema internacional.

O **Quadro 3** (adiante) organiza uma síntese dos principais elementos que estruturam o realismo e os compara com os do liberalismo, o próximo assunto.

1.2.2 Liberalismo

Para o liberalismo, a cooperação entre os Estados é vista como positiva e construtora de uma convivência baseada em ganhos absolutos. No entanto, a possibilidade de cooperação entre atores que não fossem os Estados nacionais começou a ser pensada pela teoria neoliberal de Joseph Nye e Robert Keohane, a partir de 1970.

De acordo com o liberalismo clássico, a vinculação necessária entre moral e política é condição prévia para a existência de intentos de cooperação. Ao contrário do que pensam os realistas, os liberais entendem que, por meio da razão, chegar-se-ia à conclusão de que o estado de guerra inerente à anarquia tem por última função revelar as debilidades e os prejuízos a que estariam sujeitos os Estados.

A melhoria das condições materiais do gênero humano seria atingida com o exercício indiscriminado da liberdade, entendida como ausência de coerção de indivíduos sobre indivíduos, e, conseqüentemente, da igualdade entre eles (entendidos aqui como cidadãos). A inter-relação entre o eu e o outro, concretizada por meio de um pacto especial, é determinante do bem-estar individual e, por extensão, do bem-estar comum.

Os liberais versam sobre uma sociedade global em que os Estados são capazes de estabelecer cooperação, porque existe uma sociedade internacional. No entanto, como já foi afirmado, para a teoria liberal clássica, ainda são os Estados os únicos atores que influenciam e determinam o sistema internacional. O campo de estudo quanto às cooperações entre outras unidades políticas ainda não era considerado.

Com os estudos da teoria da interdependência complexa, o Estado nacional como ente unitário começa a ser questionado na disciplina das relações internacionais. O reconhecimento da existência de múltiplos canais de negociação (relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais), a ausência de hierarquia entre os temas da agenda internacional e a menor preponderância da força militar abriram caminho para que novos atores, além dos Estados nacionais, fossem reconhecidos como agentes do sistema internacional.

Há um deslocamento da preponderância militar para a econômica. As relações comerciais, a preservação do meio ambiente, a escassez de recursos, o progresso tecnológico, os direitos humanos, os direitos dos consumidores, entre outros, incentivam que os diversos atores se vinculem em redes interdependentes.

Como articuladoras dessas redes, as organizações internacionais freariam a atração que os Estados sentem em relação à anarquia. O sistema internacional seria regido por uma rede de regras, normas e procedimentos que dariam maior previsibilidade aos regimes internacionais. Os Estados estariam dispostos a sacrificar interesses imediatos em prol de interesses construídos em conjunto e no longo prazo.

No entanto, os pressupostos de Joseph Nye e Robert Keohane apenas abrem caminho para a discussão. A participação das unidades subnacionais ainda permaneceria obscurecida. Cabe lembrar que se o neoliberalismo reconhece a existência de outros atores, os Estados ainda são considerados os principais atores das relações internacionais. De certa forma, os teóricos desta corrente mantêm algumas heranças do realismo. No que diz respeito à cooperação, são as organizações internacionais, compostas por Estados, as principais esferas de cooperação.

Somente a partir dos anos de 1990 é que a disciplina começaria a estudar o fenômeno da paradiplomacia de maneira mais intensa e de forma a questionar as teorias clássicas.

O **Quadro 3** organiza uma síntese dos principais elementos que estruturam o liberalismo e os compara com os do realismo, visto na seção anterior.

Quadro 3: Resumo sobre os pressupostos do Realismo e Liberalismo		
Pressupostos/Critérios	Realismo	Liberalismo
Natureza humana	Essencialmente má.	Inicialmente má, aperfeiçoando-se através da razão, chegando a ser, enfim, boa.
Filosofia da história	Cíclica	Linear
Papel do Estado Nacional	Principal ator das Relações Internacionais.	Continua sendo o principal ator, mas não o único.
Papel das Organizações Internacionais	Estão subordinadas aos interesses estatais.	Importantes para a manutenção da paz e da cooperação no sistema internacional.
Conflito	Inerente às Relações Internacionais.	Superável através do tomada de consciência de seus malefícios.
Cooperação	É possível, mas se desenrola sempre "à sombra da guerra".	Condição ideal de relacionamento entre os Estados.
Relação política interna/política internacional	Política internacional submete-se à política interna.	São indistintas
Espaço/natureza da ação política	É a busca por mais poder, segundo Morgenthau. Para Aron, é a capacidade de impor a própria vontade a outrem. Visa à manutenção do sistema internacional e a segurança nacional.	Uso de uma ação racional que permita o advento e desenvolvimento da paz.
Soberania	Dado incontestável do Estado.	No liberalismo, o conceito de soberania tornou-se mais flexível. Porém, na prática, verifica-se que a soberania estatal continua um dado inviolável.
Guerra	Último recurso da política, mas uma regularidade da história.	Danosa à moral humana.
Paz	Significa uma trégua da guerra.	É o fim da natureza.
Papel da diplomacia	Morgenthau desconsidera o papel da diplomacia. Aron atribui um papel secundário, mas sempre pressupõe o uso da coerção.	Importante como uma alternativa à resolução de conflitos pela guerra e relevante para a consolidação da paz.
Política de poder	Efetua-se mediante o equilíbrio de poder mantido pelas grandes potências.	Está voltada para o bem-estar comum através do bem-estar individual.
Principais lacunas	A teoria realista não considera o peso da opinião pública, atribui um papel secundário à economia. Além disso, não prevê o surgimento de outras variáveis do sistema internacional: terrorismo, política de direitos humanos, desenvolvimento sustentável. Fora isso, a ideia de que a história sempre se repete, faz com que o tempo perca a sua dinamicidade, o que muitas vezes não é prudente.	Fia-se demais no princípio da boa-fé "seguido" pelos Estados. Além disso, a ideia de que a paz seria alcançada mediante o uso da razão confere à teoria um certo determinismo, como se o futuro já estivesse certo. Isso seria desconsiderar que a possibilidade do conflito sempre é iminente.
Eventos/processos/fenômenos com melhor contribuição explicativa	Luta entre as grandes potências, visando ao equilíbrio de poder. Por exemplo, as guerras mundiais e mais recentemente a Guerra Fria.	Etapas para se chegar à paz. Exemplos: a Liga das Nações, as atuais Organizações Internacionais (exceto as organizações militares).

Fonte: elaboração própria, com base em pesquisas de Janine Salles de Carvalho.

1.3 As unidades subnacionais e a paradiplomacia¹⁴

Em 1990, o conceito de paradiplomacia começa a ganhar mais destaque nos estudos sobre relações internacionais. Algumas obras importantes tentaram suprimir a lacuna quanto às relações internacionais subnacionais. Panayotis Soldatos (1990), por exemplo, é considerado o autor pioneiro desse novo referencial teórico na disciplina. Foi o primeiro estudo comparativo sobre o papel internacional de unidades federais e a paradiplomacia. Outro marco referencial é a obra de Feldman e Feldman (1990). Posteriormente, vieram autores como Michael Keating, Noe Cornago Prieto e John Kincaid.

De maneira geral, os estudos sobre o assunto reconhecem dois grupos de atores que não sejam os Estados nacionais: os agentes subnacionais, de um lado, e as empresas transnacionais, organizações não governamentais e organizações internacionais, de outro. Nesta dissertação serão estudados apenas os agentes subnacionais.

O desafio que o paradigma emergente enfrenta é a premissa de que a formulação de política externa e de atuação nas relações internacionais pertence somente aos Estados nacionais (HOCKING, 1993). Apesar disso, os governos subnacionais costumam atuar internacionalmente de acordo com suas atribuições dentro da federação ou no caso de Estados nacionais unitários, delimitadas pelas respectivas constituições nacionais. A condição-limite é a de que as iniciativas estabelecidas não contrariem o interesse nacional, nem se atenham a questões consideradas de alta política, de competência exclusiva do Estado nacional. É nesse aspecto que entra o princípio da subsidiariedade, como ideia que remete à intervenção do Estado. Este tem como finalidade atender os indivíduos e a sociedade nas suas necessidades, limita, porém, essa ação ao necessário, sem destruir ou restringir as iniciativas das pessoas, dos grupos e da comunidade como meio eficaz de o governo promover o bem-estar coletivo. A subsidiariedade tem como princípio básico que tudo aquilo que possa ser executado pela instância de governo mais próxima do cidadão — no caso o governo local — não deve ser executada pela superior. Essa lógica é a que rege e coordena a estrutura dos vários tipos de cooperação entre as esferas de governo.

Ainda assim, os governos nacionais tendem a ver com receio a paradiplomacia. Geralmente, as instâncias diplomáticas dos Estados não reconhecem que estados/províncias/departamentos e municípios/ayuntamientos possuam uma política externa própria¹⁵. Mas a paradiplomacia pode ser incentivada, se for vista pela ótica de que a cooperação entre governos subnacionais pode aumentar a qualidade das relações internacionais dos Estados.

Outro campo incentivador de associacionismos transnacionais são os processos de integração regional. Além de intensos contatos fronteiriços, os blocos de integração podem aumentar os contatos internacionais entre diversos atores que visam solucionar problemas comuns, desenvolver-se com êxito e progredir economicamente de forma mais satisfatória.

14 Esta seção baseia-se nos capítulos do livro *A Dimensão internacional e as relações Internacionais*, de Mariano e Barreto (2004), *Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul*; Keating (2004), *Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias*; Hocking (2004), *Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais*; Prieto (2004), o outro lado do regionalismo pós-soviético e da Ásia do Pacífico: *A diplomacia federativa além do mundo ocidental* e Sassen, *O Estado e a nova geografia do poder*. Do livro *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*, o texto baseia-se nos capítulos de Mariano e Mariano (2005), *Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas* e Kugelmas e Branco, *Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo*.

15 Para Keating (...), alguns governos tiveram política externa específica a ponto de criar uma inserção internacional organizada, autônoma e com objetivos de longo prazo.

Nesse sentido, a principal motivação da paradiplomacia estaria associada a considerações econômicas para contribuir com o desenvolvimento da própria região. Para isso “as regiões buscam investimentos, mercados para seus produtos e tecnologia para sua modernização em um mundo cada vez mais comunicado” (KEATING, 2000). Desta forma, as autoridades buscam associar-se a distintos agentes econômicos e sociais — câmaras de comércio, sindicatos, universidades — da região na sua atividade paradiplomática (HOCKING, 1993).

No entanto, o aumento da interdependência não foi acompanhado por mecanismos formais de decisão que vinculem diferentes esferas de governo dentro do bloco (MARIANO; MARIANO, 2005). Assim, as unidades subnacionais tendem a ocupar espaços deixados pelo governo nacional na estrutura regional (Ibidem, 2005).

1.4 Paradiplomacia: acerca de um novo debate nas relações internacionais¹⁶

A paradiplomacia é um tema de crescente importância na área das relações internacionais, que se refere aos processos da extroversão de atores subnacionais, como governos locais e regionais na esfera internacional. Seu intuito é obter recursos e resolver problemas específicos de cada área com rapidez e facilidade sem a intervenção dos governos centrais.

“A paradiplomacia é envolvimento dos 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 resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional.” (PRIETO, 2004)

No campo prático das relações internacionais, a paradiplomacia tornou-se importante temática porque modifica as concepções tradicionais que têm nos Estados nacionais seu foco exclusivo. Desde a década de 1950, com o final da Segunda Guerra Mundial, as relações internacionais passaram a sofrer mudanças em relação aos atores responsáveis pelos acordos e negociações internacionais. Ao longo dos anos, este passou a estar aberto, também, a outros agentes por meio de processos de transnacionalização¹⁷.

Há quase um consenso entre os autores do tema de que essa nova dinâmica de negociações e interações foi intensificada a partir do final da década de 1980 e início de 1990, constituindo-se assim uma segunda onda de paradiplomacia, durante o final da Guerra Fria (ALMEIDA e SILVA, 2007).

16 As reflexões contidas nesta etapa da pesquisa têm como referência os capítulos do livro *A dimensão internacional e as relações internacionais*, de Mariano e Barreto (2004), *Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul*; Keating (2004), *Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias*; Hocking (2004), *Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais*; Prieto (2004), *O outro lado do regionalismo pós-soviético e da Ásia do Pacífico: a diplomacia federativa além do mundo ocidental*; e Sassen, *O Estado e a nova geografia do poder*. Do livro *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*, os capítulos de Mariano e Mariano (2005), *Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas e Kugelmas e Branco*, *Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo*.

Tal como o processo exercido pelas empresas multinacionais, que culminaram em uma primeira onda de paradiplomacia nas relações internacionais.

17 Tal como o processo exercido pelas empresas multinacionais, que culminaram em uma primeira onda de paradiplomacia nas relações internacionais.

Com essa nova reestruturação das relações internacionais e com a intensificação da globalização econômica, houve uma inserção de novos agentes no cenário internacional, que, assim, deixou de ser área de influência apenas dos Estados nacionais. Pode-se dizer que existem dois grupos de novos atores. O primeiro está composto pela ação de agentes subnacionais, como governos locais (estados/províncias/departamentos e municípios/ayuntamentos). O segundo, por empresas transnacionais, organizações não governamentais e organizações internacionais.

A partir da década de 1990, o fenômeno da paradiplomacia, portanto, se intensifica de maneira inédita. As razões encontram-se tanto em mudanças no âmbito do Estado nacional e do sistema internacional, como nas transformações econômicas e políticas que ocorreram regionalmente (KEATING, 2004).

No cenário pós-guerra fria e de ascensão da globalização econômica, ocorre um fenômeno que se pode chamar de mutilador da soberania dos Estados nacionais. Isso ocorre pela articulação de um duplo efeito de erosão do papel destes. O primeiro é a materialização dos efeitos da globalização nos territórios dos governos locais, que os guindam à condição de atores internacionais sem voz e poder para tal. O segundo ocorre pelo fortalecimento, como estratégia da globalização, das entidades gestoras no processo (em particular o Banco Mundial), que coordenam esforços no sentido da adoção de políticas de descentralização de atribuições e competências, em direção às esferas inferiores de governo.

Esse processo possibilitou a ascensão de governos subnacionais como atores das relações internacionais, que adquirem crescente importância relativa, uma vez que – como já visto – a política externa é de responsabilidade exclusiva dos Estados nacionais, que de certa forma estão enfraquecidos. A intensificação dos processos de interdependência, nos termos de Nye e Keohane, aumentou as iniciativas de integração regional, ao mesmo tempo em que provocou mudanças nas condições de gestão dos Estados nacionais.

Ou seja, na medida em que os Estados nacionais vêm perdendo terreno de atuação tradicional, como agente do desenvolvimento regional e nacional, ocorre a transferência de responsabilidade para os níveis estaduais (ou provinciais) e locais de governo, em uma tentativa de amenizar os efeitos negativos dos processos de integração (KEATING, 2004). Agora, as políticas aduaneiras se veem limitadas por regimes comerciais globais e continentais, assim como as políticas regionais redistributivas¹⁸. Por isso, os governos nacionais põem mais ênfase na competitividade nacional e menos no equilíbrio regional, deixando esse espaço para os governos subnacionais (KEATING, 2004).

De acordo com Hocking (2004), há quatro maneiras para as unidades subnacionais influenciarem na política externa:

- 1) por meio de governos nacionais, via órgãos regionais;
- 2) diretamente, com os governos nacionais;
- 3) diretamente, por meio dos órgãos regionais;
- 4) diretamente com o sistema internacional, sem nenhum intermediário.

18 O autor refere-se à existência de políticas compensatórias dentro da integração regional. As políticas compensatórias servem para atenuar, ou até mesmo reduzir, as desigualdades regionais e locais, provocadas pela integração regional. Por exemplo, os fundos estruturais europeus. O processo decisório de distribuição dos recursos, neste caso, varia de acordo com o grau de desenvolvimento da região. Outro critério atinge regiões com problemas relacionados ao número maior de desempregado. E a aplicação desses recursos é feita em cooperação com as autoridades regionais, que ajudam a definir as prioridades de gastos.

Os governos subnacionais passam a desenvolver um novo protagonismo, muitas vezes inédito, em relação ao plano externo. Conjugam-se, assim, estratégias e iniciativas diferenciadas voltadas, por um lado, para atração de investimentos, a renovação da base econômica e a modernização da infraestrutura e, de outra, a melhoria da qualidade de vida, a integração social e a governabilidade (MARIANO e BARRETO, 2004).

As experiências ao redor do mundo têm demonstrado uma tendência simultânea de incorporação de novas funções (coordenação e articulação entre diferentes instâncias de governo, a iniciativa privada e demais setores da sociedade civil), e ampliação do campo de atuação subnacional em setores considerados estratégicos, como é o caso da gestão das relações internacionais (BORJA; CASTELLS, 1996). Mas a incorporação de assuntos internacionais às agendas locais dos governos esbarra em restrições, muitas vezes, jurídicas. O grau de protagonismo é definido distintamente, de acordo com a Constituição de cada país. No entanto, essas restrições também podem oscilar entre posições políticas, econômicas e sociais (KEATING, 2004).

Em casos como o brasileiro, embora a Constituição nacional apresente rígidos obstáculos à atuação internacional dos Estados, essa atividade é tolerada com a tutela do governo central. Em outros casos, a ação subnacional pode depender muito mais da correlação entre forças políticas, que podem tolher ou incentivar as iniciativas. Como exemplos, temos os casos argentino e russo (PRAZERES, 2004).

A partir disto, surgem diferentes linhas de argumentação no debate da paradiplomacia (KEATING, 2004; HOCKING, 2004). São elas:

- 1) as unidades subnacionais podem atuar no sistema internacional, desde que não confrontem o Estado nacional. É o caso da Argentina após 1994;
- 2) outra, mais avançada, entende que o governo nacional deve ter sua ação condicionada ao aval das unidades federadas. É o caso do Canadá e da Alemanha.

A partir disso, cabe o debate de como operacionalizar a descentralização das atividades de promoção do desenvolvimento e das relações internacionais, tendo em vista que os governos subnacionais são estruturalmente frágeis em suas relações bilaterais e multilaterais. Apenas as regiões e as cidades mais desenvolvidas economicamente (Länder alemães e grandes metrópoles globais) detêm recursos econômicos, políticos e institucionais suficientes para sustentar estratégias independentes de representação institucional e de promoção comercial direta no exterior (MARIANO; BARRETO, 2004).

Por isso, muitos governos atuam em rede de cidades, de regiões e ou autoridades locais/regionais. As unidades subnacionais são estimuladas a agir de maneira mais dinâmica, com os processos de integração regional, podendo se converter em instrumentos de coesão regional. Essas redes também ajudam a organizar interesses de unidades subnacionais (Rede de Eurocidades, Comitê das Regiões e Rede de Mercocidades). (Idem, 2004).

CAPÍTULO 2: INICIATIVAS PARADIPLOMÁTICAS AO REDOR DO MUNDO

2.1 A paradiplomacia no contexto pós-soviético¹⁹

Após o fim da União Soviética, os limites administrativos de numerosas repúblicas e regiões russas transformaram-se em fronteiras internacionais da nova Federação Russa²⁰. A demarcação e o controle dos novos limites foi tarefa difícil para o governo central e Moscou incentivou as novas regiões fronteiriças a estabelecerem seus próprios acordos com seus vizinhos. Assim, a nova federação atribuiu papel importante à cooperação subnacional, tanto transnacional quanto inter-regional (MELVIN, 1995).

De acordo com a nova constituição, os principais elementos de política externa e de segurança internacional ficariam a cargo do governo central, mas era necessário que este considerasse os interesses regionais, de forma inédita até então.

O governo central não pode celebrar acordos com países vizinhos, nem sancionar ou modificar tratados internacionais sem consultar as regiões envolvidas. As repúblicas e regiões russas assinaram vários acordos com governos subnacionais de diversas partes do mundo, envolvendo questões comerciais, técnicas e socioeconômicas. Grosso modo, a atitude do governo central em relação ao crescente aumento das atividades paradiplomáticas, durante a década de 1990, tem sido positiva. Em 1998, a Federação Russa reconheceu, oficialmente, a diplomacia federativa quando o Ministério das Relações Exteriores criou um departamento especial, abrindo 26 representações para lidar com as interferências das regiões russas na política exterior.

A legislação russa permite que as regiões mantenham relações internacionais e assinem determinados acordos internacionais com base em suas próprias competências. Podem também estabelecer missões no exterior, bem como receber delegações oficiais de regiões equivalentes de países estrangeiros.

Com exceção da Chechênia, raramente as regiões têm adotado posições contrárias às do governo federal quanto à política exterior. Entre exceções, há as repúblicas de Bashkortostão, Daguestão, Iacútia, Tatarstão, Tuva, Khakassia e Chuváchia, que participaram de uma conferência em Istambul que reconheceu a República Turca do Norte de Chipre, em 1998.

O arranjo federativo possibilita aos governos subnacionais influenciarem mais sutilmente a política externa russa. Durante as guerras balcânicas, Moscou foi impedida pelo Tartarstão e Bashkortostão, dominados pelos muçulmanos, de adotar posição abertamente favorável à Sérvia²¹. Também, durante os últimos anos, a oposição regional tem dificultado o cumprimento integral da Convenção sobre Armas Químicas (ratificado em 1997), já que seis regiões²² exigiram de Moscou compensações para cobrir os custos dos danos ecológicos provenientes da destruição de armas químicas em seu território (RYKHTIK, 2000).

19 Esta seção se baseia no Capítulo 8 - O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: A diplomacia federativa além do mundo ocidental. Prieto, Noé Cornago. Ps. 251-284. A dimensão subnacional e as relações internacionais. Bauru. Orgs. Vigevani, T. Wanderley, Luiz Eduardo. Barreto, Maria Inês. Mariano, Marcelo Passini.

20 A Rússia é constituída por 21 repúblicas, 1 região autônoma, 10 áreas autônomas, 6 territórios, 49 regiões e 2 distritos federais, Moscou e São Petersburgo. No total, a Federação Russa é constituída de 89 membros.

21 O Tatarstão assinou acordos de cooperação econômica com Irã e Iraque.

22 Bryansk, Kirov, Kurgan, Penza, Saratov e Udmurt.

Quanto à cooperação fronteiriça, em maio de 1996, Estônia, Letônia, Lituânia e Rússia criaram um Conselho de Cooperação, para promover relações socioeconômicas e políticas além-fronteira (KEMPE e VAN MEURS, 1999). Bashkortostão, Tartarstão, Sverdlovsk e a Iacútia têm aspirações nacionalistas semelhantes. O Tratado da Federação Russa reconheceu a autonomia específica do Bashkortostão e permitiu que estabelecesse relações econômicas independentes com outros países. Mais tarde, o mesmo aconteceu com Tartarstão. Sverdlovsk conseguiu, também, algumas prerrogativas econômicas.

A Iacútia desenvolveu complexo sistema de relações exteriores. Por um lado, pretende construir cooperação com o Alasca, a Groelândia, a Islândia e os países escandinavos. Outra área de interesse seria a região da Ásia-Pacífico e a promoção de comércio exterior e investimentos com a China, Japão ou Coreia. Também visa estabelecer relações com a Turquia.

As repúblicas do Leste, Tchita e Amur, bem como as regiões litorâneas de Primorsky, Khavarovski e Sakalina²³ são, também, particularmente ativas nas relações internacionais. Em 1990, criaram a Far East and Za-Baikal Regional Economic Cooperation, visando à coordenação do desenvolvimento econômico e social e adotando uma linguagem comum em relação a Moscou.

No **Mapa 1** - Paradiplomacia no contexto pós-soviético, podem ser verificadas as localizações das regiões citadas no ambiente da federação russa.



Mapa 1 - Paradiplomacia no contexto pós-soviético

2.2 A paradiplomacia na região Ásia-Pacífico²⁴

A partir de 1980, Beijing vem promovendo, direta ou indiretamente, através das Zonas Econômicas Especiais, a projeção internacional das províncias chinesas, oscilando entre iniciativas impulsionadas pelo governo chinês e pelos governos subnacionais. A paradiplomacia chinesa teve início nos anos de 1980, nas províncias litorâneas de Tianjin, Shandong, Xangai, Hajnan, Fujian e Guandong, motivadas pelas disparidades econômicas entre algumas províncias litorâneas e aquelas menos favorecidas das regiões setentrional, central e ocidental.

Nesse contexto, as regiões setentrionais de Liaoning, Jilin e Heilongjiang estabeleceram relações particulares com o extremo oriente russo. A província de Jilin exerce efetiva liderança no Projeto Tumen River Co-Operation, do qual também participam Nei Mongool e algumas províncias da Coreia do Norte²⁵. A província de Xinjiang tenta estreitar laços com repúblicas vizinhas da Ásia Central e do Paquistão, no contexto do Grande Círculo Islâmico. Beijing vem promovendo contatos com Yunnan e o norte de Burma, ou Guangxi e Vietnã. Vale observar que a crescente atividade paradiplomática no oriente asiático vem estimulando as atividades internacionais de algumas prefeituras japonesas, como Hokkaidom Kigata, Akita e Toyama.

Já no caso da Austrália, em virtude de sua situação geográfica e de seu sistema político competitivo, os seus governos estão entre os primeiros a influenciar a política externa do governo central. À exceção da Tasmânia, todos os estados australianos estabeleceram alguma representação em outros países, e todos enviam ou recebem regularmente missões internacionais com diversos objetivos. A Austrália Ocidental é particularmente ativa; em 1997, além de sua representação em Londres, mantinha 13 escritórios na região asiática. As representações de Queensland e Victoria são mais diversificadas (têm escritórios na Ásia e em Los Angeles e Frankfurt).

Já os governos subnacionais da Indonésia, Malásia, Tailândia e Filipinas preferiram esquemas informais de cooperação econômica, dentre os quais os chamados Triangles of Growth²⁶. Outro exemplo é a cooperação desenvolvida entre a Sumatra Setentrional e Aceh, na Indonésia, dos Estados de Kedah, Perah, Penang e Perlis, no norte da Malásia, e das províncias Satun, Songkhla, Yala, Narathiwath e Pattani, no sul da Tailândia. Os promotores da ideia foram os três governos centrais envolvidos, seguindo recomendações de um relatório do Banco de Desenvolvimento da Ásia sobre o potencial econômico da região²⁷.

24 Esta seção se baseia no Capítulo 8 - O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: A diplomacia federativa além do mundo ocidental. Prieto, Noé Cornago. pp. 251-284. A dimensão subnacional e as relações internacionais. Bauru. Orgs. Vigevani, T. Wanderley, Luiz Eduardo. Barreto, Maria Inês. Mariano, Marcelo Passini.

25 Apesar de sua existência, o projeto Projeto Tumen River Co-Operation ainda não contribuiu para a superação de problemas fronteiriços entre Rússia e China na região norte do Extremo Oriente.

26 O mais antigo e mais discutido é o triângulo do desenvolvimento que interliga Cingapura, a província malaia Johor e as Ilhas Riau, na Indonésia.

27 O progresso da área de desenvolvimento do Leste da Ásia é mais lento. A Índia é pouco desenvolvida no sentido.

No **Mapa 2** - Paradiplomacia na região Ásia-Pacífico, podem ser verificadas as localizações das regiões citadas na região.



Mapa 2 - Paradiplomacia na região Ásia-Pacífico

2.3 A paradiplomacia na Europa²⁸

No caso europeu, os debates sobre a ação subnacional surgiram na Comunidade Europeia nas décadas de 1950 e 1960. No entanto, somente em 1970, na Cúpula de Paris, foi criado o Fundo Econômico Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder), com o intuito de se destinarem fundos aos países com mais problemas relacionados ao nível/estágio de desenvolvimento em que se encontravam. Posteriormente, em 1992, foi criado o Fundo de Coesão e o Comitê das Regiões, que possibilitava a influência direta dos governos subnacionais na formulação de políticas de desenvolvimento de suas regiões.

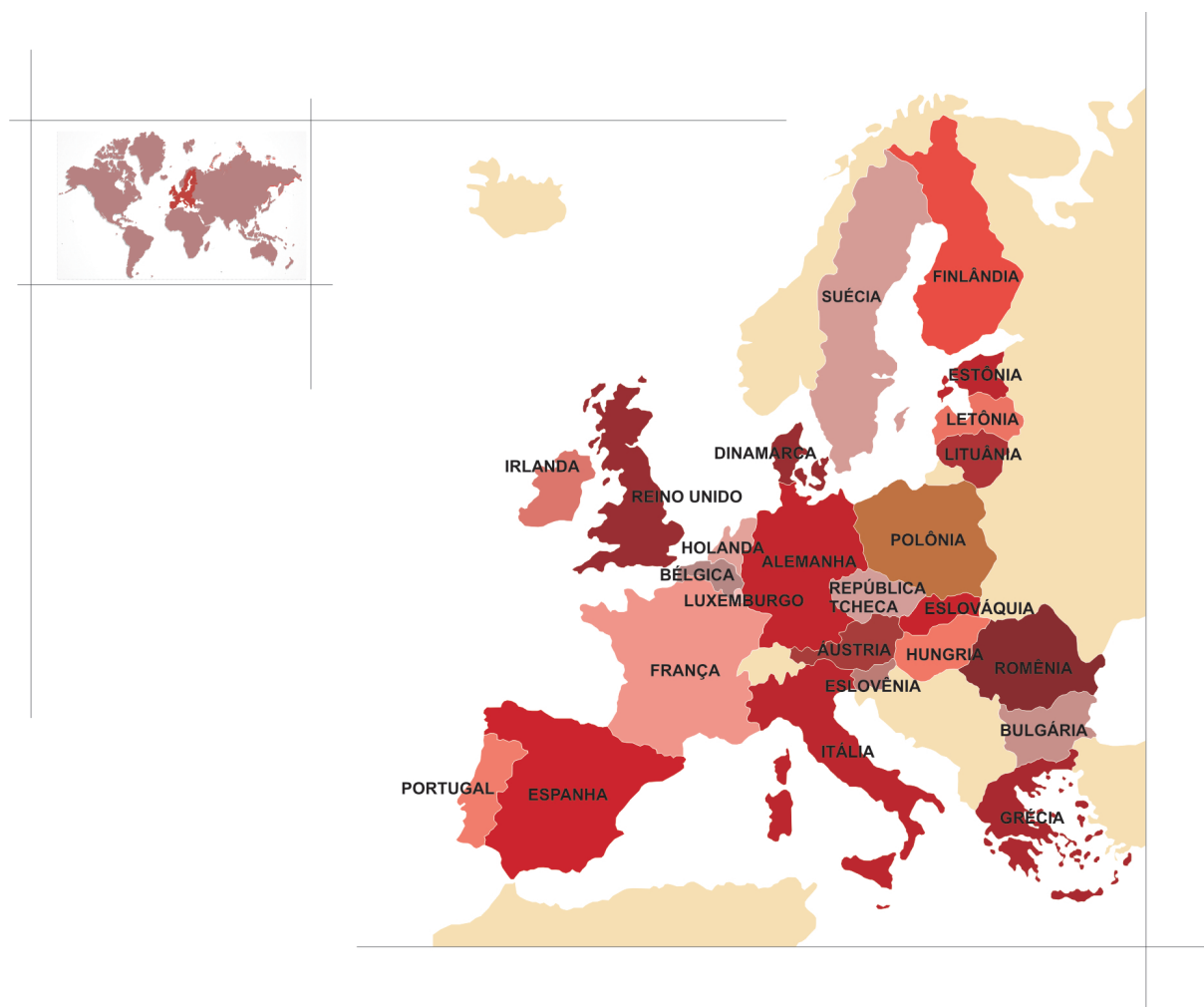
Um dos fatores que contribuiu para o desenvolvimento da paradiplomacia europeia foi a criação de Eurocidades, no fim da década de 1980 (com 97 cidades de 26 países), com o objetivo de elaborar políticas públicas urbanas e de desenvolvimento das cidades. (MENEGETTI NETO, 2005).

²⁸ Esta seção se baseia no capítulo de Stuart (2004), "Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Europeia".

A estratégia de consolidação do governo supranacional, os mecanismos de financiamento de ações de diminuição das desigualdades regionais também constituíram em fortes elementos da paradiplomacia. Notadamente pelas ações do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder), o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Feoga), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Instrumento de Orientação da Pesca (Ifop). Esses fundos proporcionam ajuda/acesso a recursos não reembolsáveis e são negociados no âmbito da Comissão Europeia (Direção-Geral de Política Regional e Coesão) bilateralmente com cada Estado-membro, cuja aplicação desses recursos é definida juntamente com as autoridades regionais e locais.

Com os recursos reforçados depois da criação dos Fundos de Coesão e seu reconhecimento nos tratados da União Europeia, a questão regional adquiriu mais fôlego, a partir de 1993, quando o Comitê das Regiões²⁹ entrou em vigor de fato. Para os críticos, o Comitê das Regiões, por ser órgão consultivo do Conselho de Ministros da Comissão Europeia, ainda possui atuação dispersa e acumula problemas devido a sua insistência em se constituir em uma instituição de pleno direito. Além disso, deveria construir relação de mais proximidade com o Parlamento Europeu.

No **Mapa 3** - Paradiplomacia na Europa, pode ser verificada composição da região.



Mapa 3 - Paradiplomacia na Europa

29 O Comitê das Regiões teve como opositor inicial o governo britânico. Já entre os defensores, o mais expressivo foi a Alemanha, pressionada pelos Länder.

2.4 A paradiplomacia no Cone Sul³⁰

A atividade paradiplomática aumentou na sub-região durante os anos 1990. Com uma característica particular: estar em consonância com as reivindicações de democratização da estrutura de novos esquemas de integração regional.

Em 1992, o governo central argentino adotou, dentro da estrutura de reforma geral mais ampla, novas medidas jurídicas e administrativas para manter a crescente internacionalização dos governos e de suas províncias sob certo controle. Além do que, o envolvimento subnacional em questões internacionais passa a ser amplamente reconhecido na constituição de inúmeras províncias e raramente gera conflitos intergovernamentais.

A província mais ativa é Córdoba, que estabeleceu representações em Nova Iorque, Madri, Santiago do Chile, São Paulo e São Petersburgo³¹. Mendonza também é particularmente ativa. Rio Negro, em virtude de sua condição desfavorável, enviou diversas missões ao estrangeiro em busca de investimentos e migração.

No caso do Brasil, alguns governos estaduais, em particular a Bahia, o Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, também costumam receber missões internacionais de regiões europeias. As atividades subnacionais no Brasil foram reconhecidas pela “diplomacia federativa”.

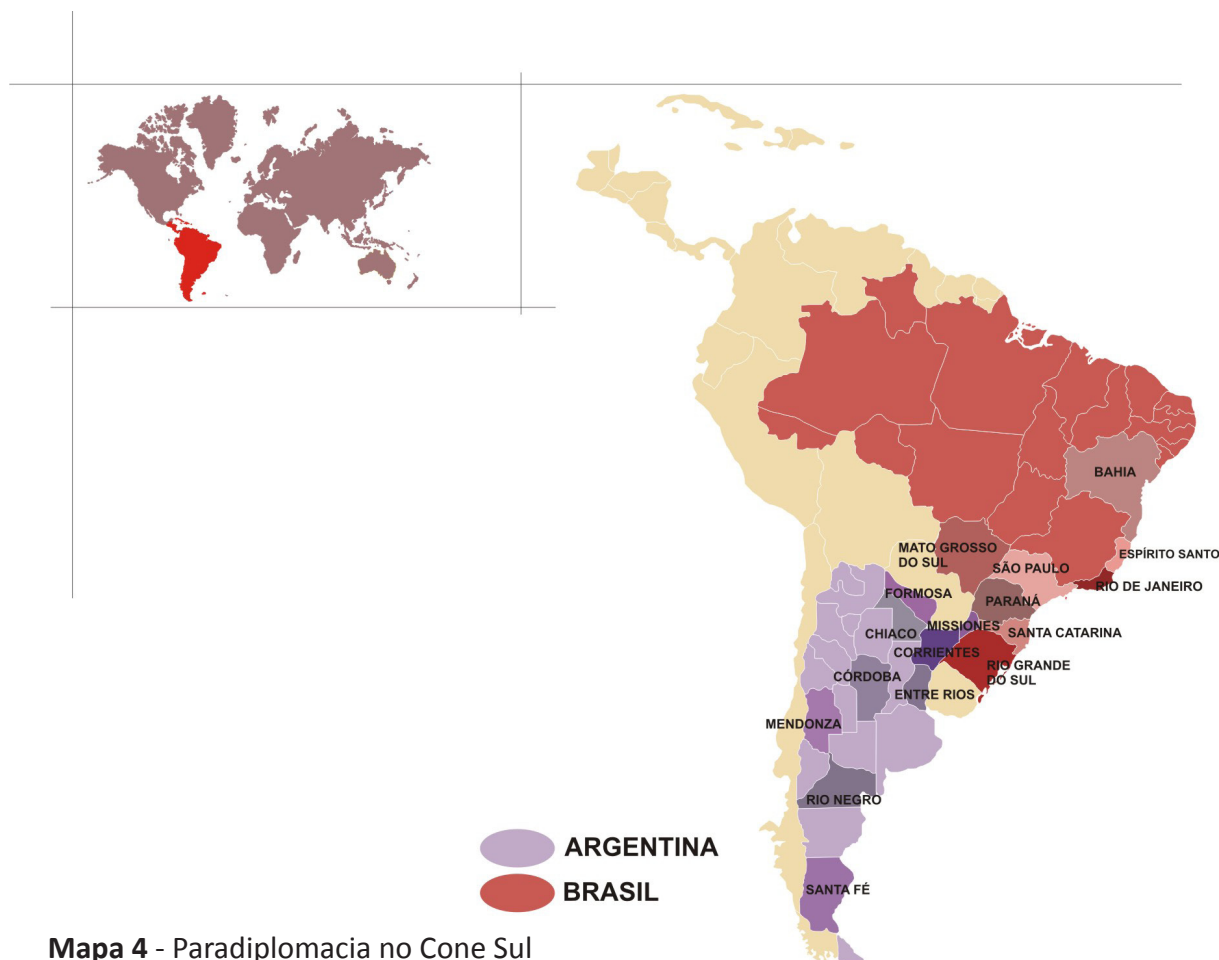
Da integração Argentina-Brasil, surgiu a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste da Argentina, inclui o Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones e Santa Fé (Crecenea) e o Conselho para o Desenvolvimento Econômico da Região Sul do Brasil, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná (Codesul).

Iniciativas semelhantes estão sendo tomadas na Comunidade Andina.

No **Mapa 4** - Paradiplomacia no Cone Sul, pode ser verificada composição da região.

30 Esta seção se baseia no capítulo O Outro Lado do Novo Regionalismo Pós-Soviético e da Ásia-Pacífico: A Diplomacia Federativa além do Mundo Ocidental, de Noé Cornago Prieto.

31 Hoje, a área prioritária é o Mercosul.



Mapa 4 - Paradiplomacia no Cone Sul

2.5 A paradiplomacia no Brasil³²

No caso brasileiro, os governos subnacionais não enfrentam obstáculos formais para praticar relações internacionais, mesmo ante a inexistência de um marco legal disciplinando o exercício paradiplomático para os atores subnacionais. Mesmo ante o vácuo regulador, o Estado nacional não tem se utilizado do expediente de pressão para evitar que os entes federados pratiquem relações internacionais. Ainda que inexista legislação regulamentando o assunto, Estados e Municípios começam a criar secretarias, coordenadorias, núcleos, setores, gabinetes, departamentos e assessorias para interagir com o plano internacional.

As atividades paradiplomáticas não se desenvolveram de forma homogênea em todas as cidades brasileiras. Em geral, a atividade faz-se mais presente nas cidades de portes médio e grande. Entre os Estados, a atividade se desenvolveu mais. No caso do Rio Grande do Sul, houve uma integração regional intensa, em particular com a Argentina. Além disso, foram assinados diversos acordos com províncias e estados estrangeiros.

Também é importante citar seu protagonismo na criação do Protocolo Regional Fronteiriço. No estado de São Paulo, a partir do governo Covas, a questão subnacional marcou presença,

³² Esta seção se baseia nos capítulos de Mariano e Mariano, *op. cit.*, p. 2; Prazeres (2002), Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional; nos livros de Brigagão (2005), *Relações internacionais federativas no Brasil: Estados e Municípios* e de Branco (2008), *Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional*. Também nos relatórios de Freitas (2007), *A paradiplomacia praticada pelo estado de Santa Catarina através da secretaria executiva de articulação internacional e o poder de celebrar tratados internacionais e de Rodrigues (2004), Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros*.

com a criação de representações em Buenos Aires e Nova Iorque.

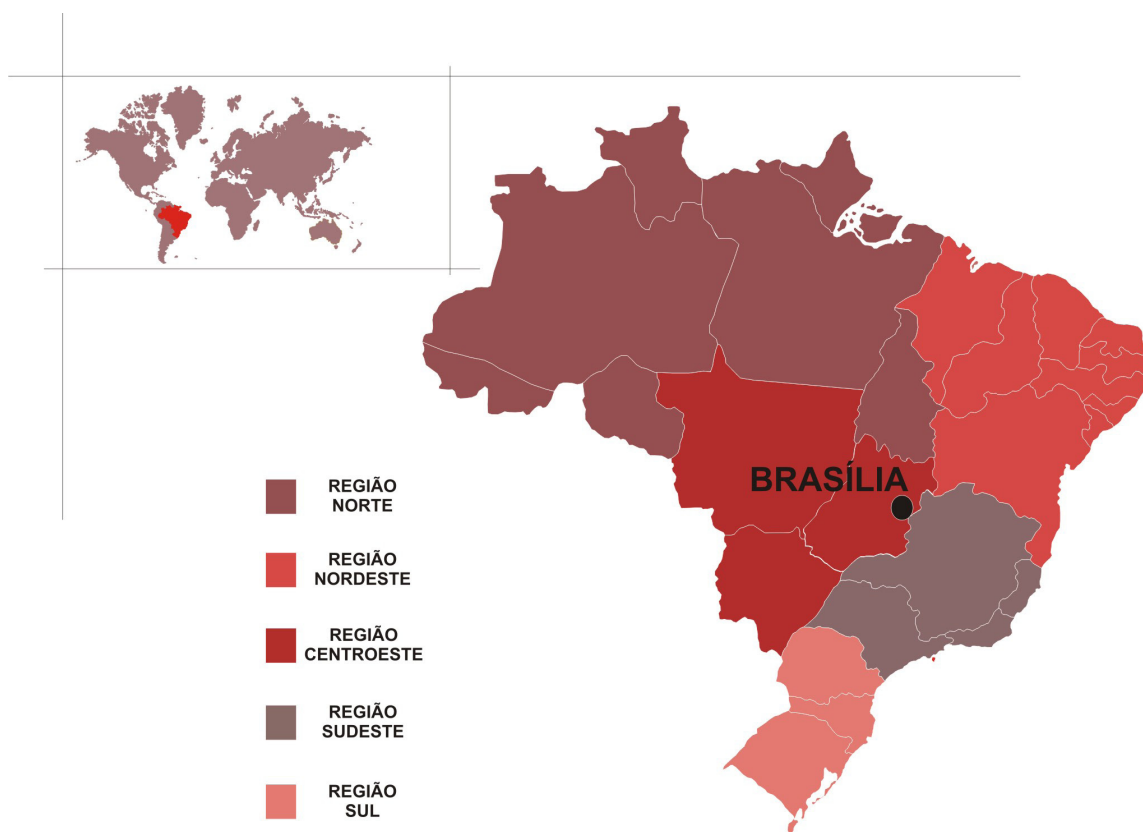
Com o intuito, em parte, de manter a atividade sob controle, o Brasil legitimou, em 1998, o exercício da paradiplomacia por meio do Protocolo de Cooperação Regional e Fronteiriças, reconhecendo a atuação dos governos estaduais e municipais (o protocolo institucionalizou condições legais de cooperação subnacional, em harmonia com as competências da União). Como argumenta Gilberto Rodrigues:

[...] o reconhecimento do fenômeno da paradiplomacia pelo MRE se deu, em grande medida, pela via reativa. Dois fatos teriam alimentado a reação do Itamaraty: a Reforma Constitucional Argentina, em 1994, que reconheceu a paradiplomacia das províncias; e a crise de Chiapas, no México, em 1995 (recordando-se que o governo mexicano foi pego de surpresa por um movimento subnacional com implicações globais). Logo no início do Governo do Presidente Fernando Henrique, o Ministro Luiz Felipe Lampreia, em audiência na Câmara dos Deputados, no mês de abril de 1995, mencionou pela primeira vez a diplomacia federativa, como uma vertente de diplomacia pública, parte das diretrizes do governo. Em 1997, foi criada a Assessoria de Relações Federativas, vinculada ao gabinete do Chanceler. [...] Com o governo do Presidente Lula, a ARF foi transformada em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa).

Historicamente, os Estados foram pioneiros na paradiplomacia da Democratização (Rio de Janeiro, 1983-1984) e da Integração (Rio Grande do Sul, 1986-1989). Já no marco da globalização, Estados e Municípios atuam, mas os últimos de forma mais ampla e múltipla, pois possuem práticas e canais peculiares (acordos de geminação e associativismo multilateral) não existentes ou muito incipientes na esfera dos Estados. (RODRIGUES, 2004:10)

Com o nascimento da rede Mercocidades, a questão subnacional entrou em nova fase de discussão. O Ministério das Relações Exteriores começa a criar escritórios de representação por todo o País.

No **Mapa 5** - Paradiplomacia no Brasil, pode ser verificada a dimensão do País.



Mapa 5 – Paradiplomacia no Brasil

2.6 Paradiplomacia federativa³³

No Brasil, a literatura aponta que a paradiplomacia teve início em 1889, quando as elites latifundiárias de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul conduziam a atividade comercial do federalismo. (GAMBINI, 2006)

Ao longo do século XX, regimes autoritários e centralizadores fizeram com que as relações internacionais ficassem exclusivamente a cargo do Estado nacional. Na década de 1980, o processo foi retomado e se intensificou em função do processo de descentralização administrativa e institucional que o País empreendeu. (Idem, 2006)

Para Clóvis Brigagão (2005), a história da paradiplomacia se deu pelos seguintes acontecimentos: Durante o Império, devido às questões migratórias, e, na República Velha, com a obtenção de financiamentos e investimentos diretos pelos Estados³⁴. Mais recentemente, o autor aponta três períodos que contribuíram para a evolução da paradiplomacia no país: a redemocratização e a eleição de Leonel Brizola como governador do Rio de Janeiro

33 A expressão diplomacia federativa foi mencionada de forma oficial pela primeira vez em 1995, por ocasião da presença do chanceler Luiz Felipe Lampreia em uma audiência pública no Congresso Nacional.

34 Posteriormente, em 1964, foi criada a primeira Secretaria de Relações Internacionais, em Minas Gerais.

(o Estado passou a conduzir uma política externa própria); a integração entre Brasil e Argentina, culminando no Mercosul; e a intensificação da globalização³⁵.

Em 1997, foi criada a Associação de Relações Federativas (ARF) ligada ao Ministério das Relações Exteriores que, em 2003, foi transformada em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa).

No governo do Presidente Lula, ocorrem mudanças na estrutura de apoio das atividades paradiplomáticas, com o fortalecimento da estrutura da Secretaria de Relações Internacionais da Presidência da República, que passou a representar um espaço de apoio às atividades de relação e cooperação internacional protagonizadas pelos atores subnacionais.

Em 2004, é criado o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul pelo conselho do bloco, que marcou oficialmente o reconhecimento da atividade subnacional dentro da integração regional³⁶. Os objetivos da criação do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) estão relacionados ao atendimento de antiga demanda e necessidade de assegurar espaços para a participação de governos estaduais e municipais dos Estados-membros do Mercosul nas discussões do bloco de forma qualificada, trazendo suas contribuições e reivindicações³⁷.

O FCCR foi criado na Cúpula de Ouro Preto, realizada em dezembro de 2004, e conforme estabelece o artigo 4o, CMC/ DEC. 41/04 está vinculado ao Grupo Mercado Comum. O Fórum foi instalado em janeiro de 2007, durante a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, no Rio de Janeiro. O fórum teve como meta reunir os governos subnacionais em torno da agenda comum do Mercosul e da integração regional, valorizar e potencializar as diversas experiências dos governos subnacionais já em andamento, tais como relações entre governos estaduais (Crecenea, Codesul, Zicosul), redes de cidades (Mercocidades), consórcios municipais binacionais (Conselho Binacional Brasil-Paraguai dos Municípios Lindeiros de Itaipu), entre outras. A expectativa é que a consolidação do FCCR dinamize e renove a agenda política do bloco, e aprofunde as relações entre os atores institucionais — governos nacionais, estaduais, regionais, locais e sociedade civil.

Essa necessidade deve-se ao acúmulo que os governos subnacionais vêm adquirindo ao longo da história do bloco. As justificativas para a criação dessa instância estão baseadas nas inúmeras iniciativas e projetos implementados nas mais diversas áreas, como educação, integração física, arranjos produtivos e comerciais, pelos Municípios e Estados. Com a criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, pretende-se que os governos municipais e estaduais possam participar diretamente da construção do Mercosul como atores efetivos que são, e não mais de forma fragmentada ou temática. Objetiva-se, desse modo, fortalecer a integração regional, mediante a consecução de ações concretas, e ganhos tangíveis a partir de uma dinâmica territorial.

35 Destacando-se que, em 1990, o estado do Amapá, que já mantinha uma cooperação fronteiriça com a Guiana Francesa, desenvolvia relações com a França e a União Europeia e já acenava para uma possível cooperação com o Caribe. (BRIGAGÃO, 2005 apud FREITAS, 2007).

36 Em 2005, houve uma Proposta de Emenda Constitucional, do senador Antero Paes de Barros, que dispõe sobre aplicações de normas internacionais no Brasil, dentre outras coisas. A proposta, feita pelos professores Paulo Caliendo e Valério de Oliveira Mazzuoli, procura fixar regras à integração e eficácia e aplicabilidade de tratados no Brasil. O texto visa, também, à prática de convênios internacionais pelas unidades subnacionais. (Ver FREITAS, 2007 e BRANCO, 2007).

37 Disponível em: <www.planalto.gov.br/sri/foro_consultivo/o_que_e.html>. Acesso em: 8 maio 2010.

2.7 Atores subnacionais e as atividades paradiplomáticas no Brasil

2.7.1 Estados e capitais

A recente institucionalização da paradiplomacia no Brasil a converte em uma atividade não homogênea entre os Estados e Municípios, variando de acordo com as secretarias, subsecretarias e assessorias ou coordenadorias e, também, de acordo com o perfil e interesses políticos de cada região (BRIGAGÃO, 2005).

Esse perfil variado de estruturas responsáveis pelas atividades de relação e cooperação internacionais é reflexo direto de marco legal que regulamenta a atividade, em particular com a atribuição de competência para que os atores subnacionais possam desenvolver atividades paradiplomáticas.

Em relação ao Brasil, os números da atividade paradiplomática são os seguintes (BRIGAGÃO, 2005):

- 1) os estados de Santa Catarina e Paraná e Distrito Federal possuem Secretarias ou Agências de Relações Internacionais;
- 2) treze governos estaduais possuem órgãos de relações internacionais ligados a secretarias ou subsecretarias: Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Mato Grosso, Maranhão, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Acre e Amapá;
- 3) um governo estadual possui Cerimonial Internacional específico: Rio Grande do Norte;
- 4) seis governos estaduais possuem setores de comércio exterior ou vinculados a órgãos voltados ao comércio exterior: Paraná, Sergipe, Rio Grande do Norte, Distrito Federal, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul;
- 5) oito governos estaduais não possuem áreas de relações internacionais: Bahia, Piauí, Pará, Paraíba, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins.

No levantamento realizado, Brigagão (2005) constatou que dos 26 Estados e um Distrito Federal, 19 possuem setores específicos de relações internacionais, representando 70,3% das unidades da esfera estadual da Federação Brasileira. A distribuição percentual por região é a seguinte: Norte – 7%, Nordeste – 17%, Centro-Oeste – 25%, Sul – 25% e Sudeste – 26%.

As atividades desempenhadas pelas regiões são bastante distintas, de acordo com suas especificidades

- 1) Norte: somente os estados do Acre e do Amapá possuem um setor de relações internacionais, ambos criados com o objetivo de integração sub-regional na região amazônica e subcaribenha, em virtude das fronteiras com a Guiana, Suriname e Guiana Francesa;
- 2) Nordeste: o estado que mais se destaca é o Ceará, com sua Assessoria Especial para Assuntos Internacionais. Os demais estados atuam mais como apoio ao governo ou comércio exterior, de acordo com suas necessidades;
- 3) Centro-Oeste: o foco da região é o comércio exterior, devido à necessidade de escoamento de sua produção agropecuária;
- 4) Sul: a região concentra seus esforços no aproveitamento das possibilidades comerciais do Cone Sul e Mercosul, além de buscar contatos com países latino-americanos e europeus;
- 5) Sudeste: como a região sul, o sudeste possui uma das estruturas de relações internacionais mais complexas e abrangentes, que vai desde o desenvolvimento do comércio exterior, até a busca por financiamentos, assinatura de acordos, análises de conjuntura política, entre outros. (BRIGAGÃO, 2005).

Após os Estados, suas capitais começaram a inserir-se no sistema internacional. Mas o surgimento de órgãos responsáveis pela área foi bastante lento. Um dos objetivos com mais presença nas unidades existentes é o de assegurar autonomia para o desenvolvimento local. Entre os problemas mais comuns, enfrentados no desempenho das atividades por esta área de inserção internacional, estão a falta de institucionalização, a clara definição dos objetivos e das formas de atuação e ainda a consolidação de autonomia no exercício das atividades. (idem, 2005)

Apenas dez capitais possuem área de relações exteriores: Palmas, Vitória, Salvador, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre. Representam 38,4% das capitais (Norte – 14,2%; Nordeste – 22,2%, Sul e Sudeste – 31,8% cada; o Centro-Oeste não aparece) (idem, 2005).

No **Mapa 6** – Esferas subnacionais/regionais brasileiros, pode ser verificada a dimensão do País.



Mapa 6 – Esferas subnacionais/regionais brasileiros

2.7.2 Municípios

O tema da paradiplomacia também é novo na agenda dos municípios brasileiros. Além de novo, é sofisticado para a imensa maioria dos governos locais brasileiros, que desde o período colonial até o início dos anos de 1980 desenvolviam atividades tipicamente de zeladoria (manutenção de praças, conservação de calçamento, coleta de lixo, execução de pequenas obras etc.).

Com o advento da redemocratização e, particularmente, do movimento pela descentralização política e administrativa, fortalecidos com a eleição dos governadores³⁸ em 1982 e, sobretudo, pelas diretrizes estabelecidas na Constituição de 1988, os municípios passaram a compartilhar com os Estados e a União responsabilidades na gestão de várias políticas públicas. A lógica era descentralizar e municipalizar a saúde, educação, assistência social, saneamento básico, entre outras. A dinâmica não parou e recentemente o processo alcançou a segurança pública, que começa a passar pelo processo.

A agenda de formulação das políticas públicas municipais na constituinte e no período imediatamente posterior centrava-se na construção de estratégias de descentralização de competências (administrativa, política, financeira), do nível central em direção ao local, de modo que o governo local passasse a exercer sua autonomia conforme estabelecido no pacto federativo recém-concebido.

Os anos de 1990 — como já citado — opera um recrudescimento de expectativas quanto à implantação do modelo de descentralização e fortalecimento da esfera local. O somatório de desacertos macroeconômicos (inflação, perdas salariais, redução de investimentos públicos e privados, crise na balança de pagamento da dívida externa, aumento da carga tributária, entre outros), levou o País à recessão econômica. Esses elementos, mais a crise institucional instalada pelo processo de impeachment do Presidente Collor, retardaram a implementação do arranjo federativo e comprometeram o projeto de descentralização e fortalecimento da esfera local.

Além do impacto negativo para as cidades, outra questão concreta que envolveu os Estados nacionais, notadamente os latino-americanos, estava relacionada à autonomia. Esses entes tornaram-se mais frágeis, como formuladores de políticas públicas, particularmente aquelas relacionadas à garantia da manutenção e/ou ampliação de direitos sociais. A inter-relação e interdependência orientadas pelos interesses da globalização econômica impunham a lógica da subordinação total dos Estados nacionais às entidades centrais do capitalismo mundial, notadamente o FMI, Bird e o Departamento do Tesouro Norte-Americano — sem o que não podiam receber auxílio financeiro, ou mudar os rumos de suas políticas macroeconômicas.

Tais comportamentos sempre estiveram alinhados com os interesses dos países das economias centrais, engendrados dos mecanismos da globalização, e estes rebatiam fortemente nas frágeis e dependentes finanças dos Estados das economias periféricas, com repercussões sobre os territórios das cidades. O que se constata, nessas situações, é que cada vez mais os governos locais são provocados a responder pelos efeitos de um processo para o qual não contribuiriam diretamente.

38 Ações de descentralização ocorridas nos governos dos estados de São Paulo (governador Franco Montoro), Minas Gerais (governador Tancredo Neves), Paraná (governador José Richa), a título de exemplos.

Para os governos locais restaram, então, duas possibilidades de atuação. A primeira, agir sob pressão na construção de estratégias para mitigar os impactos da recessão econômica (desemprego, aumento da pobreza e da exclusão social, entre outros); e, a segunda, procurar construir alternativas e saídas coletivas para o enfrentamento do problema. Inicia-se, a partir da segunda alternativa, o processo de fortalecimento da cooperação entre autoridades e governos locais, nos espaços regional, nacional e internacional. Os Municípios começam a entender, portanto, que a estratégia de associativismo, que funcionava bem no âmbito nacional, também poderia ser realizada na esfera internacional.

Esse movimento acabou possibilitando que as cidades se associassem em redes. Fortalecia-se, assim, a dinâmica associativa das cidades em diversos países, com o objetivo de fortalecer os poderes locais e facilitar a troca de experiências. Manuel Castells (1996) foi pioneiro em analisar o tema e tratar as cidades como protagonistas políticos relevantes, tanto no âmbito nacional quanto internacional. Segundo o autor a cidade se expressa como ator social na medida em que realiza uma articulação entre administrações públicas (locais ou não), agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Ou seja, entre instituições políticas e a sociedade civil.

Antes dos anos 1990, este processo já fora observado no Continente Europeu e Canadá. Na América Latina, as ações das redes de cidades são observadas a partir de meados dos anos 1990. Anteriormente a esse período, a região procurava livrar-se dos resquícios das ditaduras militares, redemocratizava as relações políticas entre Estado e sociedade, ensaiava a descentralização política e administrativa, e ainda administrava os efeitos da inflação, recessão e crise econômica que imolavam os Estados nacionais. Nessa época, o subcontinente já se submetia aos ajustes do Consenso de Washington³⁹ e aos efeitos práticos da globalização econômica, assunto do próximo capítulo. O tema das redes será abordado no item “As Redes Internacionais de Cidades”, do Capítulo 4.

39 O Consenso de Washington designa uma série de medidas de ajustes econômicos e políticos estruturais recomendadas pelas instituições financeiras internacionais, principalmente o FMI e o Bird, e o Departamento do Tesouro Norte-americano para serem aplicadas nos países latino-americanos como solução para a crise dos anos 1980. Entre elas, podemos mencionar a reforma cambial, redução de tarifas externas, as privatizações etc.

CAPÍTULO 3: URBANIZAÇÃO, GLOBALIZAÇÃO E AS CIDADES NA ESFERA INTERNACIONAL

Neste capítulo, serão abordadas a urbanização e a globalização econômica como elementos indutores das cidades na construção de estratégias paradiplomáticas na busca de alternativas aos problemas, que, provocadas por ambas, materializam-se em seus territórios.

O primeiro é a urbanização, que será tratada na primeira parte deste capítulo. Em 1925, dois em cada dez habitantes latino-americanos moravam nas cidades; em 1950, eram quatro; em 1975, seis; em 2000, saltou para mais de sete moradores residindo nas zonas urbanas. O processo não para e, ano após ano, a zona rural perde liquidamente habitantes para as zonas urbanas.

A urbanização consolidou um conjunto de assentamentos humanos precários nos quais seus moradores vivem em condições subumanas. Com o passar dos anos, essas pessoas, convivendo em barracos, favelas, cortiços etc., perceberam que são portadores de direitos, e passaram, com apoio de instituições e partidos políticos, a exigir que os administradores do território onde moram tratem de prover-lhes condições básicas para sobrevivência.

O processo, apesar de lento, expôs os governantes locais a um volume de reivindicações legítimas dessa população. Reconhecer os direitos destas era o primeiro desafio que foi vencido pelos movimentos sociais, entretanto, o prazo para atendê-los é muito superior que o tempo de reconhecimento dos mesmos. Esse fenômeno ocorreu simultaneamente em todo o subcontinente. Ao longo dos tempos, seus dirigentes perceberem que as cidades se transformaram na arena dos conflitos sociais, políticos, econômicos, entre uma variedade de outros, e buscam alternativas para eles. Uma das formas é a cooperação internacional.

O segundo é a globalização econômica que será tratada na segunda parte deste capítulo. Os governos locais têm muitas dificuldades em administrar os efeitos desse fenômeno, por vários motivos.

Os arranjos que possibilitam (ou impelem) a adesão (e submissão) dos Estados nacionais ao processo são construídos sem que as opiniões dos Municípios (e também dos governos regionais) sejam consideradas.

As principais ferramentas de monitoramento (políticas cambial, fiscal e monetária) e/ou ajustes visando à mudança de curso quanto aos efeitos, estão fora do alcance das cidades. Estas se concentram com exclusividade nas mãos do governo central.

Entretanto, sob o enfoque dos resultados, os efeitos da globalização econômica materializam-se nos territórios das cidades, local onde a população tem seu primeiro embate de reivindicação por medidas compensatórias ou mitigatórias dos problemas. Na maioria das vezes, a comunidade local não percebe que seus problemas são consequência direta do fenômeno.

Assim, os governos locais são os primeiros a serem mobilizados apenas para “ajudar” na administração dos problemas, mas o assento à mesa de negociação para ajustar o curso da globalização é um item que os Estados nacionais não permitem que seja parte da pauta de negociação.

3.1 Urbanização

A urbanização na América Latina acentua-se, a partir de 1930, e é em 1950, mais precisamente, que suas causas e consequências começam a ser exaustivamente debatidas por intelectuais e no âmbito das organizações internacionais⁴⁰. O intuito é compreender não somente as questões mais importantes que deveriam ser estudadas, mas também propor um conjunto de medidas administrativas que fossem capazes de dar solução aos problemas mais urgentes. (HAUSER, 1961)

Os anos de 1930 e de 1940 presenciaram o desenvolvimento do modelo econômico de substituição de importações⁴¹. Iniciava-se o importante processo de industrialização nas principais cidades latino-americanas. Em conjunto, a entrada do modo de produção capitalista no campo resultou em significativa redistribuição rural-urbana da população, além de inéditas transformações sociais, econômicas e demográficas ocorridas em diferentes intensidades de acordo com o país observado. (CEPAL, 1990)

Entre as décadas de 1950 e 1970, em que se multiplicam, mais claramente, os processos de urbanização acelerada, a “cidade latino-americana”⁴² exerceu papel importante como objeto de estudo de disciplinas e instituições nos meios acadêmicos e políticos, abarcando desde as teorias do desenvolvimento às teorias da dependência, do reformismo modernizador às posições revolucionárias. Nesse sentido, as cidades latino-americanas não apenas iluminaram aspectos pouco conhecidos do período, mas conferiram a eles nova inteligibilidade. (GORELIK, 2005)

Muitas tipologias foram desenvolvidas para tentar compreender os processos de urbanização no subcontinente. A mais conhecida foi a que dividia os países em níveis de transição urbana⁴³: os mais urbanizados seriam os que iniciaram o processo já em 1930, como Argentina, Uruguai e Chile. Brasil, México, Colômbia, Peru e Venezuela intensificaram o processo após 1930, mas se urbanizaram muito rapidamente, encaixando-se, por isso, no grupo dos mais urbanizados. Os de urbanização moderada ou incipiente possuem taxa de crescimento da população urbana inferior à da população rural. (CERRUTTI e BERTONCELLO, 2003)

Essa divisão feita entre os países da região reflete a forma como cada um tentou adaptar-se ao cenário proveniente das mudanças trazidas pela crise de 1929 e o fim da Segunda Guerra Mundial (CANO, 1989). Dentre os países menores, na impossibilidade de uma margem de manobra maior, alguns se limitaram a sofrer os impactos passivamente (DONGHI, 2005). Outros, favorecidos por circunstâncias estritamente locais, não sofreram as consequências mais graves, como foi o caso da Venezuela (DONGHI, 2005; FREITAG, 2001).

40 ONU, Cepal, Siap, Fundações Ford e Rockefeller, UNESCO foram as principais.

41 O Modelo Substitutivo de Importações constituiu um conceito analítico “consagrado” de análise do processo de desenvolvimento brasileiro no século XX, em especial após a Revolução de 1930 e do período pós-Segunda Guerra Mundial (SILVA, Heloisa Machado. Da substituição de importações a substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. Porto Alegre: UFRGS, 2004, 485p.)

42 Aspas mantidas do autor em seu texto original, A produção da “cidade latino-americana”, de 2005.

43 Outra tipologia muito utilizada baseia-se em medir o grau de urbanização de um país a partir do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Já em países como Argentina, Brasil e Chile, onde já existiam uma relativa camada comercial urbana maior e complexa e uma rede de sistemas de transportes internos é que ocorreram transformações econômicas, sociais e políticas, que se esgotariam somente após 1950. (DONGHI, 2005)

O crescimento das cidades esteve ligado, também, às suas funções político-administrativas, bem como ao seu papel comercial. Mais adiante, as migrações internacionais também exerceriam forte influência nos processos de urbanização dos oito países mais urbanizados da América Latina. (CERRUTTI e BERTONCELLO, 2003)

No entanto, a urbanização no subcontinente ocorreu de forma desordenada, o que propiciou o surgimento de áreas extremamente deterioradas. Houve uma urbanização excludente. O crescimento das atividades urbanas, sobretudo as industriais, não foi capaz de gerar novos postos de trabalho na mesma proporção em que aumentava a população nas cidades. Muitos não tiveram acesso a moradias adequadas e a serviços urbanos essenciais, como o saneamento básico e a coleta de lixo. Em contrapartida, áreas com ótima infraestrutura dividem espaço com bairros mais carentes e precários. (BARROSO; VILLALÓN, 1993)

Apesar de o início dos processos de urbanização ter sido visto com entusiasmo por muitos teóricos da modernização, já em 1950, surgem os primeiros enfoques revisionistas que comparavam a realidade urbana na América Latina a uma patologia. (GORELIK, 2005)

Com a diminuição dos preços do setor primário, a modernização da agricultura tornou-se irrealizável. Assim, as zonas urbanas absorveram, com crescente dificuldade, uma população rural que, em muitos casos, fora subocupada. Soma-se a isso o boom da explosão demográfica, causado pelo progresso sanitário e pelo aumento da natalidade em relação à queda nas taxas de mortalidade. (DONGHI, 2005)

No Peru, Lima tornou-se uma cidade povoada por índios e mestiços. No México, cresceram os centros da nova indústria, mas também as cidades de província. No Brasil, além do grande centro industrial de São Paulo, desenvolveu-se, também, o Rio de Janeiro e até mesmo Recife. Na Argentina⁴⁴, onde a estrutura agrária pampiana era a mais moderna — o que limitava o excedente populacional — as províncias periféricas do nordeste começaram a fornecer migrantes aos centros urbanos em expansão. (DONGHI, 2005)

A insuficiência do sistema de transportes tendia a acentuar mais a divisão entre zonas industrializadas e zonas não atingidas pelo processo. A falta de energia tornou necessário, em alguns casos, o racionamento. (DONGHI, 2005). Na habitação e nos estabelecimentos urbanos, aparecem os primeiros bairros de emergência⁴⁵. (DONGHI, 2005; HAUSER, 1961; BARROSO; VILLALÓN, 1993).

Desde a Cidade do México até Santiago do Chile, passando por Caracas, Lima, Rio de Janeiro e Buenos Aires, os subúrbios de barracos sem água corrente, e algumas vezes sem eletricidade, são cada vez mais frequentes e abrigam um número de habitantes que, em 1950, chega a 5% da população global de Buenos Aires e à metade daquela do Rio de Janeiro. Nas camadas mais elevadas, as consequências mais negativas desse processo de urbanização fazem-se sentir,

44 Mais tarde, o processo seguirá com os imigrantes provenientes do Paraguai e da Bolívia.

45 Os mais conhecidos: as favelas, os conventillos, as barriadas, as callampas, as vecindades, os cerros, as villas miserias, os inquilinatos e os tugurios.

menos drasticamente, pelos altos preços dos aluguéis e das casas, da escassez de serviços básicos, das dificuldades nos transportes urbanos etc. (DONGHI, 2005). A América Latina havia se transformado em uma região de cidades pré-industriais⁴⁶. (HAUSER, 1961)

Em meados de 1960, a completa inversão das ideias modernizadoras havia se concretizado no pensamento latino-americano, na medida em que a certeza do desenvolvimento ia sendo substituída pela da dependência: a urbanização era uma das causas do subdesenvolvimento e de sua perpetuação⁴⁷. (GORELIK, 2005)

Na década de 1980, começa um novo ciclo de pensamento sobre a cidade, em estreito contato com os processos de renovação pós-planificação que vinham ocorrendo na Europa desde 1970. A ruptura epistemológica será radical. Esse novo ciclo recolocaria o problema da modernidade em novos termos⁴⁸. (GORELIK, 2005)

O esgotamento do modelo de substituição de importação deu origem ao início de outra etapa, ainda vigente, correspondente ao modelo de transformação produtiva e reajuste estrutural (CEPAL, 1990). As migrações rural-urbanas começam a perder força em relação às do tipo urbana-urbana. A deterioração das áreas urbanas acompanha a crise da dívida externa que assolava a região e as migrações inter-regionais se acentuam. Também se inicia um franco processo de envelhecimento em algumas capitais.

A década de 1980 abriu caminho para as transformações profundas trazidas pela posterior década neoliberal, em que a morfologia urbana ganha contornos inéditos com o surgimento das cidades globais (BARROS, 2000). Na década de 1990, os países da América Latina adotaram um programa de ajustes econômicos. A liberalização da economia associava a reforma econômica doméstica a novas agendas no campo de política externa.

A crise da dívida externa e as pressões domésticas para se superar o problema da hiperinflação, reduzir o déficit fiscal e sanear o sistema financeiro culminaram na profusão de discursos de situação de emergência⁴⁹. O aumento da participação do setor privado na economia, a criação de condições que propiciassem a captação de investimentos estrangeiros, o crescimento no número de exportações e a liberalização e desregulamentação da economia foram amplamente difundidos e executados com diferentes graus de intensidade.

A visão fundamentalista da globalização (FERRER, 1997) traduziu-se em objetivos e estratégias funcionais capazes de produzir agudas transformações nas estruturas políticas, econômicas, sociais e culturais dos países (GOSENDE, 2007): o desenvolvimento econômico da região ligava-se, estritamente, à realização da abertura dos mercados ao capital estrangeiro.

46 “A cidade pré-industrial tem uma grande significação cultural: é sede de governo, centro religioso, albergue de criação científica e espiritual, comércio intrarregional incipiente, sem clara divisão do trabalho. A cidade industrial caracteriza-se pela divisão do trabalho, em torno da produção fabril, da máquina a vapor e engrenagens”. (HAUSER, 1961. Tradução livre)

47 Como, por exemplo, os estudos de Anibal Quijano feito para a Cepal em 1960 e 1970 sobre urbanização dependente. Há também os estudos de Manuell Castells e Milton Santos.

48 Que foi feito por meio de disciplinas que rompiam com o predomínio anterior da planificação e da sociologia, como a ciência política, a crítica literária e a área de comunicação (GORELIK, 2005).

49 Em contextos de grave crise econômica, o surgimento de governos com forte centralização do poder está diretamente ligado ao surgimento de situações de emergência nacional (PALERMO, 1999). Os discursos de “amenaza del borde al abismo” (SIDICARO, 2005) e de inevitabilidade da adoção de um modelo neoliberal ajudaram os governos a criar um marco legal para a inauguração de amplas reformas institucionais e econômicas.

As grandes obras de revitalização de antigas áreas urbanas e o renascimento das especulações imobiliárias surgem, então, como símbolos da nova faceta urbana. O ciclo da crítica antiurbana parecia estar enterrado, mesmo que por um breve momento, pelos imponentes ícones de modernidade trazidos pela globalização.

Em compasso com a urbanização, as grandes cidades se metropolizam incessantemente. A pobreza e o desemprego aumentam, entre os mais carentes da população. As camadas de maior poder aquisitivo passam a habitar condomínios fechados distantes do centro das capitais. Assentamentos de moradias baratas multiplicam-se, agora, não somente em locais isolados, mas espalham-se dentro e ao redor das megacidades (PAVIANI, 2006).

Mais uma vez, a chave de modernização é posta em xeque: às críticas ao planejamento urbano (ou falta de) e as consequências sociais de um processo caótico reassumem a dianteira no pensamento social latino-americano. Sinal de que as possibilidades de reordenamento urbano se distanciam da prática e de que as soluções possíveis imergem em um panorama de incertezas.

3.2 Urbanização na América Latina: um quadro geral (1930-2000)

3.2.1 A urbanização na América Latina entre 1930-1980

Até o ano de 1925, o nível de urbanização na América Latina estava em uma posição equidistante entre os níveis das regiões mais e menos desenvolvidas do mundo (Tabela 1). Durante os 50 anos seguintes (1925-1975), porém, a urbanização acelerada da região aumentou de 25% para 61,3%, aproximando-se das regiões mais desenvolvidas⁵⁰. (BARROSO; VILLALÓN, 1993).

Tabela 1 - Nível de urbanização de grandes regiões do mundo (1925-2000)

Regiões	Nível de Urbanização (%)			
	1925	1950	1975	2000
Total mundial	20,50	29,30	37,70	47,50
Regiões mais desenvolvidas	40,10	54,70	69,80	76,30
Regiões menos desenvolvidas	9,30	17,30	26,70	40,70
África	8,00	14,70	25,20	37,30
América Latina	25,00	41,60	61,30	76,60
América do Norte	53,80	63,90	73,80	77,40
Ásia	9,50	16,80	24,60	37,70
Europa	47,80	52,20	67,10	75,10

Fonte: Nações Unidas, 2000.

⁵⁰ Os dados demográficos contidos nesta seção foram retirados do texto de Norma Rodriguez, “¿Cómo transitan del pasado reciente al futuro la población y las grandes ciudades de América Latina?” As demais referências serão feitas ao longo da seção.

Devido à ausência de modernização do campo e ao início do processo de industrialização concentrado nos territórios das cidades, a população urbana cresceu a ritmos extraordinários. Houve forte êxodo rural, provocado por fatores de caráter negativo. O crescimento vegetativo da população proveniente do campo não foi acompanhado de uma revolução tecnológica na agricultura, nem de transformação radical na estrutura agrária. Em alguns casos, em especial na América Central, a população rural também teve de enfrentar a insegurança trazida pelas guerras civis. (BARROSO; VILLALÓN, 1993). No início do século XX, a América Latina já contava com uma série de cidades e assentamentos de relevância (PHILIP HAUSER, 1961). Vários países já tinham na década de 1950, mais de 50% de sua população como sendo urbana. Os anos de 1960 marcam a virada da população urbana em relação à rural: em 1960, era 49,90%, já em 1970, salta para 57,50% (**Tabela 2**).

Tabela 2 - Nível de urbanização por país na América Latina (1950-2000)

País	Nível de Urbanização (%)					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Uruguai	78,00	80,10	82,10	85,20	88,70	91,20
Argentina	65,30	73,60	78,40	82,90	86,50	89,90
Venezuela	46,80	61,20	71,60	79,40	84,00	86,90
Chile	58,40	67,80	75,20	81,20	83,30	85,70
Brasil	36,00	44,90	55,80	66,20	74,70	81,30
Cuba	49,40	54,90	60,20	68,10	73,60	75,30
México	42,70	50,80	59,00	66,30	72,50	74,40
Colômbia	37,10	48,20	57,20	63,90	69,50	73,90
Peru	35,50	46,30	57,40	64,60	68,90	72,80
Equador	28,30	34,40	39,50	47,00	55,10	65,30
Bolívia	37,80	39,30	40,70	45,50	55,60	62,50
Panamá	35,80	41,30	47,70	50,50	53,70	56,20
Nicarágua	34,90	39,60	47,00	50,30	53,10	56,10
Paraguai	34,50	35,60	37,10	41,70	48,70	56,00
Honduras	17,60	22,80	28,90	34,90	41,80	52,70
Costa Rica	33,50	36,60	39,70	43,10	45,80	47,80
El Salvador	36,50	38,40	39,40	41,60	43,90	46,60
Guatemala	29,50	32,50	35,50	37,40	38,10	39,70
Total	41,40	49,90	57,50	65,00	71,10	75,40

Fonte: Nações Unidas, 2000.

De 1950 até 1980, houve rápido crescimento econômico com a abertura do modelo de substituição de importações, que gerou empregos não só na indústria, mas no comércio, o que provocou o surgimento de grandes centros comerciais e de serviços.

Com o movimento das zonas rurais para a urbana, Caracas, por exemplo, cresceu 7,6% anualmente, a partir de 1940; Cali, 8%; e São Paulo, 7,4%. Começa, também, a metropolização de cidades centrais em direção às zonas próximas, formando espaços como a Grande Buenos Aires, a Havana Metropolitana, a Grande Rio de Janeiro, Grande São Paulo, Zona Metropolitana do México, de Lima, entre outras.

A população da área metropolitana de Buenos Aires cresceu de 5 milhões, em 1950, para 8,4 milhões, em 1970.

A cidade de Caracas também se transformou em uma área metropolitana e cresceu 4,7% na década de 1960. Em 1950, já tinha 676 mil habitantes. O desenvolvimento industrial e as atividades da indústria petrolífera provocaram migrações internas e externas, contribuindo para o aumento rápido de sua população. Cabe ressaltar, também, o tipo de urbanização muito singular que caracterizou a Venezuela em relação aos demais países. A descoberta do petróleo teve consequências importantes para a organização do espaço nacional e sobre a urbanização do país, a partir de 1950: Caracas é a primeira cidade a se beneficiar do boom petrolífero na América Latina. Puerto La Cruz, Punto Fijo, Caripito e Maracaibo transformam-se em portos especializados. É fundada uma cidade moderna, Ciudad Guyana, próxima das jazidas de ferro e de quedas d'água, para a fabricação de energia hidráulica e incentivar a siderurgia e a indústria de alumínio. (FREITAG, 2001)

A urbanização na Venezuela, segundo Milton Santos (1971), pode ser definida assim: 1) metrópoles (metrópole nacional, metrópoles incompletas e submetrópoles), 2) cidades regionais, e 3) cidades locais.

Caracas seria a metrópole nacional, à qual todas as demais se subordinam; Maracaibo, Barquisimeto seriam metrópoles incompletas. O conjunto Puerto La Cruz-Barcelona e a cidade de San Cristobal pertenceriam ao tipo de submetrópoles. Todas elas, no entanto, são capazes da macro-organização do espaço (reunião de capital, força de trabalho, produção e comercialização de produtos). Valencia, Maracaibo, San Juan de los Morros, Los Teques, Calabozos, Matuin, San Fernando seriam cidades regionais. La Grita e Tovar do Andes (cidades mineiras), Ciudad Guyana (cidade siderúrgica) e Punto Fijo (refinarias de petróleo) seriam cidades locais. (FREITAG, 2001)

La Paz, na Bolívia, experimentou uma taxa de crescimento médio anual de 3%, nas primeiras décadas do século XX, o que fez com que a população crescesse mais de quatro vezes. Em 1976, alcançou 635 mil habitantes. Os fluxos migratórios do campo foram notáveis no crescimento da cidade, devido a causas diversas, nas décadas de 1930, 1940, e que continuaria após as transformações ocorridas com a Revolução de 1952.

Lima, capital do Peru, concentrava, em 1950, 973 mil habitantes. Uma forte imigração caracterizou seu desenvolvimento populacional, que teve taxas de 5,5% anuais entre 1950 e 1970 e correspondeu à localização das atividades industriais, financeiras e culturais do país.

Na Cidade do México, a partir de 1930, com o incentivo da indústria e de investimentos na infraestrutura da cidade, houve um crescimento migratório estimado em 6,2 milhões de habitantes, entre 1940 e 1970.

Montevideu também recebeu migrantes da área rural e chegou a 1,14 milhão de habitantes, em 1950, e 1,18 milhão, em 1975. O porto e a presença das principais atividades industriais e econômicas foram incentivos para seu crescimento. No entanto, devido à deterioração econômica dos anos 1970, houve forte emigração, compensando o ingresso anterior de população no país.

Quito, no Equador cresceu de 206 mil habitantes, em 1950, a 501 mil, em 1970. Em 1980, a aglomeração alcançava quase 800 mil habitantes. O desenvolvimento da cidade passou a ser da economia baseada na agricultura a uma indústria que adquiriu papel relevante, depois do surgimento de poços de petróleo.

O Rio de Janeiro alcançou 3,3 milhões, em 1960, e 4,3 milhões, em 1970. Já a Região Metropolitana do Rio chegou a 6,9 milhões, em 1970.

Santiago do Chile passou de 1,33 milhão, em 1950, a 2,84 milhões, em 1970. A cidade, centro da aglomeração, concentra 90% da população da região metropolitana.

Além das migrações do tipo rural-urbana, nas décadas de 1960, produzem-se escassas entradas de imigrantes, sobretudo da Europa. No entanto, alguns contingentes da Ásia ainda chegam à região. Em contrapartida, houve forte migração inter-regional. Venezuela e Argentina se destacam pela presença de imigrantes na região. Na Venezuela, foi comum a entrada de colombianos, além de argentinos, chilenos e uruguaios, que se viram obrigados a abandonar o país, devido a problemas com as ditaduras militares. Na Argentina, os países limítrofes igualmente forneceram população.

Apesar de a industrialização ter sido intensa, entre 1950 e 1960, seu ritmo de crescimento não foi capaz de absorver toda a mão de obra que havia nas cidades. Houve, por um lado, o reequipamento dos setores industriais tradicionais, expulsando mão de obra. Além disso, o avanço industrial foi parcial, a interação indústria/serviços não se desenvolveu plenamente, não gerando maior dimensão para o emprego no setor terciário. (CANO, 1989)

À medida que uma série de desequilíbrios surgia em contraface ao crescimento das metrópoles, a urbanização nos países subdesenvolvidos passa a ser alvo da chamada crítica antiurbana. Em relação às expectativas iniciais causadas pelo surgimento das grandes cidades, modelos alternativos de interpretação tentavam dar nova luz ao tema. Dava-se início, mais precisamente em 1970, às análises feitas sob a ótica da teoria da dependência. (BARROSO; VILLALÓN, 1993)

O modelo de crescimento urbano, subordinado ao papel dependente da região em relação ao sistema econômico mundial, passou a ser estudado através dos conceitos de marginalidade⁵¹ e de tugurização nas cidades latino-americanas. (BARROSO; VILLALÓN, 1993)

51 Ver o estudo feito por Juan Carlos Marín, José Nun, e Miguel Murmis: La marginalidad en América Latina: informe preliminar, 1968.

Apesar do interesse que despertou em seu surgimento, as teorias da marginalidade entraram em ponto de crise, no início de 1980. Uma das críticas feitas ao modelo de interpretação questionava a ideia mesma de marginalidade. Ao demonstrar que as atividades desenvolvidas por grupos de população mais desfavorecidos cumpriam importante função no processo de acumulação capitalista, os estudos comprovariam que os marginais estão dentro e não fora da sociedade.

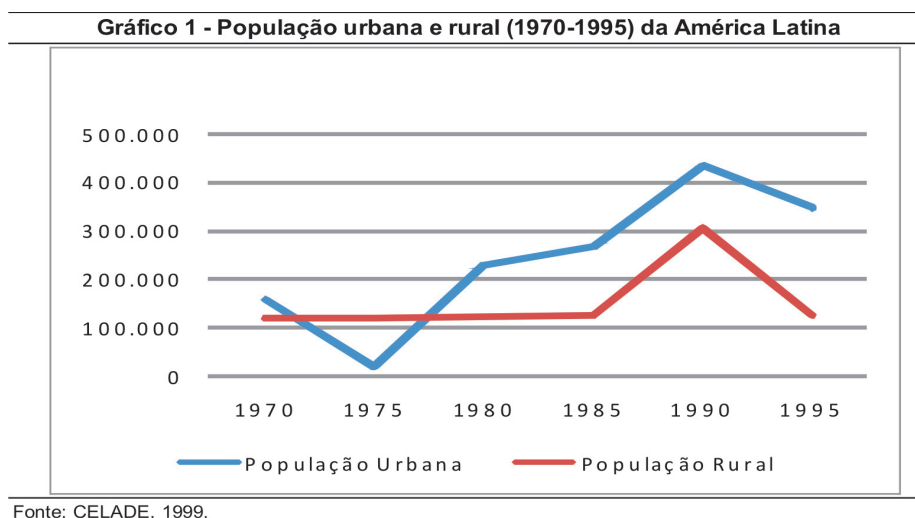
Com a chegada de 1980 e o esgotamento do modelo econômico então vigente, a teoria da marginalidade deixaria de ser o centro do pensamento latino-americano. A migração rural-urbana e os desequilíbrios sociais trazidos ainda se fazem presentes, mas passariam a conviver com outros fenômenos urbanos. Começava, assim, um período em que as grandes cidades da região e os fenômenos migratórios assumiriam nova dinâmica.

3.2.2 A urbanização na América Latina entre 1980-1990

Com a chegada da década de 1980, o modelo de substituição de importações entra em crise. Os países da América Latina, assolados pela crise da dívida externa, veem suas economias diminuírem seus respectivos ritmos de crescimento e o ingresso per capita baixa em cerca de 5%⁵². O emprego informal aumenta e o custo de vida torna-se mais caro, determinando a construção de moradias baratas. Entretanto, essa realidade foi própria de todo o processo de industrialização, no caso do Brasil.

A produção começava a mover-se sob impulso tecnológico, promovendo o consumo por meio da propaganda. O novo processo de modernização produtiva que acentua o desemprego, a exclusão socioespacial, a expansão das periferias metropolitanas, o empobrecimento da população, o déficit no saneamento básico, a deterioração no ambiente urbano e o incremento dos conflitos — aumento do tráfego; assaltos, violência generalizada etc. (MATTOS, 2006).

Ganha força, também, outra modalidade de deslocamentos: a migração entre zonas urbanas predomina (Cepal). A queda da migração do campo em direção às cidades dista de ser homogênea em todos os países, embora alguns países mantenham um grau de transferência rural-urbana significativa⁵³ (**Gráfico 1**).



52 Entre 1980 e 1984.

53 Como Honduras, Guatemala e Bolívia.

Além disso, outro fato a considerar é o envelhecimento como fator de transição demográfica, que afeta de modo particular algumas cidades (**Tabelas 3 e 4**).

Tabela 3 - Índice de envelhecimento na América Latina (1950, 1975 e 2000)			
País	Índice de envelhecimento (%)		
	1950	1975	2000
Argentina	23,1	39	48,1
Bolívia	13,6	12,9	16,1
Brasil	11,7	15	27,3
Chile	18,7	21,4	35,8
Colômbia	11,7	12,9	20,9
Costa Rica	19,8	16,7	23,8
Cuba	20,4	26,5	64,3
Equador	20,6	14	20,5
El Salvador	11,1	10,4	20,2
Guatemala	9,7	9,7	12,1
Honduras	8,7	8,7	12,4
México	16,9	1,2	20,9
Nicarágua	9,3	8,3	10,7
Panamá	16,1	15,2	24,9
Paraguai	22,9	16,5	13,5
Peru	13,7	12,9	20,5
Uruguai	42,3	51	69,2
Venezuela	7,9	11,4	19,4

Fonte: CELADE, 2000.

Tabela 4 - Idade média da população por País na América Latina (1950, 1975 e 2000)			
País	Idade Média		
	1950	1975	2000
Argentina	25,7	27,3	27,8
Bolívia	19,2	18,3	20,1
Brasil	19,2	19,4	25,8
Chile	22,2	21,2	28,3
Colômbia	18,7	17,9	24
Costa Rica	21,6	18,7	24,5
Cuba	23,3	22,7	32,9
Equador	30,6	17,9	22,9
El Salvador	18,3	17	21,8
Guatemala	17,7	17	17,8
Honduras	17,2	15,9	18,8
México	19,2	16,6	23,3
Nicarágua	17,6	15,9	18,1
Panamá	20,2	18,4	24,8
Paraguai	20,3	17,8	29,8
Peru	19,1	18,2	22,7
Uruguai	27,8	30	31,4
Venezuela	18,3	18,1	23,1

Fonte: CELADE, 2000.

Também começaram a decrescer as taxas de crescimento da natalidade urbana, que se aproxima do padrão de natalidade das áreas rurais (**Tabela 5**). Além disso, os ajustes estruturais refletiram-se na redução das possibilidades de emprego nas zonas urbanas.

Tabela 5 - Taxa de crescimento anual das grandes cidades latino-americanas (1950-1990)				
Cidades	Taxa de crescimento (%)			
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990
Bogotá	7,2	5,9	3	3,9
Buenos Aires	2,9	2	1,6	1,1
Caracas	6,6	4,5	2	1,4
Lima	5	5,3	3,7	2,8
Cidade do México	5	5,6	4,2	0,9
Rio de Janeiro	4	4,3	2,5	1
Santiago do Chile	4	3,2	2,6	1,7
São Paulo	5,3	6,7	4,4	2

Fonte: Villa y Rodriguez, 1996.

Já no caso da migração entre países latino-americanos, em alguns exemplos, migrações que antes conheciam fluxo mais intenso começaram a diminuir, também, a partir de 1980, como a migração da Colômbia em direção à Argentina e à Venezuela. Por outro lado, o México conheceu significativo incremento no ingresso de pessoas provenientes da América Central. A Bolívia, por sua vez, inicia um período de grande diáspora rumo aos países vizinhos, em especial o Brasil e a Argentina (NÓBREGA, 2008).

Até 1980, os países ainda mantinham um fluxo migratório inter-regional regular, sobretudo de colombianos, para trabalhar nas plantações de cana e de café na Venezuela e para trabalhar no cultivo de bananas e flores no Equador. Outro fluxo significativo era o de peruanos para a Venezuela. (MARTÍNEZ, 2008)

Neste quesito, em meados de 1980, notam-se, em Buenos Aires e nos grandes centros urbanos da Argentina, os imigrantes bolivianos. A novidade desse movimento é que os imigrantes foram abandonando as áreas rurais, onde substituíram os trabalhadores locais que haviam imigrado para as cidades, e se dirigiram para os centros urbanos (mais de 50%, em 2001), juntando-se aos uruguaios e paraguaios (PELLEGRINO, 2002)⁵⁴.

Internacionalmente, houve ampliação de destinos para outros continentes (Ásia e Oceania), que antes não eram alternativas, e também a Europa passou a figurar como destino (**Tabela 6**). Mas a maioria ainda se destinava aos Estados Unidos e ao Canadá.

54 No Brasil, os bolivianos, concentrados nos bairros do Brás, Bom Retiro e Pari, são empregados no setor têxtil. Considerados os baixos preços dos produtos asiáticos, era conveniente o uso de mão de obra mais barata.

Tabela 6 - População latino-americana e caribenha na Europa (2000)	
País de Presença	Total
Espanha	840.104
Reino Unido	500.000
Holanda	157.745
Itália	116.084
Alemanha	87.614
França	41.714
Portugal	25.531
Suécia	19.930
Noruega	14.937
Bélgica	4.962
Austrália	2.380
Dinamarca	865
Total	1.811.794
Fonte: CELADE, 2000.	

Esse tipo de migração acarreta a perda de capital humano, a ação econômica das remessas de dinheiro, a conformação de cidades transnacionais e a continuidade dessa tendência (VILLA y PIZARRO, 2001). De acordo com o Celade (2000), entre 1960 e 1990, a proporção de latino-americanos que migram internacionalmente cresceu de 0,7% a 2,5%. (PELLEGRINO, 2002)

Com a chegada da nova década, os fenômenos urbanos iniciados em 1980 se intensificam. As cidades latino-americanas, além disso, sofrem alterações profundas em sua morfologia. Se, no início de 1980, significava a reutilização da ideia de cidade vinculada à modernidade, em 1990, os estudos vão em sentido oposto.

3.2.3 A urbanização na América Latina entre 1990-2000

Com a nova década, começam a surgir termos como cidades globais, cidades-mãe, cidades-rede, cidades mundiais. (BARROS, 2000)

A década de 1990 foi marcada pela busca, por parte dos países em desenvolvimento, da superação da inflação, das reformas econômicas, do saneamento do sistema financeiro, da redução do déficit fiscal, expansão do setor privado na economia, do aumento das exportações e da criação de condições adequadas para a captação de investimentos estrangeiros que propiciassem a expansão econômica.

A concentração econômica produzida em grandes e importantes centros urbanos fez com que estes se transformassem em centros de decisão e de relações com a nova ordem econômica e financeira mundial. (RODRÍGUEZ, 2006)

De acordo com Norma Rodríguez (2006), cidades globais seriam aquelas que exercem função específica na economia mundial, e são caracterizadas pela forte concentração de população. No caso da América Latina, cidades como São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires, Rio de Janeiro e Santiago do Chile, produziram sua integração à rede mundial e ao sistema de acumulação, mas se comportariam como periferias. No entanto, produz-se a conhecida dualidade: por um lado, essas cidades estão conectadas ao mundo; por outro, parte considerável de sua população se encontra em situação deplorável.

Durante a década da vigência do liberalismo ortodoxo, o setor de serviços desenvolveu-se com grande ênfase; já não são mais as indústrias as principais captadoras de mão de obra. Ao lado de serviços de alta qualidade e tecnicidade, com empregos de alta remuneração, coexiste o setor informal — e que apoia as necessidades do setor formal. (RODRÍGUEZ, 2006).

As transformações que as grandes cidades sofreram fizeram com que fossem consideradas como agentes de uma “revolução urbana” (ASCHER, 2001). Houve mudanças na morfologia, na organização e no funcionamento e na própria arquitetura das cidades. (MATTOS, 2006)

Além disso, haveria que se agregar as peculiaridades das áreas ocupadas pelos setores médios, onde a periurbanização e a gentrificação aparecem como modalidades residenciais que influem em uma nova morfologia urbana. Há, de um lado, a recuperação de algumas áreas centrais e antigas. Há os que se deslocam para áreas semirrurais. (MATTOS, 2006).

Na Cidade do México, por exemplo, houve maior crescimento fora do perímetro urbano, em direção às cidades pequenas e médias, relativamente afastadas do núcleo central da capital. Essas tendências podem ser comprovadas não somente em metrópoles de maiores dimensões, mas em algumas menores, como La Paz, Montevideú, Cidade do Panamá e San José de Costa Rica. (MATTOS, 2006)

Houve o aparecimento de bairros externos, destinados aos setores de renda mais alta, o que inclui desde cidades amuralhadas e clubes de campo, verdadeiras cidades-satélites privadas (Alphaville, em São Paulo; Nordelta, em Buenos Aires; Piedra Roja, em Santiago)⁵⁵ (MATTOS, 2006).

No que diz respeito às empresas, muitas funções e atividades se deslocaram para áreas mais afastadas do âmbito metropolitano. Seguindo essa lógica do deslocamento, a construção de edifícios e/ou conjuntos corporativos promoveu a verticalização de algumas áreas intermediárias ou periféricas. Em algumas cidades, chegaram a aparecer complexos imobiliário-empresariais, que, em alguns casos, contribuíram para a formação de novas centralidades periurbanas. São exemplos o Centro Corporativo Santa Fé, na Cidade do México; o Centro Berrini, em São Paulo; de Catalinas e Puerto Madero, em Buenos Aires; Cidade Empresarial, de Santiago do Chile. (MATTOS, 2006)

Na mesma direção, alguns serviços pessoais, como os relativos à saúde, educação, administração pública e privada, comércio etc. tenderam a seguir os deslocamentos das famílias. Na Cidade do México, o processo afetou principalmente três áreas centrais da cidade: Miguel Hidalgo, Benito Juárez e Cuauhtemoc. Observa-se o deslocamento inicial, ainda no período industrial-desenvolvimentista, desde o centro histórico, em direção ao Paseo de la Reforma, e a Polanco,

55 Bairros deste tipo já existiam na fase anterior em Bogotá e na Cidade do México, por exemplo.

que logo se desviou em direção ao sul da cidade, seguindo preferentemente a direção da Avenida Insurgentes, para depois se dispersar mais amplamente em torno do Periférico Sul e culminar em vasta operação imobiliária do Centro Corporativo Santa Fé (MATTOS, 2006).

Por outra parte, São Paulo destaca-se pelo sucessivo deslocamento da Avenida Paulista ao quadrante sudoeste, Avenida Luiz Carlos Berrini e à Marginal Pinheiros. A mesma tendência manifestou-se mais cedo, em Lima, com o deslocamento em direção a San Isidro e Miraflores. Em Santiago do Chile, onde o deslocamento inicial começou na Comuna de Providencia, houve maior dispersão rumo a El Golf, para culminar na criação de um centro terciário na Cidade Empresarial em Huechuraba. Exceção de Buenos Aires. (MATTOS, 2006).

Para a região como um todo, a transferência rural-urbana tem decaído em sua contribuição para o crescimento urbano. Se, durante 1950, 46,6% do crescimento urbano era explicado pela transferência urbano-rural, entre 1990 e 2000, contribuiu com 38,4%. No entanto, esse processo não é homogêneo em toda a região. Ocorreu na Argentina, Brasil, Chile, México ou Peru, mas não em países de grande população urbana, como Bolívia e Paraguai. Além disso, países com diferentes níveis de urbanização conhecem tendências erráticas (Cuba, El Salvador, Guatemala, Panamá, ou Venezuela). (CERRUTTI e BERTONCELLO, 2003)

Nas áreas rurais, a maioria dos migrantes é jovem (nos últimos 50 anos, eram 15,5 milhões de jovens de 15 a 29) e se tornaram parte da população urbana⁵⁶. Essa migração ainda ocorre por fatores econômicos. O acesso a serviços sociais e as oportunidades de trabalho nas áreas rurais ainda são considerados piores nas áreas rurais do que nas urbanas⁵⁷. (CERRUTTI e BERTONCELLO, 2003)

Após a euforia dos grandes símbolos arquitetônicos, tradutores da modernização, o empobrecimento de boa parte da população e o aumento do desemprego na América Latina desvendam o lado mais drástico dos acontecimentos. As críticas ao processo de urbanização, feitas durante e após os anos de 1990, revelam os desafios que as cidades enfrentam nesse processo. A complexidade e diversidade que as zonas urbanas e os fluxos migratórios vão adquirindo reacendem, constantemente, os debates sobre as deficiências e possíveis desdobramentos, em sua maioria negativos, da urbanização na América Latina. Os desequilíbrios se perpetuam e as soluções distam de ser definitivas.

3.3 Urbanização e disparidades regionais no Brasil⁵⁸

O processo de industrialização no Brasil, a partir da crise de 1929, proporcionaria lenta expansão da urbanização nas décadas de 1930 e 1940, que cresceria em 1950. Ao contrário da maioria dos países latino-americanos, o Brasil teve um processo de urbanização desconcentrado, que se explica pelas suas dimensões territoriais. Além de uma heterogeneidade estrutural e de grande excedente demográfico, houve uma grande heterogeneidade urbana, que ainda se reflete nos dias atuais.

56 Exceto nos casos em que o governo promoveu expansão das fronteiras agrícolas ou colonização de áreas, como, por exemplo, em Rondônia e na Amazônia.

57 Cerca 34% das pessoas vivem em áreas de pobreza e 13% em de extrema pobreza. Nas áreas rurais, 53% e 30% respectivamente.

58 Texto baseado em Wilson Cano, Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento, 1989.

Na região Norte, há o exemplo de Manaus. A urbanização intensificou-se no ciclo da borracha, a partir do final do século XIX até a sua crise em que estendeu até 1940. A cidade voltaria a crescer, posteriormente, em dois momentos: 1) com o ressurgimento da atividade no circuito da economia nacional, através da juta e da própria borracha 2) e, em meados de 1960, cresceria com a Zona Franca.

Quanto ao Nordeste do país, sua formação histórica lhe proporcionou urbanização geográfica economicamente dispersa, constituída principalmente por suas nove capitais regionais e cerca de duas dezenas de cidades de porte médio, muitas delas interiorizadas, apresentando frágeis estruturas terciárias. A estrutura fundiária, a agricultura obsoleta e o excedente demográfico foram as principais causas da migração das populações camponesas para as cidades.

Em Minas, ocorreu coisa distinta. Apesar de a crise do ouro ter condicionado a existência de uma precária agricultura e pecuária de subsistência, que, segundo a lógica, originaria um processo de urbanização dispersa, a criação de Belo Horizonte passaria a ser o ponto de atração dos fluxos migratórios. Sua integração no mercado nacional se deu pelo café, pela mineração e siderurgia. No entanto, com o aumento da população urbana e com a persistência de um setor agrícola obsoleto, houve forte migração de mineiros em direção a São Paulo. A metropolização de Belo Horizonte se consolidaria em 1980.

O Rio de Janeiro, antes principal centro urbano nacional (em termos de atividades agrícolas) perdeu importância à medida que o café e depois a indústria se deslocavam para São Paulo.

O Sul do país teve um processo de evolução mais lenta e com maior equilíbrio entre a transferência rural-urbana. Houve, no início de sua urbanização, o surgimento de pequenas e médias empresas. No entanto, com o avanço da industrialização, impulsionada por São Paulo, a região não teve condições de competir. Por outro lado, a manutenção da economia camponesa, convivendo com uma pecuária antiga e com um segmento agrícola moderno — o do complexo arroseiro — e mais tarde o da soja-trigo, gerou excedente demográfico no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, possibilitando uma importante saída de população para o Paraná e São Paulo. Depois, o fluxo também atingiria o Centro-Oeste, a Amazônia e o Paraguai.

Salvo o caso de Goiás, nos demais estados do Centro-Oeste a urbanização foi mais recente. A modernização agrícola pós-1960 também atingiu a região, com maior impacto em Goiás, que passou a expulsar mão de obra, diminuindo consideravelmente a capacidade receptora do Mato Grosso do Sul. Com isso, Goiás apresenta precocemente os males de uma urbanização não industrial. No caso de Brasília, esta se converteu em um dos maiores centros de receptores de população do país.

O Espírito Santo teve formação baseada na agricultura de camponeses. Tinha em 1980 apenas duas cidades com mais de 100 mil habitantes fora da região metropolitana de Vitória.

Em São Paulo, o excedente populacional gerado pela modernização rural foi em parte absorvido pela economia urbana paulista. A outra migrou para a fronteira agrícola do Paraná a partir de 1925-1930 e para o Centro-Oeste, a partir de 1950. Contudo, a miséria regional ampliou consideravelmente os fluxos de emigração de outros estados para São Paulo, a partir de 1930, engrossando o crescimento das cidades paulistas.

3.4 Globalização e a inserção internacional dos governos locais

O campo acadêmico dos estudos da globalização surge em 1990⁵⁹. Foi originado, de certa forma, com os estudos de relações internacionais dos anos de 1950, relativos ao surgimento de novos Estados-nação e em novos sistemas-mundo de nacionalidades (APPELBAUM; ROBINSON, 2005). A diferença dos novos estudos de globalização está em sua ênfase. Os autores veem o mundo como um sistema único de interações, em vez de um acionar recíproco entre diferentes Estados. A preocupação, agora, reside, nos processos transnacionais, interações e fluxos, mais do que a matéria-prima dos estudos tradicionais de relações internacionais (relações Estado-Estado). Surgem, portanto, novas questões derivadas da nova realidade transnacional, no campo das ciências sociais, em particular, e das ciências humanas, em geral (ibidem, 2005).

Grosso modo, três são os tipos de categorias explicativas da globalização e sua origem:

- 1) a primeira corrente entende que a globalização surge com o nascimento da história, através da difusão de sistemas religiosos, difusão cultural, trocas comerciais, e assim por diante;
- 2) a segunda corrente analisa a globalização como concomitante à difusão e desenvolvimento da modernidade. Alguns autores, então, assumem que a globalização seria uma etapa mais avançada da modernidade⁶⁰ e outros, que seria a passagem da modernidade para o mundo pós-moderno⁶¹. Quer dizer, o debate travado dentro desta vertente é sobre a continuidade ou descontinuidade do tempo histórico, sob o prisma da globalização;
- 3) a terceira corrente estuda a globalização como um fenômeno recente, decorrente de mudanças no comportamento social a partir do final do último século. Seu eixo de análise é, basicamente, econômico.

A maneira como se define e, por conseguinte, como se assume o surgimento da globalização determina o alcance de sua compreensão e desdobramentos. Os estudos de globalização, em geral, apontam para a necessidade de se repensar o estado atual das coisas e alguns sugerem o debate de alternativas possíveis. Com o surgimento e expansão dos movimentos antiglobalização, a tendência é de os estudos passarem a se vincular, cada vez mais, à questão da justiça social.

Dentro desta temática, destacam-se as análises feitas por Noam Chomsky (1999). Para o autor, a globalização é uma modalidade de integração internacional. No entanto, a palavra tem sido usada e ajustada a uma pequena classe, com distintas interpretações do ponto de vista dos investidores e da população. O autor não entende a Nova Ordem Mundial como uma ruptura com o passado histórico do capitalismo, mas que assume um novo disfarce. Continua-se impondo a racionalidade econômica aos pobres, enquanto os ricos se ancoram no poder e na intervenção do Estado.

O que se designa, hoje, por globalização é um tipo específico de integração econômica internacional, que atende aos interesses dos mais privilegiados. E uma das catástrofes do capitalismo é ter gerado uma imensa massa de população miserável. Quer dizer, o atual processo de globalização aprofunda as diferenças entre uma minoria muito rica, e uma imensa maioria de pobres.

59 O termo se origina no interior do mundo corporativo em 1960 e no final dos anos 1980 na academia.

60 Por exemplo, Anthony Giddens e Ulrich Beck.

61 Por exemplo, David Harvey, Frederic Jameson e Lyotard.

Como resultado, o autor aponta duas consequências principais da globalização. A primeira é o que denomina de a “extensão do modelo do terceiro-mundo” a países industrializados, dividindo-os, socialmente, entre privilegiados e marginalizados. A segunda consequência diz respeito à coalizão, ao longo da história, das estruturas de governo em torno do poder econômico, em detrimento da faceta social do processo.

A globalização é o produto da ação de governos poderosos, especialmente o dos Estados Unidos, por meio de tratados comerciais e acordos de negócios que ajudam as grandes empresas e aos ricos a dominarem as economias das nações sem quaisquer obrigações e respeito aos interesses das respectivas populações⁶². O resultado, a síntese da simbiose entre neoliberalismo e globalização econômica é o capital assumindo prioridade ante as pessoas e a tudo que é coletivo.

Em vez da convergência rumo a um mercado global, com preços e salários equivalentes, a renda do trabalhador vem caindo e a desigualdade aumentando em níveis vertiginosos. Fenômeno que ocorre tanto dentro como entre os países. As consequências econômicas da liberalização do capital são controversas, mas uma estaria muito clara: a liberalização do capital debilita as nações de economias emergentes e sistemas democráticos em fase de consolidação, facilitando aos governos que adotaram agenda liberalizante a implantação de programas sociais não universais (focais), comprometendo a garantia dos direitos sociais.

Ao contrário de Chomsky, Thomas Friedman (2000) credita à globalização, entre outras coisas, o aumento de países a adotarem a democracia. A globalização incentiva os países de democratização recente, ou imperfeita, a se tornarem mais transparentes e confiáveis, a fim de que possam se inserir satisfatoriamente no sistema internacional atual. Friedman, portanto, encaixa-se na vertente que entende a globalização como fenômeno recente, cujo eixo econômico significa melhoria da qualidade de vida das populações. O neoliberalismo traria consequências negativas não devido à globalização, mas porque os nem todos os Estados foram capazes de criar condições de extrair todos os seus benefícios.

Com o colapso da Guerra Fria, praticamente todos os países do mundo aderiram ao capitalismo de mercado livre. A questão é que esta adesão, muitas vezes, foi feita sem o sistema operativo e outras instituições necessárias para gerir eficazmente o sistema capitalista. Quer dizer, o problema da transição do sistema da Guerra Fria para o sistema da globalização é o problema da “globalização prematura”.

A partir disto, Friedman conclui que a grande divisão mundial será entre democracias de mercado livre e cleptocracias⁶³ de mercado livre. Ao contrário do que se pensa, de que devido à globalização e à crescente irrelevância das fronteiras, o Estado-nação começaria a estiar e a perder importância, o autor afirma que é por causa da globalização e da crescente permeabilidade das fronteiras que a qualidade de um Estado importa mais, e não menos. A qualidade de um Estado significa a qualidade do sistema legal, financeiro e da sua gestão econômica em lidar com as consequências da globalização.

62 Exemplo da criação da OMC e as recentes negociações sobre implantação do AMI (Acordo multilateral sobre investimentos).

63 Cleptocracia é quando muitas ou todas as funções vitais do sistema do Estado — desde a cobrança de impostos às alfândegas, passando pela privatização e pela regulação — estão de tal modo infectadas pela corrupção que as transações legais passaram a ser a exceção e não a norma. Os Estados vão desde cleptocracias plenas (como a Nigéria) a cleptocracias latentes (exemplo, a Índia).

“Precisamos de um Estado pequeno, porque queremos que seja o mercado livre a distribuir o capital, e não um governo lento e inchado, mas precisamos de um Estado mais rápido, com burocratas que sejam capazes de regular o mercado livre sem o sufocarem nem o deixarem tomar o freio nos dentes. O truque para os governos de nossos dias é aumentar a qualidade dos seus Estados e ao mesmo tempo reduzir-lhes o tamanho”. (FRIEDMAN, 2000)

A grande questão para muitas das antigas economias híbridas ou mistas, dominadas pelo Estado, é saber que, quando começam a reduzir o tamanho dos respectivos governos liberalizando, desregulando e privatizando as suas estatizadas, são simultaneamente capazes de aumentar-lhes a qualidade.

Na Guerra Fria, os países não se preocupavam com a qualidade interna dos vizinhos. Mas na era da globalização, a possibilidade de um país transmitir sua instabilidade para países bons é enorme. Hoje, a teoria do dominó pertence ao mundo das finanças, e não ao mundo da política.

Mas o contrário também pode ocorrer, através do que Friedman chama de globalução, isto é, o processo que ajuda a fundar a democracia através de uma revolução vinda de longe. A globalução seria uma estratégia em integrar um país ao sistema global por meio de instituições e mercados, para importar padrões e os sistemas baseados em regras que nunca seriam iniciadas internamente no país.

Para isso, são necessários certos “indutores”: transparência, que incentive investimentos externos, o estabelecimento de padrões nas negociações, combate contra a corrupção, liberdade de imprensa, mercado de títulos, democratização dos sistemas políticos.

Evidentemente, as interpretações de Friedman contrastam com grande parte dos estudos críticos da globalização. Para ele, a globalização cria setores marginalizados não por consequência de sua lógica, mas porque muitos Estados foram incapazes de fazer sua “lição de casa”.

Ulrich Beck (1999) analisa a globalização como par da localização. As duas expressam uma nova polarização e estratificação social em nível internacional: ricos globalizados e pobres localizados. A polarização entre riqueza e pobreza, também, bloqueia a demanda global, incidindo diretamente na capacidade de reprodução do sistema. Quer dizer, a desigualdade social e a existência de enormes contingentes populacionais que estão à margem do processo de desenvolvimento, multiplicam e aprofundam conflitos sociais e a deterioração da qualidade de vida. Por isso o problema da exclusão social.

Beck insere-se na vertente que entende a globalização como um estágio avançado e irreversível da modernidade, não da pós-modernidade. O que ocorre atualmente é a radicalização de algumas das características já existentes, fenômeno que o autor indica como “segunda modernidade” e “globalismo”. A irreversibilidade do globalismo se dá pelos seguintes motivos: a ampliação geográfica e a crescente interação do comércio internacional; a tecnologia, a exigência da democracia, a força da indústria global, a nova política internacional, a pobreza

mundial, a destruição ambiental e a conflitos transculturais localizados.

Com o globalismo, há a passagem do Estado Nacional para o Estado Transnacional, remetendo a um espaço intermediário entre o internacional e o local. Surge, assim, uma faixa de ação própria das sociedades mundializadas⁶⁴. O conceito de Estado Transnacional seria uma alternativa ao Estado Moderno e à Globalização. Aquele deveria ser um Estado forte, garantidor de políticas internas e internacionais de transição.

Juntamente com Beck, Zygmunt Bauman (1999) também entende que com a globalização há o surgimento de um novo Estado. Para Bauman, a globalização é a desordem da economia e das relações sociais. Assim, ele identifica a morte da soberania estatal, que tem de abrir mão de seu controle para privilegiar a nova ordem mundial. O novo Estado transnacional seria uma máquina dependente dos processos produtivos. A globalização condiciona o Estado ao fator econômico que, por sua vez, será sua perdição: Bauman profetiza a eliminação do Estado-nação devido ao constante definhamento da esfera estatal, culminando no que chama de Nova Desordem Global, mergulhada na fome e na pobreza.

O encurtamento das distâncias e término da geografia⁶⁵ é um efeito da velocidade das informações e dos meios de comunicação, assim como um crescente desenvolvimento de novas tecnologias. No entanto, a liberdade de locomoção, sem precedentes, não atinge a todos. Para a maioria marginalizada, as distâncias continuam muito significativas, cabendo-lhe o papel de espectadores inertes diante dos constantes fluxos de informações trocados. Aqui residem as consequências humanas da globalização; a pobreza leva ao processo de degradação social, enfraquecendo os laços sociais, afetivos e familiares.

Ao contrário de Beck e Bauman, David Harvey (1996) entende a globalização dentro do contexto pós-moderno. Para Harvey a acumulação flexível do capital, isto é, a globalização marca a transição da modernidade para a pós-modernidade, caracterizada por uma sociedade global sem fronteiras. Harvey entende a pós-modernidade como uma transformação no sistema de produção em massa⁶⁶. A modernidade, marcada pela padronização, produção massificada e estabilidade do trabalho transforma-se, nos anos de 1970, em acumulação capitalista flexível, uma nova forma de se operar o capitalismo e o mercado financeiro.

Devido ao que Harvey chamou de compressão do espaço-tempo⁶⁷, uma mudança correlativa ocorreu nas relações sociais. Quer dizer, na pós-modernidade, a acumulação capitalista flexível pauta-se na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados, dos produtos e padrões de consumo. Como consequência das rápidas mudanças, aprofundam-se os padrões de desenvolvimento desigual entre setores e entre regiões geográficas. Aumentam, desta forma, as manifestações de localismos e nacionalismos e é gerada uma maioria de excluídos dos processos de acumulação flexível.

De acordo com Harvey (2005), a globalização é o disfarce assumido pelo imperialismo. Este pode ser analisado como uma fusão contraditória entre a lógica territorial, derivada do uso do

64 Na Sociedade Mundial de Beck, estariam vinculados um possível Direito Transnacional, uma política cultural transnacional, a ação de movimentos sociais transnacionais, entre outros (o autor não especifica o que seria esses outros).

65 “A geografia não existe ou é uma mera referência, isto é, é o ocaso das distâncias: ela já não impede a mobilidade do dinheiro, nem a diferença entre o externo e interno. Se se altera a ideia de distância, se altera a ideia de tempo, de forma que o próximo e o distante não sejam iguais para todos”.

66 Neste ponto, baseia sua argumentação nos estudos de Marx.

67 Seria o encolhimento das barreiras espaciais causado em nome da globalização. Por exemplo, a aumento vertiginoso da rapidez da comunicação e dos fluxos de informação tornaram o custo e o tempo da comunicação invariáveis em relação à distância. Há a aniquilação do espaço pelo tempo, que facilita a reprodução e difusão das relações sociais capitalistas.

poder estatal, e a lógica derivada dos processos de acumulação de capital no espaço-tempo. O estado imperialista se aproveita de assimetrias que surgem fora dos espaços de relações de troca. As assimetrias surgem, em parte, porque a competição espacial é sempre monopolística e porque os recursos são distribuídos de maneira desigual. Não existe a igualdade pré-assumida em condições de livre mercado. O resultado é uma troca injusta e desigual, articulada espacialmente em forma de monopólio. O Estado é responsável por manter esta assimetria.

Enquanto os capitalistas buscam maximizar vantagens individuais e atuam em um espaço-tempo contínuo; os homens de Estado buscam vantagens coletivas que afetem, positivamente, o poder estatal. No entanto, ao contrário do que comumente se divulga, o poder estatal e a lógica de acumulação flexível nem sempre caminham juntas; às vezes, colidem, às vezes se ajudam.

Para Harvey a acumulação de capital assume dois aspectos importantes: a de reprodução (expanded reproduction) e a de desapropriação — ou exclusão (despossession). Esta última possibilita o excedente de capital a atuar em benefício do que foi liberado da esfera pública para a privada, valendo-se da desvalorização de companhias para comprá-las a preços baixos.

O neoliberalismo utiliza o sistema creditício, ancorado no poder estatal, para empregar uma prática de amplo alcance nas práticas de acumulação por desapropriação. Nesse sentido, as crises financeiras do América Latina (México incluso), Rússia e Leste Europeu facilitariam o ganho produtivo do poder financeiro dos Estados unidos, e, em menor medida, de Europa e Japão.

O ponto que conecta a maior parte das abordagens é o de que a globalização trouxe à luz as contradições entre requisitos de funcionamento do novo sistema de produção e a organização de uma sociedade globalizada. Todos estão de acordo em que uma inserção desigual ao sistema mundial leva ao crescente processo de exclusão, tanto de pessoas quanto de territórios. A diferença reside em que, se para uns, a incapacidade de se criar redes de comunicação satisfatórias e eficientes e de contar com a estrutura necessária para se apropriar da criação de valor é um problema estrutural, para outros, trata-se, especialmente, de um problema de condução administrativa interna de determinado país.

A perda de legitimidade nacional⁶⁸, substituída pela legitimidade de mercado, incapaz de redistribuir recursos e de ampliar a inclusão, conduz a uma crise generalizada na capacidade estatal de controlar e combater as consequências sociais liderados por uma integração internacional globalizada assimétrica (CASTELLS, 2005).

Para Francisco de Oliveira (1988), a combinação de trabalho barato com a financeirização do capital levou ao fracasso do projeto de desenvolvimento da periferia. Destruíram-se os lugares sociais a partir dos quais se teciam projetos de mobilidade e transformação de posições de grupos e classes (2003). Como resultado, tem-se, entre outras coisas o agravamento da violência social: que seria o resultado da combinação entre os impasses estruturais da modernização⁶⁹ e a vinculação imediata das empresas ao ciclo da terceira revolução tecnológica (SILVA, 2005).

Ocorre, portanto, a racionalização privada de toda a esfera pública, em que o Estado assume

68 Neste caso, todos os autores citados nesta seção, exceção de FRIEDMAN.

69 O autor fala dos países latino-americanos.

a mesma racionalidade da empresa privada. A reestruturação produtiva mudou as relações sociais, deixando para trás boa parte das organizações que a antiga institucionalidade criou. Como resultado, o neoliberalismo é uma contrarreação ao social e este passou a ser visto de forma residual, dependente do desempenho econômico. (OLIVEIRA, 2005)

Como bem observa Aldo Ferrer (1997), se a globalização e os seus ditames se transvestem na nova lógica econômica, política, social e cultural a ser seguida de forma indiscriminada, resta saber se esta mesma globalização permite aos países menos desenvolvidos implementar seus respectivos projetos de desenvolvimento, capazes de torná-los protagonistas e não participantes passivos das relações internacionais.

Se a visão fundamentalista da globalização⁷⁰ pressupõe a ausência de discordâncias quanto ao projeto de desenvolvimento a ser implementado e seguido, regido pela lógica de mercado, ao mesmo tempo sugere a existência de uma ordem natural das coisas, fundamentada na estrutura de poder do sistema internacional. Haja vista que o resgate do livre jogo entre os atores e o mercado, só que com uma nova roupagem, se justifica menos em função da racionalidade econômica e mais em regras que excedam a capacidade de controle das sociedades e de seus sistemas políticos.

Quer dizer, em suma, que a construção de um projeto alternativo e mais justo de globalização deveria estar apto a agrupar um sistema de atores complexos. O crescimento da autonomia política poderia permitir a criação de um espaço novo de representação em que novos atores sociais possam emergir e dar sustento à representação política coletiva no contexto das relações internacionais (CASTELLS, 2005).

Seria através da articulação entre global e local, dentre os caminhos possíveis, que se produziria a regulação da globalização frente aos interesses e valores sociais não incluídos nos programas de dominação econômica e ideológica das redes globais dominantes (CASTELLS, 2005). Talvez este seria o novo papel que deveria ser creditado ao Estado (como propõem Beck e Bauman): criar um Estado forte e comprometido o suficiente em engendrar a globalização das pessoas, não somente do capital.

70 Expressão de Aldo Ferrer. Através deste conceito, o autor dialoga e se contrapõe à vertente que entende a globalização como fenômeno recente nas relações internacionais.

CAPÍTULO 4 - GOVERNOS LOCAIS E A PARADIPLOMACIA NA AMÉRICA LATINA

TERRITÓRIOS DO PODER LOCAL NA AMÉRICA LATINA

4.1 Territórios do poder local na América Latina

Dezoito países compõem o território da América Latina. Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela constitui extensão territorial de 19.910.710 Km² e população de 532 milhões de habitantes. Destes 44% vivem abaixo da linha da pobreza e 18% vivem em condições de extrema pobreza, ou indigência⁷¹.

Da análise das constituições dos dezoito países que compõem a região identifica-se a existência da instância de governo de local em todos os países. A malha do território latino-americano esta subdividida em 16.240⁷² municípios / governos locais, (**Tabela 7**).

Tabela 7 - População total, quantidade de municípios e território (Km²) por país da América Latina (Base: Ano 2005)

Item	País/Região	População	Qtde. Municípios	Km ²
1	Brasil	192.040.996	5.562	8.514.880
2	México	104.159.444	2.451	1.958.200
3	Colômbia	44.906.616	1.098	1.138.910
4	Argentina	38.592.150	1.863	2.780.400
5	Peru	27.254.111	1.829	1.285.220
6	Venezuela	26.555.500	970	912.050
7	Chile	16.267.278	335	756.630
8	Equador	13.211.333	215	283.560
9	Guatemala	12.699.780	331	108.889
10	Cuba	11.242.148	168	110.860
11	Bolívia	9.427.219	324	1.098.580
12	Honduras	6.892.793	298	112.088
13	El Salvador	6.873.524	262	20.935
14	Paraguai	5.898.651	208	406.750
15	Nicarágua	5.457.208	152	118.358
16	Costa Rica	4.321.872	81	51.100
17	Uruguai	3.317.479	19	176.220
18	Panamá	3.228.186	74	77.080
Total		532.346.288	16.240	19.910.710

Fontes: Brasil, estimativa IBGE: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_Projecoes_Populacao/Estimativas_1980_2010

Para os demais países, diversas fontes / sistematização própria pelo autor

71 Documento Base – Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana – Programa URB-AL.

72 Dados sistematizados apoiados em metodologia própria e consultas nas fontes www.mininterior.gov.ar, www.ine.gov.bo, www.ibge.gov.br, www.estadodechile.cl, www.dane.gov.co, www.femica.org, www.cuba.gob.cu, www.cepar.org.ec, <http://mapserver.inegi.gob.mx>, www.opaci.org.py, www.inei.gob.pe, www.rau.edu.uy, www.gobiernoenlinea.ve, www.unhabitat-rolac.org e www.cepal.org (detalhar nomes dos órgão visitados).

As atribuições e competências destes atores subnacionais são bastante díspares. Enquanto alguns, como o caso do Brasil, possuem um modelo de partilha de poder, responsabilidades e financiamento na gestão de políticas públicas (saúde, educação, saneamento, transportes coletivos, assistência social, segurança, ente outras) — que pode ser classificado como bastante desenvolvido institucionalmente — há outros, como El Salvador, cuja constituição atribui-lhes apenas competência para realização de atividades de zeladoria (limpeza pública, manutenção de praças e ruas, guarda patrimonial de propriedades pública etc.).

Esta enorme malha de governos locais está se articulando em redes que serão apresentadas a seguir.

4.2 As redes internacionais de cidades

As redes internacionais de cidades são instrumentos de inserção internacional dos governos locais, com vista a viabilizar a cooperação internacional descentralizada, assim como se constitui, também, em um canal de ressonância internacional para a discussão e divulgação dos problemas enfrentados pelos governos locais.

A organização das cidades em redes internacionais mostrar-se-á com maior intensidade a partir da década de 1980 com a criação da Metropolis (Associação mundial das cidades com mais de um milhão de habitantes); intensifica-se nos anos 1990 com a criação, na Europa, da Rede Eurocidades; e na América do Sul com a criação, em 1995, da rede Mercocidades.

Frise-se, contudo, que algumas associações internacionais de cidades e autoridades locais foram fundadas muito antes desse período. A União Internacional de Autoridades Locais (Iula⁷³), surgida em 1913, e a Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU), fundada no início da década de 1950, na França, são exemplos disso. Em 2004, essas duas organizações finalizaram seu processo de fusão dando origem a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

De acordo com Teixeira (1999)

[...] “as organizações da sociedade civil e os governos locais passaram a formar redes com objetivo de se fortalecerem através da troca de experiências, informações e do desenvolvimento de ações conjuntas. Além disso, as redes são formas de superar o localismo e o relativo isolamento local na era da globalização. Torna-se importante salientar que a existência das redes — e principalmente das redes de cidades — é um indicativo da criação e fortalecimento de uma sociedade civil global, visto que através das organizações das redes de cidades canaliza a atuação cidadã, cria espaços institucionais concretos para as ações coletivas. As redes de cidades são, desta forma, um grau elevado de organização que se apresenta numa relação de horizontalidade, rompendo assim ‘com a hierarquização comum às entidades internacionais tradicionais’”

73 Da expressão em inglês “International Union of Local Authorities (Iula).

As redes de cidades passam por inúmeras transformações ao longo dos últimos anos. Todos os fatores que influenciam os governos locais, também influenciam as redes como efeito de vasos comunicantes, ou seja, todas as mudanças que acontecem nas cidades repercutirão também nas estruturas que as representam.

Tais transformações determinaram mudanças quanto à natureza, objetivo e alcance das redes e associações internacionais de cidades. Segundo Batista, Jakobsen e Evangelista (2008), elas podem ser agrupadas em dois grandes blocos ou grupos de redes e associações.

No primeiro, a atuação é caracterizada pelo alcance global na defesa de diversos assuntos de interesse dos governos locais. Isto pode ser observado pela atuação das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), ou ainda ter um foco mais definido, como os Governos Locais pela Sustentabilidade ou Conselho Internacional para o Desenvolvimento de Iniciativas Locais (Iclei), com atuação preponderante em temas ligados ao meio ambiente urbano.

No segundo bloco, encontram-se as entidades cujas atuações estão voltadas para um alcance territorial bem definido, um continente ou parte dele. Os temas que estas abarcam normalmente são múltiplos e respondem às demandas de gestão do dia a dia dos governos locais.

Quanto ao prazo de funcionamento das atividades, tanto as de alcance global como regional, como regra geral, quando de suas constituições, não definem o limite para o término de sua atuação. A exceção novamente é para as redes do Programa URB-AL que ao serem constituídas já tinham um prazo de funcionamento estabelecido.

A seguir serão apresentadas.

4.3 Redes globais

4.3.1 Associação Internacional de Cidades Educadoras – AICE⁷⁴

Iniciou suas atividades em 1990, por ocasião da realização do I Congresso Internacional de Cidades Educadoras, realizado em Barcelona – Espanha. Naquela oportunidade, um grupo de cidades, representadas por seus dirigentes, apresentou o objetivo de trabalhar conjuntamente em projetos e atividades de melhoria na qualidade de vida de seus habitantes, a partir da implicação ativa do uso de ferramentas educacionais, em consonância com os objetivos constantes na Carta das Cidades Educadoras⁷⁵, aprovada no congresso de Barcelona. Posteriormente, em 1994, este movimento constituiu-se formalmente em Associação Internacional de Cidades Educadoras, o que se deu no III Congresso realizado em Bolonha (Itália).

74 Ainda que uma iniciativa liderada por cidades espanholas, a AICE, assim como ICLEI, tem a configuração de uma associação internacional de cidades “temática”, pois está focada no debate da solução dos problemas relacionados à educação. E de características globais, uma vez que as cidades associadas são encontradas em vários continentes, nos países como Alemanha, Argentina, Austrália, Bélgica, Benin, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Croácia, Dinamarca, Equador, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Iran, Itália, México, Países Baixos, Palestina, Polônia, Portugal, Principado de Andorra, República da Coreia, Romênia, Ruanda, Senegal, Suécia, Suíça, Togo e Uruguai.

75 Disponível em: <<http://www.bcn.es/edcities/aice/adjunts/Carta%20Ciudades%20Educadoras%20%202004.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2010.

Os objetivos da AICE são os de promover o cumprimento dos princípios da Carta das Cidades Educadoras; impulsionar colaborações e ações concretas entre as cidades; participar e cooperar ativamente em projetos e intercâmbios de experiências com grupos e instituições de interesses comuns; aprofundar o discurso das Cidades Educadoras por meio da promoção de atividades concretas e diretas; influenciar no processo de tomada de decisão dos governos e das instituições internacionais, nas questões de interesse para as Cidades Educadoras, e dialogar e colaborar com diferentes organismos nacionais e internacionais.

4.3.2 Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU⁷⁶

A organização mundial Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) foi criada em maio de 2004, resultado da unificação das três principais redes mundiais: a Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU), a União Internacional de Autoridades Locais (IULA) e a rede Metropolis. A CGLU é hoje a maior organização internacional de cidades e tem o objetivo geral de fortalecer a representação das cidades e governos locais no cenário mundial.

A CGLU tem como missão constituir-se na voz e representação mundial dos governos locais autônomos e democráticos, mediante a promoção de seus valores, objetivos e interesses diante da comunidade internacional e através da cooperação entre eles.

Os objetivos são os de apoiar o estabelecimento e fortalecimento de governos locais autônomos, fortes e democráticos ao redor do mundo, assim como de suas associações nacionais. Para viabilizar tais objetivos: participará ativamente das atividades de representação na defesa do papel e da posição dos governos locais na área internacional de modo a influenciar as políticas internacionais voltadas para este tema; no desenvolvimento e fomento de políticas e posições conjuntas em temas de interesses para os governos locais diante da comunidade internacional; colaborar ativamente com a Organização das Nações Unidas e suas agências, assim como com outras organizações internacionais de relevância; desenvolver iniciativas e programas de ação baseados nos princípios de governo local autônomo e da cooperação internacional, especialmente por meio da cooperação e o desenvolvimento de projetos de maneira descentralizada entre governos locais e associações de governos locais; a busca de financiamento e a criação de ferramentas financeiras para apoiar ditos projetos; construir uma plataforma internacional de intercâmbio e colaboração para fortalecer as capacidades dos governos locais e suas associações; prestar apoio a uma forte rede de governos locais membros e desenvolver serviços e produtos globais que respondam a sua demanda e necessidades; converter-se na maior fonte de informação sobre governo local autônomo, sobre as autoridades locais, sobre a solidariedade internacional e o intercâmbio de conhecimentos; disseminar informações entre seus membros por meio de publicações, seminários e novas tecnologias de informação sobre os governos locais no mundo; organizar congressos, eventos e atividades; e aumentar o número de membros para fortalecer sua influência política e sua autonomia financeira.

76 Disponível em: <<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=ES&ID=8>>. Acesso: 10 maio 2010.

A CGLU tem uma estrutura descentralizada dividida em sete seções regionais. São elas:

- África – (Cidades e Governos Locais Unidos da África - UCLGA),
- Ásia-Pacífico – (Seção Regional de CGLU para Ásia-Pacífico),
- Eurásia – (Seção Regional de CGLU para Euro-Ásia), Europa – (Conselho de Municípios e Regiões da Europa – CMRE),
- América Latina – (Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações - FLACMA),
- Oriente Médio e Ásia do Oeste – (Seção Regional de CGLU para Oriente Médio e Ásia Ocidental),
- América do Norte – (Seção Regional da CGLU para América do Norte), e
- Seção Metropolitana – (Metropolis).

Estas Seções Regionais e Seção Metropolitana são entidades legalmente independentes que conduzem suas próprias atividades regionais.

4.3.3 Conselho Internacional para o Desenvolvimento de Iniciativas Locais – Iclei⁷⁷

Fundado em 1990 por governos locais na sede das Nações Unidas em Nova Iorque, o ICLEI é uma associação de cidades, condados, governos metropolitanos e associações governamentais, administrada democraticamente. A sede fica em Toronto, no Canadá. Sua missão é a de construir e servir a um movimento mundial de governos locais para conseguir melhorias tangíveis para essas localidades, tendo como principal foco as condições ambientais através de ações locais cumulativas.

4.4 Redes regionais

4.4.1 Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano – Cideu⁷⁸

É uma associação composta por 60 cidades vinculadas pelo Planejamento Estratégico Urbano (PEU). Constituiu-se em Barcelona, em 1993, para compartilhar os benefícios derivados dos processos do PEU. Entre esses benefícios destacam-se a realização de projetos estratégicos comuns, uma maior participação dos agentes sociais e econômicos, a oportunidade de compartilhar e gerir o conhecimento comum e uma melhora na posição competitiva que é própria dos sistemas organizados em rede.

77 A lista completa dos sócios e os detalhes de seu funcionamento poderão ser obtidos em www.iclei.org, do inglês International Council or Local Environment Initiatives

78 Disponível em: <www.cideu.org>. Acesso em: 5 maio 2010.

4.4.2 Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações – Flacma⁷⁹

Fundada em 1999, resulta de negociações políticas que envolvem as organizações de poderes locais latino-americanas e a seção da IULA, responsável por essa região. Seus objetivos principais são: o desenvolvimento e o estímulo da cooperação descentralizada e do intercâmbio de conhecimentos; a consolidação do movimento municipalista latino-americano; o fortalecimento dos governos locais democráticos; o estímulo à descentralização administrativa nos países dos seus associados; a contribuição para a melhoria das gestões públicas locais; além da promoção à integração latino-americana. Flacma é, também, a Seção Regional para a América Latina das Cidades e Governos Locais Unidos e, por esta razão, ela alcança uma condição híbrida na qual uma entidade de natureza regional tem parte de suas atividades inseridas em um mandato de rede global.

4.4.3 Federação de Municípios do Istmo Centro-americano – Femica⁸⁰

Criada em 1991 e tendo como membros as municipalidades, as associações, uniões, ligas e federações de poderes locais, a Femica tem como principal objetivo o fortalecimento do município como impulsionador do desenvolvimento e executor de políticas públicas para o combate da pobreza urbana. Seu órgão executivo é a Assembleia dos Alcaldes, além de uma junta diretiva composta por seis membros representantes de cada país, e com a presidência rotativa. Assim como a Flacma, a Femica luta para estimular a descentralização administrativa nos países dos seus sócios.

4.4.4 Rede Andina de Cidades

Fundada em 2003, sua criação vem reforçar o papel cada vez mais importante das cidades e autoridades locais no âmbito das relações internacionais, principalmente nas áreas de cooperação internacional descentralizada e também no âmbito dos processos de integração regional, em especial no âmbito da Comunidade Andina de Nações - CAN.

4.4.5 Rede Mercocidades⁸¹

No Mercosul, as cidades têm intensificado a participação nas decisões do bloco através da criação da Rede Mercocidades⁸², criada em 1995. Os trabalhos de articulação para o nascimento da rede foi coordenado por Assunção, Montevidéu, Rosário, Córdoba, La Plata, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Brasília, Salvador, Santo André e Rio de Janeiro.

Entre os objetivos dessa organização, contidos na Declaração de Assunção, destaca-se a proposta de criação de um “Conselho de Cidades do Mercosul”. Ele é denominado Mercocidades e tem o objetivo de vincular esforços e recursos orientados para as estratégias de desenvolvimento urbano frente às exigências do Mercosul.

79 Disponível em: <www.flacma.org>. Acesso em: 2 maio 2010.

80 Disponível em: <www.femica.org>. Acesso em: 2 maio 2010.

81 Disponível em: <<http://www.mercociudades.org>>. Acesso em: 2 maio 2010.

82 Segundo Rodrigues e Silva (2007), a primeira experiência institucional de paradiplomacia na integração sul-americana teria sido o “Protocolo 23 – Fronteiriço”, de 1988, assinado por Brasil e Argentina, que reconhecia a incorporação de Estados, Províncias, Intendências e Municípios fronteiriços de ambos os países no processo de integração e de redemocratização conduzido pelos governos dos Presidentes Raul Alfonsín e José Sarney.

A Rede Mercocidades atualmente contempla municípios da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia, Chile e Peru. As cidades estão assumindo, cada vez mais, o papel de protagonistas do seu próprio futuro e esta é a base da proposta da Rede Mercocidades: construir um Mercosul que seja espaço comum de sociedade, de cultura, de economia e da política dos países da região. O grupo fundacional era composto por 11 cidades; atualmente, são 213 cidades (**Tabela 8**).

Tabela 8 - Evolução do número de cidades membros na Rede Mercocidades			
Item	País	Cidades-membros	
		1995 (ano da fundação)	Ano 2010
1	Argentina	3	80
2	Brasil	6	71
3	Paraguai	1	22
4	Uruguai	1	16
5	Venezuela	0	4
6	Bolívia	0	4
7	Chile	0	12
8	Peru	0	4
9	Total	11	213

Fonte: organização do autor com base no <http://www.mercociudades.org>. Acessado em 7 de maio de 2010.

A Rede Mercocidades é uma iniciativa política e técnica central para os interesses das localidades, fortalecendo a atuação das cidades no contexto regional do Mercosul bem como o próprio Mercosul. Desta forma, a Rede objetiva não só fortalecer a participação dos municípios no Mercosul, como impulsionar, ao mesmo tempo, o intercâmbio e a cooperação entre os governos locais de suas cidades-membros.

A Mercocidades possui 14 Unidades Temáticas orientadas para a formulação de políticas municipais a serem sugeridas no âmbito do Mercosul. Estas Unidades também divulgam, analisam e sistematizam informações sobre as temáticas específicas de sua competência. São elas: autonomia, gestão e financiamento, cooperação internacional, ciência, tecnologia e capacitação, cultura, desenvolvimento econômico local, desenvolvimento social, desenvolvimento urbano, educação, gênero e município, ambiente e desenvolvimento sustentável, planejamento estratégico e turismo, juventude, e segurança cidadã.

O órgão máximo para deliberação e decisão da Rede é a Cúpula da Rede Mercocidades, assembleia anual de Autoridades Locais – Alcaldes, Intendentes, Prefeitos e Chefes de Governo. A Secretaria Executiva é a instância responsável por presidir e coordenar os trabalhos do Conselho, divulgar os documentos e representar oficialmente a Rede. A Secretaria Técnica Permanente, sediada na cidade de Montevideu, onde também se encontra a sede do Mercosul, é o único organismo de caráter permanente da Rede e tem a responsabilidade de desenvolver sua memória institucional, além de analisar e divulgar informações sobre o processo de integração bem como acompanhar projetos de cooperação.

4.4.6 União das Cidades Capitais Ibero-Americanas – UCCI⁸³

Criada em 1982, tem como membros 23 capitais ibero-americanas e as cidades de Barcelona (Espanha); Rio de Janeiro e São Paulo (Brasil) e Sucre (Bolívia). A presidência é dividida entre uma cidade ibérica (sempre Madri) e uma cidade latino-americana. A estrutura é descentralizada em vice-presidências sub-regionais e em todos os municípios há um coordenador das atividades da UCCI, o que facilita o intercâmbio de informação entre as cidades.

4.4.7 URB-AL

Programa de cooperação descentralizada da Comissão Europeia para o intercâmbio entre cidades da União Europeia e da América Latina. Tem como principal objetivo o desenvolvimento de parcerias diretas entre os diferentes agentes e governos locais e regionais, por meio de encontros, intercâmbios e transferência de conhecimento e experiências. Pretende, também, que seja estabelecido um intercâmbio permanente entre as cidades das duas regiões em torno de temas de interesse mútuo.

O Programa URB-AL foi constituído em 1995 e, em sua primeira fase, foram organizadas oito redes temáticas, sendo elas: 1) Droga e Cidade, coordenada por Santiago – Chile; 2) Conservação dos Contextos Históricos Urbanos, coordenada pela Província de Vicenza – Itália; 3) A democracia na Cidade, coordenada por Issy-les-Molineaux – França; 4) A cidade, promotora do desenvolvimento econômico, coordenado por Madri – Espanha; 5) Políticas Sociais Urbanas, coordenada por Montevideu – Uruguai; 6) Meio Ambiente Urbano, coordenada pelo Ayuntamiento de Málaga – Espanha; 7) Gestão e Controle da Urbanização, coordenada por Rosário – Argentina e 8) Controle da Mobilidade Urbana, coordenada por Stuttgart – Alemanha. Em dezembro de 2000 foi aprovada a segunda fase do Programa URB-AL com mais seis novas redes temáticas: 9) Financiamento Local e Orçamento Participativo, coordenada pela Prefeitura do Município de Porto Alegre – Brasil; 10) Luta contra a Pobreza Urbana, coordenada pela Prefeitura de São Paulo; 11) rede temática que não foi constituída à época; 12) Promoção das Mulheres nas instâncias de decisão locais, coordenada por Barcelona – Espanha; 13) Cidade e Sociedade da Informação, coordenada pela cidade livre de Bremen – Alemanha e 14) Seguridade do Cidadão na Cidade, coordenada pela Municipalidade de Valparaíso – Chile.

4.5 As associações de municípios e as relações internacionais

Um dos fatores que diferenciavam as antigas redes mundiais de cidades — União Internacional de Autoridades Locais (IULA) e Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU) — residiam em seus membros, enquanto IULA caracteriza-se por ser uma organização vertical (seus membros eram principalmente associações municipais nacionais), na FMCU as cidades se filiavam diretamente.

Assim, muitas cidades, principalmente as menores, tinham participação internacional indireta por intermédio das suas associações nacionais. Esta era, em tese, uma vantagem para elas, uma vez que não tinham recursos para pagar a anuidade da filiação a uma rede internacional, tão pouco para custear viagens internacionais para participarem de eventos ou reuniões.

83 Disponível em: <www.munimadrid.es/uccci>. Acesso em: 1º maio 2010.

Dessa forma, os presidentes das associações nacionais representavam as cidades-membros, com os recursos das contribuições mais modestas que estes podiam fazer nacionalmente e a contrapartida esperada era a de que estes dirigentes trouxessem retornos, em forma de projetos de cooperação ou intercâmbios.

Em quase todos os países da América Latina há associações nacionais de municípios ou de autoridades locais. Em alguns casos, como México, Brasil, Venezuela e Peru, há mais de uma, normalmente por razões ideológicas. Algumas cidades grandes estão filiadas às associações, mas a maioria delas prefere desenvolver sua própria política nacional e, várias delas, a internacional.

No entanto, no caso latino-americano, as cidades menores que têm somente este canal para chegar ao Exterior precisam passar ainda por outro intermediário, que são duas Federações Regionais: a FEMICA que representa as associações da América Central, em torno de seis, e a FLACMA, que representa as demais. Esta última possui como membros atuais cerca de 15 associações nacionais no subcontinente.

Historicamente eram essas duas organizações regionais que buscavam projetos de cooperação técnica para beneficiar seus membros nos diferentes países, o que era um mecanismo que deixava os municípios menores sem controle sobre o que era negociado e decidido, cabendo-lhes somente “tomar ou largar”.

Portanto, salvo para os prefeitos de cidades menores que se tornavam presidentes das associações nacionais, e que por isso participavam de reuniões internacionais — o que sempre podia ser utilizado em benefício de sua cidade —, a maioria das cidades não alcançava maior inserção internacional por este meio.

4.6 As redes de cidades e a integração regional

As redes de cidades que atuam no âmbito da integração regional, como Mercocidades e Eurocidades têm desempenhado papéis importantes no fortalecimento e democratização dos processos de integração regional da Mercosul e União Europeia. De fato, a participação das redes de cidades nesse âmbito tem sido objeto de estudo de vários intelectuais e acadêmicos ligados às áreas das ciências sociais.

No âmbito da União Europeia há evidências históricas de que os mecanismos de cooperação entre cidades precederam o próprio surgimento do Mercado Comum Europeu, como, por exemplo, o Conselho de Municipalidades e Regiões Europeias (CMRE)⁸⁴, criado em 1951. Tal fato se mostra mais interessante quando constatamos que mesmo no âmbito do Mercosul, há associações inter-regionais que o precederam, como o fórum CODESUL/CRECENEA – Litoral⁸⁵.

No território do Mercado Comum do Sul conforme a integração foi evoluindo, e seus efeitos transbordaram para além dos acordos diplomáticos e atingiram setores da sociedade civil, foi-se vislumbrando a necessidade de maior integração entre as cidades dos países-membros.

84 SALA, Jose Blanes (2002). La participación extra-institucional de las regiones europeas en los instrumentos de política regional comunitária. Mimeo.

85 O fórum é uma iniciativa de cooperação sub-regional, composto por quatro estados brasileiros e seis províncias argentinas, e surgiu logo após a celebração do protocolo de integração Brasil-Argentina de 1986.

A integração regional mostra-se ao longo do tempo como uma integração dos diversos setores da sociedade, onde cada setor passa a se articular para intervir no processo e não apenas assimilar suas consequências.

Dessa forma pode-se explicar a articulação das cidades na formação da rede Mercocidades. Os governos locais atuam como receptores de demandas e articuladores de interesses, exercendo assim uma função de mediação e canalização das demandas. “São eles também, baluartes da prática democrática, na medida em que são nas cidades que se concentram as experiências de integração cidadã nos processos decisórios”. (BOGGIO e SCHREIBER; 2001). Os municípios têm, assim, um grande desafio dentro do Mercosul atuando através da rede Mercocidades; ou seja, construir a convergência de interesses nos níveis locais e nacionais dos governos, buscando uma participação mais ativa nos rumos da integração, expandindo-a para além do viés comercial.

4.7 Cidades latino-americanas que exercitam a paradiplomacia

O entramado de relação e cooperação internacionais produzidos pelas ações das 20 redes e associações⁸⁶ com alguma atuação no continente latino-americano materializa-se no território de 770 cidades latino-americanas (BATISTA, JAKOBSEN e EVANGELISTA, 2008).

A pesquisa “La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada” constatou que as cidades argentinas, brasileiras, peruanas e mexicanas são as que têm algum envolvimento em atividades com as redes de cidades (**Tabela 9**).

Item	País	Região	Cidades envolvidas	%
1	Argentina	Cone Sul	138	18%
2	Brasil	Cone Sul	123	16%
3	Peru	America Andina	93	12%
4	Chile	America Andina	71	9%
5	México	Mexico	63	8%
6	Colômbia	America Andina	58	8%
7	Equador	America Andina	40	5%
8	Costa Rica	America Central e Caribe	26	3%
9	Paraguai	Cone Sul	26	3%
10	El Salvador	America Central e Caribe	24	3%
11	Bolívia	Cone Sul	22	3%
12	Nicarágua	America Central e Caribe	19	2%
13	Uruguai	Cone Sul	18	2%
14	Venezuela	America Andina	16	2%
15	Honduras	America Central e Caribe	11	1%
16	Guatemala	America Central e Caribe	10	1%
17	Cuba	America Central e Caribe	6	1%
18	Panamá	America Central e Caribe	6	1%
Total			770	100%

86 Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU), Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Ayutamientos (FLACMA), Governos Locais pela Sustentabilidade ou Conselho Internacional para o Desenvolvimento de Iniciativas Locais (ICLEI), Mercocidades, Programa URB-AL (Fase I: Redes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 e Fase II: Redes 9, 10, 12, 13 e 14), e UCCI - União de Cidades Capitais Ibero-americanas.

O cruzamento dos dados da pesquisa permitiu também visualizar a situação a partir dos territórios das sub-regiões e o nacional, ou seja, por país (Tabela 10).

Quando agregados quantitativamente e pelas sub-regiões, o Cone Sul responde com 42% das participações das cidades nas redes; América Andina com 36%; América Central e Caribe com 13,25%; e México com 8,18%.

Ao agregá-los por país, o maior envolvimento proporcional é o dos governos locais uruguaios com 95% envolvidos, seguido por Costa Rica (32%) e Chile (21%) em alguma atividade junto às Redes estudadas.

Entretanto, quando a comparação é realizada entre o total de cidades participantes em redes e associações, com o total de governos locais latino-americanos, constata-se que menos de 5% estão envolvidas em alguma atividade paradiplomática.

Se por um lado as leituras são positivas quanto ao fato de as cidades da região estarem se envolvendo em atividades de relação e cooperação internacionais, por outro, a constatação numérica é categórica; a participação dos governos locais em atividades numéricas na América Latina, do ponto de vista numérico, é baixíssima.

Tabela 10 - Países e Municípios nas Redes por Regiões				
Ordem	Região/País	Qtde. Munic.	Qtde. Cidades Partic. Redes	%
1	Cone Sul			
1.1	Uruguai	19	18	94,74%
1.2	Paraguai	208	26	12,50%
1.3	Argentina	1.863	138	7,41%
1.4	Bolívia	324	22	6,79%
1.5	Brasil	5.562	123	2,21%
1.6	<i>Subtotal</i>	<i>7.976</i>	<i>327</i>	<i>0,04</i>
2	América Andina			
2.1	Chile	335	71	21,19%
2.2	Equador	215	40	18,60%
2.3	Colômbia	1.098	58	5,28%
2.4	Peru	1.829	93	5,08%
2.5	Venezuela	970	16	1,65%
2.6	<i>Subtotal</i>	<i>4.447</i>	<i>278</i>	<i>6,25%</i>
3	América Central e Caribe			
3.1	Costa Rica	81	26	32,10%
3.2	Nicarágua	152	19	12,50%
3.3	El Salvador	262	24	9,16%
3.4	Panamá	74	6	8,11%
3.5	Honduras	298	11	3,69%
3.6	Cuba	168	6	3,57%
3.7	Guatemala	331	10	3,02%
3.8	<i>Subtotal</i>	<i>1.366</i>	<i>102</i>	<i>7,47%</i>
4	México			
4.1	<i>México</i>	<i>2.451</i>	<i>63</i>	<i>0,03</i>
5	<i>Subtotal</i>	<i>16.240</i>	<i>770</i>	<i>4,74%</i>

No capítulo seguinte, serão abordados os elementos de configuração das atividades de cooperação internacional.

CAPÍTULO 5 – MODALIDADES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A paradiplomacia se materializa no exercício pelos governos locais de atividades de relação e de cooperação internacionais com seus semelhantes, com entes de outras esferas de governo ou com governos supranacionais.

Para este ambiente — o da paradiplomacia — os municípios, como atores internacionais, trazem suas experiências de cooperação desenvolvidas no exercício de poder de sua competência. Muitas localidades estão compartilhando esforços na busca de soluções de problemas comuns, na viabilização de serviços, e na racionalização de recursos e atividades e na organização das administrações municipais.

Os municípios têm experiência em trabalhar de forma articulada questões que transcendem ao seu território e se unem para a consecução de objetivos, obras, serviços e atividades de interesse comum (CRUZ, 2002 e 2007). Trata-se de questões que afetam vários municípios, e cuja solução não é possível pelo esforço de um único município. Essa solução exige a soma e compartilhamento de recursos (recursos humanos, materiais, tecnológicos, de inteligência, logístico, entre outros) dos vários governos locais envolvidos, sob a lógica de governança⁸⁷.

A cooperação depende de vários fatores como conjuntura política e institucional; realidade local; interesse dos atores envolvidos; clareza dos parceiros na identificação do(s) problema(s) a ser(em) resolvido(s); convicção da impossibilidade, por parte dos atores, em solucionar problema(s) individualmente; comprometimento dos envolvidos na solução dos problemas; papel das lideranças; entre outros. (CRUZ, 2007)

As práticas da cooperação entre os governos locais, estaduais e nacional materializam-se em um determinado território aqui entendido como um espaço, caracterizado por uma determinada convenção geográfica (planalto, vale, montanha), ambiental (floresta, caatinga, serrado, mangue), social (zonas pobres, de IDH baixo, violentas) ou econômica (cadeia produtiva, elo de cadeia).

Diante de tais fatores, a cooperação envolve o estabelecimento e o amadurecimento das relações entre as instituições. O tempo em que se constrói vínculos cooperativos é marcado pelo aprofundamento do conhecimento acerca do problema, os territórios, as comunidades e os interesses envolvidos, os ativos possíveis de serem mobilizados. Neste espaço desenvolve-se ainda o alinhamento das estratégias acerca da construção do diagnóstico da extensão do problema, os insumos e custos necessários para solucioná-lo, quanto de esforço (em equipamento, dinheiro, recursos humanos, entre outros) que cada ator pode compartilhar. Portanto, a **cooperação**⁸⁸ é a estratégia de mobilização desses recursos, e pode ser caracterizada como:

87 Entendido como um processo que envolve, de um lado, a coordenação de interesses de múltiplos atores e, de outro, a mobilização de recursos de atores governamentais e não governamentais para a busca de metas coletivas (STOCKER, 1998).

88 BATISTA, Sinoel, JAKOBSEN, Kjeld, EVANGELISTA, Ana Carolina P. (2007) - La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada.

5.1 Cooperação horizontal (ambiente nacional)

- **Intragovernamental**⁸⁹ compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços entre diferentes setores e agências de uma mesma esfera de governo. (FARAH, JACOBI, 2000)

A **Figura 1** ilustra a situação de uma cooperação desta natureza tendo como referência a construção de projeto habitacional. Por mais que as ações sejam coordenadas pela política de habitação, ela dependerá de várias outras para que sejam alcançados os padrões de habitabilidade adequado.

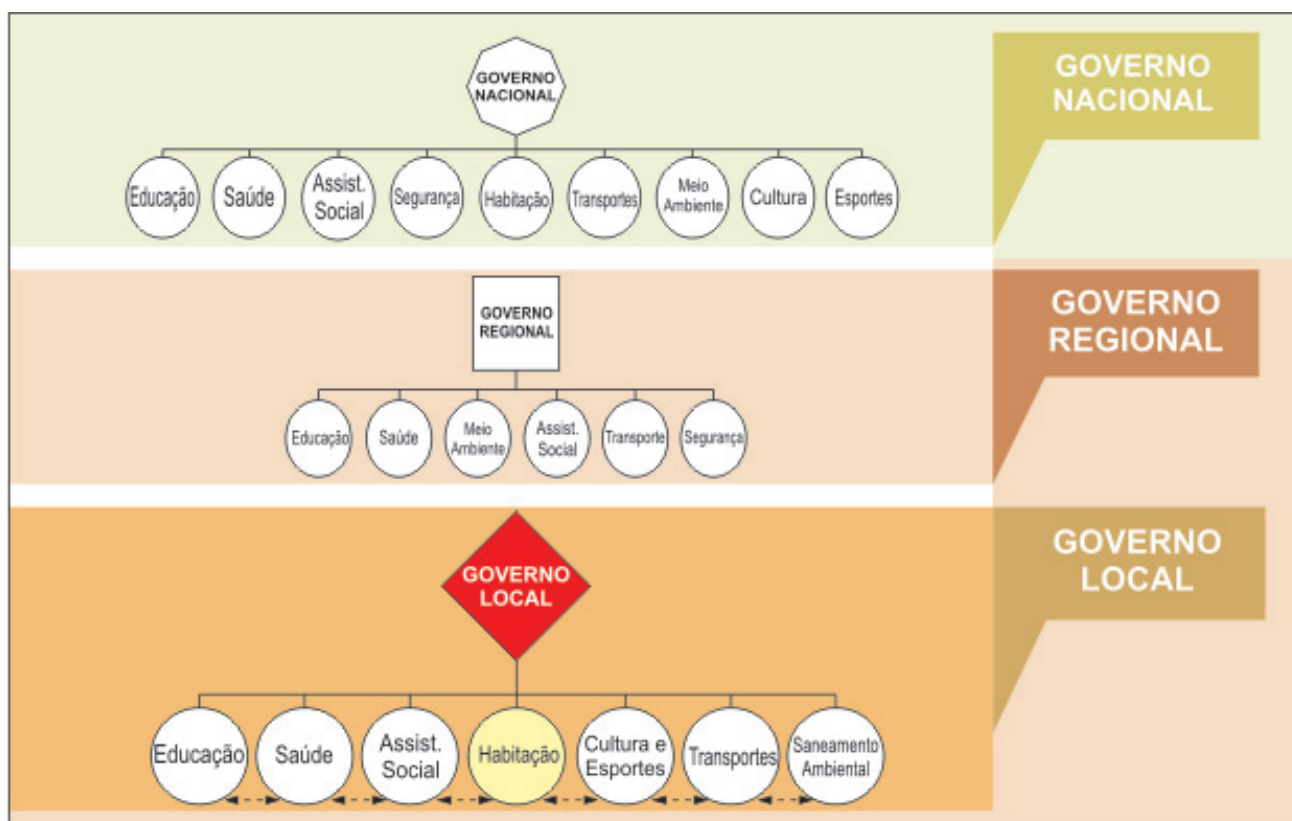


Figura 1 – Cooperação horizontal intragovernamental (intersectorial)

- **Intergovernamental** envolve compartilhamento de ações e soma de esforços entre entes de uma mesma esfera de governo. Podem ser subdivididas em:

o Intermunicipal compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços entre dois ou mais governos locais, entes de um mesmo estado nacional. Um exemplo são os consórcios intermunicipais/públicos⁹⁰.

A **Figura 2** ilustra a situação de uma cooperação desta natureza que remete às experiências dos Consórcios Intermunicipais, muito comuns no Brasil desde a década de 1980. A política pública de saúde, em particular pela previsão na Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal 8.080 de 19 de setembro de 1990) foi a precursora do estímulo a esta modalidade.

89 Também é chamada de cooperação intersectorial.

90 Nos termos da Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos).

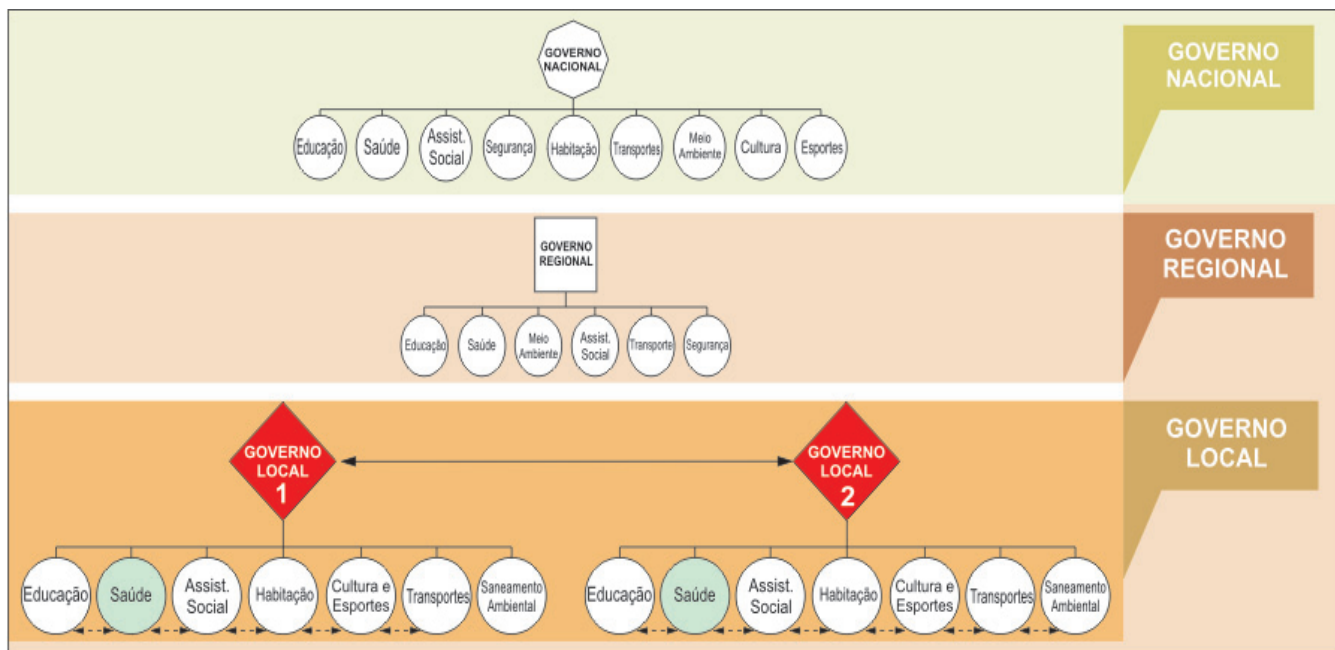


Figura 2 – Cooperação horizontal intragovernamental intermunicipal (intergovernos locais)

- Interestadual compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços entre dois, ou governos estaduais e/ou o Distrito Federal.

A **Figura 3** ilustra a situação de uma cooperação desta natureza que remete às experiências protagonizadas pelos entes federados localizados na esfera dos Estados e Distrito Federal.

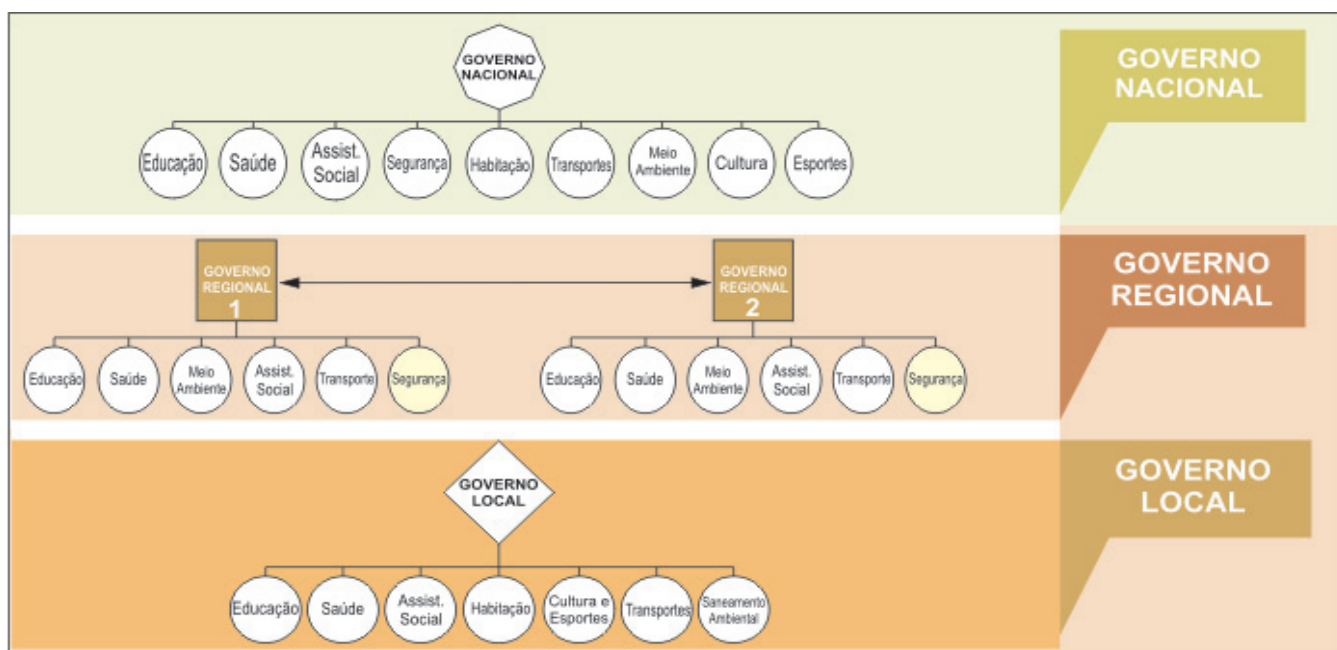


Figura 3 – Cooperação horizontal intergovernamental interestadual (intergovernos regionais)

5.2 Cooperação vertical (ambiente nacional)

- **Intergovernamental** compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços de uma política pública entre as diversas esferas de governo de um estado nacional. Esta alcançará maiores êxitos quando as ações dos entes do estado forem orientadas pelo princípio de subsidiariedade.

- A **Figura 4** apresenta o Programa Saúde da Família (PSF⁹¹) e o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF⁹²) que ilustram bem esta modalidade de cooperação. Ambos são programas federais, com desdobramentos nos Estados e implementados pelos Municípios. No PSF, a saúde da família é entendida como uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Tais equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde desta comunidade. O Pronaf do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

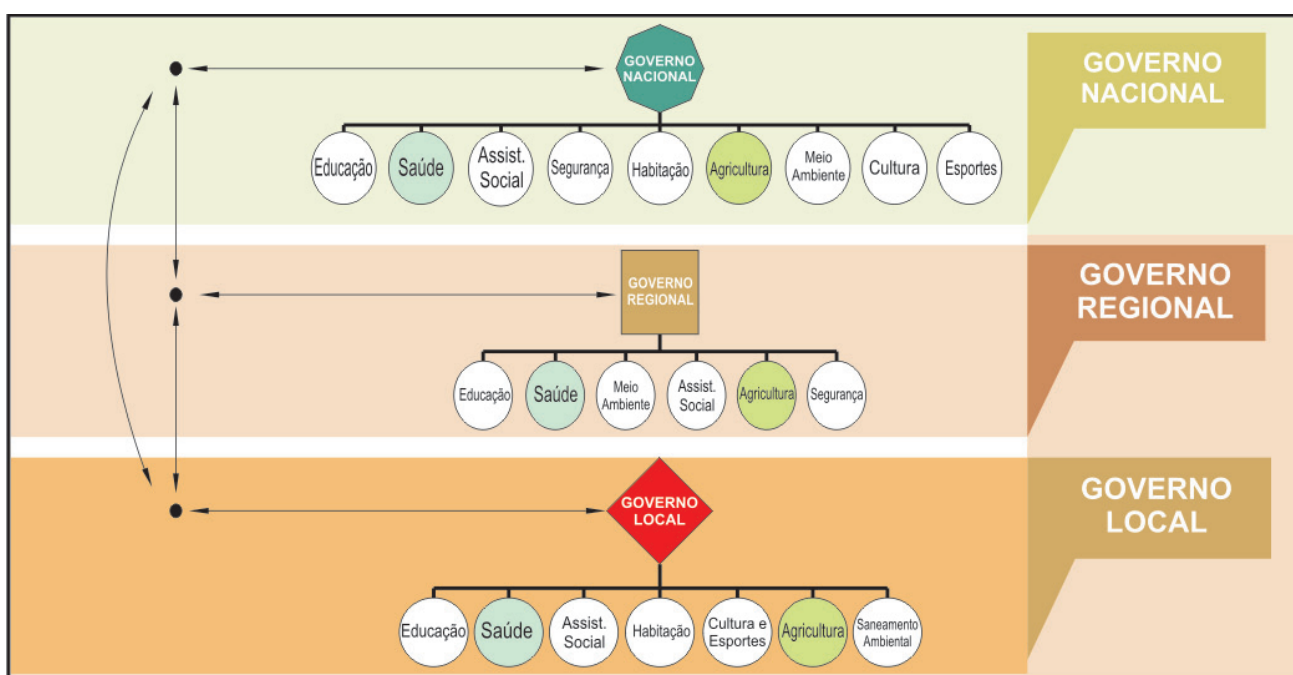


Figura 4 – Cooperação vertical intergovernamental

- **Intragovernamental** compreende ações e soma de esforços comuns de mais de uma política pública entre as diversas esferas de governo de um estado nacional. Assim como a cooperação intergovernamental, esta também alcançará maiores êxitos quando as ações dos entes forem baseadas no princípio da subsidiariedade.

91 Disponível em < http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=149>. Acesso em: 11 maio 2010.

92 Disponível em < <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>. Acesso em: 11 maio 2010.

o **A Figura 5** apresenta o Programa Bolsa-Família (PBF⁹³) que responde como um exemplo de cooperação vertical intragovernamental. É um programa de transferência direta de renda com condicionalidades em benefício às famílias em situação de pobreza. A gestão do programa é realizada de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados (União, Estados e Municípios) e também com ações conjuntas das áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar.

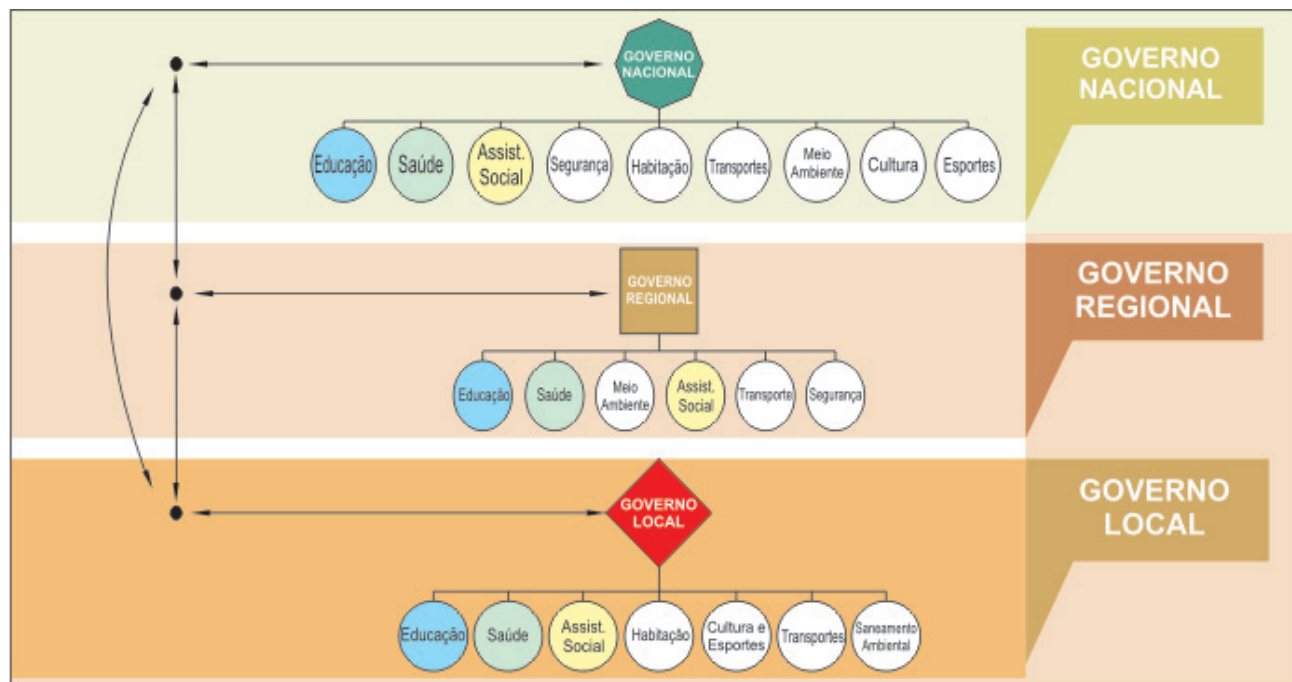


Figura 5 – Cooperação vertical intragovernamental

Estas formas de cooperação, quando realizadas no ambiente internacional, protagonizam ações de paradiplomacia, que também podem ser denominadas de cooperação descentralizada. As experiências de cooperação descentralizada na América Latina têm pouco menos de duas décadas de existência e estão inseridas em um contexto maior, que vem evoluindo, de um contexto denominado “cooperação de assistência e ajuda” para “cooperação para o desenvolvimento”.

Segundo o documento *Decentralized Cooperation, Cooperation and Methods*, a Comissão Europeia (CE) define cooperação descentralizada como:

[...] “um novo enfoque nas relações de cooperação que busca estabelecer relações diretas com os órgãos de representação local e estimular suas próprias capacidades de projetar e levar a cabo iniciativas de desenvolvimento com a participação direta dos grupos de população interessados, tomando em consideração seus interesses e seus pontos de vistas sobre o desenvolvimento”⁹⁴.

Portanto, a cooperação descentralizada é uma forma dentro do amplo espectro da cooperação para o desenvolvimento. Sustenta-se na multilateralidade e em benefício mútuo de seus atores e se desenvolve no território através dos governos locais, que se associam e buscam desenvolver experiências conjuntas, baseadas em suas aprendizagens anteriores e no

93 Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia>. Acesso em: 17 maio 2010.

94 Conferência sobre parceria local União Europeia – América Latina. 2004.

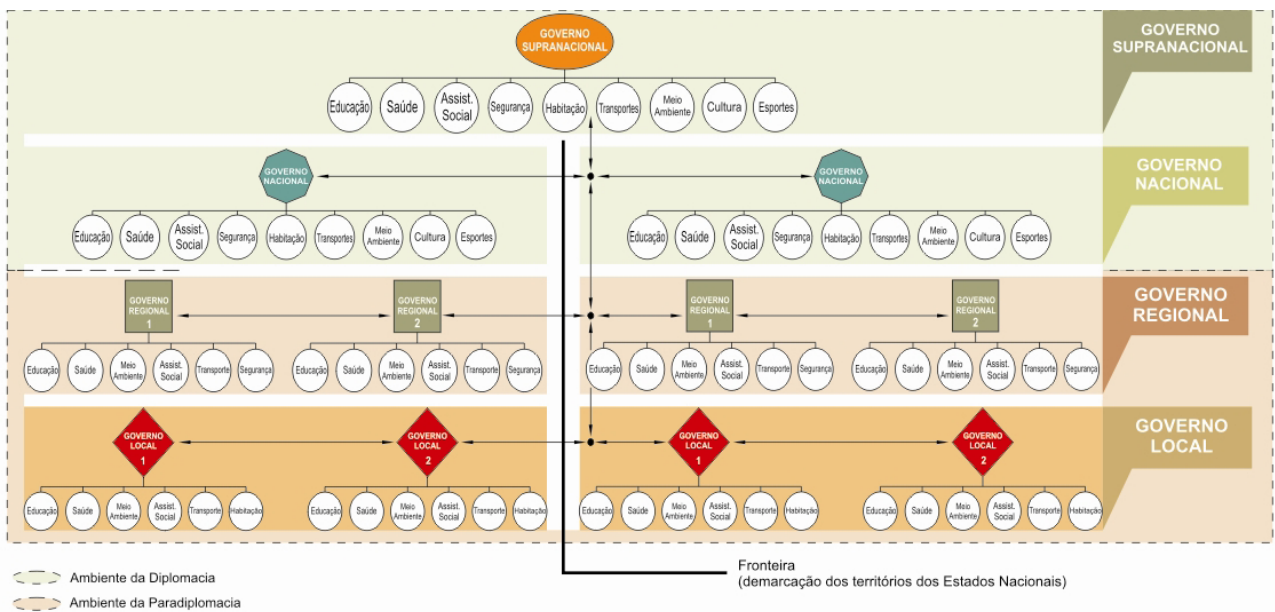


Figura 8 – Cooperação vertical intergovernamental paradiplomática (governos locais, regionais, nacional e supranacional)

• **Intragovernamental** compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços comuns de mais de uma política pública entre diversos níveis / esferas de governo de estados nacionais diferentes. Pode ser realizada entre:

- Governos Locais e/ou Governos Regionais e Governos Nacionais,
- Governos Locais e/ou Governos Regionais e/ou Governos Nacionais e Governo Supranacional⁹⁵.

A **Figura 9** constitui-se de ilustração representativa desta forma de cooperação.

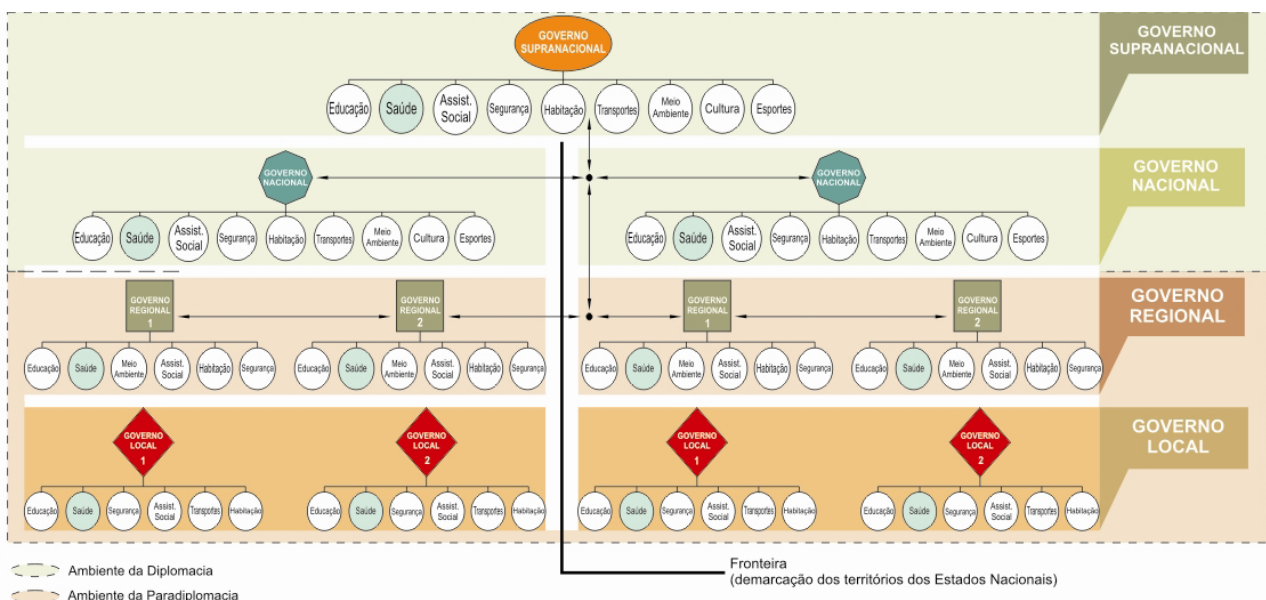


Figura 9 – Cooperação vertical intragovernamental paradiplomática (governos locais, regionais, nacionais, e supranacional)

95 As ações do Programa URB-AL representam bem o modelo de cooperação vertical intergovernamental paradiplomática, uma vez que suas ações são financiadas por uma estrutura de Governo Supranacional – União Europeia – e realizado/executado por governos locais e regionais localizados nos territórios europeu e latino-americano.

Para configurar a Cooperação Vertical Intergovernamental/Intragovernamental Paradiplomática é necessário que o(s) governo(s) local(is) e regional(is) envolvidos na atividade de cooperação descentralizada sejam sediados em país(es) diferente(s) dos Estados Nacionais que formam o Estado Supranacional cooperante. Caso os atores envolvidos sejam membros integrantes dos Estados Nacionais que formam o Supranacional, esta cooperação seria classificada como “Cooperação Vertical Intergovernamental ou Intragovernamental em ambiente supranacional”. Esta configuração decorre da condição de que para a formação do Estado Supranacional os Estados Nacionais (e por extensão, seus membros integrantes) cederam parte de sua autonomia a essa nova instância, formando assim um “novo território plurinacional”.

As caracterizações acerca das modalidades de cooperação internacional pública descentralizada, apontadas acima, reforçam e evidenciam a ideia de que é crescente o protagonismo das cidades no cenário internacional.

Como preconiza Wanderley e Raichelis (2009), esta revalorização do papel das cidades na agenda internacional pode adotar formatos e caminhos distintos. O conceito de cidade “como ator político” pode ser abordado sob dupla perspectiva: a primeira, como um ator unificado impelido a se preparar para competir e se inserir no novo mundo globalizado; ou, em sentido oposto, podendo representar um novo espaço de construção do interesse público, uma possibilidade de interação entre diferentes atores (locais, regionais e globais), que buscam redefinir a cidade como um território múltiplo, heterogêneo, de disputas e convergências, que abarque a diversidade e não as anule em nome da fabricação de consensos.

CAPÍTULO 6 – MUNICÍPIOS NO BRASIL E NO URUGUAI

Este capítulo, com base em análise das constituições nacionais, apresenta os municípios brasileiros e uruguaios quanto aos temas relacionados às atribuições e competências reservados a cada deles em seus respectivos países. A matriz geradora de ambos é a mesma, a forma de município importada da região ibérica ainda nos tempos da colônia. Uruguai, da Espanha e Brasil de Portugal, que ambos, eram colônias, respectivamente. Ambos os países são repúblicas, o Brasil federativa, com três esferas de governos (união, estados/distrito federal e municípios) todos, autônomos nos termos da Constituição Federal. O Uruguai é unitário e conta com duas esferas de governo, a nacional e a departamental (intendências municipais). A partir deste ano, está em curso a instalação do terceiro nível de governos, as “alcaldias” (que elegerão seus alcaldes), entretanto, não fará do Uruguai uma federação, seguirá como unitário.

6.1 A formação dos municípios brasileiros e uruguaios

O termo Município é oriundo do latim (*municipium*). Há vários conceitos para caracterizá-lo, assim como diferentes linhas de interpretação quanto a sua natureza. No Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, o termo é definido como “circunscrição administrativa autônoma do estado, governada por um prefeito e uma Câmara de Vereadores”. Para Silva (1986) “município é uma subdivisão político-administrativa de um país, para fins de desempenhar funções próprias de governo local”.

O município⁹⁶, como unidade político-administrativa, surgiu no Império Romano. Os romanos inovavam no campo do direito e avançavam em termos de descentralização administrativa, ao outorgarem a faculdade de autogoverno a certas cidades do seu Império. Nessas cidades, os homens livres votavam e elegiam seu governo, com jurisdição sobre um território delimitado, podendo decidir sobre assuntos de interesse local. Em troca, havia a submissão ao poder de Roma, pagando-se a esta tributos e contribuindo com soldados para formação de seus exércitos. Tal procedimento foi adotado, por exemplo, nas províncias conquistadas da Grécia, Gália (atual França) e península Ibérica (Espanha e Portugal).

Aos poucos, a forma inicial foi sofrendo modificações, sob influência de culturas que sucederam a hegemonia romana, valendo notar a influência dos visigodos e árabes, que introduziram modificações nas chamadas comunas (Municípios): pagamento de tributos (chamados monera) pelos munícipes e criação dos cargos de alcaide (oficial de justiça), de alvazil (vereador, camarista) e de almotacé (inspetor de pesos e medidas, encarregado de taxar mercadorias).

6.1.1 O município no Brasil

O modelo acima descrito foi readequado durante o Brasil Colônia e influenciou o formato dos municípios brasileiros atuais — formato esse que chegou ao Brasil, por meio da colonização portuguesa. São Vicente é o primeiro município de que se tem registro, fundado como uma vila em 1532, por Martim Afonso de Souza, a quem coube, entre outras atividades, demarcar o terreno, arruá-lo, loteá-lo, distribuir os lotes aos sesmeiros, além de levantar um forte, a

96 Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

casa da câmara, a cadeia, a igreja e a alfândega. Foi estabelecida, na mesma oportunidade, a organização político-administrativa, nomeando-se os administradores da justiça, assim como a convocação dos “homens bons” para a eleição dos primeiros vereadores.

O Município, no decorrer da colonização, Império e República tinha um papel restrito, que não será abordado nesta dissertação. Trataremos aqui, portanto, do Município após a Constituição de 1988.

Com a Constituição de 1988, o Município ganha destaque e importância. O princípio do federalismo brasileiro, estabelecido no Art. 1, determina que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais de trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político”. Dentre os princípios da Constituição Federal que estruturam o Estado brasileiro, destacam-se ainda: o republicano, o federativo, o democrático, o participativo, a separação das funções estatais, as responsabilidades dos governantes e o do processo legislativo. O princípio participativo como dever do Estado brasileiro, estabelecido na Constituição, reforça o espírito municipalista da nova ordem constitucional.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 18, estabelece que a organização político-administrativa da Federação brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como entes autônomos.

O município no Brasil, diferentemente das Constituições anteriores, passa a participar do sistema federativo nacional e, como ente autônomo, torna-se responsável por gerir os assuntos de seu interesse, passando ainda a possuir personalidade jurídica de pessoa de direito público interno.

Para Hely Lopes Meirelles, o “município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação” e possui autonomia político-administrativa diferentemente de outras Federações em que os “municípios são circunscrições territoriais meramente administrativas” (p. 772). A autonomia do município para os assuntos de interesse local, prevista no art. 30 da Constituição Federal “se expressa sob o tríplice aspecto político (composição eletiva do governo e edição de normas locais), administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e financeiro (decretação, arrecadação e aplicação de tributos municipais)” (MEIRELLES, p. 773), conforme é apresentado a seguir.

Compete aos Municípios:

- I. legislar sobre assuntos de interesse local;
- II. suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III. instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV. criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V. organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI. manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII. prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII. promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX. promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (Constituição Federal, art. 30).

Há algumas competências na Constituição Federal que são comuns entre as três esferas⁹⁷ de governo (Municípios, Estados e Distrito Federal e União): cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas com deficiência; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente e combater a poluição; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; entre outras; havendo aquelas que são concorrentes: legislar sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; elaborar orçamento; proteger o patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico etc. Entretanto, dado o escopo dessa pesquisa, estes temas não serão objeto de análise, uma vez que se focarão somente os assuntos de relação e cooperação internacionais, em sua configuração local.

No contexto da Constituição de 1988, o município passa a ter capacidade de auto-organização, sendo responsável pela formulação de sua própria Lei Orgânica Municipal — uma espécie de Constituição no nível local —, que antes era de competência dos Estados. Como pessoa jurídica, pode exercer direitos e contrair obrigações. É formado pela Prefeitura (órgão executivo) e pela Câmara Municipal (órgão legislativo). Este complexo, como parte de poder da federação, também é chamado de governo local.

97 O termo esfera aqui é empregado como forma de reforçar a inexistência de hierarquia entre os entes da federação. Para este aluno é uma das formas de expressar e assegurar o princípio constitucional previsto no Artigo 18 da Constituição Federal, que estabelece “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (grifo do aluno).

O município está circunscrito a um território, que delimita sua área de jurisdição, abrigando uma população. Envolve um território e sua gente, numa ordenação e normatização; é o público e o privado, governo e sociedade civil. É um todo que se traduz numa realidade multiforme. Trata-se de uma formação social em cujo interior atuam as forças que regem a sua dinâmica e definem a sua configuração. Portanto, caracteriza-se por uma totalidade histórico-social, formada por um modo de produção e por sua superestrutura política e ideológica. (CALLEGARI, 1990).

6.1.2 O Município no Uruguai

Na América Latina, o município foi introduzido nos primórdios da colonização. O primeiro, La Isabela, no território da atual República Dominicana, foi fundado pelo próprio Cristóvão Colombo em 1493⁹⁸. Outros exemplos de municípios são: Villa Capara (Porto Rico), Baracoa (Cuba), Vera Cruz (México), Santa Marta (Colômbia). Todos foram criados nos primórdios de 1500 e estavam subordinados ao domínio de Espanha, cujo poder assim se fazia presente, com o propósito da colonização. Esse modelo foi expandido aos territórios colonizados pelos espanhóis.

No Uruguai, o mais antigo assentamento europeu é a Colônia del Sacramento que foi fundada em 1680 pelos portugueses. Em 1777, com o tratado de Santo Ildefonso, a colônia tornou-se possessão espanhola.

Desde sua criação da República Oriental do Uruguai se caracteriza como um Estado unitário. Sua primeira subdivisão departamental foi realizada pela Assembleia de Montevideu em 27/1/1816. Nessa época foram criados seis Departamentos (Canelones, originalmente Departamento Vila de Guadalupe; Colônia, Colônia do Sacramento; Maldonado, originalmente Departamento de San Fernando de Maldonado; San José, San José de Mayo; Montevideu; e Soriano, originalmente Mercedes)⁹⁹.

Esta estrutura foi suprimida em 1828 quando os Governos Departamentais perderam sua autonomia para um chefe político (designado pelo presidente da República), e se subordinaram à junta econômico-administrativa, que funcionava como um organismo de controle.

O “Governo Departamental” no decorrer da história passa por momentos com maior ou menor autonomia, mas sempre restrito a um determinado território e cidades adstritas. Estas, entretanto, não tinham autonomia para estabelecer-se como governo local, uma vez que estavam subordinadas ao governo do Departamento, que nomeava seus dirigentes e se responsabilizava pela execução dos serviços de zeladoria. No início do século XX, essa designação começa a ser utilizada como similar a “Intendência Municipal”. Assim começa a ser pronunciado como sinônimo “Governo Departamental” e “município”, provavelmente em função da importância de Montevideu, onde o território do município coincide com o Departamento. (BOTTINELLI, 2009)

98 Fonte: CHIARELLI, B., CALDERON, Luna F. “The excavations of La Isabela, de first european city of the New World”. *International Journal of Anthropology*, v.2, n. 3, set. 1987, pp. 199-210. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/content/q54h67m143856jn2/>>. Acesso em: 8 maio 2010.

99 Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Departamentos_do_Uruguai. Acesso em: 10 maio 2010.

Com vista a adequar os termos adotados para nominar o Departamento, a Constituição de 1952 eliminou o uso da expressão Município. A autoridade executiva do território departamental passou a ser o Conselho Departamental e a Junta Departamental. Entretanto, com a reforma da Constituição de 1966 é retomado o uso das expressões Intendência Municipal, como designação do território do Departamento, e Intendente Municipal como sendo o dirigente deste.

A Constituição de 1996 também não faz referência ao Município, mas retoma em seu artigo 262, a designação de Governos e Administração dos Departamentos, dando-lhe seu texto incumbências aos Governos Departamentais a administração:

“... o Governo e Administração dos Departamentos, com exceção dos serviços de segurança pública, serão exercidos por uma Junta Departamental e um Intendente. Terão sua sede na capital de cada Departamento e iniciarão suas funções sessenta dias depois de sua eleição.” [...]

“...o Intendente, com acordo da Junta Departamental, poderá delegar às autoridades locais a execução de determinadas competências em suas respectivas circunscrições territoriais” [...]

“... os Governos Departamentais poderão acordar, entre si e com o Poder Executivo, assim como com os Entes Autônomos e os Serviços Descentralizados, a organização e a prestação de serviços e atividades próprias ou comuns, tanto em seus respectivos territórios como em forma regional ou interdepartamental” [...]

Em seu artigo 274 fica estabelecido que o Intendente responde pelas funções executivas e administrativas no Governo Departamental. Suas atribuições, ademais das leis que as determine, conforme dispõe o Artigo 275, são:

- cumprir e fazer cumprir a Constituição e as Leis;
- promulgar e publicar os Decretos sancionados pela Junta Departamental, ditando as regulamentações e resoluções que entenda oportuno para o seu cumprimento;
- preparar o orçamento e submetê-lo à aprovação da Junta Departamental, conforme o disposto na Seção XIV;
- propor para a Junta Departamental, para sua aprovação, os impostos, taxas e contribuições;
- fixar os preços pela utilização ou aproveitamento dos bens ou serviços departamentais e homologar as tarifas dos serviços públicos a cargo de concessionários ou permissionários;
- nomear os empregados de sua dependência, adverti-los e suspendê-los. Destituí-los em caso de inaptidão, omissão ou delito, com autorização da Junta Departamental, que se deverá expedir dentro de quarenta dias (...);

- apresentar projetos de decretos e resoluções à Junta Departamental e observar que aquela sancione dentro de dez dias seguinte à data em que tenha ocorrido a sanção;
- designar os bens a desapropriar em função de necessidade ou utilidade pública com anuência da Junta Departamental.
- designar membros das Juntas Locais, com a anuência da Junta Departamental;
- zelar pela saúde pública, pela instrução primária, secundária, preparatória, industrial e artística, propondo às autoridades competentes os meios adequados para o seu melhoramento.

Na Constituição também ficou estabelecida como atribuição do Intendente representar o Departamento em suas relações com os Poderes do Estado ou com os demais Governos Departamentais e em suas contratações com órgãos oficiais ou privados (art. 276).

Porém, o tema de Governo Departamental e Intendências não ficou restrito aos termos adotados na Constituição. Com a reforma constitucional de 1997 foi instituído o Congresso Nacional de Intendentes¹⁰⁰, com o objetivo de coordenar políticas municipais e de descentralização.

No Governo do presidente Tabaré Vázquez (2005-2009) inicia uma reforma política e estatal com discussão sobre o papel do município no modelo de desenvolvimento e na implementação de políticas públicas e serviços.

Em 18 de junho de 2008, é promulgada a Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável (aprovado pelo parlamento em 22 de maio), a partir da qual se atribui aos Governos Departamentais a responsabilidade sobre o planejamento territorial em suas jurisdições (Lei n.o 18.308).

Em 2009 é aprovada a Lei 18.567, denominada Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã, que cria o terceiro nível de governo e de administração, os Municípios, que poderão eleger suas autoridades locais e implementar políticas públicas.

Poderão ser constituídas como municípios as localidades que tenham, no mínimo, 2.000 habitantes e sua circunscrição territorial urbana e suburbana, deverá conformar uma unidade com personalidade social e cultural, com interesses comuns que justifiquem a existência de estruturas políticas representativas e que facilitem a participação cidadã (art. 1º). Nas populações de menos de 2.000 habitantes poderá ser criado um município, mas será necessária a aprovação pela Junta Departamental. Os municípios estarão governados por um prefeito e quatro conselheiros honorários; todos serão eleitos por sufrágio, junto com a eleição departamental e aplicar-se-á o critério da representação proporcional.

A lei estabelece, ainda, em seu artigo 12, as atribuições dos Municípios:

- cumprir e fazer cumprir a Constituição da República, as leis, os decretos e demais normas departamentais;
- supervisionar as oficinas de sua dependência e exercer a competência disciplinatória sobre seus funcionários no marco da política de recursos

¹⁰⁰ Disponível em: http://pt.wikilingue.com/es/Organizaci3n_territorial_do_Uruguai#Criar.C3.A7.C3.A3o_dos_departamentos. Acesso em: 11 maio 2010.

humanos e das disposições vigentes estabelecidas pelo respectivo Governo Departamental;

- ordenar gastos ou investimentos em conformidade com o estabelecido no orçamento quinquenal ou nas respectivas modificações orçamentárias e no respectivo plano financeiro, assim como nas disposições vigentes;
- administrar eficaz e eficientemente os recursos financeiros e humanos investidos em seus cargos para a execução de suas competências;
- designar representantes do Município nas atividades de coordenação e promoção do desenvolvimento regional.
- promover a capacitação e adestramento dos funcionários para o melhor cumprimento de suas responsabilidades;
- aplicar as multas por transgressões aos decretos departamentais cujo controlador lhe notifique;
- velar pelo respeito dos direitos e garantias fundamentais dos habitantes;
- as demais atribuições que lhe determine o Intendente;
- requerer o auxílio da força pública sempre que resulte necessário para o cumprimento de suas funções.

São competências dos municípios (art. 13):

- ditar as resoluções que correspondam o pronto cumprimento de suas responsabilidades;
- elaborar anteprojetos de decretos e resoluções, que serão propostos ao Intendente para sua consideração aos efeitos de que, se correspondera, exerça sua iniciativa ante a Junta Departamental;
- colaborar na realização e manutenção de obras públicas que se realizem em sua jurisdição;
- elaborar programas zonais e adotar as medidas preventivas que estime necessárias em matéria de saúde e higiene, proteção do ambiente, tudo isso sem prejuízo das competências das autoridades nacionais e departamentais, segundo as normas vigentes na matéria;
- adotar as medidas pertinentes para conservar e melhorar os bens e edificações, especialmente aquelas que tenham valor histórico ou artístico;
- atender ao relativo à viabilidade e trânsito na manutenção dos espaços públicos, alumbrado público e pluviais, sem prejuízo das competências das autoridades departamentais a respeito;
- atender os serviços de necrópole e de coleta e disposição final de resíduos, que lhes sejam determinados pela Intendência Departamental;
- colaborar com a vigilância de arrecadação das rendas departamentais;
- colaborar com as autoridades departamentais dentro das diretrizes que estas estabeleçam em matéria de feiras e mercados, propondo sua melhor localização de acordo com as necessidades e características de suas zonas, cooperando ainda em sua vigilância e fiscalização;
- colaborar com os demais organismos públicos no cumprimento de tarefas e serviços que lhes sejam comuns ou que resultem de especial interesse para a zona, promovendo a melhora da gestão destes;
- adotar as medidas que sejam convenientes para o desenvolvimento da

agricultura, da indústria e do turismo, em coordenação com o Governo Departamental, e sem prejuízo das atribuições das autoridades nacionais e departamentais na matéria;

- formular e executar programas sociais e culturais dentro de sua jurisdição, estimulando o desenvolvimento de atividades culturais locais;
- emitir opinião sobre as consultas que, através do Governo Departamental, lhes formule o Poder Executivo em matéria de projetos de desenvolvimento local;
- colaborar com a gestão dos projetos referidos no item anterior quando assim se haja acordado entre o Governo Departamental e o Poder Executivo e existam interesses assim como capacidade suficiente para o cumprimento da atividade pelo Município;
- adotar as medidas urgentes necessárias no marco de suas competências coordenando e colaborando com as autoridades nacionais respectivas, em caso de acidentes, incêndios, inundações e demais catástrofes naturais, comunicando-as de imediato ao Intendente, auxiliando-o no que disponha;
- colaborar na gestão de políticas públicas nacionais quando assim se haja acordado entre o Governo Departamental e o Poder Executivo;
- criar âmbitos de participação social.
- prestar contas anualmente ante ao Governo Departamental da aplicação dos recursos que houvera recebido para a gestão municipal ou para o cumprimento das funções que se houveram expressamente delegado para a autoridade municipal
- apresentar-se anualmente ante aos habitantes do Município, em regime de Audiência Pública, um informe sobre a gestão desenvolvida no marco dos compromissos assumidos, e dos planos futuros.

São atribuições do Alcalde (art. 14):

- presidir as sessões do Município e resolver, por duplo voto, as decisões em caso de empate entre seus integrantes;
- dirigir a atividade administrativa do Município;
- exercer a representação do Município, sem prejuízo do disposto pelo item quinto do artigo 12 da presente lei;
- propor ao Município, planos e programas de desenvolvimento local que seja conveniente para o seu melhor desenvolvimento;
- ordenar os pagamentos municipais em conformidade com o estabelecido no orçamento quinquenal ou nas respectivas modificações orçamentárias e no respectivo plano financeiro, assim como nas disposições vigentes;
- adotar as medidas necessárias para o cumprimento das responsabilidades municipais, podendo, assim, dispor de pessoal, recursos materiais e financeiros para cumprir com os serviços municipais essenciais vinculados a segurança e higiene;

- Também poderá dispor dessas medidas e desses recursos em caso de urgência, dando conta, neste caso, ao Município na primeira sessão e adotando o que este resolva.

CAPÍTULO 7: A PARADIPLOMACIA EM SÃO PAULO E EM MONTEVIDÉU

Este capítulo apresenta as práticas da paradiplomacia em São Paulo e Montevidéu. Seu conteúdo foi elaborado a partir do resultado da sistematização e síntese das entrevistas realizadas com base em questionário de entrevista estruturada.

O roteiro da entrevista foi composto por 12 perguntas apresentadas a seguir.

Pergunta 1: Quantos e quais são os projetos de relação e cooperação internacionais em curso na atualidade na cidade?

O objetivo com esta pergunta é o de verificar qual a amplitude das ações de relações internacionais mantidas pela cidade. Saber também com quem se relaciona (quais outros governos locais, organizações multilaterais, redes e associações de cidades, governos subnacionais — regional, nacional ou supranacional —, organizações não governamentais etc.), e em quais países estão localizadas as instituições que constituem os elementos da rede de relações internacionais das cidades de São Paulo e Montevidéu.

Pergunta 2: Quantos e quais são os projetos de relação e cooperação internacionais em curso na entre as cidades de São Paulo e Montevidéu?

O objetivo, num primeiro momento, é quantificar as ações de relação e cooperação internacionais entre ambos os municípios para, em seguida, qualificá-las. O sentido de qualificação é saber o objeto das atividades de relações e das cooperações. Se possível, identificar nas atividades os montantes envolvidos, trata-se de cooperação técnica, se envolve recursos financiamento e a natureza deles.

Pergunta 3: Quais políticas públicas em que se concentram com maior ênfase os projetos de relação e cooperação internacionais?

O objetivo é saber quais, a partir de qual política pública (educação, saúde, assistência social, combate a pobreza, promoção da inclusão social, turismo, requalificação de centros históricos, urbanização de áreas degradadas, segurança pública, cooperação intermunicipal, entre outras) se materializam as atividades de relação e cooperação internacionais.

Pergunta 4: Quais as motivações políticas e administrativas que foram (e são) responsáveis pelas iniciativas e manutenção das ações de relação e cooperação internacionais?

Esta pergunta procura responder se, no centro das motivações, está relacionado a questões administrativas ou políticas. Se a primeira, que tipo de preocupação orientou as ações de cooperação (novas tecnologias, recursos humanos, logística, controle de custos etc.) e, se políticas, de que natureza (ampliação da participação e controle social sobre as ações do governo local, empoderamento de plataforma anti/pró-globalização econômica etc.).

Pergunta 5: Quais os tipos de atividades (viagens internacionais, intercâmbios técnicos, recebimento de visitas de delegações internacionais, projetos de cooperação técnica e/ou financeira, irmanamentos de cidades etc.) foram responsáveis pelo início das atividades de relações e de cooperação internacionais?

O objetivo é saber a origem das atividades de relação e cooperação internacionais. Por se tratar de um tema novo na agenda dos governos subnacionais, o desejo é o de saber qual foi a “porta de entrada” de sensibilização da cidade para o tema em questão e qual, dos temas indicados acima, foi o principal responsável pelo início das atividades.

Pergunta 6: Qual o tempo de início das atividades de relação e de cooperação internacionais?

O objetivo é identificar o início das atividades paradiplomáticas ao longo do tempo (de quantitativamente), destacando-o do tempo da gestão, ou seja, qual era dirigente o dirigente que estava no exercício do poder quando as atividades começaram.

Pergunta 7: Qual a infraestrutura disponível para a realização das atividades de relação e cooperação internacionais nas cidades envolvidas e qual é a denominação da estrutura (secretaria, coordenadoria, departamento, assessoria etc.) que as ações são realizadas?

O objetivo desta pergunta é possibilitar uma visão para “dentro” das estruturas municipais que operam as atividades de relação e cooperação internacionais. Almeja saber qual a designação que a estrutura recebe e qual a posição no organograma geral do governo da prefeitura/intendência. Se tal estrutura se encontra vinculada/subordinada diretamente ao gabinete do chefe do executivo, ou se está subordinada a outra estrutura, e se ela é que faz a mediação com o Prefeito/Intendente. Interessa ainda verificar a qualidade das instalações físicas e a infraestrutura de suporte para o desenvolvimento das atividades (salas, telefone, acesso a internet banda larga, serviço de tradução de documentos, passagens aéreas para viagens internacionais etc.) de relação e cooperação internacionais.

Pergunta 8: Quantos profissionais (e nível de formação) estão envolvidos nas atividades de relação e cooperação internacionais? Qual o orçamento destinado nos últimos anos para o financiamento do funcionamento da estrutura?

O objetivo é verificar a estrutura de recursos humanos (perfil e quantidade dos profissionais) que opera as atividades de relação e cooperação internacionais, separando-os por atividades de suporte administrativo, financeiro e operacional e técnicos em relação e cooperação internacionais.

Pergunta 9: Quais os benefícios que foram alcançados, até o momento, com as atividades de relação e cooperação internacionais?

O objetivo é saber se a estrutura de relação e cooperação internacionais possui algum instrumento de mensuração dos benefícios que a atividade gera para a cidade e em qual área ocorreram os maiores impactos.

Pergunta 10: Quais as principais dificuldades identificadas no desenvolvimento das atividades de relação e cooperação internacionais?

O objetivo é identificar as dificuldades existentes na realização das atividades e avaliar (caso existam) quais são as limitações: se há falta de recursos humanos capacitados, comunicação oral e escrita em outro idioma, restrições do governo central pelo fato de o governo local desenvolver atividades paradiplomáticas, entre outras.

Pergunta 11: Como o(a) entrevistado(a) define “Relação internacional” e “Cooperação internacional”?

O objetivo é identificar qual a abordagem e interpretação que o(a) entrevistado(a) faz sobre os temas. Em particular saber como fazem (ou não) a diferenciação entre ambos.

Pergunta 12: Na avaliação do(a) entrevistado(a) cooperação e relação internacionais interferem na concepção, gestão e avaliação das políticas públicas de âmbito local? De que forma, positiva ou negativamente?

O objetivo desta pergunta foi o de assegurar que o roteiro da entrevista estruturada possibilitasse que o(a) entrevistado(a) tenha visitado as principais questões que envolvem a cooperação e relação internacionais, possibilitando-lhe indicar de que forma (se positiva ou negativamente) as atividades interferem na concepção e implementação das políticas públicas. Almeja saber também se, depois de implantadas, elas influenciaram no processo de monitoramento e avaliação.

Conforme indicado acima, o conteúdo das respostas foi sistematizado de modo a gerar uma síntese das entrevistas que seguem abaixo.

Pergunta 1: Quantos e quais são os projetos de relação e cooperação internacionais em curso na atualidade na cidade?

Projetos indicados pelos atores de São Paulo¹⁰¹

Projeto de Cooperação entre Prefeitura de São Paulo e Região de Ile-de-France. A cooperação tem como objetivos: i) mapear as atividades ligadas às áreas das ciências da vida, saúde e biotecnologia na cidade de São Paulo; ii) capitalizar a instituição de crédito popular São Paulo Confia; iii) elaborar plano de negócios on-line do portal do Comitê de Desenvolvimento do Município de São Paulo; iv) construir o Centro Cultural e de Capacitação de Cidade Tiradentes; e v) capacitar agentes para o Programa Saúde da Família (PSF). Os recursos recebidos totalizam € 600.000,00 (seiscentos mil euros). A cooperação foi estabelecida no início de 2004.

Projeto Seminário São Paulo: Centro Internacional de Resseguros – O objeto deste projeto refere-se à apresentação das vantagens competitivas da cidade de São Paulo na área de resseguros a fim de atrair e manter empresas nacionais e internacionais após a abertura do mercado nacional em janeiro de 2007. A primeira edição foi realizada em março de 2007 com desdobramentos em curso.

Projeto São Paulo na Expo Xangai 2010: os objetivos da participação da cidade de São Paulo na Expo estão relacionados à promoção do intercâmbio de ideias inovadoras e desenvolvimento econômico, culturais, científicos e tecnológicos no âmbito global por meio dessa exposição de caráter universal e de longa duração. As Expo constituem, segundo a SMRI, o terceiro maior evento internacional em termos de impacto cultural e econômico numa cidade. A Expo Xangai fica atrás apenas da Copa do Mundo de Futebol e dos Jogos Olímpicos. O tema da edição de 2010 da World Expo, em Xangai, China, é “Better City, Better Life” (Cidade Melhor, Vida Melhor)

101 As informações têm como base os dados contidos nos documentos “A atuação internacional da Cidade de São Paulo 2007 e 2008” e “Relatório de Atividades SRI 2009” fornecidos pela SMRI por ocasião da entrevista com o Secretário Municipal de Relações Internacionais realizada em 11 de março de 2010.

e a cidade de São Paulo teve aprovada sua candidatura (com o projeto “Cidade Limpa”) para exposição no Pavilhão das Melhores Práticas Urbanas (Urban Best Practices Area – UBPA).

Projeto O Mundo no CEU lançado em 9 de outubro de 2007, por iniciativa da Secretaria Municipal de Relações Internacionais em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, visa promover encontros culturais com cônsules de vários países para alunos da rede pública municipal que estudam nas unidades dos CEUs. O objetivo é o de que as palestras em conjunto com outras atividades multidisciplinares, desenvolvidas pelos professores, possam ampliar os conhecimentos e visão de mundo dos alunos, despertando curiosidade e o interesse por uma realidade diferente da sua. Além disso, o projeto propõe o desenvolvimento de atividades extracurriculares e discussões em aula sobre temas relacionados ao país que será apresentado para que, antes da visita dos cônsules, os alunos tenham contato com sua história, cultura, geografia, língua e seu povo.

Projeto Campus Party – Brasil: segundo a SMRI, é o maior evento de entretenimento eletrônico em rede do mundo. Organizado pelo grupo espanhol E3 Futura e apoiado por entidades e fundações públicas e privadas, o evento é realizado anualmente em Valência, na Espanha, desde 1997, e reúne, durante sete dias, milhares de participantes com seus computadores. Os participantes compartilham inquietudes, trocam arquivos e experiências, além de realizar todo tipo de atividades relacionadas a computadores, comunicação e novas tecnologias. Em 2008, pela primeira vez, o evento aconteceu fora da Espanha e iniciou a sua internacionalização pelo Brasil.

Projeto Casa de Beijing: o objetivo do projeto foi o de apresentar a cultura chinesa à população paulistana, aproveitando o momento de atenção dada à China devido às Olimpíadas.

Seminário Franchising: a Internacionalização do Setor e participação na Franchising Expo 2008. O objetivo do projeto está relacionado à apresentação da nova realidade da franchising brasileira e reforçar a posição de São Paulo como cidade global, com enorme potencial no setor. Ele foi realizado no período de maio a junho de 2008. O projeto surgiu das observações feitas numa missão conjunta da SMRI com a Associação Brasileira de Franchising (ABF) e a Associação Comercial de São Paulo (ACSP) em visita à China.

Seminário Internacional sobre Créditos de Carbono: o objetivo do seminário foi o de divulgar a iniciativa da cidade de São Paulo de leiloar Créditos de Carbono pela energia gerada de dois aterros sanitários municipais e promover o intercâmbio de experiências. O mesmo foi realizado no período de agosto a setembro de 2008.

Programa de Fortalecimento Econômico Local em parceria com o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID): o objetivo do programa é obter financiamento do BID para treinamento na área de Investment Aftercare dado pelo Invesment Ombudsman da Agência Coreana de Comércio e Promoção de Investimento – KOTRA. Ele foi realizado no período de maio a setembro 2008.

Semana de Design em São Paulo: o objetivo da semana é apoiar o desenvolvimento das economias criativas na cidade, com ênfase no design, compondo a estratégia de promoção da imagem internacional de São Paulo, mobilizar a população paulistana sobre a importância do design para o mercado nacional e aproximar os cidadãos de todas as áreas do design. O evento ocorreu no período de junho de 2007 a novembro de 2008.

Realização da IV Cúpula da C40 em 2011: São Paulo sediará a IV Cúpula da C40. Grupo de Liderança Climática (Climate Leadership Group) – C40 é uma rede de cidades que tem como objetivo articular e formular políticas públicas locais para o combate aos efeitos das mudanças climáticas, debatendo o crescente papel que os governos locais possuem para lidar com a questão. São Paulo tem participação ativa nas reuniões e conferências, sendo a única cidade latino-americana integrante do Comitê Executivo. O Comitê é formado pelas cidades de São Paulo, Seul, Berlim, Johannesburgo, Londres, Los Angeles, Nova York, Toronto e Tóquio. A Rede também possui importante parceria com o Clinton Climate Initiative.

As demais Cúpulas ocorreram em Londres (2005), Nova Iorque (2007), e Seul (2009). A cidade de São Paulo participou de todas, condição que favoreceu sua eleição para sediar a IV Cúpula.

Projeto de candidatura da cidade de São Paulo como sede da Expo 2020: O governo municipal deu início aos preparativos visando à candidatura para sediar a Expo 2020. A Prefeitura de São Paulo procura obter o apoio oficial do Executivo Federal para dar início aos estudos necessários para a elaboração da candidatura ao terceiro evento mais importante do mundo. Tal candidatura deverá ser apresentada em meados de 2011.

Carbon Finance Capacity Building Program (CFCB): o CFCB é financiado pelo Banco Mundial e desenvolvido pela Rede C40, governo suíço e a consultoria ECOS. Tem como objetivo o desenvolvimento de uma estrutura institucional no município de São Paulo capaz de elaborar projetos que reduzam emissões de gases de efeito estufa de acordo com o padrão estabelecido pelo Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Kyoto.

Acordo de Cooperação com o Institute of Transport and Development Policies (ITDP). O instituto tem como objetivo promover a implementação de políticas sustentáveis, sobretudo na área de transportes. Ele patrocinou a vinda de uma especialista em ciclovias a São Paulo e estuda contribuir financeiramente para o inventário de emissões de gases da cidade.

Participação na COP-15: a Prefeitura Municipal de São Paulo participou da Cúpula dos Prefeitos sobre o Clima (Climate Summit for Mayors), em paralelo à 15ª Conferência das Partes (COP 15), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. A Cúpula aconteceu em Copenhague, Dinamarca, entre 14 e 17 de dezembro de 2009 e contou com a participação de diversas autoridades locais, além de outras entidades engajadas no combate ao aquecimento global. O evento foi organizado em parceria com C-40 e ICLEI, redes das quais São Paulo é membro.

Participação nos eventos da União de Cidades Capitais Ibero-Americanas – UCCI.

Projetos indicados pelos atores de Montevideú

Cuenca del Arroyo Carrasco: financiado por meio de fundos concursáveis (recursos distribuídos por meio da seleção dos melhores projetos apresentados a uma comissão constituída especialmente para tal fim) do Programa Uruguai Integra, estruturado por meio de aportes financeiros efetuados pela Comissão Europeia (CE), Governo Nacional do Uruguai e das Intendências de Montevideú e Canelones.

Habitar Goes: financiado por meio de fundos do Programa URB-AL III da Comissão Europeia.

Mercado Agrícola de Montevideú: financiado por meio de fundos Fomin BID, Comissão Europeia e Intendência Municipal de Montevideú.

N Innova: financiado por meio de fundos da Comissão Europeia e Coordenado pela Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades.

Projeto de cooperação com o Programa ART do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de articulação de agências e fontes de cooperação descentralizada. A iniciativa procura desenvolver um novo tipo de multilateralismo no qual o Sistema das Nações Unidas trabalha com os governos favorecendo a participação ativa das comunidades locais e dos atores sociais do Sul e do Norte. O Programa ART articula programas nacionais de cooperação visando o fortalecimento de ações e estratégias de governabilidade e desenvolvimento local.

Programa de Cooperação Descentralizada Direta (bilateral) com as Diputaciones de Barcelona, Málaga e Galícia. Os governos locais e regionais espanhóis são os principais parceiros da IMM na realização de vários projetos. As motivações estão no âmbito do exercício dos laços históricos entre os povos (uruguaio e espanhol) que remonta o período da colonização. Neste sentido há vários projetos em curso: i) a reconstrução da zona de Peñarol (vinculado ao resgate da história de ferrovia); ii) no campo dos direitos humanos e gênero, a recuperação de espaços como memória dos locais que serviram como cárcere e tortura de mulheres durante a ditadura militar; iii) Projeto de Orçamento Participativo; e iv) Projeto de recuperação de áreas de habitação subnormal/degradada.

Pergunta 2: Quantos e quais são os projetos de relação e cooperação internacionais em curso nas/entre as cidades de São Paulo e Montevideú?

Ao longo das entrevistas foi constatado que na atualidade não há projetos de cooperação envolvendo as duas cidades.

Pergunta 3: Quais políticas públicas em que se concentram com maior ênfase os projetos de relação e cooperação internacionais?

Em São Paulo

A sistematização dos resultados das entrevistas com os vários atores entrevistados permite indicar que a política municipal de relação e cooperação internacionais foi iniciada na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989 a 1992). Ao longo das entrevistas, foram identificadas 12 políticas públicas (ou articulações entre elas) nas atividades de relação e cooperação internacionais.

- I. Diretriz política centrada na articulação de estratégias de inserção internacional de São Paulo como forma de denunciar e combater os efeitos da globalização econômica cujos reflexos — particularmente o aumento do desemprego, pobreza, exclusão social e violência — se materializavam nos territórios da cidade e da Região Metropolitana.
- II. Inserção, adesão e/ou filiação da cidade de São Paulo nas redes de cidades e governos locais cujos objetivos estavam alinhados com o debate dos temas indicados no item anterior.
- III. Defesa da construção de uma política de articulação das cidades brasileiras e latino-americanas no desenvolvimento de estratégias visando o empoderamento das autoridades locais de modo a assegurar-lhes peso político e poder de influência para a mudança dos rumos da globalização e na incidência sobre as instituições multilaterais.

- IV. Políticas articuladas (habitação, assistência social e geração de trabalho e renda) e territorializadas de combate à pobreza e de promoção da inclusão social.
- V. Políticas de fortalecimento do exercício da cidadania por meio do Orçamento Participativo.
- VI. Política de equidade de gênero.
- VII. Políticas de promoção da inclusão de forma mais ampla por meio do combate da velha exclusão (analfabetismo, o não acesso a moradia, segurança, lazer, recreação, cultura, transportes, falta de renda etc.) e também das novas formas (notadamente o acesso às tecnologias de informação do mundo digital).
- VIII. Política de Saúde e Educação.
- IX. Política de cultura e recuperação do patrimônio histórico.
- X. Política pública de proteção do Meio Ambiente.
- XI. Política de modernização e informatização da gestão pública.
- XII. Política e estratégias de captação de grandes eventos esportivos.

Em Montevideú

Em Montevideú são nove políticas públicas (ou articulação de políticas públicas) que estruturaram a estratégia.

- I. Políticas e estratégia de fortalecimento dos governos locais como atores internacionais.
- II. Política de inserção internacional de Montevideú por meio da articulação das Políticas sociais. Entre elas a saúde primária, educação não formal (primeira infância e creche), política de combate a fome (causada pela crise do início dos anos 2000), e promoção da inclusão social.
- III. Política de promoção da cidadania de modo formal no sistema de decisão do governo por meio do Orçamento Participativo.
- IV. Política de participação, planejamento estratégico e descentralização do governo.
- V. Políticas de promoção do desenvolvimento socioeconômico enfatizando ações integrais no combate à pobreza, na geração de renda, no acesso a habitação, educação, e na proteção e/ou recuperação do meio ambiente. Todas estas políticas eram trabalhadas sob diretriz única de modo a assegurar a materialização conjunta dos benefícios aos cidadãos no território onde vivem.
- VI. Políticas de integração regional e cidades fronteiriças.
- VII. Política de gênero (Plano de igualdade entre mulheres e homens, Fortalecimento das mulheres nos processos de decisões políticas e Fortalecimento de empreendimentos femininos).
- VIII. Política de promoção dos direitos humanos, em particular o combate ao tráfico de seres humanos.
- IX. Política cultural.

Pergunta 4: Quais as motivações políticas e administrativas que foram (e são) responsáveis pelas iniciativas e manutenção das ações de relação e cooperação internacionais?

Manifestações dos atores de São Paulo

A definição da estratégia de atuação da cidade de São Paulo no cenário internacional ocorre em dois períodos cuja direção do município estava sob o comando do Partido dos Trabalhadores (PT). O primeiro foi no Governo de Luiza Erundina (1989/1992) e o segundo no de Marta Suplicy (2001/2004).

No intervalo entre estas duas gestões, ocorreram outras duas: a de Paulo Maluf (1993/1996) e Celso Pitta (1997/2000). Nesses oito anos, o trabalho iniciado no Governo Erundina foi paralisado e a cidade ficou sem estratégia para os temas de relação e cooperação internacionais.

Após o Governo Marta Suplicy, ocorrem os mandatos dos prefeitos José Serra e Gilberto Kassab (2005/2008) e o de Gilberto Kassab (2009/até o presente). Antes da posse, o então prefeito eleito José Serra deu declarações à imprensa anunciando que, ao assumir o governo, extinguiria a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). As alegações da extinção do órgão não explicitavam os motivos. Entretanto tal declaração possibilita inferir que tal área não se fazia necessária para a cidade de São Paulo em sua gestão. A ameaça não se concretizou e assim como o anúncio da extinção, o da continuidade também ficou sem uma explicação clara dos fatos que motivaram o Chefe do Executivo mudar de ideia.

Ao longo das entrevistas com atores de vários dos governos que compreendem o período analisado, é possível afirmar que as motivações dos atores da cidade de São Paulo nos períodos de formulação da política municipal de relação e cooperação internacionais estavam relacionados:

- à compreensão de que as cidades têm importante papel a ser desempenhado no cenário internacional como porta-voz e protagonista nos fóruns internacionais quanto à defesa dos interesses dos governos locais;
- à necessidade do desenvolvimento de estratégias de empoderamento das autoridades locais assegurando-lhes peso político e poder de influência nos rumos da globalização e na incidência sobre as instituições multilaterais, para que estas considerem as cidades como atores importantes no enfrentamento de graves problemas que os Estados Nacionais, ao longo das últimas décadas, não têm demonstrado capacidade de solucioná-los. Notadamente os relacionados ao combate à pobreza urbana e promoção da inclusão social, na recuperação áreas degradadas e habitação subnormal (reurbanização de favelas e recuperação de cortiços), na prestação de serviços de saúde, educação e saneamento básico, na construção de estratégias de enfrentamento da violência, entre outros;
- ao reconhecimento de que no período de 1990 a 2000 vivia-se um cenário internacional pautado nas relações norte-sul e, no plano nacional, o exercício de uma política externa e de relações internacionais muito limitadas e com pouca participação de atores importantes como as cidades;
- à avaliação de que era inconcebível que uma cidade como São Paulo não desempenhasse papel relevante na articulação das demais cidades brasileiras e sul-americanas na construção de um Mercosul inclusivo e solidário. Esta

compreensão constituía-se em legítima motivação política de questionamento do modo de inserção submissa tanto do Brasil como do Mercosul nos processos de globalização econômica e de integração regional;

- ao reconhecimento de São Paulo como “cidade mundial” uma vez que nela estão sediadas representações das principais empresas globais, de consulados de todos os países mais importantes do mundo; enfim a missão era aproveitar estes fatores, estes ativos para projetar a cidade. A articulação de tais fatores, aliados ao peso político da representatividade da metrópole serviriam como catalisadores da participação de outras grandes cidades brasileiras nas atividades de fortalecimento dos governos locais como atores internacionais;
- à construção de alianças internacionais para enfrentamento da crise econômica como forma de combater a pobreza e na promoção da inclusão social;
- à constatação de que, nos anos de 1980 e 1990, as cidades sofreram muito pela ausência de crescimento econômico, pela manutenção da expansão demográfica e imigração, mesmo sendo menor do que nas décadas anteriores, e um ambiente de longa estagnação econômica e hiperinflação. Todos estes fatores somados geravam efeitos terríveis do ponto de vista urbano e da administração, agravado pelo endividamento da cidade que era fator limitante de iniciativas mais arrojadas com recursos próprios;
- a constituir instrumento de captação de financiamentos junto a instituições multilaterais de projetos de cooperação técnica e financeira como forma de superar as restrições pela incapacidade de endividamento da cidade de São Paulo impostas pelos estreitos limites estabelecidos pela Lei Responsabilidade Fiscal (LRF);
- à compreensão de que a cidade de São Paulo poderia cooperar e intercambiar tecnicamente experiências políticas e administrativas com outras cidades do mundo com um duplo objetivo, apesar das dificuldades financeiras: ajudar e aprender com experiências de outros governos locais;
- a buscar no cenário internacional para o intercâmbio técnico e político, em escala similar à de São Paulo de experiência relacionada ao projeto de descentralização administrativa em curso na cidade. Uma vez que não havia soluções desenvolvidas no cenário nacional, tal projeto necessitava (além de financiamento) de recursos técnicos, bem como troca de informações com cidades que já haviam realizado descentralização.

Manifestações dos atores de Montevideú

Em Montevideú observa-se que as motivações estavam relacionadas aos conflitos existentes entre o Governo Local e o Nacional como prenúncio de uma disputa maior pelo comando político do País.

Montevideú concentra em seu território mais da metade da população uruguaia, grande parte do PIB nacional é manufaturado no ou passa por seu território. O governo municipal eleito em 1990, pela Frente Ampla (coligação de partidos mais à esquerda no espectro político nacional), era de oposição ao governo nacional — este integrado por agremiações partidárias mais à direita do espectro político.

A gestão municipal que se iniciava não desfrutava da simpatia do governo nacional. Este, por sua vez, não hesitava em criar dificuldades aos gestores municipalistas montevidéanos. A disputa iniciada no princípio dos anos 1990 assentava-se num conflito mais amplo entre dois agrupamentos políticos acerca do papel que o Estado nacional deveria desempenhar ante o recém-instalado processo de redemocratização e a estratégia de enfrentamento dos efeitos da crise econômica que aumentava a pobreza e exclusão social. A qualidade de vida da população, outrora considerada a Suíça da América do Sul, estava em queda acentuada.

É neste ambiente que se inicia a construção da política municipal de relação e cooperação internacionais da Intendência de Montevidéu. Seus interlocutores descrevem-na como um processo que vem sendo construído e aperfeiçoado ao longo dos vários mandatos dos governos frenteamplistas à frente da cidade.

Ante ao resultado das entrevistas é possível afirmar que os eixos das motivações estavam relacionados à busca de cooperação internacional para:

- desenvolver políticas públicas por meio do intercâmbio de cooperação técnica com vistas a capacitar a Intendência Municipal de Montevidéu na busca pela solução de problemas locais;
- cooperar para captar recursos (técnicos, financeiros, humanos, entre outros) com vista ao fortalecimento das políticas públicas de para enfrentamento dos resultados adversos produzidos na sociedade pelo agravamento das crises econômicas internacionais da dívida externa, nos anos de 1980, e divisas nos anos de 1990;
- romper o “cerco político” do governo nacional às propostas e ao projeto político do governo municipal;
- protagonizar o lançamento do “Uruguai para o mundo a partir de Montevidéu” aproveitando todas as qualidades e virtudes do país e da cidade, mas sem negar a gravidade da crise, uma vez que este era o elemento central da estratégia. Nesta estratégia era necessário reforçar que, dado o perfil dos dirigentes nacionais, o governo local estava sendo obrigado a adotar políticas mitigatórias de enfrentamento da crise. A busca de apoio nas ações de cooperação internacional era uma das formas de compor as alternativas planejadas pela IMM;
- protagonizar a defesa por meio de Montevidéu como cidade capital de um pequeno país como nação que deveria ser a “Capital do Mercosul”. Neste sentido, a proposta enfatizava a oferta de infraestrutura para o funcionamento da instância máxima do processo de integração da região. Neste sentido, parte da estratégia residia no fortalecimento das atividades de divulgação e explicitação das qualidades autoatribuídas pelos dirigentes locais à cidade de Montevidéu: primeiro governo progressista do período pós-ditadura militar que removeu os obstáculos e ampliou os espaços e os mecanismos para participação popular; governo local que mesmo sem o apoio do governo central desenvolveu estratégias para enfrentamento da crise econômica; governo responsável pela construção de estratégia local de proteção e valorização do patrimônio artístico, histórico e gastronômico. E ainda tinha como tema central a valorização da tradição cultural de um país aberto, fundado por imigrantes europeus e com forte vocação para receber estrangeiros;
- reconhecer que as cidades respondem cada vez mais por responsabilidades no enfrentamento de problemas sociais e econômicos que os governos nacionais não são capazes de resolver. Por conta desta constatação deveriam articular-se de modo a

assegurar o direito de se manifestarem e serem ouvidas nos fóruns internacionais regionais e globais, acerca da tomada de decisões cujos resultados se materializarão em seus territórios.

- ter o desejo, ante a consideração anterior, de desenvolver estratégia para realinhar e posicionamento e projeção de Montevideu como “ator internacional”;
- estabelecer relações internacionais de modo a buscar cooperação com vista ao fortalecimento de políticas locais inovadoras de equidade de gênero, geração de renda, requalificação de zonas urbanas degradadas, recuperação de patrimônio histórico, entre outras. As demandas por estas políticas públicas, foram identificadas pela gestão local de modo intuitivo nos processos de escutas populares. Entretanto, para formulação e implementação das mesmas, havia a necessidade de superação do obstáculo de que a IMM não possuía experiências e acúmulos (tão pouco no Uruguai), que pudessem servir de referenciais aos dirigentes municipais.

Pergunta 5: Quais os tipos de atividades (viagens internacionais, intercâmbios técnicos, recebimento de visitas de delegações internacionais, projetos de cooperação técnica e/ou financeira, irmanamentos de cidades, outros) foram responsáveis pelo início das atividades de relações e de cooperação internacionais?

Segundo os atores de São Paulo os principais fatores foram:

- existência de um núcleo dirigente no governo com a missão de desenvolver estratégia de inserção internacional da cidade e para suportar este objetivo é criada a uma área (SMRI) com atribuição e responsabilidade para o desenvolvimento desta atividade;
- viagens da Chefia do Executivo ao Exterior ancoradas em estratégia de preparação e planejamentos prévios. Estas, sempre geravam possibilidades de aprofundamento das relações, e posteriormente no desencadeamento de alguma atividade de cooperação;
- realização de três edições da Urbis - Feira e Congresso Internacional de Cidades foi uma grande geradora e estimuladora de atividades de relação e cooperação internacionais;
- visitas de delegações de outras cidades e países que desejavam conhecer as políticas desenvolvidas pela cidade de São Paulo;
- participação em concursos de projetos realizados por instituições internacionais (foi em uma modalidade desta natureza que a cidade de São Paulo foi selecionada para realizar a coordenação executiva da Rede 10 – Luta contra a pobreza urbana, do Programa URB-AL com Comissão Europeia);
- participação da cidade de São Paulo em outras redes de cidades em particular nas redes do Programa URB-AL;
- preparação das agendas para o recebimento das visitas de Chefes de Estados (Alemanha - Gerhard Schröder, Tony Blair - Inglaterra, Lionel Jospin - França). Normalmente a preparação destas agendas era composta de três etapas: a visita precursora das equipes técnicas (cooperação e política), do cerimonial da autoridade e a de segurança; a visita da autoridade propriamente dita; e o pós-visita que sempre possibilitava oportunidades para apresentação de propostas de projetos de cooperações;

- a experiência pregressa na área internacional de vários Secretários Municipais que eram detentores de vínculos com Instituições de Ensino Superior no exterior.

Segundo os atores de Montevideu os principais fatores foram:

- viagens internacionais do Intendente Municipal de Montevideu, viagens essas que eram previamente estudadas e organizadas com um objeto claro de construir uma política de inserção internacional da cidade de Montevideu;
- envolvimento e apoio na criação de Mercocidades;
- articulação das cidades com vistas a influir no processo de consolidação do Mercosul;
- necessidade de construir políticas de combate a pobreza e promoção da inclusão social com vistas ao enfrentamento da crise econômica de 2000;
- criação de modelo e perspectiva de desenvolvimento sob a lógica de renovar esperança para os excluídos.

Pergunta 6: Qual o tempo de início das atividades de relação e cooperação internacionais?

Segundo os atores entrevistados de São Paulo, o início das atividades se deu na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989 a 1992) interrompida nas gestões dos prefeitos Paulo Maluf (1993 a 1996) e Celso Pitta (1997 a 2000) e retomada na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001 a 2004) e segue em curso até os dias atuais.

Segundo os atores de Montevideu, o início das atividades ocorreu na gestão do intendente municipal Tabaré Vázquez (1990 a 1994) e segue em curso até os dias atuais de forma ininterrupta.

Pergunta 7: Qual a infraestrutura disponível para a realização das atividades de relação e cooperação internacionais nas cidades envolvidas, e sob qual denominação da estrutura (secretaria, coordenadoria, departamento, assessoria) as ações são realizadas?

Na cidade de São Paulo, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) funciona na sede do Palácio das Indústrias no 7º andar do Edifício Matarazzo, no Viaduto do Chá nº 15. A infraestrutura destinada à SMRI corresponde à metade do 7º andar, há espaços adequados para abrigar todos os profissionais técnicos e especialistas, bem como administrativos, contábeis e de apoio (motoristas/copeiras/faxineiros). Há ainda salas separadas para o Secretário, o Secretário Adjunto, Chefe de Gabinete e de reuniões.

Além do espaço físico adequado para o desenvolvimento das atividades, a SMRI dispõe de orçamento próprio, cota de viagens para atividades internacionais e boa infraestrutura de comunicação telefone, fax e internet banda larga.

Na cidade de Montevideu, apesar de as atividades terem sido iniciadas no primeiro governo da Frente Ampla (intendente Tabaré Vázquez (1990/1994)), a primeira estrutura para coordenação de tal atividade, somente foi criada no segundo governo da Frente e primeiro do intendente Mariano Arana (1995/2000).

Com o agravamento da crise econômica que assolava o país, a Intendência entendeu ser necessária a criação do Departamento de Desenvolvimento Econômico. E como unidade deste Departamento foi criada a área Cooperação e Relações Internacionais.

Com o passar dos tempos, a unidade foi promovida à condição de “Divisão de Relações Internacionais e Cooperação” e ainda continua vinculada ao Departamento de Desenvolvimento Econômico. A Divisão está localizada na Av. Luis Piera, 1994, edifício-sede do Mercosul, em Montevideu, Uruguai.

A Divisão está instalada em espaço com quatro salas, sendo uma para o Diretor, uma para a Unidade de Projetos, uma para a Unidade de Integração (onde funciona também a Secretaria Técnica Permanente da Rede Mercocidades), e a quarta à Unidade de Relações Institucionais e Apoio Técnico e Administrativo.

Além do espaço físico adequado para o desenvolvimento das atividades, há ainda a infraestrutura de comunicação telefone, fax e internet banda larga.

Pergunta 8: Quantos profissionais (e formação) estão envolvidos nas atividades de relação e cooperação internacionais, e qual o orçamento destinado nos últimos anos para o financiamento do funcionamento da estrutura?

Em São Paulo, a equipe da Secretaria Municipal de Relações Internacionais é composta por 28 profissionais (Secretário Municipal, Secretário Adjunto, Chefe de Gabinete, 1 Coordenador-Geral, 14 integrantes da Equipe de Assessoria Técnica e 10 integrantes da Equipe Administrativa) e 8 Estagiários.

Em Montevideu, a equipe é composta 18 profissionais: 1 Diretor; 12 profissionais permanentes (assistente social, economista, graduados em relações internacionais); 3 temporários (projeto INN Mercocidades e União Europeia); 2 estagiários.

Pergunta 9: Quais os benefícios que foram alcançados até o momento com as atividades de relação e cooperação internacionais?

Segundo os atores de Montevideu os principais benefícios alcançados foram:

- a maioria dos atores entrevistados fizeram o uso da expressão “muitos benefícios” ao iniciarem a resposta a esta pergunta e a partir daí relacionaram as vantagens abaixo relacionadas;
- construção de uma política municipal de inserção internacional por meio de cooperação que propiciou que a cidade ficasse conhecida internacionalmente;
- realização de intercâmbio de boas práticas para a solução de problemas comuns e concretos com a descoberta de que estes são os mesmos em todos os lugares do mundo;
- captação de recursos estimados na ordem de 25 milhões de dólares ao longo dos últimos 5 anos de atuação;
- a apropriação dos resultados dos projetos e seus impactos positivos mediante

processo de aprendizagem na realização dos projetos, em particular pelas ações de “ida e volta” entre elaboração, negociação, confirmação da cooperação, execução do objeto e correção de rotas ante a avaliação dos resultados. A materialização do ato de relacionar e cooperar internacionalmente é uma tecnologia estruturante da política municipal de relação e cooperação internacionais que está sob domínio do corpo técnico da Divisão de Relações Internacionais e Cooperação;

- intercâmbios das mais variadas naturezas entre Montevideu e cidades latino-americanas e europeias.

A seguir, os principais benefícios alcançados, segundo os atores de São Paulo.

- Da mesma forma que os atores monteviduanos, os paulistas também abrem suas explicações com a expressão “muitos” benefícios foram alcançados com as atividades
- Protagonismo, no âmbito nacional e internacional, acerca do papel dos governos locais como atores internacionais na solução de problemas que os governos nacionais têm demonstrado incapacidade para solucioná-los
- Consolidação de inúmeras cooperações técnicas, científicas e políticas entre a cidade de São Paulo com várias cidades de outros países. Em particular pelo reconhecimento de que muitas das soluções dos problemas paulistanos servem como indicativo de soluções aos problemas de várias cidades em outros cantos do mundo.
- Captação de recursos para investimento na solução de problemas locais, algo como sessenta milhões de reais captados na Gestão Marta Suplicy. Nesta soma foram envolvidos 24 milhões de euros do projeto de cooperação entre a cidade de São Paulo e Comissão Europeia (recuperação do centro da cidade), projeto de recuperação da Fonte Parque do Ibirapuera no marco do irmanamento de São Paulo com a cidade italiana de Milão, a construção do “Centro da Mulher Helena de Gramon”, o Ambulatório para a Saúde da Mulher na Zona Leste, o Restaurante Escola construído no terreno da Câmara Municipal de SP, projetos de urbanização de favelas, gestão de resíduos sólidos, Cooperação com Ile-de-France, entre outros.
- Há, entretanto, outros resultados que não são fáceis de serem mensurados e que são importantes de ser relacionados. Por exemplo, o impacto produzido nas vidas dos alunos que frequentam o curso do Restaurante Escola São Paulo que, ao terminarem o período de aprendizagem, conseguem empregos nos restaurantes da cidade, ou podem iniciar o seu próprio negócio. O resultado proporcionado às mulheres no atendimento realizado pela ação da Casa da Mulher. Os benefícios proporcionados aos moradores das favelas urbanizadas. Enfim, estes benefícios não são possíveis de mensurar ou quantificar sem a realização de pesquisas quali-quantitativas com os envolvidos/beneficiários, mas não deixam dúvida alguma de que os resultados proporcionados pela ação da cooperação internacional melhoram a vida de muitas pessoas.
- Os relacionamentos institucionais construídos com cidades, governos nacionais, com a União Europeia, com as agências da ONU — enfim trata-se de uma grande “teia de relacionamentos” que possibilitou a identificação de inúmeras oportunidades para São Paulo nas redes de cidades e nas conferências internacionais.

- No âmbito acadêmico, a realização de vários estudos e comparações sobre o tema e as perspectivas sociais, políticas e econômicas que a relação e cooperação internacionais propiciam aos governos locais.

Pergunta 10: Quais as principais dificuldades identificadas no desenvolvimento das atividades de relações e cooperação internacionais?

Segundo os atores de São Paulo as principais dificuldades foram:

- a falta de compreensão da estrutura da Prefeitura de São Paulo na identificação do papel e importância das atividades paradiplomáticas para a cidade, uma vez que muitos perguntavam com frequência: o que é isso? Para que serve isso? Por que criar uma nova Secretaria, se o dinheiro gasto com este custeio poderia ser “melhor aplicado” na saúde ou educação?;
- a falta de conhecimento do quadro técnico da SMRI que eram especialistas em cooperação internacional, mas não conheciam políticas públicas, base para a realização das atividades de cooperação. Outro fato relevante é que esta equipe de especialistas em relação e cooperação internacionais conhecia pouco das regras da gestão pública em geral;
- o processo de transição de governos quando ocorre ruptura em função do resultado eleitoral adverso ao condutor da política de relação e cooperação internacionais;
- as dificuldades quanto a tornar conhecidas as políticas de combate a pobreza e de promoção da inclusão social realizadas pela cidade junto a outros governos locais com o objetivo de estabelecer parcerias;
- a inexistência de uma agenda de interesses domésticos claros e definidos de acordo com os interesses da cidade de São Paulo e prioridades do governo. Alia-se a esta questão a ausência da identificação de quais são as vocações e atividades internacionais que estão sediadas no território da cidade;
- identificação e conhecimento do que está acontecendo na agenda internacional de cooperação, ou seja, saber para onde os “ventos estão soprando”;
- a ausência de um planejamento estratégico que aponte os caminhos possíveis para a atuação;
- o domínio da língua e os significados de cada realidade que geram dificuldade de postura e cria barreiras quanto à compreensão ou geram percepções enganosas quanto a realidade objeto da cooperação;
- a oferta do montante aportado pelo donante é menor que a demanda necessária para a cobertura das despesas da cooperação.

Segundo os atores de Montevideú as principais dificuldades foram:

- os procedimentos burocráticos (fazer a burocracia local falar a “mesma língua” que a burocracia do donante): administração dos recursos da cooperação em contas separadas, prestação de contas, realização de informes intermediários, avaliação e justificativas do resultado final.
- as dificuldades de apresentação pelo recebedor da realidade que se deseja trabalhar, junto ao donante. Compreensão da realidade local por parte das entidades cooperantes, em particular com o tema da “coesão social”;
- a execução de atividades de cooperação com financiamentos inflexíveis: o

donante diz imutavelmente o que deseja que o receptor faça com os recursos;

- o “descasamento” do cronograma de execução e as regras de fiscalização, em particular os projetos de cooperação financiados pela Comissão Europeia;
- a conciliação das agendas (tempos: cooperação, execução as atividades e mandatos dos dirigentes) com a maturação e geração de bases de sustentabilidade para o projeto;
- a dificuldade de comunicação desde a mais simples, que é como se explicar que esta área é necessária nos tempos que vivemos, tanto para o governo quanto para a sociedade;
- as resistências internas na máquina administrativa e setores que não compreendem a importância do trabalho de relações internacionais, que veem as ações como despesas e não como captação de investimento.

Pergunta 11: Como os atores entrevistados definem “Relação internacional” e “Cooperação internacional”?

Segundo os atores de São Paulo:

Relação internacional:

- está no campo da articulação política, do estabelecimento de relações políticas com outras cidades, países e organismos internacionais.
- pode incorporar inclusive alguns elementos de cooperação, ou seja, a relação é algo amplo que vai desde contatos (entre cidades), a participação de governos municipais nas redes (Mercocidades, CGLU, ICLEI), está relacionada aos contatos, às relações permanentes entre uma cidade e outra ou destas com órgãos e agências multilaterais;
- é a capacidade de se desenvolver primeiro um entendimento, uma partilha de pertencimento e que assegure a preservação da autonomia de um lado e essa atitude de compreender as marcas culturais do outro. As relações internacionais abrem horizontes, nos fazem questionar aquilo que a gente faz, da forma que fazemos, para aquilo que vemos, e da forma como vemos;
- visa abrir as portas e estreitar integrações entre cidades. É uma rede, uma relação que aproxima as cidades com o objetivo de conhecer as soluções que cada uma encontrou para os seus problemas e como estas soluções podem ser compartilhadas.

Cooperação internacional:

- é um desdobramento das relações internacionais e envolve a execução de articulações e pactuações iniciadas nas atividades de relações internacionais;
- a cooperação envolve um ramo da relação internacional no desenvolvimento de projetos comuns, apoiados em governos locais ou de outras esferas de governos. Esses projetos podem envolver recursos financeiros ou técnicos, intercâmbios políticos e de políticas públicas;
- é uma parte das relações internacionais;
- cooperação é quando uma cidade tem por objetivo fazer investimentos (financeiros, cooperação técnica e científica) para aproximar-se de outras cidades e ajudar na solução de problemas comuns.
- a cooperação para a cidade de São Paulo constitui-se numa via de dupla

mão. Num primeiro momento a cidade recebeu cooperação de outras cidades, nos últimos anos está sendo demandada a aportar, na condição de donante, cooperação para outras cidades e países mais pobres.

- cooperação não é só uma relação, cooperação é quando ocorrem trocas de experiências.

Segundo os atores de Montevideu:

Relação internacional:

- é vínculo político e institucional, é parte do relacionamento institucional direto entre líderes políticos, vinculam-se às atividades de relações políticas;

- é uma necessidade que reconhece afinidades enquanto objetivos e sensibilidades e preocupações comuns. Um governo local pode — e deve — relacionar-se com todos outros em qualquer parte do mundo;

- pressupõe alguma forma de cooperação;

- não é necessariamente cooperação internacional. Pode ocorrer o primeiro sem, necessariamente ocorrer o segundo, mas não há como ocorrer o inverso. Cooperação sempre vem depois da relação. Fazer relações internacionais significa entabular um diálogo com outros atores que não estão no nível nacional, este pode ser por interesse político, econômico, técnico etc. Muitas vezes a relação internacional não ultrapassa o que chamam de diplomacia do protocolo, ou seja, da assinatura de um termo de intenções que por razões diversas não se materializam;

- nos 20 anos de política municipal de relação e cooperação internacional, muitas vezes a IMM percorreu etapas onde foram assinados convênios de irmanamento, de amizade, de cooperação com outros governos locais que, na prática, representaram “acordos protocolares” que não se materializaram em cooperação internacional. Entretanto, este processo levou ao estabelecimento de uma relação internacional, uma vez que um instrumento foi assinado, coisas foram acordadas e que depois não surgiram efeitos práticos em termos de cooperação. Isso é o que chamamos de relações internacionais. Já a cooperação transcende, vai além, ambas as partes se beneficiarão por algo. Quando ocorre uma cooperação internacional é porque ocorreu uma transposição, uma troca de algo, de conhecimento, recursos, informações etc.;

- Relações Internacionais é o trabalho que realizamos a partir de Mercocidades e cooperação que fazemos com as cidades. São relações políticas entre as cidades.

Cooperação internacional:

- está vinculada com a compreensão das realidades em que se vivem. A cooperação abarca e envolve recursos econômicos, capacitação, intercâmbios técnicos e uma série de outras coisas que são construídas e localizam-se após a realização das atividades de relações internacionais;

- é quando ocorre o aprofundamento da relação e se encontra sintonia, sensibilidade em problemas comuns, por encontrar soluções para eles — a partir deste ponto começa a buscar formas de cooperação.

- cooperação sempre se fala de um aporte financeiro, técnico, cultural ou científico enquanto atividade de “troca, de ida e volta”, e que muitas vezes não se vincula a financiamento propriamente dito.

- cooperação não é necessariamente conseguir financiamento internacional, é isso também, mas é ainda o intercâmbio de experiência e boas práticas.

Pergunta 12: Na sua avaliação a cooperação e relação internacionais interferem na concepção, gestão e avaliação das políticas públicas de âmbito local? Sim ou Não? De que forma: positiva ou negativamente?

Manifestações dos atores de São Paulo

- “Sim” e positivamente quando:

- envolve intercâmbio e troca de experiências administrativas/técnicas/políticas entre os atores locais e internacionais. Aprendemos muito nestes momentos, mas também não há dúvidas, que ensinamos muito;
- porque não se vai buscar uma relação que traga prejuízos, experiências negativas ou orientações equivocadas, e sim buscar o melhor no que diz respeito à cooperação, ao intercâmbio e ao aprendizado em relação às boas práticas de gestão e desenvolvimento de políticas públicas;
- em duas direções que se complementam: a primeira envolve o desenvolvimento de sistemas e tecnologias de monitoramento e avaliação, e a segunda, a capacitação de servidores públicos sob a lógica da formação permanente e continuada;
- o processo abre horizontes que pela diferença entre as realidades das cidades, comparada com as experiências desenvolvidas em ambas, talvez, estabelece um processo de criação de certezas auxiliando na identificação clara das premissas equivocadamente adotada.

- “Não” e negativamente quando:

- o cooperante (donante) é um grande financiador e que tem em seu bojo um conjunto de interesses de venda de “serviços especializados”, “tecnologias exclusivas” e/ou coisas do gênero, isto é complicado e a interferência certamente será negativa.

Manifestações dos atores de Montevideú

- “Sim” e positivamente quando:

- a cooperação internacional possibilitou conexões com linhas de trabalhos inovadoras em curso na Europa e América Latina, possibilitou também a formação de consensos institucionais, na Intendência de Montevideú para que a política de gênero fosse implantada;
- na incorporação de instrumentos de avaliação desenvolvidos no marco da cooperação internacional;

- influenciou na adoção de estratégia de simultaneamente formular políticas públicas com métodos de avaliação;
- pelo acesso aos conhecimentos gerados por meio da participação em encontros e intercâmbios das equipes com vista a ajustar estratégias de intervenção na realidade. Estas ferramentas influenciam muito na forma de condução da gestão das políticas públicas;
- está assegurado o respeito ao pressuposto de que a autodeterminação é um direito fundamental dos povos.

- “Não” e negativamente quando:

- o donante deseja transladar tecnologias de sua realidade que não adequadas à sua; aí é um problema, uma vez que não respeita um princípio importante na cooperação para o desenvolvimento que é o da assimetria solidária;
- outra situação que inspira cuidados é quando a cooperação entre as cidades ou entre governos regionais e cidades, é substituída por instituições que fazem a intermediação deste processo (exemplo do Programa ART do PNUD).

Conclusões:

As respostas coletadas no curso das entrevistas, após a sistematização, foram agrupadas em 15 eixos temáticos, de modo a possibilitar verificar as semelhanças e diferenças de abordagem sobre os temas de relação e cooperação internacionais desenvolvidas pelas cidades de São Paulo e Montevideú.

Eixo 1: Tempo de início das atividades de relação e cooperação internacionais desenvolvidas pelas cidades de São Paulo e Montevideú.

Eixo 2: Motivações políticas responsáveis pelo início das atividades paradiplomáticas nas cidades de São Paulo e Montevideú.

Eixo 3: Estratégias adotadas pelas duas cidades na estruturação da política municipal de relação e cooperação internacionais.

Eixo 4: Impactos na estruturação da política municipal de relação e cooperação internacionais ante a alternância do comando político das cidades.

Eixo 5: Quanto ao papel das cidades no cenário internacional quando da formulação das estratégias para o exercício da paradiplomacia.

Eixo 6: Estrutura administrativa, espaço físico e logística para o desenvolvimento das atividades paradiplomáticas.

Eixo 7: Quanto aos recursos humanos disponíveis para a realização das atividades de relação e cooperação internacionais.

Eixo 8: Quais as políticas públicas identificadas nas atividades de cooperação e relação internacionais.

Eixo 9: Ações paradiplomáticas bilaterais em curso entre as cidades de São Paulo e Montevideú?

Eixo 10: Atividades responsáveis pelo início do desenvolvimento das atividades paradiplomáticas.

Eixo 11: Quanto aos benefícios alcançados no marco da realização das atividades paradiplomáticas.

Eixo 12: Dificuldades identificadas no desenvolvimento das atividades paradiplomáticas.

Eixo 13: Definição do conceito de “Relação internacional” e “Cooperação internacional”.

Eixo 14: Interferência da cooperação e relação internacionais na concepção, na gestão e avaliação das políticas públicas de âmbito local.

Eixo 15: Identificação de experiências de cooperação internacional (intergovernamental e

intragovernamental horizontal e vertical) paradiplomática realizadas nas cidades pesquisadas, com base na conceituação desenvolvida no Capítulo 5 – Modalidades de cooperação internacional.

Eixo 1: Tempo de início das atividades de relação e cooperação internacionais desenvolvidas pelas cidades de São Paulo e Montevidéu.

São Paulo inicia suas atividades paradiplomáticas no final dos anos 1980 no mandato da prefeita Luiza Erundina (1989 a 1992). Montevidéu principia suas atividades no início dos anos 1990 no mandato do intendente Tabaré Vázquez (1990 a 1995).

Eixo 2: Motivações políticas responsáveis pelo início das atividades paradiplomáticas nas cidades de São Paulo e Montevidéu.

A política de relação e cooperação internacionais na cidade de São Paulo tem como primeira referência fundacional o governo da prefeita Luiza Erundina (1989/1992).

No intervalo de oito anos que separam estas duas gestões ocorreram outras duas. A dos Prefeitos Paulo Maluf (1993/1996) e Celso Pitta (1997/2000). Neste período, o trabalho iniciado na gestão Luiza Erundina foi paralisado.

A consolidação da Política Municipal de Relação e Cooperação Internacionais ocorreu ao longo do mandato da prefeita Marta Suplicy (2001/2004) suportada na criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) e do estabelecimento de um plano de ação para consolidação da política municipal.

Na sequência ao governo Marta Suplicy, ocorreram os mandatos dos prefeitos José Serra e Gilberto Kassab (2005/2008) e o de Gilberto Kassab, iniciado em 1º de janeiro de 2009 e com previsão constitucional para encerrar em 31 de dezembro de 2012.

Antes da posse, o então prefeito eleito José Serra dera à imprensa algumas declarações anunciando que ao assumir o governo, extingiria a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). As alegações da intenção de extinção da SMRI não explicitavam os motivos. No entanto, essa declaração possibilitava inferir que tal área não se fazia necessária para a cidade de São Paulo em sua gestão. A ameaça não se concretizou, e assim como os motivos da extinção, o da continuidade também ficou sem explicação dos fatos que motivaram o Chefe do Executivo mudar de ideia, mantendo a estrutura em funcionamento.

Tomando como referência fundacional os períodos compreendidos pelos mandatos de 1989/1992 e 2001/2004, é possível afirmar que as motivações políticas dos dirigentes da cidade de São Paulo, responsáveis pela formulação da política municipal de relação e cooperação internacionais estavam relacionadas aos fatores explicitados abaixo.

- Compreensão de que a cidade de São Paulo tinha importante papel a desempenhar no cenário internacional como protagonista e porta-voz nos fóruns internacionais da defesa dos interesses dos governos locais.

- Sem contrapor ou rivalizar com o papel que cabe, com exclusividade ao Estado Nacional na condução da política de relações exteriores no sistema internacional das nações, defendiam o desenvolvimento de estratégias de empoderamento das autoridades locais como forma de assegurar-lhes peso político e poder de influência nos rumos da globalização econômica. Particularmente quanto à incidência sobre as formas de atuação das instituições multilaterais, para que estas considerassem os governos locais como instituições importantes no enfrentamento dos graves problemas socioeconômicos, que os Estados Nacionais até então, não haviam demonstrado capacidade para solucioná-los. Notadamente os relacionados ao combate à pobreza urbana, promoção da inclusão social, recuperação de áreas degradadas e habitação subnormal, prestação de serviços básicos de saúde, educação e saneamento, enfrentamento da violência, entre outros.
- Defesa de que não fazia sentido a posição refletida na atuação das instituições multilaterais de não reconhecerem os governos locais como parceiros qualificados na solução dos problemas oriundos da consolidação da urbanização e da materialização nos seus territórios dos efeitos da globalização. Em particular, dado o processo de redemocratização (ocorrido no País nos anos 1980) e descentralização da gestão de várias políticas públicas da União em direção aos Estados e destes para os Municípios, que atribuíam a estes responsabilidades no desenvolvimento de ações, entretanto, sem lhes assegurar meios para o financiamento de tais ações.
- Reconhecimento de que, no cenário internacional, viviam-se relações pautadas pela agenda norte-sul. O norte, composto pelos países das economias centrais e ricas, economias essas que, além de definirem os temas da agenda, estabeleciam as regras de acessos aos financiamentos bem como executar os programas e quais tecnologias adotar. Já o sul, composto pelos países pobres e de economias periféricas, que, além de desorganizados, tinham baixa capacidade de incidir sobre a definição da agenda e estavam subordinados pelo modo de operação dos países ricos do norte. Reconhecia-se, ainda, no plano nacional, o exercício de uma política externa e de relações internacionais (que além de limitadas e com pouca ou quase nenhuma participação das cidades) o Estado brasileiro se subordinava integralmente aos ditames da agenda internacional, ditames esses estabelecidos pelos países ricos.
- Avaliação de que era importante que a cidade de São Paulo deveria desempenhar um papel pró-ativo na articulação das cidades brasileiras e sul-americanas no processo de construção do Mercosul, de modo a assegurar que agenda de integração figurasse temas de interesse dos governos locais, tais como: o combate a pobreza, promoção da inclusão social e a construção de estratégias de solidariedade como forma de combater as desigualdades regionais. Tal avaliação constituía-se na base do questionamento acerca do modo de inserção submissa, tanto do Brasil quanto do Mercosul nos processos de globalização econômica e de integração regional.
- O reconhecimento de que São Paulo como cidade mundial deveria aproveitar os fatores estabelecidos por esta característica para projetar a cidade no cenário internacional. Tal estratégia pressupunha a articulação dos elementos que a caracterizavam nesta condição aliá-los ao peso político e representatividade da metrópole como elementos de fortalecimento da participação da cidade (e mobilização de outras grandes cidades) na defesa dos

governos locais, como instâncias a serem ouvidas pelas instituições multilaterais quando da formulação de políticas que alcançassem.

- Construção de alianças internacionais com governos locais para construção de estratégias e troca de experiências no enfrentamento dos fatores que fazem das cidades o lócus da materialização e reprodução da pobreza, marginalização e exclusão social.
- O reconhecimento de que, embora existissem dificuldades financeiras, São Paulo possuía capacidade para cooperar e intercambiar com outras cidades do seu porte, no aporte de conhecimento técnico e experiência de gestão de políticas, com o duplo interesse de ajudar e aprender com experiências de outros governos locais. Em especial, respeitada a escala da cidade, experiências relacionadas à descentralização administrativa, gestão de resíduos, de trânsito, de recuperação de áreas de habitação subnormal, inclusão socioproductiva, entre outras.

Quanto à cidade de Montevideu observa-se que os elementos centrais que inicialmente orientaram as motivações de desenvolvimento de atividades paradiplomáticas estavam relacionados aos conflitos entre o Governo Local e o Nacional como prenúncio de uma disputa maior pelo comando político do País. Entretanto, vários dos argumentos políticos utilizados aproximavam dos utilizados pelos dirigentes da cidade de São Paulo.

A construção da política municipal de relação e cooperação internacionais da Intendência de Montevideu é descrita por seus interlocutores como um processo, construído e aperfeiçoado ao longo dos vários mandatos dos governos frenteamplistas à frente da cidade.

A análise das entrevistas possibilita afirmar que as motivações políticas dos gestores da cidade de Montevideu estavam relacionados a(o):

- relacionar internacionalmente como forma de denunciar e romper o “cerco político” do governo nacional as proposta e ao projeto político do governo municipal;
- desenvolver intercâmbio e cooperação técnica como forma de capacitar os dirigentes da Intendência na formulação e gestão de políticas públicas para a solução de problemas locais. Particularmente na captação de recursos (técnicos, financeiros, humanos, entre outros) com vista ao fortalecimento das políticas públicas de âmbito local para enfrentamento dos resultados do agravamento das crises econômicas internacionais (dívida externa nos anos de 1980 e de divisas nos anos de 1990);
- lançar o “Uruguai para o mundo a partir de Montevideu” sustentado nos vários ativos e qualidades do país e da cidade, sem, entretanto, negar a gravidade crise econômica;
- denunciar a postura do governo nacional, que obrigava o governo local adotar políticas mitigatórias de enfrentamento da crise econômica;
- desenvolver estratégias de defesa da tese (que veio a se confirmar) de que Montevideu reunia as melhores condições para ser a “Capital do Mercosul”, uma vez que ofertava a infraestrutura necessária para instalação e funcionamento da instância máxima de direção do processo de integração da região;

- reconhecer as cidades que respondiam cada vez mais por responsabilidades no enfrentamento de problemas sociais e econômicos que o governo nacional não era capaz de resolver;
- articular com outras cidades de modo a assegurar o direito de estas se manifestarem e serem ouvidas nos fóruns internacionais regionais e globais acerca da tomada de decisões (pelos governos nacionais e instituições multilaterais) cujos resultados se materializam em seus territórios;
- estabelecer relações internacionais de modo a buscar cooperação com vista ao fortalecimento de políticas locais de equidade de gênero, geração de renda, requalificação de zonas urbanas degradadas, recuperação de patrimônio histórico, entre outras. Estas políticas foram criadas pela gestão local de modo intuitivo e em processo de escutas populares. No entanto, na IMM não havia experiências e acúmulos, tampouco no Uruguai, que pudessem servir de referenciais aos dirigentes municipais.

Eixo 3: Estratégias adotadas pelas duas cidades na estruturação da política municipal de relação e cooperação internacionais.

São distintas as estratégias identificadas nas duas cidades. Enquanto os atores de Montevideú usam da expressão processo para se referir ao período de construção da política, em São Paulo referem-se a períodos de ações durante o mandato de tal prefeito ou prefeita.

Em São Paulo, dadas as interrupções que ocorreram na construção da política, a referência está relacionada a períodos (Quadro 1). São quatro períodos distintos que podem ser identificados no processo de construção da política municipal de relação e cooperação internacionais. O primeiro período compreende o intervalo de 1989/1992 que compreende a gestão da prefeita Luiza Erundina. O segundo é caracterizado pelos mandatos dos prefeitos Paulo Maluf (1993 a 1996) e Celso Pitta (1997/2000). O terceiro é caracterizado pelo mandato da prefeita Marta Suplicy (2001/2004). O quarto período envolve o mandato do prefeito Jose Serra/Gilberto Kassab (2005/2008) e o de Gilberto Kassab (2009/com previsão constitucional até 2012).

Em Montevideú a referência a processo está relacionada ao fato que a condução da política está sob orientação e coordenação do mesmo grupo político desde fevereiro de 1990, quando a Frente Ampla assumiu o comando da Intendência por meio da eleição do intendente Tabaré Vázquez. Foram quatro mandatos consecutivos que neste ano de 2010 completaram vinte anos (Quadro 2) em que a cidade está sob o mandato da Frente Ampla. Em eleição recente, a Frente foi novamente reeleita para mais um mandato de cinco anos.

O processo ao qual se referem os atores está relacionado ao fato de que as motivações políticas e administrativas que orientaram a constituição da política municipal de relação e cooperação internacionais e de inserção de Montevideú no cenário internacional são as mesmas ao longo de duas décadas. Naturalmente ajustes foram realizados. Entretanto, não houve rupturas com a estratégia iniciada no primeiro mandato da Frente Ampla e que se seguiu até o quarto encerrado em meados deste ano (2010). É possível afirmar que grande parte do êxito da atuação de Montevideú nesta política pública deve ser creditada à estabilidade na coordenação e na condução da política de relação e cooperação internacionais.

Eixo 4: Impactos na estruturação da política municipal de relação e cooperação internacionais ante a alternância do comando político das cidades.

Nas duas cidades ocorreram alternâncias dos grupos políticos no comando do governo local. Em São Paulo, o calendário eleitoral organiza eleições municipais a cada quatro anos; em Montevideú a cada cinco.

Em Montevideú as alternâncias ocorreram no âmbito do mesmo agrupamento partidário, o que possibilitou a concepção, implantação e fortalecimento da política municipal de relação e cooperação internacionais.

Na cidade de São Paulo, as mudanças ocorridas determinaram que, em alguns períodos, estabelecessem diferentes grupos políticos no comando da cidade. Ao longo dos seis mandatos (o último incompleto), objeto da avaliação desta pesquisa, três grupos políticos alternaram-se no comando político da cidade de São Paulo.

O primeiro é capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores, períodos 1989/1992 (prefeita Luiza Erundina) e 2001/2004 (prefeita Marta Suplicy), períodos mais importantes para a fundação da política municipal de relação e cooperação internacionais. O segundo grupo é capitaneado pelo Partido Popular (PP) antigo Partido Social Democrático (PDS) cuja maior liderança foi o prefeito Paulo Maluf (1993/1997). Sua influência foi decisiva na eleição de seu sucessor, o prefeito Celso Pitta (1997/2000). No período que este grupo comandou a cidade de São Paulo — e como observado anteriormente —, houve retrocesso na estratégia de construção da política municipal de relação e cooperação internacionais. Pode-se afirmar, inclusive, com base nas entrevistas, que este foi o grupo que maior dano causou à política em questão. O terceiro grupo é o que comanda atualmente a Prefeitura de São Paulo: trata do conglomerado formado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM), antigo Partido da Frente Liberal (PFL), e têm como lideranças os prefeitos José Serra e Gilberto Kassab (2001/2004) e Gilberto Kassab (2005/com previsão constitucional até 2012). No período em que este grupamento comanda a cidade de São Paulo, a política municipal de relação e cooperação internacionais sofreu alteração quanto ao seu objetivo central sem, entretanto, sofrer desmobilização como o ocorrido no período Maluf/Pitta.

Eixo 5: Quanto ao papel das cidades no cenário internacional quando da formulação das estratégias para o exercício da paradiplomacia.

São coincidentes os pontos de vistas dos gestores de ambas as cidades quando da formulação da criação das unidades de gestão da política municipal de relação e cooperação internacionais.

Nas análises dos responsáveis pela formulação da política de relação e cooperação internacionais em ambas as cidades, constatam-se a existência de dois elementos comuns em ambas as cidades.

O primeiro era o reconhecimento de que as cidades respondiam cada vez mais por responsabilidades no enfrentamento de problemas socioeconômicos advindos das crises macroeconômicas cujos resultados materializavam nos territórios urbanos que os governos nacionais eram incapazes de resolver.

O segundo estava relacionado com a forma que os governos nacionais dos países, onde estão localizadas as cidades objeto da pesquisa, se relacionavam com o fenômeno da globalização. Os resultados deste processo econômico materializam-se nos territórios das cidades impactando, em particular, os governos locais dos países de economias periféricas. As cidades latino-americanas, dado o alto grau de urbanização existente no Continente, conforme pode ser confirmado no estudo realizado no **CAPÍTULO 3: URBANIZAÇÃO, GLOBALIZAÇÃO E AS CIDADES NA ESFERA INTERNACIONAL**, eram (e ainda são) fortemente impactadas. Pelas regras da globalização econômica, os governos locais não eram (ainda não são) considerados como atores nesse processo, a estes apenas lhe eram reservado o papel de gerenciador dos efeitos materializados em seus territórios. A crítica, que ainda permanece atual, era a de que às cidades deveria ter assento e direito de opinião junto aos governos nacionais, bem como nas instituições multilaterais que regulam os processos da globalização. Em um dos temas centrais nas reivindicações das cidades estava a necessidade de discussões sobre a construção de estratégias de financiamento de ações de combate ao aumento da pobreza e da exclusão social. Ela é resultante dos efeitos da globalização que vieram a somar-se à pobreza histórica no continente, ao qual o modelo de desenvolvimento adotado na região foi incapaz de enfrentá-la e diminuir e/ou eliminá-la.

Estas premissas foram centrais na definição dos dirigentes de ambas as cidades na construção das estratégias para atuação no campo da paradiplomacia. Elas possibilitaram a verbalização de críticas ao modelo de inserção dos Estados Nacionais da América Latina e do Mercosul no cenário da globalização e a defesa da importância do reconhecimento dos governos locais como agentes capazes de ajudar na solução dos problemas aos quais não foram responsáveis pelo surgimento. A convicção de que o fazem melhor, reside no fato de estes problemas se materializarem em seus territórios, ambiente onde os gestores locais seguramente sabem melhor que os nacionais como atuar para resolvê-los.

Além da coincidência quanto à atuação das cidades, coincidiam também algumas estratégias quanto à identificação dos elementos e das justificativas de defesa da inserção de ambas as cidades no cenário internacional. Veja, abaixo, esses elementos e justificativas.

- Apresentar as cidades como detentoras de ativos culturais, turísticos, sociais, gastronômicos enquanto potenciais para fazer não apenas intercâmbios, mas também negócios de variadas naturezas que poderiam suportar a definição de interesses junto à agenda de relação e cooperação internacionais.
- As cidades se encontravam em situação financeira precária e sem capacidade de alavancar financiamento para investimento na solução de problemas sociais e econômicos que afligiam os seus habitantes. Uma dificuldade adicional era o fato de os dirigentes locais serem oriundos de partidos de oposição ao governo nacional, estes não dispunham do apoio daqueles para enfrentar tais problemas.
- A estruturação da estratégia paradiplomática pressupunha a busca de projetos de cooperação técnica, científica, política e econômica como forma de estabelecer amplo leque da cooperação para o desenvolvimento. Sob esta premissa, ambas as cidades necessitavam de apoio para solucionar problemas que afligiam suas populações. Entretanto, ambas também eram detentoras de soluções para vários problemas, que serviriam como base para o estabelecimento de intercâmbios com outras cidades. Ou seja, elas necessitavam de tecnologias e apoio, mas, dispunham de saberes que estavam disponíveis à cooperação.

- Coincidia ainda o desejo do estabelecimento de cooperação para troca de experiências no âmbito da gestão de políticas de combate à pobreza, promoção da inclusão social, ampliação da participação social, promoção e defesa dos direitos humanos, e promoção da equidade de gênero. Outro elemento comum era a necessidade de intercambiar experiências relacionadas à estratégia de descentralização política e administrativa da gestão do governo.

Eixo 6: Estrutura administrativa, espaço físico e logística para o desenvolvimento das atividades paradiplomáticas.

Na cidade de São Paulo, as atividades de relação e cooperação internacionais têm seu início na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989/1992), em que é criada a Assessoria de Relações Internacionais, vinculada à Secretaria de Negócios Extraordinários. Nesse mesmo período, estavam em curso os trabalhos de elaboração da Lei Orgânica Municipal (LOM) de São Paulo, as discussões sobre a instalação da Assessoria de Relações Internacionais serviram de inspiração para os vereadores daquela legislatura inserirem no artigo quarto da LOM que estabelece que “O Município, respeitados os princípios fixados no art. 4º da Constituição da República, **manterá relações internacionais**, através de convênios e outras formas de cooperação” (DOWBOR e JAKOBSEN. 2006) (grifo meu).

Nos dois governos que sucederam a gestão Luiza Erundina (Paulo Maluf e Celso Pitta), as atividades de relação e cooperação internacionais foram desarticuladas.

Esta temática é retomada no governo Marta Suplicy (2001/2004) por meio da criação da Secretaria de Relações Internacionais (SMRI) que previa uma estrutura pequena para realização dos trabalhos. A equipe era composta pelo Secretário Municipal, uma assistente do Secretário e três assessores (um de cooperação multilateral, um de cooperação bilateral e o chefe de gabinete).

A lei municipal que criou a SMRI não criou cargos na estrutura permanente que recém se instalava. Todos os técnicos contratados para desempenharem as atividades da SMRI ocupavam “cargos em comissão”, ou seja, eram profissionais nomeados por portaria expedida pelo chefe do executivo municipal. Se por um lado, havia a facilidade e rapidez da nomeação, por outro, revelava uma fragilidade da política em construção, pois pelo mesmo expediente, estes poderiam ser dispensados. Ao longo da gestão, os dirigentes da pasta convenceram-se da importância de viabilizar na estrutura gerencial os cargos permanentes, algo como bacharéis em relações internacionais. Segundo informações colhidas na entrevista com Giorgio Romano, Chefe de Gabinete, chegaram a ocorrer entendimentos com a Prefeita, Secretaria de Governo e Procuradoria Jurídica para criar os cargos. Entretanto, a proposta foi vetada pela Secretaria de Gestão que defendia a criação de um cargo com perfil mais amplo, algo como gestor de políticas públicas, e não com foco em relações internacionais. Criou-se um impasse que não levou à criação de nenhum cargo efetivo.

Na transição do governo de Marta Suplicy para o de José Serra/Gilberto Kassab, indicou que a criação dos cargos permanentes teria sido importante para assegurar uma passagem “mais tranquila” das ações paradiplomáticas em curso, entre as gestões cujas matrizes políticas se

apresentavam como distintas. A maioria dos quadros técnicos contratada no governo Marta, por ter uma identidade político-partidária com seu governo, não correspondia ao critério básico de “confiança” para permanecer trabalhando no governo sucessor. Se o profissional é contratado por concurso público este problema não ocorre com a mesma intensidade.

Desde 2003, a SMRI possui uma estrutura para o seu funcionamento em que estão previstos espaços adequados para abrigar todos os profissionais técnicos e especialistas, bem como administrativos, contábeis e de apoio (motoristas, copeiras, faxineiros). Há salas separadas para o Secretário, para o Secretário Adjunto e para o Chefe de Gabinete.

Além do espaço físico adequado para o desenvolvimento das atividades, a SMRI dispõe de orçamento próprio, cota de viagens para atividades internacionais, além de boa infraestrutura de comunicação telefone, fax e internet banda larga.

Em Montevideu, apesar de as atividades de relação e cooperação internacionais ter sido iniciadas no primeiro governo da Frente Ampla (intendente Tabaré Vázquez (1990/1994), a primeira estrutura para coordenação de tal atividade somente foi criada no segundo governo da Frente e primeiro do intendente Mariano Arana (1995/2000).

Ante ao agravamento da crise econômica que assolava o país, a intendência entendeu ser necessária a criação do Departamento de Desenvolvimento Econômico. Como unidade deste Departamento foi criada a unidade “Cooperação e Relações Internacionais”. Chama a atenção para o nome da unidade, onde a expressão cooperação precede as relações internacionais. Como poderá ser visto no Eixo 13: Definição do conceito de “Relação internacional” e “Cooperação internacional”, que há uma inversão da lógica e prática da realização da política, onde primeiro se realizam atividades de relações internacionais, para depois realizar a cooperação internacional.

No segundo mandato do intendente Mariano Arana (2000/2005), a unidade foi promovida à condição de “Divisão de Relações Internacionais e Cooperação” e ainda continua vinculada ao Departamento de Desenvolvimento Econômico.

A Divisão está instalada em espaço com quatro salas, sendo uma para o Diretor, uma para a Unidade de Projetos, uma para a Unidade de Integração (onde funciona também a Secretaria Técnica Permanente da Rede Mercocidades), e a quarta à Unidade de Relações Institucionais e Apoio Técnico e Administrativo.

Quanto aos recursos humanos há uma diferença em relação à cidade de São Paulo. Quando da criação da unidade Cooperação e Relações Internacionais, houve uma consulta interna aos quadros permanentes da IMM de modo a identificar quem tinha interesse em trabalhar com o tema na unidade que recém instalava. Entre os que manifestaram interesse, dois foram selecionados para iniciarem as atividades (e ambos continuavam até o momento da realização da entrevista). Quanto à gestão orçamentária, diferentemente da cidade de São Paulo, a Divisão de Relações Internacionais e Cooperação, por estar vinculada ao Departamento de Desenvolvimento Econômico, não possui autonomia orçamentária.

Além do espaço físico adequado para o desenvolvimento das atividades, há ainda a infraestrutura de comunicação telefone, fax e internet banda larga.

Eixo 7: Quanto aos recursos humanos disponíveis para a realização das atividades de relação e cooperação internacionais.

Em Montevideu, a equipe é composta por 18 pessoas, a saber: 1 Diretor; 12 profissionais permanentes (assistente social, economista, graduados em relações internacionais); 3 temporários (projeto INN - Mercocidades e União Europeia); e 2 estagiários.

Em dezembro de 2008, a equipe da Secretaria Municipal de Relações Internacionais era composta por 36 profissionais, sendo estes: 1 Secretário Municipal, 1 Secretário Adjunto, 1 Chefe de Gabinete, 1 Coordenador-Geral, 14 integrantes da Equipe Técnica, 10 integrantes da Equipe Administrativa, e 8 estagiários.

Eixo 8: Quais as políticas públicas identificadas nas atividades de cooperação e relação internacionais.

Em Montevideu, os entrevistados apontaram nove políticas públicas (ou articulação de políticas públicas) que estruturam a estratégia:

- XIII. políticas e estratégias de fortalecimento da participação dos governos locais no cenário internacional;
- XIV. política de inserção internacional de Montevideu por meio da articulação das Políticas sociais (atenção primária de saúde, educação na modalidade de creches, combate a fome e promoção da inclusão social);
- XV. política de promoção da cidadania de modo formal no sistema de decisão do governo através da elaboração do Presupuesto Participativo (Orçamento Participativo);
- XVI. política de participação, planejamento estratégico e descentralização do governo;
- XVII. políticas de promoção do desenvolvimento socioeconômico (com enfoque de políticas integrais que abordam pobreza, emprego, habitação, educação, meio ambiente, articulando-se numa visão integral nos território);
- XVIII. políticas de integração regional e cidades fronteiriças;
- XIX. política de gênero (Plano de igualdade entre mulheres e homens, fortalecimento das mulheres nos processos de decisões políticas e de empreendimentos femininos);
- XX. política de promoção dos direitos humanos, em particular o combate ao tráfico de seres humanos;
- XXI. política cultural.

Em São Paulo, os entrevistados apontaram 12 políticas públicas (ou articulação de políticas públicas) que estruturam a estratégia paradiplomática.

- I. A primeira, de natureza geral, indicava a existência de uma diretriz geral centrada na articulação de estratégias de inserção internacional de São Paulo como forma de denunciar e combater os efeitos da globalização econômica cujos reflexos (aumento do desemprego, da pobreza, exclusão social, da violência etc.) que se materializavam nos territórios da cidade e da Região Metropolitana eram extremamente danosos à população.
- II. Política ativa de inserção internacional da cidade de São Paulo em todas as redes de cidades e governos locais.
- III. Políticas de articulação das cidades brasileiras e latino-americanas no

desenvolvimento de estratégias visando o empoderamento das autoridades locais de modo a assegurar-lhes peso político e poder de influência nos rumos da globalização e na incidência sobre as instituições multilaterais.

IV. Políticas articuladas (habitação, assistência social e geração de trabalho e renda) e territorializadas de combate à pobreza e de promoção da inclusão social.

V. Políticas de fortalecimento do exercício da cidadania por meio do Orçamento Participativo.

VI. Política de equidade de gênero.

VII. Políticas de inclusão de forma mais ampla (combate às velhas formas de exclusão: analfabetismo, falta de acesso à moradia, segurança, lazer, recreação, cultura, transportes, falta de renda etc. e as novas formas notadamente o acesso às tecnologias de informação do mundo digital.

VIII. Política de Saúde e Educação.

IX. Política de cultura e recuperação do patrimônio histórico.

X. Política pública de proteção do meio ambiente.

XI. Política de modernização e informatização da gestão pública.

XII. Política e estratégias de captação de grandes eventos esportivos.

Ao analisar o conjunto de políticas manejadas por ambas as cidades na realização das atividades paradiplomáticas, observa-se a existência de uma grande identidade entre as políticas públicas, bem como a forma de defesa da inserção internacional das cidades.

Eixo 9: Quantos as ações paradiplomáticas bilaterais em curso entre as cidades de São Paulo e Montevideú?

Não há atividades bilaterais paradiplomáticas envolvendo as duas cidades na atualidade.

Chama atenção o fato da inexistência de projetos de cooperação entre as duas cidades na atualidade. Em particular pelas citações efetuadas pelos entrevistados de Montevideú e São Paulo (notadamente os gestores que atuaram nas gestões Luiza Erundina e Marta Suplicy) acerca da execução em passado recente de projetos de cooperação.

Tal situação possibilita indicar que as atividades paradiplomáticas protagonizadas pelas cidades foram iniciadas (poucas, é bem verdade) na gestão da prefeita Luiza Erundina, ampliadas e intensificadas na de Marta Suplicy. Como visto anteriormente, o intervalo entre estas gestões foi preenchido pelos governos dos prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta e posteriormente ao governo de Marta Suplicy, sucederam-na as gestões de José Serra e Gilberto Kassab.

Com base nos depoimentos dos entrevistados, é possível afirmar que a realização de atividades paradiplomáticas, passa pela existência de afinidades políticas entre os dirigentes dos governos. A afirmação encontra respaldo na constatação dos fatos envolvendo as duas cidades pesquisadas. Como pode ser conferido no Quadro 1, todos os governantes de Montevideú são oriundos da Frente Ampla (coalizão de centro-esquerda que inclui o Movimento de Participação Popular (MPP), Partido Nuevo Espacio, Alianza Progresista, o Partido Socialista, o Partido Comunista, e a Vertente Artiguista). Os governos de Luiza Erundina e Marta Suplicy foram constituídos tendo como principal referência de sustentação o Partido dos Trabalhadores, cuja matriz política possibilita situá-lo no centro-esquerda do espectro político brasileiro. Quando

houve coincidência de ambas as cidades serem governadas por agremiações partidárias localizadas no espectro de centro-esquerda, como o caso da Frente Ampla em Montevideu e PT em São Paulo, as afinidades para realização de atividades paradiplomáticas eram maiores e vários projetos foram realizados; diferentemente de quando a cidade de São Paulo foi administrada por dirigentes oriundos de agremiações partidárias de cunho conservador ou de centro-direita do espectro político, como no caso dos mandatos dos prefeitos Paulo Maluf, Celso Pitta, José Serra e Gilberto Kassab, onde não houve afinidades para a realização de atividades paradiplomáticas.

Eixo 10: Atividades responsáveis pelo início do desenvolvimento das atividades paradiplomáticas.

Coincidem, em ambas as cidades, que as viagens internacionais (previamente planejadas e roteiros bem estruturados) levaram inicialmente ao estabelecimento das condições para o estabelecimento de atividades de relações que posteriormente viabilizaram a realização de bons projetos de cooperação.

Os debates em torno da criação do Mercosul levaram as cidades a se articularem em torno da criação da Rede Mercocidades. Ambas as cidades pesquisadas aderiram à Rede, entretanto, Montevideu teve papel de maior relevância nas atividades de articulação com vistas à formação da entidade.

Articulação de políticas sob a perspectiva de intervenções amplas em problemas cuja solução somente se viabiliza ante a construção de estratégias pactuadas no âmbito de várias políticas públicas. Neste caso estão as ações de enfrentamento da pobreza urbana, a promoção da inclusão social por meio do combate das velhas e novas formas de exclusão, as atividades de geração de emprego e renda, as intervenções de requalificação de áreas degradadas, o enfrentamento dos problemas oriundos da violência, entre outras.

A criação de modelo de gestão de políticas públicas de alcance local sob a perspectiva da construção de um modelo de desenvolvimento local/regional sob a lógica de emancipação dos excluídos.

Participação em feiras e congressos internacionais com temáticas relacionadas à gestão de governos locais.

Recebimento de visitas de delegações de outras cidades e países que desejavam conhecer as políticas desenvolvidas pela cidade, particularmente em São Paulo.

Participação em concursos de projetos realizados por instituições internacionais, notadamente os organizados pela União Europeia por meio do Programa URB-AL, que possibilitou que ambas as cidades pesquisadas assumissem a coordenação executiva de duas de suas redes temáticas. Montevideu a Rede 5 - Políticas sociais urbanas e São Paulo a Rede 10 – Luta contra a pobreza urbana.

Participação de ambas as cidades pesquisadas nas redes e em particular nas do Programa URB-AL.

A presença entre os dirigentes da política de relação e cooperação internacionais com experiência internacional adquirida na condição de exilados políticos das ditaduras militares comuns aos dois países das cidades pesquisadas, bem como a existência de vínculos com instituições de ensino do Exterior.

Eixo 11: Quanto aos benefícios alcançados no marco da realização das atividades paradiplomáticas.

Segundo os atores entrevistados, as atividades de relação e cooperação internacional possibilitam três tipos de benefícios às cidades que a executam.

O primeiro está no campo daquilo é tangível, mensurável, quantificável. Envolve o recebimento de recursos, de equipamentos, bolsas de estudos, capacitações e outros elementos assemelhados.

O segundo tipo envolve benefícios que estão no campo das percepções positivas. Por exemplo, como mensurar os benefícios gerados para os alunos que se formaram nos cursos ofertados pelo “Restaurante Escola São Paulo”? Constata-se que os benefícios são bons, ou muito bons, e estão relacionados à conquista da emancipação profissional que facilita a aquisição do emprego e todos os benefícios advindos. Entretanto, esta avaliação não permite quantificar a expectativa de aquisição de benefícios futuros que os alunos do curso certamente alcançarão.

O terceiro tipo de benefício está relacionado à consolidação de uma Política Municipal de Relação e Cooperação Internacionais que possibilitará a manutenção do desenvolvimento das atividades paradiplomáticas de modo a assegurar novas conquistas ampliando os benefícios citados anteriormente.

Eixo 12: Dificuldades identificadas no desenvolvimento das atividades paradiplomáticas.

Segundo os atores entrevistados, as dificuldades são de várias naturezas. A mais complicada envolve os elementos relacionados à concepção da política pública de relação e cooperação internacionais, seguidas das administrativas, financeiras, de recursos humanos e planejamento estratégico para atuação paradiplomática.

Quanto à dificuldade relacionada à concepção da política pública de relação e cooperação internacionais, ela está localizada no campo da inovação da gestão pública. Por se tratar, como visto anteriormente, de uma atividade nova no cotidiano dos governos locais, não há histórico e os acúmulos administrativos são pequenos ou inexistentes. Isto fica evidenciado quando comparado o desenvolvimento das atividades paradiplomáticas com os das demais políticas públicas, particularmente as de saúde, educação, assistência social, manutenção das atividades de zeladorias das cidades etc. Desta forma, a estrutura da máquina da administração pública enxerga, com naturalidade, as despesas quanto à execução das atividades relacionadas a estas políticas públicas mais tradicionais, e com ressalvas, muitas vezes até com restrições o surgimento de despesas oriundas de um campo totalmente desconhecido pela burocracia das cidades. A ordem de problema que esta dificuldade impõe está relacionada à formulação

da política e a determinação política do dirigente municipal de introduzi-la no cotidiano da administração pública local. Para superar esta dificuldade, muitas vezes o dirigente necessitará enfrentar dois tipos de oposição. A primeira é interna e oriunda da máquina administrativa. Seu enfrentamento requer o convencimento de que, ainda que as atividades paradiplomáticas não estejam relacionadas no rol das atribuições prioritárias dos governos locais, dada a conjuntura internacional às quais as cidades estão submetidas, elas são importantes de serem desenvolvidas. A segunda oposição envolve o enfrentamento da oposição política ao governo, que, não rara as vezes, acusa os gestores que fomentam atividades paradiplomáticas, de “gastar” os dinheiros públicos em atividades não urgentes e prioritárias. Ambas as oposições perdem força quando os resultados das cooperações começam a materializar-se. Entretanto, até que isto aconteça, a disputa terá de ser feita.

Quanto às dificuldades administrativas, elas estão relacionadas à gestão dos procedimentos administrativos e contábeis de suporte à execução dos projetos de cooperação internacional. O cumprimento das exigências contidas em projetos desta natureza determina a adoção de parâmetros diferentes do exercício cotidiano da gestão pública, notadamente os relacionados à realização de auditorias na execução das despesas, a organização de informes ao longo do desenvolvimento do cronograma físico-financeiro, o estabelecimento de mecanismo de avaliação de resultados e não raro, de impactos, entre outros. Para muitas estruturas administrativas de governos locais, estas exigências se constituem em grandes dificuldades e obstáculos a ser vencidos. Muitas vezes, as resistências não constituem elementos de oposição administrativa, mas sim no fato, de a estrutura de gestão não saber executar tais procedimentos, o que pode ser resolvido com processos de capacitação e atualização na execução destas novas atribuições.

Está no centro das dificuldades financeiras, segundo os entrevistados, o debate quanto à oportunidade ou não de os governos realizarem investimentos em atividades paradiplomáticas, quando a tantas outras demandas a serem vencidas. Em especial, dado ao fato de que é necessário algum tempo para a consolidação e viabilização de projetos de cooperação, que efetivamente apontem recursos no caixa do governo local. Enquanto os recursos não chegam, o argumento de oposição acerca da não prioridade de investimento em atividades desta natureza produzem ecos, a partir do momento em que se materializam os projetos da cooperação, eles deixam de existir, ou de produzir efeito.

Quanto às dificuldades com recursos humanos elas são, segundo os entrevistados, de duas naturezas. A primeira é que a paradiplomacia atua no campo da coisa pública, materializada pela execução de políticas públicas, com regras previamente pactuadas e previstas em lei. Muitas vezes os técnicos/bacharéis em relações internacionais ao iniciar as atividades paradiplomáticas não compreendem a linguagem do ambiente público. Há, portanto, necessidade de sintonizar os tempos e discursos destes, com os dirigentes da burocracia pública. A segunda envolve o domínio da língua e os significados e códigos de comunicação das realidades objetos da cooperação. É importante saber falar e escrever bem no idioma da instituição/governo local que se está buscando relacionar e cooperar de modo a compreender plenamente a realidade evitando, assim, a formação de juízos e percepções enganosas quanto ao cooperante.

A dificuldade relacionada ao planejamento estratégico para atuação paradiplomática está relacionada à realização de um conjunto de atividades que está no campo do “fazer o dever de casa”, antes de apresentar-se no cenário internacional na busca de relação e cooperação

internacional. Envolve, segundo os entrevistados, particularmente quatro aspectos relevantes. O primeiro indica que o governo local deve ter claro quais os ativos que podem ser objeto de apresentação numa estratégia de cooperação (recursos naturais, patrimônios histórico, cultural, artístico e imaterial, soluções criativas e inovadoras desenvolvidas na solução de problemas locais, entre outros). O segundo é fazer o mesmo quanto aos passivos, ou seja, os problemas existentes que deseja cooperação para solução. O terceiro envolve a avaliação da agenda internacional de cooperação, de modo a identificar quais temas estão na agenda e quem/quais instituições estão financiando o que e de que forma. O último, porém não menos importante, envolve a necessidade de juntar todas as informações anteriores e construir o planejamento estratégico que deverá vertebralizar o plano de ações a ser desenvolvidas ao longo do mandato.

Eixo 13: Definição do conceito de “Relação internacional” e “Cooperação internacional”

Segundo os atores entrevistados é possível definir que:

Relação internacional

Relações internacionais está no campo da articulação política, do estabelecimento de relações com outras cidades, países e organismos internacionais. Envolve vínculos políticos e institucionais como parte do relacionamento institucional direto entre líderes políticos. É a capacidade de se desenvolver primeiro um entendimento, uma partilha de pertencimento, assegurando e respeitando a preservação da autonomia de um lado ante a compreensão das marcas culturais do outro, para buscar, em seguida, formas de cooperação. As relações internacionais abrem horizontes, possibilitam questionar aquilo que se faz e da forma que se faz, em comparação com o que é visto e como é visto.

Relação internacional não é necessariamente cooperação internacional. Pode ocorrer alguma atividade de relação sem que necessariamente ocorra cooperação. Entretanto, não há como ocorrer o inverso, as atividades de cooperação sempre virão “depois” do estreitamento das relações. A realização de atividades de relações internacionais pressupõe a construção de diálogo com outras instituições públicas, do mesmo ou de outras esferas de governo dos países. Podem materializar-se por interesse político, econômico, técnico, social, cultural, entre outros.

As atividades de relações internacionais podem não ultrapassar a organização dos expedientes denominados de “diplomacia do protocolo”. Por vezes, percorrem-se as etapas de diálogo, identificação de pontos em comuns, possibilidades de cooperação, organização de memorandos técnicos, convênios de irmanamento, de amizade, entre outros expedientes que, somados, expressam acordos protocolares, os quais podem desdobrar no desenvolvimento de atividades de cooperação propriamente dita, ou permanecer no âmbito das boas intenções.

As atividades de relações internacionais podem ser realizadas bilateralmente, representadas pela realização de atividades desenvolvidas por, e entre duas cidades, e multilateralmente, quando envolve a realização de atividades protagonizadas, simultaneamente por, no mínimo, três governos locais.

Cooperação internacional

Cooperação Internacional é um desdobramento que envolve a execução de articulações iniciadas com as atividades de relações internacionais. É ainda o aprofundamento das relações por meio de sintonia, sensibilidade e identidade com problemas comuns, mediante o compartilhamento de conhecimentos (técnicos, sociais, populares, científicos etc.) na busca de soluções para tais problemas.

A cooperação envolve uma parte da atividade relação internacional no desenvolvimento de projetos comuns, apoiados por governos locais ou por outras instituições públicas e organismos internacionais. Na execução desses projetos, pode envolver recursos financeiros ou técnicos, capacitações, intercâmbios técnicos e de políticas públicas.

Eixo 14: Interferência da cooperação e relação e internacionais na concepção, na gestão e avaliação das políticas públicas de âmbito local.

Sobre este assunto os atores entrevistados afirmam que os resultados são majoritariamente positivos.

A cooperação internacional possibilita conexões com linhas de trabalhos inovadoras em curso na Europa e América Latina, possibilita também a formação de consensos institucionais sobre as práticas inovadoras acerca da gestão de públicas. Possibilita, também, a incorporação de instrumentos e sistemas e tecnologias de monitoramento e avaliação.

Argumentam que o acesso propiciado por meio da participação de dirigentes políticos e técnicos dos governos locais em encontros e intercâmbios internacionais possibilita debater, compartilhar conhecimento, ajustar estratégias de intervenção na realidade e buscar soluções aos problemas comuns. Este expediente influencia positivamente na formulação de políticas públicas e no desenvolvimento de métodos de monitoramento e avaliação. Os acúmulos no desenvolvimento destas atividades propiciam ainda, a organização de conteúdos e estratégias para realização de capacitação de servidores públicos sob a lógica da formação permanente e continuada.

Pelo contato e aproximação de diferentes realidades, a execução das atividades de relação e cooperação internacionais possibilita comparações de experiências desenvolvidas em condições, muitas vezes adversas e assimétricas (algumas com muitos recursos e outras com pouco ou quase nada), porém comparáveis. Este processo gera um ambiente de criação de certezas sobre como enfrentar os problemas, identificando e afastando propostas de ações que eventualmente poderiam equivocadamente ser adotadas, caso não ocorresse a exposição e interação de tais problemas ao contraditório. Segundo os entrevistados, são momentos de muito aprendizado proveniente das equipes envolvidas na cooperação e estão em estágios mais avançados de gestão de políticas públicas; entretanto, afirmam também que as dificuldades os obrigam a desenvolver soluções bastante inovadoras, que as cidades com muitos recursos não pensaram antes.

Os fatores negativos são em menor quantidade que os positivos. Os atores apontaram que os elementos negativos estão relacionados quando o donante deseja, sob o pretexto da cooperação internacional, transladar tecnologias (de seu domínio ou propriedade) não adequadas à

realidade do governo local receptor. Este comportamento é um grande problema, uma vez que desrespeita um princípio importante na cooperação para o desenvolvimento que é o da assimetria solidária.

Outra situação que inspira cuidados é quando a cooperação direta entre cidade/cidade ou entre governos regionais/cidades é substituída por instituições que fazem a intermediação do processo. À guisa de exemplo, é citado o Programa ART do PNUD que atua como intermediário entre a atividade de captação de recursos e sua alocação. O processo em questão priva os governos locais do exercício de outro princípio importante da relação e cooperação internacionais que é o da autodeterminação da cidade na construção de sua inserção internacional.

E por fim, outro elemento negativo indicado, é quando o cooperante/donante é um grande financiador e tem sob o seu domínio um conjunto de interesses de venda de “serviços especializados”, “tecnologias exclusivas” e/ou coisas do gênero — isto é complicado e a interferência certamente será negativa.

Eixo 15: Identificação de experiências de cooperação internacional (intergovernamental e intragovernamental horizontal e vertical) paradiplomática realizadas nas cidades pesquisadas, com base na conceituação desenvolvida no Capítulo 5 – Modalidades de cooperação internacional.

Ao longo da realização das entrevistas com os atores das cidades pesquisadas, foram encontradas várias atividades de cooperação que se identificavam com os conceitos estabelecidos no Capítulo 5 – Modalidade de cooperação internacional, em particular as paradiplomáticas: i) cooperação horizontal intergovernamental paradiplomática; ii) cooperação vertical intergovernamental paradiplomática. A seguir serão apresentadas seis situações por meio de uma descrição do projeto de cooperação em questão, as instituições envolvidas e modalidade que representa.

Experiência 1:

Modalidade envolvida: Cooperação horizontal intergovernamental paradiplomática.

Cidades/governos/instituições envolvidas: São Paulo (Brasil) e Milão (Itália).

Descrição: São duas atividades de cooperação. Na primeira, a cidade de Milão aportou recursos não reembolsáveis no valor de oitenta mil euros para realização de obras de restauração da Fonte Milão-São Paulo, localizada na Praça Milão (ao lado do Parque Ibirapuera). Na segunda, o aporte envolveu a cooperação de intercâmbio técnico entre o Teatro Municipal de São Paulo e o Teatro Alla Scala de Milão com vista a apoiar o primeiro na definição das diretrizes gerais quanto à concepção de um projeto de reforma que ele necessitava. A seguir, a **Figura 10** ilustra a modalidade de cooperação paradiplomática.

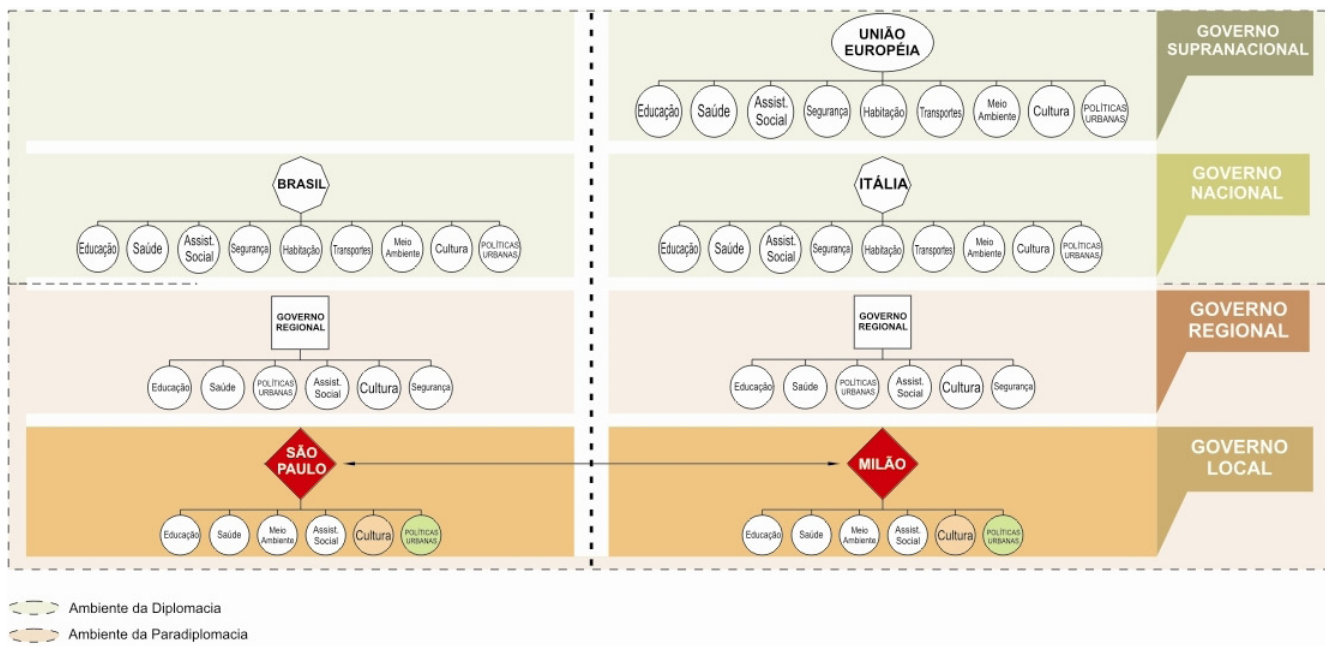


Figura 10 – Cooperação horizontal intergovernamental paradiplomática (Cidades de São Paulo, Brasil e Milão, Itália)

Experiência 2:

Modalidade envolvida: Cooperação horizontal intergovernamental paradiplomática.

Cidades/governos/instituições envolvidas: São Paulo (Brasil), Genebra (Suíça) e Lyon (França).

Descrição: As cidades de Genebra e Lyon são mantenedoras do Fundo Internacional de Solidariedade cuja missão é desenvolver soluções para o enfrentamento da pobreza, notadamente a que se materializa nos territórios urbanos. Por meio de um entendimento multilateral envolvendo as cidades de São Paulo, Genebra e Lyon, possibilitou que o Fundo contribuísse com recursos financeiros não reembolsáveis para a materialização do Projeto Restaurante-Escola, voltado para a educação profissional de jovens carentes. O projeto foi coordenado pela Secretaria de Assistência Social (SAS) e implantado em espaço cedido pela Câmara Municipal de São Paulo. A seguir, a **Figura 11** ilustra a modalidade de cooperação paradiplomática.

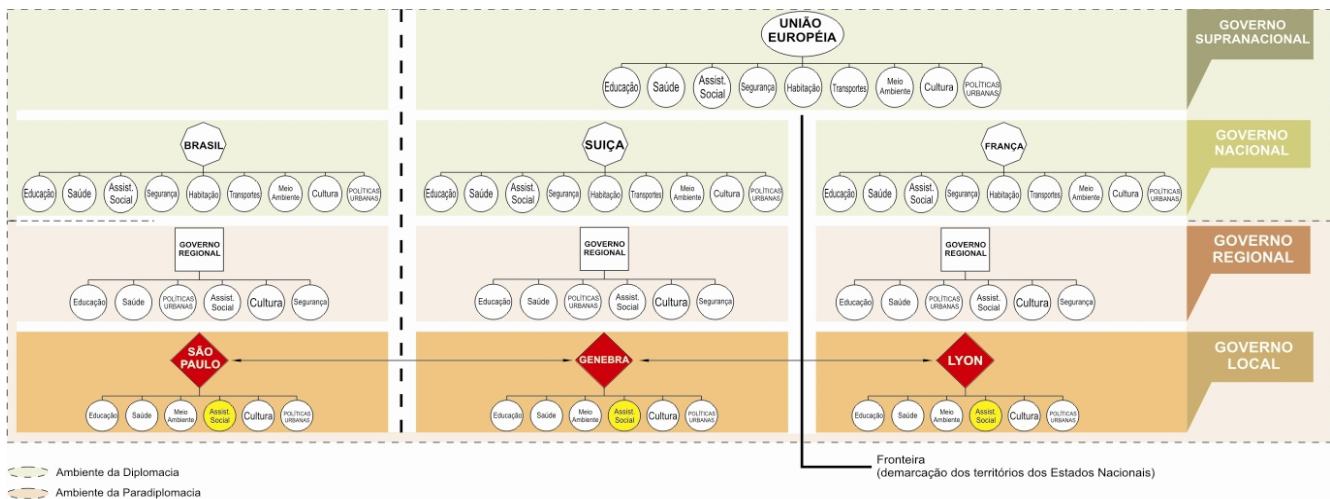


Figura 11 – Cooperação horizontal intergovernamental paradiplomática (Cidades de São Paulo, Brasil, Genebra, Suíça e Lyon, França)

Experiência 3:

Modalidade envolvida: Cooperação horizontal intergovernamental paradiplomática.

Cidades/governos/instituições envolvidas: São Paulo (Brasil) e as cidades de Estocolmo (Suécia) e Nova York (EUA).

Descrição: A cidade de São Paulo desenvolveu tecnologia de tecnologia para realização de leilão de créditos de carbono. O crédito é gerado pelo fato de que o gás metano, produzido em aterros sanitários da cidade e antes lançado na atmosfera, é aproveitado na produção de energia, segundo as regras do Protocolo de Kyoto. A cidade de São Paulo transferiu a tecnologia de organização de leilões de crédito de carbono para as demais cidades. A seguir, a **Figura 12** ilustra a modalidade de cooperação paradiplomática.

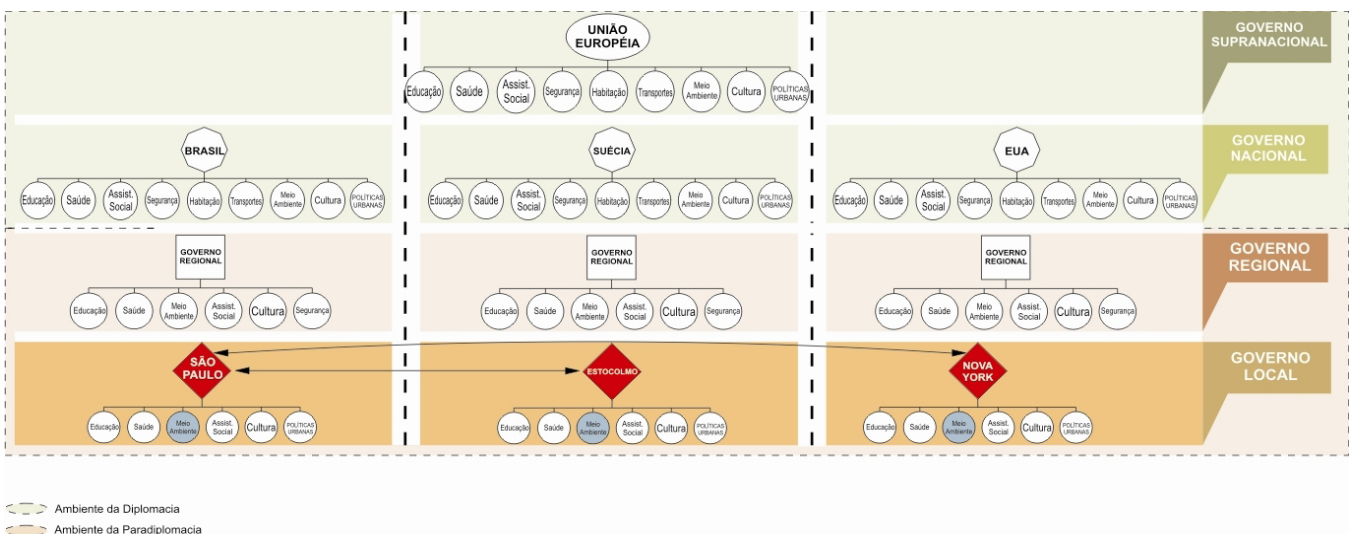


Figura 12 – Cooperação horizontal intergovernamental paradiplomática (Cidades de São Paulo, Brasil, Estocolmo, Suécia e Nova York, EUA)

Experiência 4:

Modalidade envolvida: Cooperação vertical intergovernamental paradiplomática.

Cidades/governos/instituições envolvidas: União Europeia e Governos Locais e Regionais da Europa e América Latina.

Descrição: A concepção do Programa URB-AL (que ambas as cidades pesquisadas participaram ativamente) representa um bom modelo de Cooperação vertical intergovernamental paradiplomática, em função de que o objetivo central de sua estratégia reside em estimular os governos locais e regionais europeus e latino-americanos a estruturarem cooperações duradouras. Sua principal estratégia consiste na formação de redes temáticas (financiada pelo Governo Supranacional União Europeia), cuja coordenação executiva será de responsabilidade da cidade que apresentar o melhor projeto de gestão para o tema. A cidade vencedora do concurso pela coordenação executiva deverá estimular as demais cidades de ambos os continentes, a formar sub-redes (Projetos de Tipo A e B) no seu interior de modo a executar atividades de relação e intercâmbio que levem à cooperação internacional no âmbito das políticas públicas capitaneadas pelas redes.

Este Programa, em sua concepção, representa o modelo de Cooperação vertical intergovernamental paradiplomática. Sua execução, no entanto, remete à modalidade de Cooperação vertical intragovernamental paradiplomática uma vez que possibilita que a vertebralização de suas ações, seja por meio de parte das estruturas dos governos que são as políticas públicas. A seguir, a **Figura 13** ilustra a modalidade de cooperação paradiplomática.

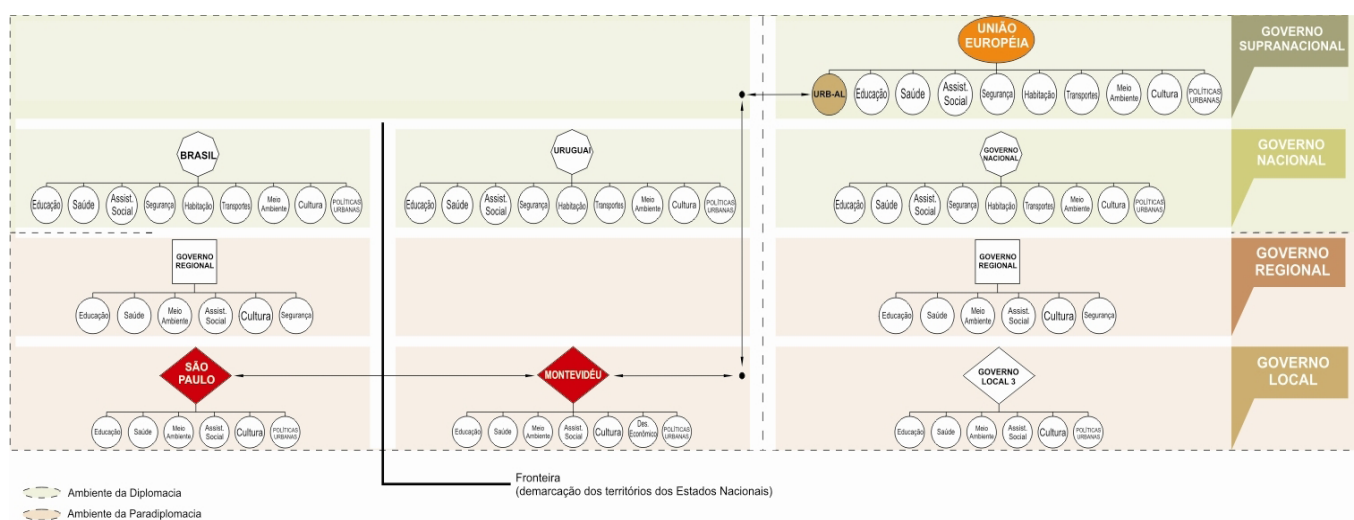


Figura 13 – Cooperação vertical intergovernamental paradiplomática (Cidades de São Paulo, Brasil, Montevidéu, Uruguai e Programa URB-AL, Governo Supranacional da União Europeia)

Experiência 5:

Modalidade envolvida: Cooperação vertical intragovernamental paradiplomática.

Cidades/governos/instituições envolvidos: As Intendências Municipais de Montevideu e Canelones no Uruguai, o Governo Nacional do Uruguai e a União Europeia.

Descrição: Projeto Cuenca del Arroyo Carrasco. O projeto de intervenção na Bacia Hidrográfica do rio Carrasco é financiado com recursos de três instâncias distintas de governos. Os recursos são oriundos dos orçamentos dos Governos Nacional do Uruguai (por meio de vários Ministérios), das Intendências Municipais de Canelones e Montevideu e União Europeia.

O Arroyo Carrasco é importante (e degradado) curso d'água para as cidades de Montevideu e Canelones. Por constituir-se em marco de divisa de municípios, por muito tempo constituiu-se em zona de baixa ou nenhuma atenção do poder público, uma vez que dadas as divergências políticas, inexistia agenda comum entre esses municípios.

O projeto está inserido num contexto de uma articulação política entre o Governo Nacional do Uruguai e os governos de Montevideu e Canelones, que contam com o apoio financeiro da União Europeia. É a primeira vez, em muitos anos, que ocorre articulação desta natureza, que possibilitou a articulação de várias políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades da população residente neste território de particularidades especiais.

A execução das atividades do projeto está a cargo de uma equipe de gestão e coordenação integrada por representantes das duas Intendências Municipais. O orçamento inicial do projeto é de três milhões de euros. As ações estão orientadas pela coesão social por meio de intervenções em habitação, saúde, educação, prevenção da violência, fomento às atividades produtivas e proteção e recuperação do meio ambiente degradado. O aspecto inovador está na complexa articulação dos temas envolvidos e o envolvimento dos Governos Locais (Montevideu e Canelones), Nacional (por meio dos vários Ministérios) e União Europeia bem como da participação da sociedade civil. Por conta de divergências políticas que envolviam as administrações locais, ações desta natureza jamais puderam ter articulação antes.

A seguir, a **Figura 14** ilustra a modalidade de cooperação paradiplomática.

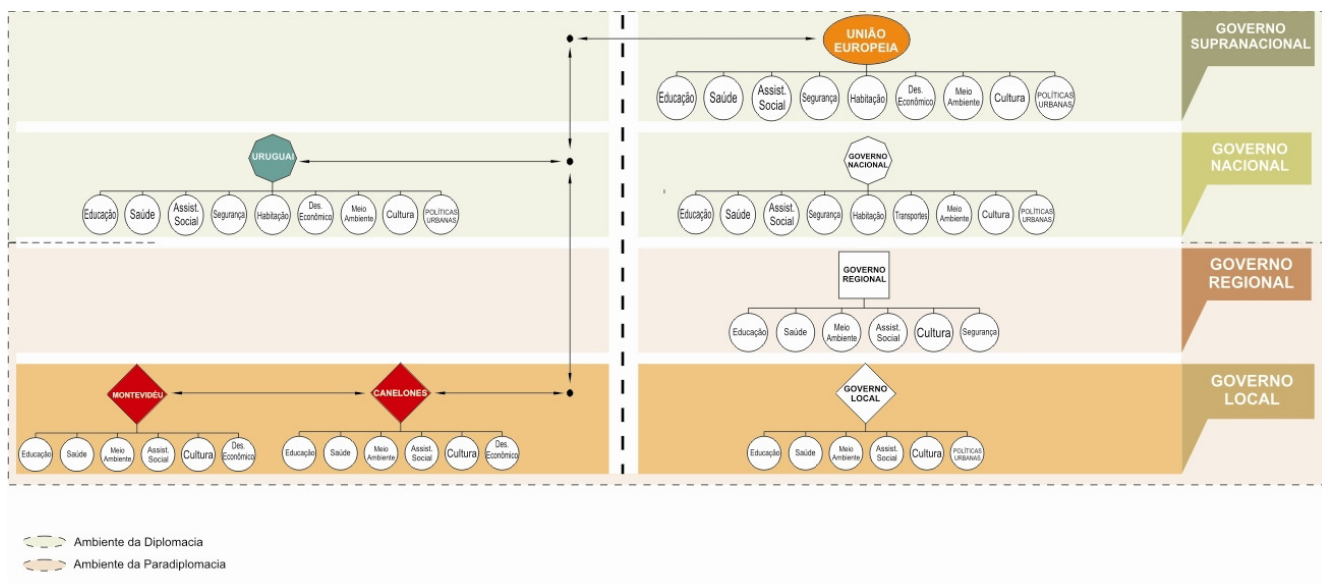


Figura 14 – Cooperação vertical intragovernamental paradiplomática (Cidade de Montevideú, Uruguai, Governo Nacional do Uruguai e Governo Supranacional da União Europeia)

Experiência 6:

Modalidade envolvida: Cooperação vertical intragovernamental paradiplomática.

Cidades/governos/instituições envolvidos: Intendência Municipal de Montevideú, no Uruguai, o Governo Nacional do Uruguai e a União Europeia, por meio do Programa URB-AL.

Descrição: Projeto Habitar Goes – O projeto está inserido no âmbito das atividades de recuperação de regiões antigas e degradadas da cidade de Montevideú. A iniciativa nasceu do acúmulo da cidade na Coordenação Executiva da “Rede 5 - Políticas Sociais Urbanas” do Programa URB-AL. Tem como objetivo articular políticas públicas de âmbito local e nacional com vistas a recuperar as antigas construções erguidas entre o final do Século XIX e meados do Século XX.

Neste território, apesar da degradação provocada pelas mudanças nos hábitos habitacionais da população de alta renda, da reconversão de usos e fatores econômicos, localizam-se importantes instituições da República. Entre elas, o Palácio Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado da República) e a Faculdade de Química da Universidade da República.

As atividades tiveram início, por meio da iniciativa da Intendência, ao realizar articulação dos atores públicos convidando os vários Ministérios (em especial o Ministério de Desenvolvimento Social) com o objetivo de articular políticas públicas focadas ao enfrentamento da pobreza, marginalidade e violência altamente incidentes neste território.

Síntese das conclusões

Em síntese da pesquisa desenvolvida conclui-se que a participação paradiplomática e a incidência dos governos das cidades na esfera internacional estão diretamente relacionadas à combinação de três fatores.

O primeiro ocorre pelo fato de as cidades latino-americanas concentrarem a imensa e esmagadora maioria da população em função do alto grau de urbanização. A América Latina, como continente-sede da maior desigualdade do planeta, confere às cidades a dramática condição de território dos conflitos, sociais, políticos, culturais, econômicos, entre outros. O processo de urbanização gerou a formação de grandes conurbações. Estas áreas representam novos territórios de poder que, apesar de baixa ou nenhuma capacidade de governança, concentra grande parte da produção do Produto Interno Bruto (PIB) dos seus países.

O segundo está relacionado à inserção, a partir dos anos de 1980, dos países do continente no processo de globalização econômica. Este tem como pressuposto a redução do papel do estado nacional, restringindo-o à condição de executor de ações minimalistas e que não servem aos interesses dos mercados. Sob estas premissas emergem, a partir do final da década de 1980, estratégias que são adotadas por quase todos os países da América Latina, que se materializaram por meio da execução de um conjunto de reformas. A fiscal, com ênfase equilíbrio fiscal mesmo que isso implique na eliminação completa da capacidade de investimento do estado nacional. A monetária, com a adoção de câmbio flutuante e altas taxas de juros (houve inclusive países da América Central e Andina que submeteram suas economias à desnacionalização completa por meio da adoção do dólar americano como moeda nacional). A trabalhista, cujo objetivo é reduzir direitos trabalhistas. A previdência, cujas metas envolvem a redução de direitos e ampliação do tempo de contribuição para aposentadorias. A social, mediante a diminuição da cobertura à saúde e assistência social. Além destas, houve ainda outra que tratou de “modelar” os estados nacionais da região, ao sabor dos interesses dos mercados. Escondidas sob a designação de “desregulamentação da economia” os estados nacionais, cumprindo ordens neoliberais, privatizaram em larga escala ativos/patrimônio localizados em várias áreas da atuação dos estados. Grande parte do patrimônio público dos estados nacionais foi vendida a preços insignificantes e em condições absolutamente suspeitas. Estas reformas, como instrumento da globalização, tinham como objetivo central enfraquecer os estados nacionais, eliminar sua capacidade de regular e fiscalizar a ação do mercado junto à economia. Entretanto, este quadro subsidiou a construção de teses das oposições aos governos nacionais (submissos e subalternos à globalização) capitaneadas por partidos políticos que recém organizavam-se nos países (e em outros também) que sediam as cidades pesquisadas. Estes partidos incorporaram em suas plataformas propostas e estratégias de lutas de combate (e indicação de que havia alternativas viáveis, que não a exclusiva ação do mercado) às teses hegemônicas da globalização em curso nos países. Tais estratégias começaram a ser executadas a partir exercício do poder junto aos governos municipais conquistados nos processos eleitorais, descritos a seguir.

O terceiro fato está relacionado à ascensão de partidos novos e modernos em São Paulo (Partido dos Trabalhadores) e em Montevideú (Frente Ampla) no comando das prefeituras das cidades mais importantes de seus países. Seus dirigentes, com base no combate à hegemonia

globalizante constroem estratégias de organização de uma política municipal de relação e cooperação internacionais e demonstram a viabilidade das diretrizes contidas nas plataformas dos seus respectivos partidos. O elemento central do combate ao neoliberalismo globalizante reside no fato da incapacidade deste representar uma alternativa de desenvolvimento socioeconômico sob a lógica da universalização da inclusão social, do combate à pobreza e da sustentabilidade ambiental. A lógica da globalização reside no aprofundamento das desigualdades uma vez que, ao invés de fortalecer a cooperação, sua sobrevivência reside no estímulo à competição de todos contra todos. Em particular os estados nacionais e de suas unidades subnacionais (estados e municípios).

Assim, esses novos e modernos partidos políticos — ao assumirem os governos das cidades de São Paulo e Montevideu — passam a implementar seus programas de governo com ações de defesa de teses, de que os governos locais deveriam, além de fazer (e bem) as atividades tradicionais, assumir também posturas proativas em relação aos temas que interferiam diretamente na qualidade de vida de seus habitantes. Notadamente aqueles relacionados à inserção de seus países na nova ordem mundial produzida pela globalização econômica. Estas motivações determinavam que competia aos governantes das cidades a defesa junto aos dirigentes de seus países (envolvidos no processo da globalização), para que estes não fossem omissos quanto à defesa dos interesses dos governos locais.

Particularizando para os casos estudados, de São Paulo e Montevideu observam-se distintas estratégias na construção da política municipal de relação e cooperação internacionais. São Paulo, dada a alternância de partidos e coligações na condução da cidade, experimentou várias “fases” ao longo da construção de sua política. Em tais fases, há as que registram avanços (governos Luiza Erundina e Marta Suplicy), recuos e retrocessos (governos Paulo Maluf e Celso Pitta) bem como manutenção com revisão de diretrizes (governos de José Serra e Gilberto Kassab). Dessa forma, é correto afirmar que os períodos mais importantes para a estruturação da política municipal de relação e cooperação internacionais, foram os governos das prefeitas Luiza Erundina e Marta Suplicy.

Em Montevideu, a organização da política municipal de relação e cooperação internacionais está suportada por um “processo”. O processo é assegurado pelo fato de que, desde o princípio de formulação da política, a cidade esteve sob o comando de uma mesma agremiação partidária. Diferentemente de São Paulo, seus condutores não experimentaram a passagem pelas fases de “alta e/ou baixa”, uma vez que o planejamento e estratégias concebidos por um governante foram seguidos por seu sucessor.

O princípio da inserção e atuação internacional das cidades de São Paulo e Montevideu esteve baseado em três elementos semelhantes:

o primeiro elemento reside o reconhecimento de que as cidades respondem cada vez mais para o enfrentamento de problemas socioeconômicos advindos das crises macroeconômicas cujos resultados materializavam-se nos territórios urbanos;

o segundo está relacionado com a forma como o governo nacional brasileiro e uruguaio se relacionava com o fenômeno da globalização. A relação de subserviência de ambos os países aos interesses do mercado, expressa na adesão subalterna à globalização, propiciou que os governos de São Paulo e Montevideu desenvolvessem, em seus países, papel de liderança na

mobilização de demais governos locais, na construção da resistência e oposição ao modelo de inserção subalterna desempenhado pelos governos nacionais de então. A globalização econômica enfraquece os estados nacionais, submete-os à competição por investimentos com os demais países do continente. Ela também fragiliza as unidades subnacionais (os estados e municípios) estimulando a “guerra fiscal” de modo a acentuar os desequilíbrios intrarregionais. Neste cenário, aos governos municipais está reservado o papel de gerente dos efeitos materializados em seus territórios. A crítica que animou o início das articulações paradiplomáticas no continente ainda permanece atual. As cidades devem ter reconhecido o direito a ter assento e opinião junto aos governos nacionais, bem como junto às instituições multilaterais que regulam os processos da globalização;

o terceiro elemento envolve as reivindicações quanto à necessidade — defendidas por São Paulo e Montevideu — de construção de estratégias no âmbito da cooperação internacional para o financiamento de ações de combate ao aumento da pobreza e da exclusão social.

Afinidades políticas são importantes e definidoras no estabelecimento e manutenção de atividades de relação e cooperação internacionais. O histórico paradiplomático entre São Paulo e Montevideu confirma a premissa.

Quando os perfis políticos dos gestores das cidades de São Paulo, como nos casos dos governos das prefeitas Luiza Erundina e Marta Suplicy (particularmente o segundo), com os dos gestores de Montevideu ocorreram interações paradiplomáticas que envolviam diversas políticas públicas. Porém, quando a cidade de São Paulo passa a ser administrada por grupos políticos de oposição às prefeitas — especialmente os governos dos prefeitos Paulo Maluf, Celso Pitta, José Serra e Gilberto Kassab — as atividades deixaram de existir.

Outro fator importante de estímulo à inserção envolve o debate sobre o papel das cidades do cenário internacional. Neste ambiente há três elementos que tiveram muita repercussão tanto para as cidades de São Paulo e Montevideu, quanto para centenas de outras cidades latinas.

O primeiro envolve a formação da Rede Mercocidades.

O segundo envolve o esforço liderado por São Paulo, Montevideu, Porto Alegre e outras cidades latino-americanas na defesa junto à Comissão Europeia para que o Programa URB-AL, assegurasse em sua segunda fase, um maior protagonismo das cidades latinas na coordenação das futuras redes de cidades do Programa. A mobilização, surtiu um bom resultado. Das cinco redes temáticas desta fase do URB-AL (Rede 9 – Financiamento local e orçamento participativo; Rede 10 - Luta contra a pobreza urbana; Rede 12 – Promoção das mulheres nas instâncias de decisão locais; Rede 13 – Cidade e sociedade da informação; e Rede - 14 Segurança e cidadania na cidade), três delas - Redes 9, 10 e 14 - foram coordenadas por cidades latinas, Porto Alegre (Brasil), São Paulo (Brasil) e Valparaíso (Chile), respectivamente.

O terceiro esteve relacionado aos trabalhos de coordenação do longo processo de fusão da FMCU e Lula que levou à formação da Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), cuja primeira presidenta mundial foi a prefeita Marta Suplicy .

Outro elemento central, no âmbito das atividades paradiplomáticas desenvolvidas por São Paulo e Montevideu, encontra-se na articulação de intervenções amplas em problemas cuja

solução somente se viabiliza mediante a construção de estratégias pactuadas no âmbito de várias políticas públicas. Neste caso, estão as ações de enfrentamento da pobreza urbana, a promoção da inclusão social por meio do combate das velhas e novas formas de exclusão, as atividades de geração de emprego e renda, as intervenções de requalificação de áreas degradadas, o enfrentamento dos problemas oriundos da violência, entre outras. Insere-se, ainda, nesse debate a criação de modelo de gestão de políticas públicas de alcance local sob a perspectiva da construção de um modelo de desenvolvimento local/regional sob a lógica de emancipação dos excluídos.

Estas diretrizes e princípios de atuação constituem, a rigor, uma resposta clara e inequívoca dos governos das duas cidades sobre como é possível enfrentar problemas estruturantes sob a lógica da inclusão social e da solidariedade, elementos abominados pela globalização.

Quanto aos benefícios proporcionados às cidades pelas atividades paradiplomáticas, não há margem para dúvidas: o balanço geral é amplamente favorável e indica duas perspectivas que completam a análise. A primeira está no campo do que é tangível, mensurável, quantificável, que envolve o recebimento de recursos, de equipamentos, bolsas de estudos, capacitações etc. A segunda perspectiva envolve benefícios que estão no campo das percepções positivas, mas de mensuração um pouco mais difícil. Ou seja, existe a convicção de que os resultados são amplamente favoráveis (exemplo: benefícios gerados para os alunos formados nos cursos ofertados pelo “Restaurante Escola São Paulo”). Não há, entretanto, elementos ancorados em pesquisas que possam qualificar estes elementos e dados qualitativos.

No campo das dificuldades para o desenvolvimento das atividades paradiplomáticas, a mais complicada envolve os elementos relacionados à concepção da política pública de relação e cooperação internacionais, seguidas das administrativas, financeiras, de recursos humanos e planejamento estratégico para o exercício paradiplomático.

No que diz respeito à interferência da cooperação e relação e internacionais na concepção, gestão e avaliação das políticas públicas de âmbito local, os resultados são majoritariamente positivos. Há, entretanto, duas ressalvas que merecem atenção. A primeira é quando a cooperação direta entre cidade/cidade ou entre governos regionais/cidades é substituída por instituições que fazem a intermediação do processo. À guisa de exemplo, exemplifica-se a atuação do Programa ART do PNUD que atua como intermediário entre a atividade de captação de recursos e sua alocação. O processo em questão priva os governos locais do exercício de um princípio básico da relação e cooperação internacionais que é o da autodeterminação da cidade na construção de sua estratégia de inserção internacional. A segunda ressalva é quando o cooperante/donante é um grande financiador e tem, sob o seu domínio, um conjunto de interesses de venda de “serviços especializados”, “tecnologias exclusivas” e/ou coisas do gênero — isto é complicado e a interferência certamente será negativa.

ANEXOS

ANEXO 1: MODELO DE SOLICITAÇÃO DE ENTREVISTAS COM ATORES DAS CIDADES DE SÃO PAULO E MONTEVIDÉU

São Paulo, 4 de março de 2010.

Ilmo Sr.

Dr. Xxxxx Xxxxxxx

MD. Secretário Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de Xxxxxxxx.

A/c.: Xxxxxxxx Xxxxxx

E-mail: xxxxxxxx@prefeitura.xx.xxx.xx

Fone: xx xx xxxx xxxx

Assunto: Solicitação de entrevista.

Prezado Senhor Secretário,

Sou aluno da Universidade de São Paulo, matrícula número USP 6354552, no Mestrado em Ciências na área Integração da América Latina do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP). O tema da minha pesquisa é O impacto da cooperação internacional aos governos locais no desenho e gestão de políticas públicas municipais, e esta sob orientação da Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti Martins.

De modo particular e seguindo as regras do PROLAM a pesquisa deve organizar elementos de comparação entre duas cidades latino-americanas. Vou trabalhar o tema nas cidades de São Paulo e Montevideú.

A metodologia adotada na pesquisa pressupõe a realização de entrevistas com os gestores da política de relação e cooperação internacionais em ambas as cidades no período em que passou a existir formalmente a unidade gestora dessa política. Como forma de adiantar o esclarecimento de dúvidas, envio em anexo as perguntas a serem apresentadas.

Ante ao exposto, solicito de Vossa Senhoria a possibilidade de agendamento de uma entrevista com o objetivo de coletar sua análise sobre o tema em questão.

No aguardo de sua manifestação favorável, antecipo agradecimentos.

Atenciosamente,

Xxxxxx Xxxxxxxxxx

Fones: xx xxxx xxxx e xxxx xxxx

e-mail: xxxxxxxxxxxxxxxx@xxxxx.xxx.xx

Anexo 2 – Roteiro de entrevista estruturada

Questões que orientam a captura das informações:

1. Quantos e quais são os projetos de relação e cooperação internacionais em curso na atualidade na cidade?
2. Quantos e quais são os projetos de relação e cooperação internacionais em curso na atualidade entre as cidades de São Paulo e Montevidéu?
3. Quais políticas públicas em que se concentram com maior ênfase os projetos de relação e cooperação internacionais?
4. Quais as motivações políticas e administrativas que foram (e são) responsáveis pelas iniciativas e manutenção das ações de relação e cooperação internacionais?
5. Quais os tipos de atividades¹⁰² foram responsáveis pelo início das atividades de relações e de cooperação internacionais?
6. Qual o tempo de início das atividades de relações internacionais e de cooperação internacional no município?
7. Qual a infraestrutura disponível para a realização das atividades de relação e cooperação internacionais nas cidades envolvidas, e sob qual denominação da estrutura (secretaria, coordenadoria, departamento, assessoria) as ações são realizadas?
8. Quantos profissionais (e formação) estão envolvidos nas atividades de relação e cooperação internacionais, e qual o orçamento destinado nos últimos anos para o financiamento do funcionamento da estrutura?
9. Quais os benefícios que foram alcançados até o momento com as atividades de relação e cooperação internacionais?
10. Quais as principais dificuldades identificadas no desenvolvimento das atividades de relações e cooperação internacionais?
11. Como o Senhor define “Relação internacional” e “Cooperação internacional”?
12. A cooperação e relação internacionais interferem na concepção, gestão e avaliação das políticas públicas de âmbito local? Se sim, positiva ou negativamente?

¹⁰² Viagens internacionais, intercâmbios técnicos, recebimento de visitas de delegações internacionais, projetos de cooperação técnica e/ou financeira, irmanamentos de cidades, outros.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, N. C. M.; SILVA, D. A. L. Paradiplomacia: novas perspectivas. Anais do VI Congresso do Fomerco. Aracaju: FOMERCO, 2007 (CD-ROM).
- APPELBAUM, Richard P.; ROBINSON, William (org.). Critical globalization studies. Nova Iorque: Routledge, 2005
- ARON, Raymond. Paz e guerra entre as nações. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
- ASCHER, François, Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour, Éditions de l'Aube, 2001
- BACHE, Ian, MITCHELL, James. Globalization and UK Regions: the prospect for constitutional diplomacy, 1999.
- BARROS, Sonia. Las metrópolis al principio del nuevo milenio: una agenda para el debate. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (org.). Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- BARROSO, Inmaculada Caravaca; VILLALÓN, Josefina Cruz. Crecimiento urbano y marginación social en Latinoamérica: actuaciones espontáneas y políticas de intervención. Boletín de la A.G.E., n. 15-6, 1993.
- BATISTA, Sinoel, JAKOBSEN, Kjeld, EVANGELISTA, Ana Carolina P. La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Estudios de investigación, n. 3, 2007. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.
- BAUMAN, Zygmunt. Globalização: As conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- BECK, ULRICH. O que é Globalização? Equívocos do Globalismo, respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BORJA, Jordi. La ciudad mundial. In: Meyer, R. (org.). Memória, encontro, século XXI. São Paulo: Editora Viva o Centro, 1994.
- _____. CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. Novos Estudos, São Paulo: Cebrap, nº 45, jul. 1996.
- BOTTINELLI, Oscar. Radio Expectador, 9/12/09. Disponível em <http://www.espectador.com/1v4_contenido_print.php?id=176994>. Acesso em: 3 maio 2010.
- BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional. São Paulo: Juruá, 2008.
- BRASIL (país). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988, 292 p.
- _____. Lei Federal 11.107, de 5 de abril de 2005. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2009.
- _____. Ministério da Saúde. Programa Saúde da Família. Disponível em <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=149>. Acesso em: 11 maio 2010.
- _____. Secretaria da Agricultura Familiar. Programa Nacional de Agricultura Familiar. Disponível em <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>. Acesso em: 11 maio 2010.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa- Família. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia>. Acesso em: 17 maio 2010.
- BRIGAGÃO, Clóvis (coord.). (2005), Relações Internacionais Federativas no Brasil. Estados e Municípios. Rio de Janeiro, Gramma/Fundação Ford
- CANO, Wilson. Perspectiva da Região Metropolitana de São Paulo no contexto econômico nacional e internacional. In: Governo de São Paulo - São Paulo Metrópole: planejamento e

gestão. São Paulo: GESP, 1990.

_____. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. Revista de Economia Política, vol. 9, janeiro-março, 1989.

CARTA DE CIUDADES EDUCADORAS. Disponível em: <<http://www.bcn.es/edcities/aice/adjuntos/Carta%20Ciudades%20Educadoras%20%202004.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2010.

CASTELLS, Manuel. As cidades como Atores Políticos, in Revista Novos Estudos Cebrap, nº 45, jun.,1996.

_____. A sociedade em rede. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

_____. Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial. Santiago: FCE, 2005.

CENTRO IBERO-AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO URBANO – CIDEU. Disponível em: <www.cideu.org>. Acesso em: 5 maio 2010.

CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFIA – Celade. Divisão de população do Centro Latino-Americano e Caribenho da CEPAL. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/celade/default.asp>>. Acesso em: 23 nov. 2009

CEPAL. América Latina y el Caribe: el envejecimiento de la población (1950-2050). Boletines Demográficos, n. 72, 2003.

_____. Migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe: continuidad, cambio y desafíos de política. Panorama Social de América Latina, 2007.

CERRUTTI, Marcela; BERTONCELLO, Rodolfo. Urbanization and Internal Migration Patterns in Latin America. Centro de Estudios de Población de Argentina. Paper apresentado na Conferência sobre Migração África em Perspectiva Comparada, Johannesburgo, África do Sul, junho de 2003.

CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS – CGLU. Disponível em: <<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=ES&ID=8>>. Acesso: 10 maio 2010.

CHIARELLI, B., CALDERON, Luna F. The excavations of La Isabela, de first european city of the New World. International Journal of Anthropology, v.2, n. 3, set. 1987, pp. 199-210. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/content/q54h67m143856jn2/>>. Acesso em: 8 maio 2010.

CHOMSKY, Noam. Democracia e Mercados na Nova Ordem Mundial. In Pablo Gentili (Ed.), Globalização Excludente. São Paulo: Editora Vozes, 1999.

COMISSÃO EUROPEIA. Decentralized Cooperation, Cooperation and Methods – 1992.

CONFERENCIA SOBRE PARTENARIADO LOCAL UNION EUROPEA – AMÉRICA LATINA. Documento de base – balance e perspectivas da cooperação descentralizada entre coletividades locais da União Europeia e de América Latina no terreno das políticas urbanas. Valparaíso: Municipalidade de Valparaíso. EuropeAid Oficina de Cooperación. Diputacio Barcelona, 2004. 39p.

CONSELHO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVAS LOCAIS – ICLEI. Disponível em: <<http://www.iclei.org/>>. Acesso: 8 maio 2010.

CORONEL, Alvaro. ANUARIO Observatorio de la Cooperación Descentralizada. Año 2005. Observatorio de Cooperación Descentralizada. Barcelona, España. Disponible en <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=405>

CRUZ, M. do Carmo M. T. O consórcio intermunicipal de saúde da microrregião de Penápolis como instrumento de viabilização dos sistemas locais de saúde. Dissertação de mestrado apresentada à EAESP/FGV, São Paulo, 1992. 118p.

_____. Cooperação Intermunicipal: arranjos institucionais como instrumento para o Desenvolvimento Local e a experiência paulista, 2007. Disponível em: www.cepam.sp.gov.br. Acesso em: 16 maio 2010.

_____. Consórcios intermunicipais. In: SPINK, Peter, BAVA, Silvio Caccia e PAULICS Veronika (orgs). Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo: Instituto Pólis e

Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2002.

DONGHI, Tuúlio Halperin. História da América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

_____. La Argentina y la Tormenta del Mundo. Ideas e ideologías entre 1930 y 1945, Siglo XXI, Buenos Aires, 2003.

FARAH, Marta F. Santos; JACOBI, Pedro. Governos locais e cooperação inter e intragovernamental no Brasil, 2000. 23 p. (mimeo).

FEDERAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO ISTMO CENTRO-AMERICANO – FEMICA. Disponível em: <www.femica.org>. Acesso em: 2 maio 2010.

FEDERAÇÃO LATINO-AMERICANA DE CIDADES, MUNICÍPIOS E ASSOCIAÇÕES – FLACMA. Disponível em: <www.flacma.org>. Acesso em: 2 maio 2010.

FELDMAN, Elliot J.; FELDMAN, Lily Gardner. Canada. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. Federalism and international relations: the role of subnational units. Nova York: Oxford University Press, 1990.

FERRER, Aldo. Hechos y ficciones de la globalización. Buenos Aires: FCE, 1997

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. 2ª ed. rev e aum.

FREITAS, Lisandra. A paradiplomacia praticada pelo Estado de Santa Catarina através da secretaria executiva de articulação internacional e o poder de celebrar tratados internacionais. Relatório de Pesquisa (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Santa Catarina, 2007.

FREITAG, Barbara. Cidades e desenvolvimento regional. (Capítulo 6 de Os Projetos latinoamericanos, sua instrumentalização e articulação (1890-1930). UNESCO. Disponível em http://vsites.unb.br/ics/sol/itinerancias/grupo/barbara/unesco_texto.pdf

FRIEDMAN, Thomas L. O Lexus e a Oliveira. Lisboa: Quetzal Editores, 2000.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 15 maio 2010.

_____. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contagem_da_Populacao_2007>. Acesso em: 14 maio 2010.

_____. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_Projecoes_Populacao/Revisao_2008_Projecoes_1980_2050/>. Acesso em: 14 maio 2010.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. Pesquisa Perfil Municipal. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

GAMBINI, Priscila Truviz. Rede Mercocidades: a legitimidade da ação internacional de governos locais brasileiros para o fortalecimento da integração regional no Mercosul. In: Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI. Manaus, 2006. Disponível em: <www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_intern_pub_priscila_truviz_gambini.pdf>. Acesso em: 13 ago 2010.

GIDDENS, Anthony. (1991)As conseqüências da modernidade. São Paulo: Unesp.

GORELIK, Adrián. A produção da cidade latino-americana. Revista Tempo Social, vol. 17, n. 1, 2005.

HARVEY, D. Trabalho, Capital e Conflito de Classes em torno do Ambiente Construído. E&D, n. 6, jun./set. 1982, pp. 6-35.

_____. Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural . 6 ed. São Paulo: Loyola, 1996

_____. From globalization to the new imperialism. In: Por Richard P. Appelbaum, William I. Robinson (org.). Critical globalization studies. Nova Iorque: Routledge, 2005.

HAUSER, Philip. L'urbanization en Amérique Latine. Bélgica: Unesco, 1961.

HOCKING, Brian. Localizing foreign policy: non central governments and multilayered

diplomacy. Londres: Macmillan/St.Martin's Press, 1993.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANNI, Tulo et al (orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. Fundação Editora da UNESP; Bauru. EDUSC, 2004 - pp. 28-29.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM - <<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (URUGUAI). Disponível em: <<http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/demograficos2008.asp>>. Acesso em: 13 maio 2010.

ITAUSSU, Leonel. Argentina e Brasil: Balança e Poder no Cone Sul. São Paulo edição: Anna Blume Editora, p. 43.

JAMESON, Fredric. “Pós-modernidade e sociedade de consumo”. In: Revista Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, nº12, 1985.

KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, T. et al (Orgs.). A Dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Bauru, SP: EDUSC, 2004. pp. 49-75.

_____. The new regionalism in western Europe: territorial restructuring and political change. Cheltenham. UK Aldershot, Edward Elgar, 1998.

Michael Keating, Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. (orgs.) Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC, 2005. pp 49-76

Kempe, Iris ; Van Meurs, Wim. A la frontière russo-estonienne. Le Courrier des Pays de l'Est. Paris. 1999. pp 54-67

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and interdependence. Nova York: Longman, 2001.

KUGELMAS, Eduardo & Marcello Simão Branco (2005). Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: L. E. W.Wanderley e T. Vigevani (orgs.), Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo, Educ/Editora da Unesp/Fapesp, pp. 161-188

LYOTARD, Jean-François. A Condição pós-moderna. 8 ed. Rio de Janeiro: Jose Olympio, 2004. 131p

MARIANO M. P.; BARRETO, M. I. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In VIGEVANI, T. et al (Orgs.). A Dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Bauru, SP: EDUSC, 2004. pp. 21-47.

MARÍN, Juan Carlos; MURMIS, Miguel; NUN, José. La marginalidad en América Latina: informe preliminar. Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella, 1968.

Martínez Buján, R. M., “La reciente inmigración latinoamericana a España”, Serie Población y Desarrollo, n.º40, Santiago de Chile: CEPAL.

MATTOS, Carlos A. de. Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. In. GERAIGES, Amália Inés; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, María Laura. América Latina: cidade, campo e turismo. São Paulo: CLACSO, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemons/03mattos.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2010.

MATTOSO, Jorge Eduardo Levi. JAKOBSEN, Kjeld Aagard. DOWBOR. In PESQUISA Gestão pública e inserção interanacional das cidades. CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA. São Paulo, 15 de dezembro de 2006.

MEARSHEIMER, John. The Tragedy of Great Power Politics. NY: WW Norton, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1990. 33ª ed. atualizada.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento,

limitações constitucionais e divergências. O caso da rede Mercocidades. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2005. v. 100. p. 288 [Tese - <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/teses/teses_fee_04.pdf>

ARGENTINA (país). Ministerio del Interior. Disponível em: <www.mininterior.gov.ar>. Acesso em: 13 ago. 2010.

MORGENTHAU, Hans J. A política entre nações: A luta pela guerra e pela paz. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Editora Universidade de Brasília/Instituto de Relações Internacionais – IPRI. 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. In: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (org). Buenos Aires: Clacso, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista/O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

PAVIANI, Aldo. Expansão metropolitana: a modernização com desemprego. In. GERAIGES, Amália Inés; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, María Laura. América Latina: cidade, campo e turismo. São Paulo: CLACSO, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemons/03mattos.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

PELLEGRINO, Adela. La migración internacional en América Latina. Tendencias y perfiles de los migrantes. Documento de trabalho da CEPAL, 2002.

PENÁPOLIS (Município). Disponível em: <<http://www.penapolis.sp.gov.br/template.php?pagina=prefeitos.htm>>. Acesso em: 14 maio 2010.

PENÁPOLIS. Departamento de Água e Esgoto de Penápolis. Disponível em: <<http://www.daep.com.br/consorcio/quemsomos.php>>. Acesso em: 14 maio 2010.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração. In VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (orgs.) A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC, 2004. pp 283-312

PRIETO, Noe Cornago - O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. Bauru. P. 251-284. 2004. São Paulo, EDUC; Ed. Unesp; Bauru, EDUSC.

PROGRAMA URB-AL – Documento Base – Rede 10 – Luta contra a pobreza urbana –Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/smri/urbal10>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

Quijano, Anibal. Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/floyd.lib.umn.edu/journals/nepantla/v001/1.3quijano.html>

REDE MERCOCIDADES. Disponível em: <www.mercociudades.org>. Acesso em: 2 maio 2010.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Instituto Nacional de Estadística. Disponível em: <<http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/demograficos2008.asp>>. Acesso em 10 maio. 2010.

RODRIGUES, G. M. A. Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro: Network, v. 7, n. 3, p. 6-6, 1998. Disponível em: cenariointernacional.com.br. Acesso em: 22 fev. 2009.

RODRIGUES, G.M.A. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In VIGEVANI, T. et all (Orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Bauru, SP: EDUSC, 2004. pp. 441-462.

RODRÍGUEZ, Norma Montez. ¿Cómo transitan del pasado reciente al futuro la población y las grandes ciudades de América Latina? In. GERAIGES, Amália Inés; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, María Laura. América Latina: cidade, campo e turismo. São Paulo: CLACSO, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemons/07rodrig.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

Romero, María del Huerto (2005). “Aportes para la construcción de un marco de referencia

conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea – América Latina”. In OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UNIÓN EUROPEA AMÉRICA LATINA. Anuario de la Cooperación Descentralizada – 2005.

RYKHTIK, Mikhail. The Russian Constitution and Foreign Policy: Regional Aspects. November 2000. PONARS Policy Memo 160. Nizhny Novgorod State University. Disponível em < http://csis.org/files/media/csis/pubs/pm_0160.pdf >, acessado em 13 ago 2010.

SALA, José Blanes (2002). La participación extra-institucional de las Regiones Europeas en los Instrumentos de Política Regional Comunitária. Mimeo

SANTOS, Milton. La urbanización dependiente en Venezuela. In M. Castells (orgs.), Imperialismo y urbanización en América Latina. Barcelona. Gustavo Gili. 1971. pp 97-110.

SASSEN, Saskia. As cidades na economia mundial. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

_____. El Estado y la nueva geografía del poder. In VIGEVANI, T. et all (Orgs.). A Dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. pp.373-401.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/sao_paulo_cidade_global/index.php?p=1193>. Acesso em: 11 ago. 2010.

_____. Atuação Internacional da Cidade - 2007 – 2008. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/atuacao_internacional_de_sao_paulo_2007_2008_1251402138.pdf>. Acesso em: 13 maio de 2010.

SILVA, Benedicto. Dicionário de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

SILVA, Heloisa Machado. Da substituição de importações a substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. Porto Alegre: UFRGS, 2004. 485p.

SILVA, Leonardo Mello. Dois clássicos em um. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.20, n. 57. São Paulo, 2005.

SIDICARO, Ricardo. Sobre algunas consecuencias políticas de la dictadura militar.1976-1983. En Hugo Quiroga y César Tcach (Compiladores). Argentina 1976- 2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia. UNL - Homo Sapiens Ediciones. Rosario. Santa Fe. Argentina. 2006

SOLDATOS, Panayotis. No explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. Federalism and international relations: the role of subnational units. Nova York: Oxford University Press, 1990.

STURAT, Ana Maria. Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Europeia. In VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EPUC/ Unesp/Cedec/Fapesp, 2004.

TEIXEIRA, E. Participação Cidadã na Sociedade Civil Global, In Lua Nova – Revista de Cultura e Política, n 46, 1999.

UNIÃO DAS CIDADES CAPITAIS IBERO AMERICANAS – UCCI. Disponível em: <www.munimadrid.es/ucc>. Acesso em: 1 maio 2010.

UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/index_pt.htm>. Acesso em: 8 maio 2010.

URUGUAI (país). Constitución de La República. Disponível em <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>>. Acesso em: 8 maio 2010.

_____. Parlamento Nacional. Ley 18.567 – Descentralización Política y Participación Ciudadana. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=>>>. Acesso em 3 maio 2010.

_____. Parlamento Nacional. Ley 18.308 – Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Disponible em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor=>>. Acesso em: 3 maio 2010.

VILLA, Miguel, e MARTÍNEZ PIZARRO, Jorge, “Tendencias y patrones de la migración internacional em América Latina y el Caribe”, em CEPAL: La migración internacional y el desarrollo en las Américas, Nações Unidas, Santiago de Chile, 2001, pp. 21-60

WALTZ, Kenneth. (1979), Theory of International Politics. New York, McGraw-Hill.

WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel. (2001). “Gestão pública democrática no contexto do Mercosul”. In: SIERRA, Gerónimo de (org.). Los rostros del Mercosur - el difícil camino de lo comercial a lo social. Buenos Aires: CLACSO.

WIKIPEDIA. Disponible em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Departamentos_do_Uruguai. Acesso em: 10 maio 2010.

Bibliografia

- AFFONSO, Rui de Brito Álvares. O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do Século XX: um balanço crítico. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para a obtenção do título de Doutor sob orientação do Prof. Dr. Frederico Mathias Mazzucchelli. 281 p. Campinas, novembro de 2003.
- AGENDA ACCRA. Sobre la eficacia da ayuda al desarrollo. Tercero Fórum de Alto Nivel. Accra, Gana. 2 al 4 de septiembre de 2008.
- ALCANTAR, José Aurelio Granados. Las nuevas zonas de atracción de indígenas en México. Investigaciones Geográficas, Boletín 58, 2005.
- BATISTA, Sinoel. Relaciones de Cooperación entre autoridades locales europeas y latinoamericanas, Módulo 3 do Curso on-line, organizado pela Cooperación Descentralizada UR-AL em colaboração com a Universidade Abierta de Cataluña, Espanha.
- BICALHO, Marcos Pimentel. Políticas de mobilidade urbana. AUP 5839, Políticas Urbanas no Brasil e na América Latina, 10 p. N0 USP 1599205, segundo semestre de 2006.
- BOGGIO, V., e SCHREIBER, F (2001). Globalización – Integración: el rol dos Municipios. El caso do Mercosur”. Mimeo.
- CAETANO, Gerardo, RILLA, José. Historia Contemporánea del Uruguay – de La Colonia al Siglo XXI. Montevideo: Fin de Siglo, Centro Latinoamericano de Economía Humana – Claeh, 2005. 631p.
- CARVALHO, Monica. Cidade global: anotações críticas sobre um conceito. São Paulo em Perspectiva, São Paulo: Fundação Seade, vol. 14, nº 4, out./dez. 2000.
- CASTILLO, Manuel Angel. Tendencias y determinantes estructurales de la migración internacional en Centroamérica. Paper apresentado no Seminário Internacional Sobre a População do Istmo Centro-americano no Fim do Milênio, 1999)
- CHAUÍ, Marilena. Brasil: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Perseu Abramo, 7ª reimpr., 2007.
- CHAKIEL, Juan. La dinámica demográfica en América Latina. Chile: Santiago, 2004.
- CHIAPPETO, Crescencio Ruiz Chiapeto. La economía y las modalidades de urbanización en México: 1940-1990. Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. II, n.5, janeiro-junho, 1999.
- CICCOLELLA, Pablo. Distribución global y territorio: modernización y concentración comercial en Argentina en los años noventa. Revista Economía, Sociedad y Territorio, janeiro-junho, vol, 2, n.7, 2000.
- COMISSION EUROPEA. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Autoridades Locales: Agentes del Desarrollo. Bruxelas, 10 de agosto de 2008.
- DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio e RESENDE, P. A. (orgs.). Desafios da globalização. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- FABRIS, Paulo R. Um Debate Acerca da História do Município no Brasil. Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Revista Sinais, ed. n. 3, v. 1, Junho. 2008. pp. 71-95. Disponível em <http://www.indiciarismo.net/revista/CMS/?Edi%E7%F5es:Edi%E7%E3o_n.03%2C_v.1%2C_Jun.2008>. Acesso em: 12 janeiro 2010.
- FERREIRA, Assuério. Migrações internas e subdesenvolvimento: uma discussão. Revista de Economia Política, vol. 6, n.1, janeiro-abril, 1986.
- FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

GÓMEZ, José M. Política e democracia em tempos de globalização. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: LPP – Laboratório de Políticas Públicas, 2000.

GOTTDIENER, Mark. A produção social do espaço urbano. São Paulo: Edusp, 1993. 158p.

HAWKINS, Darren; Explaining Costly International Institutions: Persuasion and Enforceable Human Rights Norms. *International Studies Quarterly*, n. 48, 2004.

IANNI, Octavio. Teorias da globalização. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

_____. Enigmas do pensamento latino-americano. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <www.iea.usp.br/artigos>. Acesso em: 17 de novembro 2008.

JAKOBSEN, K. (2004), Uma Estratégia para Relações Internacionais Municipais. *Política Externa*, vol.13, n.2, set./out./nov. de 2004.

KANT, Immanuel. A paz perpétua e outros opúsculos. Lisboa: Edições 70, s/d.

LATTES, Alfredo E. Población urbana y urbanización en América Latina. In. CARRIÓN, Fernando (ed.). *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*. Quito: Flacso, 2001.

LEFEBVRE, Henri. A revolução urbana. Belo Horizonte: Humanitas, 1999. 176p.

_____. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005. pp. 191-218.

LUNGO, Mario. Ciudad grande, país pequeño: los desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica. In. RIBEIRO, A. C. Torres. *Repensando a experiência urbana de América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: CLACSO, 200. Disponível em bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/lungo.pdf. Acesso em 11 ago. 2010.

MALÉ, Jean Pierre. La Cooperación Descentralizada UE-AL en Perspectiva: una mirada sobre su evolución reciente (2005-2009). Observatorio de Cooperación Descentralizada. Barcelona, septiembre, 2009.

MAR, José Matos. Las migraciones campesinas y el proceso de urbanización en el Perú. Lima: Unesco, 1990.

MARQUES, Eduardo César. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, Rio de Janeiro, n. 43, 1º semestre de 1997, pp.67-102.

MARTÍNEZ, Ignacio; SANTANDER, Guillermo. La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada. Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Observatorio de Cooperación Descentralizada. Barcelona, septiembre, 2009.

MERRICK, Thomas W. A população da América Latina (1930-1990) in BETHELL, Leslie. *História da América Latina a América Latina após 1930*. São Paulo: Edusp, 1997.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. Belo Horizonte:UFMG/Cedeplar, 2006.

MOREIRA, F de A; SENHORAS, E. M.; VITTE, C. de C. S. Geopolítica da paradiplomacia subnacional: um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercocidades. Works. bepress. Disponível em:< <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1121&context=eloi>>.

NOGUEIRA, José Olinto Oliveira. Migrações internas: tentativas de se buscar uma teoria. *Revista Análise e Conjuntura*, v. 6, n.1, janeiro-abril, 1991.

OLIVEIRA, Francisco, RIZECK, Cibele Silva. A era de indeterminação. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007, pp. 15-45.

PINTO, Aníbal. A América Latina entre duas crises. Paper apresentado na Universidade Autônoma do México, 1991.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Região Metropolitana de São Paulo: gestão em debate. Secretaria do Governo Municipal, São Paulo, maio de 2004.

PUC-SP e CEDEC. Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana. Relatório Final do Projeto Temático da FAPESP. São Paulo: PUC-SP e CEDEC, 2003.

RYNNING, Sten; GUZZINI, Stefano. Realism and Foreign Policy Analysis, 2002 (Mimeo).

SALOMÓN, Mónica. La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencias, aproximaciones. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n. 56, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice – O social e o político na pós-modernidade, 10ª ed., São Paulo: Cortez, 2005.

SCHAPIRA, Marie-France Prévôt. Segregación, fragmentación, secesión: hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires. Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. II, n.7, janeiro-junho, 2000.

SARAIVA, José Flávio S. (Org.). Relações internacionais: dois séculos de história, v. I e II, Brasília: IBRI, 2001.

SEITENFUS, Ricardo. Conferência ministrada na Faculdade Integrada do Recife por motivo de inauguração do Instituto Ricardo Seitenfus – IRS em maio de 2006.

SINGER, PAUL. Urbanização e desenvolvimento: o caso de São Paulo. São Paulo: Cebrap/Brasiliense, 1975.

STEIN, Arthur A. The limits of strategic choice: constrained rationality and incomplete explanation (chapter 07). In LAKE, David; POWELL, Robert. Strategic Choice and International Relations. Princeton University Press, 1999.

VALDEZ, Marcos. Migración indígena y no indígena en América Latina. Revista Estudios Avanzados, vol.6, n.9, 2008.

VECCHIA, Rosângela. O que são Políticas Públicas. IN. Políticas públicas no federalismo brasileiro – Módulo I. Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas Brasília: Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira. pp. 15-115. 2007. Disponível em: <<http://www.tvjoaomangabeira.com.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EPUC/ Unesp/Cedec/ Fapesp, 2004.

_____. Problemas para as atividades internacionais das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 62, 2006.

VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. (orgs.) Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC, 2005.

WOOLCOCK, Stephen. State and Non-State Actors, Chapter 3 of The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations, Second Edition, Ashgate, 2007

ZICCARDI, Alicia. Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latino-americanas del siglo XXI. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop, 2008.

