**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

DANILO GARNICA SIMINI

**ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS À LUZ DA
CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE DE 1988: UM ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA
MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO**

FRANCA

2015

DANILO GARNICA SIMINI

**ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS À LUZ DA
CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE DE 1988: UM ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA
MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Regina Claudia Laisner

FRANCA

2015

Simini, Danilo Garnica.

Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição Dirigente de 1988: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo / Danilo Garnica Simini. – Franca : [s.n.], 2015.

147 f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Regina Claudia Laisner

1. Direito constitucional. 2. Diplomacia. 3. Municípios.
I. Título.

CDD – 341.2553

DANILO GARNICA SIMINI

**ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS À LUZ DA
CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE DE 1988: UM ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA
MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Profa. Dra. Regina Claudia Laisner

1º Examinador: _____

Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges – FCHS/UNESP

2º Examinador: _____

Prof. Dr. José Blanes Sala – Universidade Federal do ABC

Franca, ____ de _____ de 2015.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares, especialmente, meus pais **José Roberto** (*in memoriam*) e **Neusa**. Meu pai fez sua passagem logo após o término de minha graduação, mas não me deixou sozinho em momento algum desde então, inclusive durante a realização do mestrado. O seu exemplo foi tão intenso durante nossos vinte e três anos de convivência “física” que sua morte “biológica” não foi suficiente para retirá-lo de minha vida. Minha mãe que sempre foi uma guerreira, com a morte de meu pai, se mostrou uma verdadeira heroína, sempre buscando de todas as formas dar o melhor para seus filhos. Aos dois, devo não apenas minha existência e meu caráter, mas também minha educação. Afinal, como dizia meu pai, “*a melhor herança que um pai pode deixar para o filho são os estudos!*”. Ao meu irmão **Eduardo**, agradeço pelo incentivo e por esse amor “torto” que temos um pelo outro.

À **Carla**, minha namorada, melhor amiga, confidente, serei eternamente grato por todo o companheirismo desde o longínquo ano de 2009 e, principalmente, pela paciência durante o mestrado. Espero poder retribuir todo o amor, carinho e dedicação que sempre teve e continua tendo comigo, até porque, como ela sempre disse durante esses trinta meses, “*só eu sei o que é conviver com o mestrando Danilo Garnica Simini!*”. Se nesse momento encerra-se um ciclo de minha vida, posso afirmar que você é uma das principais responsáveis!

À **Professora Regina Laisner**, agradeço pela oportunidade que me deu durante o processo seletivo de ingresso no mestrado. Esta oportunidade que me abriu tantas “portas” pessoais e profissionais só foi obtida em razão da generosidade da **Professora Regina**, que resolveu “apostar” em um aluno formado por outra faculdade e sem experiência em pesquisa. Agradeço pelas orientações sempre seguras e sinceras. Fica minha admiração pela excepcional professora, competente pesquisadora e brilhante intelectual. Posso dizer que me sinto extremamente honrado por ter sido o seu primeiro orientando no Mestrado em Direito da UNESP de Franca.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP de Franca, agradeço por todo o conhecimento transmitido durante as aulas e, principalmente, fora delas. Agradeço também os **Professores Alexandre Walmott** e **Marcelo Mariano** pelas valiosas dicas e sugestões apresentadas durante o meu exame geral de qualificação realizado em setembro de 2014. Agradeço igualmente os funcionários **Ícaro** e **Mauro** do Setor de Pós-Graduação, bem como **Laura Jardim** da Biblioteca por todo apoio, ajuda e orientações.

Ao **Núcleo de Estudos em Políticas Públicas** (NEPPs) e aos companheiros de pesquisa do grupo de “**Secretarias**”, agradeço pela prazerosa companhia e, acima de tudo,

pelos ensinamentos que vocês me passaram ao longo destes meses. Registro um agradecimento especial aos queridos **Cairo Junqueira, Victor Laisner, Gabriel Norde, Amanda Bertolani, Lucas Saifi, Mayara Teoro, Norberto Filho, Priscila Rosso, Guilherme Guimarães, Josiane Paula, Eduardo Cervi, Vinícius Pulitano, Giovana Scotini, Alice Inácia, Professora Paula Pavarina e Professora Camila de Mario**. Muito obrigado!

Aos meus colegas da turma de 2013 do Mestrado em Direito da UNESP de Franca, **Érika Fernandes, Pedro Borato, Daniel Barauna, Ana Carolina Wolff, Evelyn Marchetti** (*in memoriam*), **Rafael Arouca, Tônia Barouche, Luciana Bergo, Deisi Marques, Larissa Soldate, Mirele Pauly, Guilherme Vieira, João Filipe Franco, Eduardo Braga** (“Beraba”), **Camila Saran, Danilo Alves, Vinícius Cavarzani, Juliana Frei, Luciana Gebrim, Renato Melo e Salém Cury**, deixo aqui meus agradecimentos e homenagens. A convivência durante as aulas, eventos acadêmicos e, o mais importante, durante os almoços e cafés da tarde tornaram esses trinta meses de mestrado muito mais leves e prazerosos. Também agradeço minhas “veteranas” do mestrado **Ana Cristina Gomes e Júlia Lenzi Silva** por toda ajuda ao longo do curso, desde a confecção do projeto de pesquisa, passando pelo exame geral de qualificação, questões burocráticas de um modo geral e, principalmente, pela parceria que extrapola os muros da UNESP de Franca, tal como ocorreu ano passado quando as minhas duas “veteranas” estiveram em Ituverava ministrando palestras a meu convite. Minha gratidão!

Agradeço meus amigos de Ituverava, especialmente, **Flávio Beicker** pela ajuda durante a preparação para o processo seletivo e também pelas importantes dicas durante a elaboração do projeto de pesquisa, **Dito Catarino** por ter me levado até a UNESP quando prestei o processo seletivo pela primeira vez, **Luiz Felipe e Vitor Hugo** pela hospedagem, caronas e jantares sempre “saudáveis” em Franca e **Fabiano Josué, Eudes Lebrão e Sílvio Macedo** pelo incentivo constante, principalmente na fase final do curso. Deixo também meus agradecimentos aos amigos **José Orlando Barreto e Renilton Peres de Melo** pelas inúmeras caronas Ituverava-Franca, sempre regadas com boas conversas.

Finalmente, agradeço à Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo, em particular, os funcionários **Wagner Cabral e Cássia Contart** por terem me disponibilizado os relatórios das gestões, bem como pela receptividade em minha visita ao órgão no mês de janeiro deste ano.

*Trago no sangue e no sonho
Falar castanho, verde olhar
Fui batizado no fogo,
Ouvindo e cantando
Quem bebeu água da fonte
Não vai se perder
Trago no sonho
E no sangue
Motivos pra lutar,
Ladeiras do divino
E becos da fome.
Quem cruzou
Aquela ponte
Não vai se esquecer.*

*O que eu sou, eu sou em par.
Não cheguei sozinho*

*Canções da minha dor,
Canções do meu pesar,
Canções do meu amor,
Canções do meu amar
Quem agora é distante
Para não dizer*

*O que eu sou, eu sou em par
Não cheguei sozinho.”*

“Castanho” - Lenine

SIMINI, Danilo Garnica. **Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição Dirigente de 1988**: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. 2015. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2015.

RESUMO

Paralelamente ao processo de urbanização que se inicia nos anos de 1950 no país e se estende até os dias atuais, ocorre um processo de aumento do reconhecimento dos municípios enquanto entes federados, a partir da atribuição formal de novas competências, o que os torna importantes agentes indutores de políticas públicas, além de conferir-lhes autonomia na área política, administrativa e financeira. E a Constituição Federal de 1988 deve ser considerada documento inovador neste aspecto. Ocorre que a assunção de novas responsabilidades pelos municípios não foi acompanhada de recursos suficientes para que estes atendessem de modo satisfatório às demandas públicas. Assim, este novo panorama fez com que as cidades buscassem novas formas de atender suas demandas, surgindo como alternativa a atuação internacional. No Brasil esta atuação internacional se dá de diversas formas, entre elas, a organização de Secretarias Municipais de Relações Internacionais. Porém, historicamente sempre coube à União o monopólio da atividade internacional, ocasionando, em princípio, obstáculos jurídicos a esta atuação, tradição mantida mesmo na Constituição Federal de 1988. Todavia, a compreensão do texto constitucional não deve ser feita partindo-se do pressuposto de que a Carta de 1988 configura um mero instrumento definidor de competências (Constituição Garantista), mas sim um documento político-jurídico definidor de fins e programas de ação futura no sentido de melhorias das condições sociais e econômicas da população (Constituição Dirigente). Nesse sentido, toda atuação pública deve ter por norte os objetivos da República Federativa do Brasil elencados especialmente no artigo 3º do texto constitucional vigente. A pesquisa proposta visa investigar, a partir de uma leitura da Constituição Dirigente se há, compatibilidade entre a atuação internacional dos municípios brasileiros por meio das Secretarias Municipais de Relações Internacionais e a Constituição interpretada desta forma, especificamente no que se refere aos objetivos do Estado e da sociedade. Tal investigação será feita por meio de estudo de caso, especificamente através da análise dos projetos desenvolvidos entre 2001 e 2008, no âmbito da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo, verificando-se se estes projetos guardam congruência com os objetivos do Estado e da sociedade brasileiros previstos no artigo 3º do texto constitucional, notadamente aqueles referentes à busca pelo desenvolvimento e a erradicação da pobreza. Busca-se a partir deste estudo de caso lançar luz a um debate mais amplo, tanto no que diz respeito a uma forma alternativa de interpretação da Constituição, como do papel da atuação internacional dos municípios neste formato.

Palavras-chave: Constituição dirigente. atuação internacional de municípios. Secretarias Municipais de Relações Internacionais. Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo.

SIMINI, Danilo Garnica. **Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição Dirigente de 1988**: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. 2015. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2015.

ABSTRACT

In parallel to the urbanization process that begins in the 1950s in the country and extends to the present day, there is a process of increasing recognition of municipalities as federal entities, from the formal assignment of new skills, which makes them important agents public policy inductors, and give them autonomy in the political, administrative and financial. And the Federal Constitution of 1988 should be considered innovative document in this regard. It turns out that the assumption of new responsibilities by the municipalities was not accompanied by sufficient resources so that they satisfactorily heeding the public demands. Thus, this new panorama caused the cities to seek new ways to meet their demands, emerging as alternative to international operations. In Brazil this international action takes place in several ways, including the organization of Municipal Departments of International Relations. But historically it fell to the Union the monopoly of international activity, resulting in principle legal obstacles to this action, tradition maintained even in the Constitution of 1988. However, understanding the Constitution should not be made starting from the assumption that the 1988 Constitution sets up a mere instrument defining skills (Constitution warranty), but rather a political-legal document defining the purpose and future action programs in order to improve social and economic conditions of the population (Constitution Manager). In this sense, all public action should be to the north the objectives of the Federative Republic of Brazil listed specifically in Article 3 of the current Constitution. The proposed research aims to investigate, from a ruling establishment reading if there is compatibility between the international operations of Brazilian municipalities through the Municipal Departments of International Relations and the Constitution interpreted in this way, specifically as it relates to state objectives and of society. Such an investigation will be made by means of case study, specifically by analyzing the projects developed between 2001 and 2008 under the Municipal Secretariat of International Relations and Federative São Paulo, verifying if these projects keep coherence with the state goals Brazil set out in Article 3 of the Constitution, especially those relating to the pursuit of development and poverty eradication. Search up from this case study shed light to a wider debate, both with respect to an alternative form of interpretation of the Constitution as the role of the international role of the municipalities in this format.

Keywords: Constitution Manager. international operations of municipalities. Municipal Departments of International Relations. Municipal Secretariat of International Relations and Federative of.

LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABM	Associação Brasileira de Municípios
AICE	Associação Internacional de Cidades Educadoras
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Comissão Europeia
CELAC	Comunidades dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CEU	Centro Educacional Unificado
CF	Constituição Federal
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CNM	Confederação Nacional de Municípios
COHAB	Companhia de Habitação de São Paulo
CONVIAS	Departamento de Controle de Vias Públicas
DEM	Partido Democratas
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FECIBESP	Federação das Entidades Culturais Ítalo-Brasileiras
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
IRI	Instituto de Relações Internacionais
JICA	Agência do Japão para Cooperação Internacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
METROPOLIS	Associação Mundial de Grandes Metrôpoles
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEI	Organização dos Estados Iberoamericanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Panamericana de Saúde
PDS	Partido Democrata Social

PDT	Partido Democrata Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PROCENTRO	Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo
PP	Partido Popular
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SEHAB	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo
SMRI	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
SMRIF	Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas
SSO	Secretaria de Serviços e Obras de São Paulo
UCCI	União de Cidades Capitais Iberoamericanas
UN-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
UNASUL	União de Nações Sul Americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CONSTITUIÇÃO.....	18
1.1 A tipologia constitucional e o debate acerca da Constituição Dirigente.....	18
1.2 A redemocratização brasileira e a realização da Assembleia Constituinte.....	23
1.3 A Constituição Federal de 1988 e seu caráter dirigente	27
1.4 O artigo 3º da Constituição Federal de 1988 e os objetivos para o Estado e sociedade brasileiros	31
1.4.1 “Garantir o desenvolvimento nacional”	35
1.4.2 “Erradicar a pobreza”	46
CAPÍTULO 2 O STATUS DO MUNICÍPIO BRASILEIRO NA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE.....	51
2.1 Município como parte integrante do federalismo brasileiro	51
2.2 Autonomia dos municípios brasileiros.....	56
2.3 Das competências atribuídas aos municípios e o critério do interesse local	62
2.4 Contradições do federalismo e os desafios do poder local	67
CAPÍTULO 3 A PARADIPLOMACIA COMO NOVA FORMA DE MANIFESTAÇÃO DOS ENTES POLÍTICOS NA ESFERA INTERNACIONAL.....	73
3.1 Conceito de paradiplomacia, classificações, interesses e determinantes	73
3.2 Considerações acerca da paradiplomacia brasileira.....	78
3.3 As Secretarias Municipais de Relações Internacionais como forma de manifestação internacional dos municípios brasileiros.....	86
3.3.1 <i>A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo: cronologia, estrutura e formas de atuação.....</i>	<i>98</i>
CAPÍTULO 4 A ATUAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO	108
4.1 Aspectos gerais da atuação e dos projetos desenvolvidos entre 2001 e 2008	108
4.2 O Programa URB-AL – “Rede 10 – Luta contra a Pobreza Urbana”	120
4.3 A atuação da Secretaria à luz do artigo 3º da Constituição Federal de 1988	130

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 137

REFERÊNCIAS 140

INTRODUÇÃO

O processo de industrialização no país fez com que os brasileiros deixassem o campo com destino às cidades, na busca de novas oportunidades que até então o meio rural não lhes proporcionava, atribuindo novo sentido às cidades. Ocorre que a intensidade do processo de urbanização no Brasil trouxe consequências imediatas na vida daqueles que passaram a residir nas cidades, nem sempre positivas e que trouxeram novos desafios à gestão pública, agora também vinculada à lógica local, uma vez que o ordenamento jurídico nacional acabou por atribuir-lhes novas responsabilidades, tendo esses entes políticos acumulado funções que antes eram inerentes apenas à União e aos estados. A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios brasileiros “[...] um status que até então não possuíam, sendo o Brasil o primeiro país a considerar os municípios como integrantes de sua Federação.” (BLANES SALA; CARVALHO, 2013, p. 238). Conseqüentemente, a Constituição Federal de 1988 assegurou-lhes autonomia na área política, administrativa e financeira. Neste contexto, o município emerge como um importante agente indutor de políticas públicas, assumindo tarefas em diversas áreas relevantes, tais como educação e saúde. Entretanto, deve-se considerar que esta atribuição de novas responsabilidades não foi acompanhada da existência de recursos suficientes para que as demandas públicas da população fossem atendidas de modo satisfatório, o que levou a certa sobrecarga em relação aos municípios brasileiros, decorrente desta delegação de responsabilidades.

Marcelo Passini Mariano e Maria Inês Barreto (2004, p. 22) explicam:

Na medida em que os Estados nacionais vêm perdendo capacidade de atuar como agentes promotores do desenvolvimento nacional e regional, ocorre um processo de transferência dessa responsabilidade para os níveis estaduais (ou provinciais) e locais de governo, que se veem constringidos a enfrentar o desafio de sua própria sobrevivência nos planos econômico, político e social.

Este contexto de assunção de novas responsabilidades e de autonomia político-jurídica acabou estimulando os municípios brasileiros a atuar internacionalmente como forma de buscar soluções para as dificuldades enfrentadas. Os municípios, ainda que atualmente em pequeno número, viram na arena internacional um campo fértil para o enfrentamento desta nova realidade, vislumbrando na cooperação internacional uma alternativa viável para a formulação e implementação de políticas públicas nas mais diversas áreas, tais como meio ambiente, saúde, educação, urbanismo, habitação, etc.

Nesta dissertação toma-se de empréstimo um conceito do campo teórico das Relações Internacionais, que se refere à atuação internacional das entidades subnacionais e

que é tradicionalmente conceituada como “paradiplomacia”. O termo foi cunhado por Panayotis Soldatos (SOLDATOS, 1990), que apesar de algumas críticas e variações (MATSUMOTO, 2011), vem sendo a nomenclatura utilizada de modo geral. Portanto, pode-se dizer que a atuação internacional de municípios, objeto desta pesquisa, constitui uma espécie de paradiplomacia.

No Brasil, a atuação dos municípios na esfera internacional é realizada de várias formas, dentre as quais destacam-se as redes de cidades, já mais comumente abordadas pelos estudos de paradiplomacia. Outro formato menos estudado de atuação internacional das entidades subnacionais são as chamadas Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs), por meio das quais os municípios buscam parcerias no exterior, através de acordos e convênios com outras cidades e/ou organismos governamentais estrangeiros.

Apesar de experiências exitosas, são muitos os obstáculos que cercam a atividade internacional de municípios, destacando-se os que se referem à questão jurídica. Neste sentido, pode-se dizer que os problemas jurídicos relativos à atuação internacional de municípios surgem através da leitura dos textos constitucionais brasileiros promulgados, já que estes sempre atribuíram ao governo central o monopólio da ação internacional. Esta atribuição se verifica em razão da existência no Brasil de “[...] uma tradição federalista centralizadora, historicamente explicável, que remonta ao caráter unitário do período imperial, de 1822 a 1889.” (VIGEVANI, 2006, p. 133).

Mesmo com o advento da República, não houve alteração neste cenário. Pode-se citar a Constituição Republicana de 1891 (BRASIL, 1891) que conferia ao presidente poderes para manter relações com Estados estrangeiros e firmar negociações internacionais, além de celebrar ajustes, tratados e convenções, desde que referendados pelo Congresso Nacional. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), por sua vez, manteve esta tradição ao enumerar como uma das competências exclusivas da União “[...] manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais.” (artigo 21, inciso I).

Como se vê, a interpretação literal do texto constitucional evidencia que este atribui exclusivamente à União competência para atuar em matéria internacional, afirmando alguns autores não haver reconhecimento legal para a atuação internacional dos municípios brasileiros (RODRIGUES, 2004, p. 451), e tendo outros observado que “[...] trata-se de um campo onde há formas difusas de atuação e os limites legais não são precisos.” (VIGEVANI, 2006, p. 131).

Entretanto, a análise constitucional da atuação internacional dos municípios brasileiros não pode ser feita apenas por meio de mera interpretação literal ou gramatical do

texto normativo, conforme vem ocorrendo até o presente momento. O estudo deve ser feito mediante a superação do entendimento da Constituição enquanto documento definidor de competências e regulador de procedimentos. Ou seja, da chamada Constituição garantia, pode-se evoluir para a compreensão da Constituição enquanto documento que define fins e objetivos para o Estado e a sociedade.

Esta compreensão remete a um debate no campo do Direito que prevê a possibilidade de refletir sobre a Constituição por meio de outra perspectiva, qual seja, a da Constituição Dirigente. A superação deste entendimento se mostra fundamental, pois entender a Constituição como simples definidora de competências e procedimentos (Constituição Garantia) levará à conclusão de que esta não possui qualquer conteúdo social ou econômico, servindo apenas para a manutenção do “status quo”.

Logo, a falsa premissa de que a Constituição Federal de 1988 se resume apenas a definir competências e regular procedimentos, levará a constatação equivocada de que a atuação internacional dos municípios brasileiros não encontra respaldo jurídico, posto competir exclusivamente à União manter relação com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (artigo 21, inciso I, da Constituição Federal).

No caso brasileiro, os objetivos do Estado encontram-se elencados especialmente no artigo 3º da Constituição Federal de 1988. Logo, toda atuação pública realizada pelos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e municípios) deve guardar relação com os objetivos da República Federativa do Brasil indicados no citado dispositivo legal. Em outras palavras, deve haver sincronia entre a atuação da administração pública, em suas mais variadas formas, e os objetivos traçados pelo constituinte ao Estado e sociedade brasileiros.

Sendo assim, o debate acerca da compatibilidade entre a Constituição Federal de 1988 e a atuação internacional dos municípios brasileiros pode ser feito a partir do artigo 3º do texto constitucional. Mais especificamente, deve-se verificar, na prática cotidiana desta atuação, a partir dos projetos desenvolvidos, se estes guardam relação com os objetivos traçados ao Estado e sociedade brasileiros a partir do que se prevê na Constituição tomada como dirigente. Por uma escolha metodológica não serão discutidos todos os objetivos previstos no artigo 3º, mas apenas aqueles referentes ao desenvolvimento e à erradicação da pobreza.

A escolha por esse recorte se dá pelo fato de haver na literatura em Ciências Humanas e Sociais uma quantidade maior de trabalhos que tratam destes dois termos, apesar do debate ainda ser, de certa forma, incipiente no campo do Direito. No que diz respeito ao recorte realizado no artigo 3º, inciso III, excluindo-se a questão das desigualdades regionais

da análise, esta opção foi feita pela dificuldade em se mensurar os impactos de políticas públicas municipais em termos de redução das desigualdades regionais, já que estas, como o próprio nome demonstra, atingem duas ou mais cidades, o que dificulta a investigação proposta.

Ademais, também se justifica o recorte por entendermos que estes dois objetivos (garantir o desenvolvimento e erradicar a pobreza) se mostram de extrema importância em razão da grave realidade socioeconômica do país, cuja Constituição de 1988, alinhada ao dirigismo constitucional, pretende transformar por meio de uma atuação diligente e constante do Estado e da sociedade. Em linhas gerais, são estes os motivos que justificam o recorte feito, não obstante a dificuldade em conceituar termos tão relevantes e significativos ao debate.

De qualquer forma, o importante a se ressaltar neste momento é que analisar a constitucionalidade de políticas públicas, inclusive aquelas desenvolvidas por meio da atuação internacional de municípios, exige uma leitura material ou substancial dessa atuação. Por isso, será realizado um estudo de caso, investigando-se a atuação internacional do município de São Paulo através de sua Secretaria de Relações Internacionais entre os anos de 2001 e 2008. O estudo de caso permitirá um debate mais pautado em evidências empíricas, já que a atuação internacional de municípios no Brasil se manifesta de diversas formas, tornando impossível a análise da compatibilidade destas múltiplas atuações com os objetivos do artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

A dissertação está dividida em quatro capítulos. O primeiro apresentará o referencial teórico da Constituição Dirigente, sua aplicabilidade ao caso brasileiro, a importância do artigo 3º da Constituição Federal de 1988 enquanto norma que estipula objetivos para o Estado e sociedade e, por fim, serão apresentadas as principais concepções acerca de desenvolvimento e pobreza, indicando ao final quais serão utilizadas ao longo da dissertação. O segundo irá apresentar como está estruturado o município brasileiro na ordem constitucional vigente, indicando sua posição enquanto ente federativo, sua autonomia, competências constitucionais e sua importância em um cenário tão contraditório quanto o brasileiro. O terceiro capítulo tratará da atuação internacional de municípios, especificamente acerca de sua relação com a paradiplomacia enquanto manifestação internacional dos entes subnacionais, também apresentará algumas considerações gerais sobre a paradiplomacia no Brasil e sua institucionalização nos municípios através das Secretarias de Relações Internacionais, para ao final apresentar a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo (SMRIF-SP), órgão escolhido para o estudo de caso. Por fim, o

quarto capítulo apresentará os aspectos gerais da atuação da SMRIF-SP entre os anos de 2001 e 2008, bem como o projeto desenvolvido no âmbito do Programa URB-AL, denominado “Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana”, além de discutir em que medida essa atuação guarda compatibilidade com os objetivos constitucionais do artigo 3º da Lei Fundamental, especialmente a erradicação da pobreza e a busca pelo desenvolvimento.

A dissertação pretende contribuir, para além do campo do Direito, na perspectiva de uma leitura alternativa da Constituição, com a área de Relações Internacionais que ao realizar os estudos das possibilidades da atuação internacional de municípios, no que diz respeito à sua validade constitucional, em geral, somente toma em conta a Constituição de 1988 do ponto de vista procedimental ou formal. Assim, este trabalho traz uma nova leitura das normas constitucionais no intuito de elaboração de um viés de intersecção entre o Direito e as Relações Internacionais, complementando saberes através da adição de uma nova maneira de se interpretar as normas constitucionais relacionadas ao objeto da pesquisa.

De outra parte, o estudo também se mostra relevante no campo teórico do Direito, pois a quase totalidade dos estudos acerca da atuação internacional de municípios utilizam como referencial teórico o Direito Internacional Público, especialmente no que diz respeito à capacidade de celebrar tratados internacionais¹. Logo, são poucos os estudos jurídico-constitucionais² desta atuação, sendo que não há análises conhecidas que investiguem se a atuação internacional dos entes locais brasileiros encontra espaço na Constituição Dirigente de 1988. O presente estudo surge, portanto, como uma interpretação jurídica alternativa deste importante fenômeno.

Desta forma, a presente dissertação se mostra importante como forma de suprir as lacunas existentes nos trabalhos científicos já realizados, incrementando as análises disponíveis e fornecendo uma nova forma de se estudar a atuação internacional de municípios no Brasil, contribuindo, tanto para o campo teórico das Relações Internacionais, quanto para o campo do Direito.

A pesquisa também se mostra de grande importância quanto aos aspectos práticos da atuação em estudo. O debate constitucional acerca da possibilidade da atuação internacional de municípios no Brasil se mostra essencial, sob pena desta atuação, particularmente por meio das Secretarias Municipais de Relações Internacionais, tornar-se inválida juridicamente. Em outras palavras, a insegurança jurídica existente quando se discute

¹ Conferir os seguintes trabalhos: CASTELO BRANCO (2007); FONSECA (2013); BLANES SALA e SANTOS (2009).

² A título de exemplo de estudo com viés constitucional conferir: PRAZERES (2004).

a atuação internacional de municípios no Brasil revela a importância da pesquisa a ponto de justificá-la cientificamente e socialmente.

Finalmente, além da insegurança jurídica acima citada, também no que se refere à importância da pesquisa, deve-se lembrar que a atuação internacional de municípios, por ser considerada um fenômeno “[...] desejável, uma vez que traz, em tese, benefícios à comunidade locais e regionais” (ABREU, 2013, p. 70), guarda estreita relação com a implementação de políticas públicas por meio de acordos e compromissos firmados em prol da população. Portanto, a investigação constitucional proposta se mostra essencial também em termos de ganhos sociais.

CAPÍTULO 1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CONSTITUIÇÃO

1.1 A tipologia constitucional e o debate acerca da Constituição Dirigente

De acordo com Gilberto Bercovici (2004), o constitucionalismo do século XX, notadamente o período que se inicia após a Segunda Grande Guerra, foi palco de um intenso debate, tendo de um lado aqueles que consideravam o texto constitucional um simples instrumento de governo, definidor de competências e regulador de procedimentos e, de outro, aqueles que consideravam a Constituição um documento que estabelece programas e define objetivos para o Estado e para a sociedade. O primeiro pensamento consubstancia a ideia de Constituição Garantia, já o segundo entendimento guarda relação com a denominada Constituição Dirigente.

No primeiro caso, a lei fundamental deve ser entendida apenas como uma norma jurídica superior, abstraindo-se dos problemas de legitimação e domínio da sociedade. A Constituição como instrumento formal de garantia não possui qualquer conteúdo social ou econômico, sob a justificativa de perda de juridicidade do texto. As leis constitucionais só servem, então, para garantir o *status quo*. A Constituição estabelece competências, preocupando-se com o procedimento, não com o conteúdo das decisões, com o objetivo de criar uma ordem estável. Subjacente a essa tese da Constituição como mero “instrumento de governo” está o liberalismo e sua concepção de separação absoluta entre o Estado e a sociedade, com a defesa do Estado mínimo, competente apenas para organizar o procedimento de tomada de decisões políticas. (BERCOVICI, 1999, p. 37).

Assim, paralelamente à ideia de Constituição Garantia, tem-se a denominada Constituição Dirigente, considerada aquela que “[...] veicula programas, isto é, estabelece planos ou tarefas a serem cumpridos. Trata-se de uma Constituição que define prioridades.” (OLIVEIRA, F. C. S., 2010, p. 14). Em outras palavras, Constituição Dirigente é aquela que traça fins e objetivos para o Estado e sociedade, apresentando um programa para o futuro, indicando um programa de ação para alteração da sociedade, explicitando a ideia de mudança da realidade por meio do direito (BERCOVICI, 2004).

Conceitua-se Constituição Dirigente como a que enuncia programas (valores, metas), os quais, como normas que são, vinculam a atuação do Estado, dos Governos, através de pautas formais e materiais, sujeitando negativa e positivamente a conduta de cada um dos três Poderes, direcionando, conforme um balanço entre abertura e fechamento, a vontade e o proceder do Poder Público, bem como conformam, ainda quando em outra medida, grau e qualidade, os cidadãos, a sociedade, isto é, a deliberação e o agir comunitários. (OLIVEIRA, F. C. S., 2010, p. 14).

Outra peculiaridade importante do dirigismo constitucional diz respeito aos destinatários de seus comandos. O Estado não constitui o único agente responsável pela consecução dos fins e objetivos previstos no texto constitucional. A sociedade também ganha papel de destaque neste contexto, fazendo com que o dirigismo constitucional reconheça a sua importância no que diz respeito à realização das metas e prioridades previstas. Em outras palavras, a “Constituição deixa de ser apenas do Estado, para ser também da sociedade.” (BERCOVICI, 1999, p. 38).

Por outro lado, deve-se ressaltar ser amplo o âmbito da Constituição Dirigente, não se restringindo ao campo econômico. De qualquer forma, em relação ao aspecto econômico, dirigismo constitucional pode traduzir duas ideias. Primeiramente, a atuação do Estado em termos de orientação da atividade econômica por meio de intervenção direta ou indireta. Na segunda concepção, “[...] dirigismo traduz o controle estatal próprio das economias planificadas ou socialistas e comunistas, onde há a apropriação coletiva de meios de produção.” (OLIVEIRA, F. C. S., 2010, p. 17).

De acordo com Gilberto Bercovici (2005), o primeiro autor a trabalhar com a nomenclatura Constituição Dirigente foi Peter Lerche (1999). Em sua concepção toda Constituição possui quatro partes: as linhas de direção constitucional, regras determinadoras de fins, os direitos, garantias e repartição de competências estatais e as normas de princípios. Contudo, as constituições contemporâneas se diferenciam por possuir diretrizes constitucionais que configuram imposições permanentes para o legislador. De acordo com Lerche, estas diretrizes configuram o que ele chama de Constituição Dirigente (*dirigierende Vefassung*).

Posteriormente, o português José Joaquim Gomes Canotilho (2001) retoma os debates a respeito do tema ao publicar em 1982 sua obra referência nos estudos da Constituição Dirigente, intitulada “Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas”, obra correspondente a sua tese de doutorado junto à Faculdade de Direito de Coimbra. A presente tese foi defendida apenas quatro anos após a promulgação da Constituição portuguesa de 1976, documento confeccionado no conturbado período histórico da Revolução dos Cravos.

Trata-se de uma obra que discute a relação entre Constituição e legislação, especialmente a função que o texto constitucional deve ter em relação ao Estado e à sociedade. Em outras palavras, discutir o caráter dirigente de determinada Constituição “[...] implica, de modo necessário, uma indagação alargada, tanto no plano teórico-constitucional,

como no plano teórico-político, sobre a função e estrutura de uma constituição.” (GRAU, 2005, p. 14).

Deve uma constituição conceber-se como ‘estatuto organizatório’, como simples ‘instrumento de governo’, definidor de competências e regulador de processos, ou, pelo contrário, deve aspirar a transformar-se num plano normativo-material global que determina tarefas, estabelece programas e define fins? Uma constituição é uma lei do Estado e só do Estado ou é um ‘estatuto jurídico do político’, um ‘plano global normativo’ do Estado e da sociedade? (CANOTILHO, 2001, p. 11).

O professor português ao formular tal indagação acaba por afirmar que a Constituição Dirigente deve ser entendida “[...] como o bloco de normas constitucionais em que se definem fins e tarefas do Estado, se estabelecem directivas e estatuem imposições. A constituição dirigente aproxima-se, pois, da noção de constituição programática.” (CANOTILHO, 2001, p. 224). Neste contexto, pode-se dizer também que “[...] para a Teoria da Constituição Dirigente, a Constituição não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro.” (BERCOVICI, 2004, p. 12).

Para que estes fins e tarefas do Estado sejam alcançados, exige-se que o Estado não seja um Estado mínimo, “[...] garantidor de uma ordem assente nos direitos individuais e no título de propriedade, mas um Estado social, criador de bens coletivos e fornecedor de prestações.” (CANOTILHO, 2001, p. 391). Como se vê, a proposta de Canotilho é mais ampla daquela apresentada por Peter Lerche.

A diferença da concepção de Constituição Dirigente de Peter Lerche para a consagrada com a obra de Canotilho torna-se evidente. Lerche está preocupado em definir quais normas vinculam o legislador e chega à conclusão de que as diretrizes permanentes (a Constituição Dirigente propriamente dita) possibilitariam a discricionariedade material do legislador. Já o conceito de Canotilho é muito mais amplo, pois não apenas uma parte da Constituição é chamada de dirigente, mas toda ela. O ponto em comum de ambos, no entanto, é a desconfiança do legislador: ambos desejam encontrar um meio de veicular, positiva ou negativamente, o legislador à Constituição. A proposta de Canotilho é bem mais ampla e profunda que a de Peter Lerche: seu objetivo é a reconstrução da Teoria da Constituição por meio de uma teoria material da Constituição, concebida também como teoria social. (BERCOVICI, 2005, p. 34).

Observação importante deve ser feita em relação ao significado do termo “lei” na teoria da Constituição Dirigente de Canotilho. De acordo com o autor, o alcance desta expressão deve ser verificado na Constituição que se está por analisar, sendo que “lei” e, conseqüentemente “legislador”, não necessariamente traduzem única e exclusivamente a ideia de Poder Legislativo e sua atividade, mas compreende a administração pública de um modo geral. Por isso, ao intérprete incumbe verificar quem possui a responsabilidade pela concretização das imposições constitucionais.

a) Quando se fala de *imposições legiferantes*, no contexto da Lei Constitucional de 1976, isso não significa que a tarefa de execução dessas imposições pertença só à lei (teorético-juridicamente definida) ou ao legislador (no sentido de reserva do parlamento). A polissemia do conceito de lei impõe uma análise concreta dos preceitos constitucionais (ex: os referentes à concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais, às tarefas e fins do Estado, à organização econômica) para se apurar quem tem a responsabilidade da *atualização* da lei fundamental. (Assembleia da República, Governo, Conselho da Revolução, Assembleias ou Governos Regionais); b) Do conjunto normativo-constitucional se deduz que a concretização das *imposições constitucionais* não é só uma tarefa de legislação, mas também uma *tarefa constitucional de direcção política*. Em face da constituição se apurará o conceito normativo de *direcção política* e o alcance da vinculação constitucional da política. Não se restringindo a uma função de governo (no sentido tradicional) nem a função de parlamento (ou, mais restritamente a questão da legislação parlamentar), a tarefa de direcção política recorta-se como tarefa global de planificação, fixação e execução dos fins constitucionalmente normativizados. A execução-actualização dos preceitos constitucionais dirigentes é mais do que *acto de legislação*; é um *processo complexo de regulação* que através de leis e regulamentos, de actos de planeamento, de linhas políticas e instruções, e na forma de iniciativa, programação, coordenação e integração, exige a participação activa de vários órgãos constitucionais. Radica já nesta ideia a necessidade de substituir a expressão *imposições legiferantes* pela fórmula *imposições constitucionais* e de perspectivar o problema da concretização destas imposições como um problema de *direcção política*; c) A estar certa a perspectiva que se acaba de assinalar, o problema da constituição dirigente reconduz-se, em parte, à procura da *medida* de vinculação jurídica para actos de conformação política. O parâmetro vinculativo encontra-se, logo, em sede de *competência* constitucionalmente fixada, pois não obstante a tarefa constitucional de direcção política ser susceptível de englobar vários órgãos, poderá acontecer que o privilégio de concretização da constituição esteja reservado a um deles (ex: a concretização do regime dos direitos, liberdades e garantias deve ser uma *competência* do legislador parlamentar; as leis com *componentes sociais*, concretizadoras de direitos sociais, podem ser de iniciativa do parlamento ou governo). (CANOTILHO, 2001, p. 177-179, grifo do autor).

No que diz respeito às normas constitucionais programáticas, deve-se ressaltar que para a teoria do dirigismo constitucional estas não devem ser entendidas como meras promessas existentes no texto constitucional. O dirigismo constitucional “[...] pressupõe a superação definitiva da doutrina das normas constitucionais programáticas, concebidas como proclamações políticas, juridicamente desprovidas de qualquer vinculatividade.” (CANOTILHO, 2001, p. 480).

Escusa lembrar que tais objetivos são juridicamente vinculantes para todos os órgãos do Estado e também para todos os detentores de poder econômico ou social, fora do Estado. A juridicidade das normas que simplesmente declaram tais fins (as *Zielnormen* dos alemães), ou que impõem a realização de determinado programa de atividades – as normas propriamente programáticas –, já não pode ser posta em dúvida, nesta altura da evolução jurídica. (COMPARATO, 1998, p. 45).

Deve-se destacar também que a teoria da Constituição Dirigente não pretende reduzir o papel da política. A Constituição Dirigente apresenta linhas de atuação para a política sem a pretensão de substituí-la. De acordo com Canotilho (2001), a Constituição não substitui a atividade política, mas fornece seu fundamento legal. O texto constitucional, na

concepção do dirigismo, estabelece premissas que devem ser observadas durante a atuação política. Portanto, “[...] a teoria da Constituição dirigente prega a vinculação material do programa de governo ao programa constitucional, motivo pelo qual o primeiro não pode ser contrário ou indiferente ao segundo.” (OLIVEIRA, F. C. S., 2010, p. 239).

A intenção do bloco constitucional dirigente, plasmada nas linhas de direcção política, nos princípios determinadores de fins, nas normas determinadoras de tarefas estaduais e em imposições constitucionais não é, como por vezes se pretende, estabelecer um caminho-de-ferro espiritual para a política e reduzir a direcção política a execução dos preceitos constitucionais. Pelo contrário: o sentido dinâmico-programático destas posições postula mesmo a existência de actos de direcção política e de governo como actos directivos, planificadores, conformadores, programáticos e criadores. A dinâmica constitucional exige dinâmica política; o programa constitucional aponta para programa de governo e para actos de direcção político-programática. Sendo assim, a vinculação jurídico-material do programa constitucional não visa eliminar o *Ermessen*, a liberdade de conformação dos órgãos constitucionais titulares de competência de direcção política; procura, antes de tudo, estabelecer um fundamento constitucional para a política. Esta deve mover-se no âmbito do programa normativo-constitucional. Em síntese: *o bloco constitucional dirigente não substitui a política; o que se torna é premissa material da política* (CANOTILHO, 2001, p. 463, grifo do autor).

Posteriormente, no ano de 2001, José Joaquim Gomes Canotilho, ao prefaciar a segunda edição de sua obra “Constituição Dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas” acaba por tecer novas reflexões acerca do dirigismo constitucional, notadamente sua função no atual contexto dos Estados constitucionais. De acordo com o autor, “[...] a Constituição dirigente está morta se o dirigismo constitucional for entendido como normativismo constitucional revolucionário capaz de, só por si, operar transformações emancipatórias.” (CANOTILHO, 2001, p. 29).

A afirmação acima causou grande agitação, chegando-se a afirmar que Canotilho havia abandonado a sua tese acerca da Constituição Dirigente. Todavia, uma importante observação deve ser feita. O trecho transcrito acima e que causou tanta polémica apenas traduz a ideia de que não se deve considerar a Lei Fundamental autossuficiente, a ponto dela própria, operar as mudanças previstas em seu texto.

O que Canotilho rebate é o dirigismo constitucional fechado sobre o seu próprio projeto erigido como única via, totalizador por reger áreas que deveriam encontrar disciplina fora da Constituição, autoritário por não permitir outras opções ou alternativas, perene por se arvorar em plano contínuo ou imutável tanto para a geração presente quanto para as futuras, unidimensional por se filiar a uma específica ideologia e obrigar a sua aceitação e implementação, revolucionário como a apostar que a simples positivação legal é bastante para resolver os problemas e concretizar as graves transformações sociais que proclama. Sem embargo, permanece a Constituição Dirigente enquanto pauta material para as políticas públicas, enquanto legitimidade substancial da ordem constitucional, enquanto direcção axiológica, enquanto vínculo programático para o Estado e para a sociedade. (OLIVEIRA, F. S. C., 2010, p. 252).

Canotilho não abandonou sua tese acerca da Constituição Dirigente, mas apenas revisou algumas de suas ideias. Não se trata de um rompimento com suas ideias originais, tanto é verdade que neste mesmo prefácio continua a afirmar que os textos constitucionais “[...] devem estabelecer as premissas materiais fundantes das políticas públicas num Estado e numa sociedade que se pretendem continuar a chamar de direito, democráticos e sociais.” (CANOTILHO, 2001, p. 30).

O autor português apenas refuta a tese que uma Constituição seria a salvação de todos os males, ou seja, apenas afirma que o simples fato do texto constitucional prever uma série de fins e objetivos para o Estado e para a sociedade não ocasiona, automaticamente, mudanças na realidade social. Portanto, o texto constitucional continua a veicular pautas materiais, não se restringindo a regulamentar formas e procedimentos, tal como o autor entende desde a primeira edição de sua fundamental obra.

De qualquer forma, Canotilho nos chama a atenção para a importância de uma “teoria da Constituição constitucionalmente adequada”, isto é, a conceituação de Constituição só poderá ser obtida por meio da análise de sua inserção e função na realidade histórica. Sendo assim, deve-se levar em consideração as qualidades e características de uma determinada Lei Fundamental em uma realidade concreta. Portanto, para compreendermos o caso brasileiro e as possibilidades de uma leitura dirigente mostra-se necessária a apresentação do contexto histórico e político que propiciou a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Somente desta forma é que se poderá reconhecer ou negar a existência do caráter dirigente da Carta Magna brasileira.

1.2 A redemocratização brasileira e a realização da Assembleia Constituinte

A Constituição Federal de 1988 é fruto de um período histórico conturbado. O Brasil teve a sua democracia ceifada com o Golpe Militar de 1964, sendo que os direitos e garantias fundamentais foram reduzidos ou aniquilados após a edição de sucessivos atos institucionais. O Congresso Nacional foi fechado, a tortura institucionalizada e a censura se tornou uma política de Estado.

O processo de abertura brasileiro não ocorreu de forma abrupta. Não houve um episódio decisivo através do qual o regime militar tivesse sido, de repente, totalmente extirpado da vida pública nacional. Muito pelo contrário, o final da década de 1970 e o início da década de 1980 foram sinônimos de uma lenta, gradual e negociada transição, transição esta permeada por episódios históricos importantes. Tal transição ocorreu desta maneira e

com estas características como forma de se evitar mudanças radicais nas relações de poder que conferiam sustentação ao regime então vigente (VIANNA, 1989).

Dentre estes episódios históricos importantes, pode-se destacar na década de 1970 as manifestações sindicais, especialmente as greves do ABC paulista que forneceram ao país importantes líderes políticos, entre eles o metalúrgico Luís Inácio Lula da Silva. No ano de 1979, ocorreram outros dois fatos importantes. O então presidente Ernesto Geisel revoga o Ato Institucional nº 5, considerado o “golpe dentro do golpe”, bem como há a dissolução, por meio de lei, dos dois partidos até então existentes, quais sejam, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

A dissolução dos dois partidos permitiu a criação de novas agremiações, surgindo neste período o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Democrata Social (PDS), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), além do Partido Popular (PP), pouco tempo depois incorporado ao PMDB.

Posteriormente, no ano de 1982, foram realizadas eleições diretas e simultâneas para Governadores, Prefeitos, Senadores (1/3), Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores, devendo-se ressaltar que a oposição conseguiu eleger governadores em três importantes estados: Franco Montoro em São Paulo, Tancredo Neves em Minas Gerais e Leonel Brizola no Rio de Janeiro. Todavia, apesar da importância destas eleições diretas, o processo eleitoral ainda não poderia ser considerado totalmente democrático, já que um cargo ainda não estava sujeito à eleição direta, qual seja, o de Presidente da República.

O pleito pela eleição direta para Presidente da República motivou a edição da denominada Emenda Constitucional Dante de Oliveira, que objetivava alterar o texto constitucional para permitir que o Chefe do Executivo nacional pudesse ser eleito sem a necessidade de votação por parte do Colégio Eleitoral. A importância da citada Emenda para o contexto político da época ocasionou a eclosão do Movimento das Diretas Já, considerado uma das maiores manifestações públicas de nossa história recente. Artistas, políticos, intelectuais e a população se mobilizaram, reunindo-se em enormes comícios e passeatas como forma de pressionar o Congresso Nacional a aprovar a Emenda Dante de Oliveira.

Contudo, a Emenda Constitucional foi rejeitada na Câmara dos Deputados, pois não obteve o quorum mínimo para sua aprovação que era de 2/3 dos membros, tendo recebido 298 votos a favor, quando precisava de ao menos 320 votos para aprovação. Em razão da rejeição na Câmara dos Deputados a Emenda Constitucional Dante de Oliveira sequer foi enviada ao Senado.

Sendo assim, a eleição presidencial seguinte acabou sendo realizada por meio do Colégio Eleitoral, uma votação indireta. Paulo Maluf foi indicado como candidato do PDS. O PMDB e a Frente Liberal (posteriormente PFL) lançaram chapa com Tancredo Neves e José Sarney, presidente e vice, respectivamente. Tancredo Neves e José Sarney foram eleitos pelo Colégio Eleitoral, obtendo 480 votos a favor em um total de 560. Ocorre que, em 14 de março de 1985, na véspera da posse, Tancredo Neves é hospitalizado, vindo a falecer em 21 de abril do mesmo ano.

Em razão do falecimento de Tancredo Neves, José Sarney assume a Presidência da República, sendo o primeiro Presidente civil após 21 anos de Ditadura Militar no país. Durante o governo José Sarney, mais precisamente em 28 de novembro de 1985, é promulgada a Emenda Constitucional nº 26 convocando a Assembleia Nacional Constituinte que deveria se reunir em 1º de fevereiro de 1987 (apud OLIVEIRA, F. C. S., 2010).

A Assembléia Nacional Constituinte, juntamente com as Diretas Já, era uma das mais fervorosas reivindicações populares, inclusive no âmbito da comunidade jurídica. Representava a democratização do país, a revogação de uma Carta outorgada por uma Constituição promulgada, a fundação de uma nova ordem legal, a aposta em um novo Brasil. A Constituição de 1969, símbolo do período militar, tinha a sua legitimidade contestada e revelava-se inconciliável com o tempo do país. (OLIVEIRA, F. S. C., 2010, p. 200).

Em relação à Assembleia Nacional Constituinte, deve-se destacar que esta não foi eleita especialmente para o trabalho de criar a nova Lei Fundamental. Em outras palavras, a Assembleia que atuou como poder constituinte, durante os anos de 1987 e 1988, não pode ser considerada exclusiva, já que a Emenda Constitucional nº 26/1985 conferia poderes constituintes aos membros da Câmara dos Deputados e do Senado eleitos nos anos 1982 e 1986. Na prática a elaboração do novo texto constitucional ficou sob a responsabilidade de um Congresso Constituinte. Deve-se também asseverar que o texto final da Constituição não foi remetido à referendo popular como forma de lhe conferir maior legitimidade democrática, ocasionando críticas dos mais variados setores da sociedade e de intelectuais.

Sem o referendun constituinte não há verdadeiramente Constituinte livre e soberana, pois um povo não pode alienar sua vontade suprema numa representação exposta e vulnerável às mais poderosas e subjugantes pressões daquelas forças capazes de concretizar o suborno eleitoral, se não reprimirmos o abuso do poder econômico sobre as urnas da Constituinte. (BONAVIDES, 2010, p. 58).

De qualquer forma, não obstante críticas e elogios, os trabalhos da Assembleia tiveram início em 1º de fevereiro de 1987, tendo sido instalada oficialmente pelo então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Carlos Moreira Alves. O Deputado Ulysses Guimarães do PMDB foi eleito Presidente da Assembleia, sendo o seu partido

detentor da maior bancada, com 53% dos assentos, seguido do PFL com 24% de congressistas eleitos (OLIVEIRA, F. S. C., 2010).

Contudo, antes mesmo da instalação da Constituinte, o Presidente José Sarney, por meio do Decreto n. 91.450/85 (BRASIL, 1985), criou a chamada Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, constituída por cinquenta membros de diversas formações, sendo presidida pelo Professor Afonso Arinos de Melo Franco. Este grupo, também conhecido como Comissão dos Notáveis, possuía como objetivo a criação de um Anteprojeto de Constituição que deveria ser enviado ao Presidente da República para que fosse posteriormente encaminhado à Assembleia Nacional Constituinte a fim de ser utilizado como documento base.

José Sarney acabou por não enviar o documento ao Congresso Nacional. O Anteprojeto elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais foi alvo de diversas críticas, sendo que a adoção do parlamentarismo é apontada como a principal causa que levou o então Chefe do Executivo a não encaminhar o documento à Assembleia Nacional Constituinte (BARROSO, 2006, p. 40). De qualquer forma, o documento elaborado pela Comissão, “[...] embora não tendo sido empregado formalmente pela Assembleia, teve acentuada influência na empreitada constituinte.” (OLIVEIRA, F. S. C., 2010, p. 206).

Durante 583 dias de trabalho os constituintes travaram os mais variados debates e discussões, destacando-se como as principais forças políticas o grupo denominado de “Sistematização” e o grupo chamado “Centrão”. Os conflitos e barganhas entre estas duas forças políticas se fizeram presentes ao longo da mais extensa atividade constituinte já registrada em nosso país.

Desde suas prístinas atividades, essas duas forças travariam embates, confrontos, blefes, ameaças, impasses. Os “buracos-negros” – matérias do Projeto de Constituição nas quais nenhum dos dois blocos tinha força e voto para aprovar ou rejeitar cabalmente, implicando a paralisação do processo constituinte – seriam sua mais perturbadora expressão. Mas igualmente ocorreriam composições, convergências e conciliações, quando os dois ex-sócios políticos se viram obrigados a transigir, negociar e firmar acordos sobre as questões em disputa – sob a pena capital de não conseguirem produzir constituição alguma. A fusão de emendas coletivas seria seu mecanismo preferencial de avença. O padrão decisório da ANC se constituiu, assim, num modelo conflitivo-consensual, pelo qual os confrontos passaram para o texto final da Constituição de 1988 sob a forma de compromissos agenciados pelas lideranças partidárias a representar os dois blocos dominantes – numa espécie de “casamento na pólicia” dos antigos parceiros aliancistas. (ROCHA, A. S., 2013, p. 70).

As deliberações da Assembleia Nacional Constituinte se encerraram em 2 de setembro de 1988 com a aprovação do novo texto constitucional, sendo que a cerimônia de promulgação ocorreu em 05 de outubro do mesmo ano no plenário do Congresso Nacional.

Coube ao Presidente da Assembleia, Ulysses Guimarães, jurar a Constituição brasileira, tendo este em seu pronunciamento ressaltado o caráter inovador do texto promulgado, nascendo neste momento a chamada “Constituição cidadã”, por ele assim intitulada, “[...] porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania.” (SILVA, J. A., 2012, p. 90).

1.3 A Constituição Federal de 1988 e seu caráter dirigente

Consideradas estas referências históricas e conhecedores do debate referente ao dirigismo constitucional, deve-se neste momento indagar: a Constituição Federal de 1988 possui caráter dirigente? A resposta é afirmativa. Este é o entendimento de diversos autores, entre eles Paulo Bonavides (2010), José Afonso da Silva (2004), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999), Luís Roberto Barroso (2010), Gilberto Bercovici (1999), Lênio Luiz Streck (2002) e Eros Roberto Grau (2003, p. 153), tendo este último afirmado que o caráter dirigente da Constituição de 1988 se mostra inquestionável.

A Constituição de 1988 é uma constituição dirigente, pois define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhorias das condições sociais e econômicas da população. Na mesma linha das Constituições anteriores de 1934 e 1946, a Constituição de 1988 construiu um Estado Social, ao englobar entre as disposições as que garantem a função social da propriedade (artigos 5º, XXIII, e 170, III), os direitos trabalhistas (artigos 6º e 11) e previdenciários (artigos 194, 195 e 201 a 204), além de uma ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por objetivo “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170). (BERCOVICI, 1999, p. 36).

Portanto, pode-se dizer que a Carta Magna de 1988 deve ser compreendida na acepção mais atual de Constituição, ou seja, “[...] desvinculada daquela ideia de Constituição desenvolvida no século XVIII, voltada exclusivamente a limitar o Poder estatal e a assegurar um mínimo de direitos individuais.” (BERNARDI; PIEROBON, 2014, p. 60). Trata-se de uma Constituição que apresenta fins e objetivos para a mudança da realidade social, afastando a ideia de texto constitucional enquanto sinônimo de manutenção do *status quo* (Constituição Garantia). Por isso a estreita identificação com a teoria da Constituição Dirigente.

O modelo de Constituição Dirigente inspirou diversos membros da Assembleia Constituinte brasileira. Por isso, a presente Constituição não almeja simplesmente retratar a realidade política vigente, como em modelos ultrapassados do século XX, mas também cuida da inserção de objetivos programáticos que não poderiam ser aplicados no momento da elaboração do texto constitucional. Em simples termos, os agentes do Poder Constituinte originário submetem os futuros governos e a sociedade à realização de princípios constitucionalmente aventados para a transformação da realidade social. (MOREIRA, 2008, p. 8).

De acordo com a teoria da Constituição Dirigente, conforme visto anteriormente, o Estado deve ser um fornecedor de prestações e não apenas um ente que teria como única função não violar a autonomia individual. No que diz respeito ao texto constitucional de 1988, constata-se uma série de dispositivos neste sentido, destacando-se: artigo 173³, *caput*, artigo 182⁴, *caput*, artigo 196⁵ e o artigo 215⁶, *caput*. Todos estes artigos demonstram que a Constituição de 1988 atribuiu, por meio de seu texto, importantes tarefas ao Estado brasileiro nas mais diversas áreas (saúde, educação, exploração da atividade econômica e política de desenvolvimento urbano, etc), evidenciando o papel ativo do Estado enquanto indutor e executor de políticas públicas em diversos setores, não restringindo-se esta atuação ao campo econômico.

No que diz respeito ao campo econômico, o caráter dirigente da Constituição de 1988 está explicitado no artigo 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.” Como se vê, o texto constitucional atribuiu ao Estado brasileiro o papel de orientar a atividade econômica, seja pela intervenção direta ou indireta. Ademais, o dispositivo constitucional demonstra a importância do planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para a iniciativa privada.

Foi visto também que a Constituição Dirigente atribui papel de relevo não apenas ao Estado, mas também à sociedade, evidenciando a importância das responsabilidades compartilhadas (Estado + sociedade). De acordo com o dirigismo constitucional, a sociedade, conjuntamente com o Estado, deve desempenhar importantes tarefas atribuídas pelo próprio texto da Lei Fundamental para que os fins e objetivos sejam alcançados.

³ “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

⁴ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

⁵ “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

⁶ “Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

No caso da Constituição brasileira de 1988 há também dispositivos que confirmam tal característica, podendo-se citar: artigo 205⁷, artigo 216, parágrafo 1º⁸, artigo 225⁹ e artigo 227¹⁰. Estes artigos evidenciam o caráter dirigente do texto constitucional de 1988, tendo em vista que deixam claro ser a sociedade um importante agente na realização de seu projeto político-social.

As linhas escritas acima indicam o caráter dirigente da Constituição Federal de 1988, pois trata-se de uma Lei Fundamental que traça fins e objetivos para o Estado e sociedade no sentido de propiciar melhorias nas condições de vida da população. Contudo, a realidade demonstra que há ainda muito a se fazer para que as normas programáticas sejam efetivamente cumpridas. Por isso, deve-se questionar se a teoria da Constituição Dirigente continua adequada para o contexto brasileiro.

No que se refere a este questionamento, concordamos com Lênio Luiz Streck (2002, p. 114) quando este diz “[...] ser possível afirmar que continuam perfeitamente sustentáveis as teses relacionadas ao caráter dirigente e compromissário do texto constitucional brasileiro.” O referido autor ressalta que se deve entender a “[...] teoria da Constituição enquanto uma teoria que resguarde as especificidades histórico-factuais de cada Estado nacional.” (STRECK, 2002, p. 112). Somente desta forma será possível afirmar se o dirigismo constitucional ainda se mostra adequado a determinado país. Neste contexto, Streck (2002, p. 113) também ressalta a importância de “[...] uma teoria da Constituição dirigente adequada aos países de modernidade tardia.”

Dito de outro modo, afora o núcleo mínimo universal que conforma uma teoria geral da Constituição, há um núcleo específico de cada Constituição, que, inexoravelmente, será diferenciado de Estado para Estado. Refiro-me ao que se pode denominar de núcleo de direitos sociais fundamentais plasmados em cada texto que atenda ao cumprimento das promessas de modernidade. O preenchimento do déficit resultante do histórico descumprimento das promessas da modernidade pode ser considerado, no plano de *uma teoria da Constituição adequada a países periféricos ou, mais especificamente, de uma teoria da Constituição dirigente adequada aos países de modernidade tardia, como conteúdo compromissário mínimo a constar no*

⁷ “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

⁸ “§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.”

⁹ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

¹⁰ “Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

texto constitucional, bem como correspondentes mecanismos de acesso à jurisdição constitucional e de participação democrática. Uma teoria da Constituição adequada a países de modernidade tardia deve tratar, assim, da construção das condições de possibilidade para o resgate das promessas da modernidade incumpridas, as quais, como se sabe, colocam em xeque os dois pilares que sustentam o próprio Estado Democrático de Direito. (STRECK, 2002, p. 113, grifo do autor).

Não há dúvidas de que o Brasil constitui um país periférico ou de modernidade tardia, onde verifica-se simultaneamente a existência de um projeto constitucional de implementação de um Estado Social intervencionista, indutor e executor de políticas públicas, ao mesmo tempo que o neoliberalismo exerce grande influência, pregando a existência de um Estado mínimo. É justamente este cenário contraditório que justifica a continuidade do dirigismo constitucional, principalmente se levarmos em consideração que a “Constituição de 1988, com seu texto dirigente-compromissário, intenta implementar um modelo de Estado que venha, finalmente, atender aos seus fins sociais, historicamente (so)negados.” (MOREIRA, 2008, p. 105).

Por estas razões é que a Constituição de 1988, enquanto projeto de transformação da realidade brasileira, não pode ser esquecida, deixando a sociedade a mercê de ações políticas que não guardem relação com os fins e objetivos do Estado e da sociedade previstos constitucionalmente. Por isso, a importância de se ressaltar o caráter dirigente do texto constitucional, pois o programa constitucional é que deve pautar o programa de governo, e não o contrário.

Na verdade, o que se pretende é que os mecanismos constitucionais postos à disposição do cidadão e das instituições sejam utilizados, eficazmente, como instrumentos aptos a evitar que os poderes públicos disponham livremente da Constituição. A força normativa da Constituição não pode significar a opção pelo cumprimento *ad hoc* de dispositivos “menos significativos” da Lei Maior e o descumprimento sistemático daquilo que é mais importante – o seu núcleo essencial fundamental. É o mínimo a exigir-se, pois! Dito de outro modo, descumprir os dispositivos que consubstanciam o núcleo básico da Constituição, isto é, aqueles que estabelecem os fins do Estado (o que implica trabalhar com a noção de “meios” aptos para a consecução dos fins) representa solapar o próprio contrato social (do qual a Constituição é o elo que liga o político e o jurídico da sociedade). O texto constitucional, fruto desse processo de repactuação social, não pode ser transformado em um latifúndio improdutivo. Não pode, pois, ser deslegitimado. (STRECK, 2002, p. 117).

Pode-se afirmar, desta forma, que “[...] no texto da Constituição de 1988 há um núcleo essencial, não cumprido, contendo um conjunto de promessas da modernidade, que deve ser resgatado.” (STRECK, 2002, p. 116). Portanto, a existência deste núcleo de modernidade tardia não cumprido justifica o dirigismo constitucional em relação à realidade brasileira. Ademais, de acordo com Lênio Luiz Streck este núcleo de modernidade tardia não cumprido encontra-se consubstanciado nos objetivos do Estado e da sociedade estabelecidos

no artigo 3º da Constituição. Sendo assim, dada a importância do artigo 3º, deve-se então analisá-lo como forma de compreender o seu real significado em uma leitura alinhada ao dirigismo constitucional.

1.4 O artigo 3º da Constituição Federal de 1988 e os objetivos para o Estado e sociedade brasileiros

Conforme visto, a Constituição Federal de 1988 possui caráter dirigente na perspectiva em pauta, pois apresenta fins e objetivos para o Estado e para a sociedade. Trata-se de Lei Fundamental que apresenta um projeto de transformação da realidade social, não se limitando a regular procedimentos e estabelecer competências. Também foi visto que o texto constitucional brasileiro apresenta um núcleo essencial, não cumprido, que contém um conjunto de promessas da modernidade que deve ser resgatado. Este núcleo essencial encontra-se positivado no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, cuja importância e função serão analisadas neste momento.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

De acordo com Gilberto Bercovici (2003, p. 291), o artigo 3º da Constituição Federal de 1988 integra os denominados princípios constitucionais fundamentais, sendo que tal característica lhes confere “[...] relevância e função de princípios gerais de toda ordem jurídica, definindo e caracterizando a coletividade política e o Estado ao enunciar as principais opções político-constitucionais.” Estes princípios constitucionais fundamentais “[...] também têm a função de identificação do regime constitucional vigente, ou seja, fazem parte da fórmula política do Estado.” (BERCOVICI, 2003, p. 293). Contudo, o dispositivo constitucional em análise também apresenta outra característica, qual seja, a de constituir uma verdadeira “cláusula transformadora” da realidade social.

O artigo 3º da Constituição Federal de 1988, além de integrar a fórmula política, também é, na expressão de Pablo Lucas Verdú, a “cláusula transformadora” da Constituição. A ideia de “cláusula transformadora” está ligada ao artigo 3º da Constituição italiana de 1947 e ao artigo 9º da Constituição espanhola de 1978. Em ambos os casos, a “cláusula transformadora” explicita o contraste entre a realidade social injusta e necessidade de eliminá-la. Deste modo, impedem que a Constituição considerasse realizado o que ainda está por se realizar, implicando na obrigação do

Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social. Os dois dispositivos constitucionais buscam a igualdade material através da lei, vinculando o Estado a promover meios para garantir uma existência digna para todos. A eficácia jurídica destes artigos, assim como a do nosso artigo 3º, não é incompatível com o fato de que, por seu conteúdo, a realização destes preceitos tenha caráter progressivo e dinâmico e, de certo modo, sempre inacabado. Sua concretização não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva, constante e diligente do Estado. Do mesmo modo que os dispositivos italiano e espanhol mencionados, o artigo 3º da Constituição de 1988 está voltado para a transformação da realidade brasileira: é a “cláusula transformadora” que objetiva a superação do subdesenvolvimento. (BERCOVICI, 2003, p. 294).

Desta forma, o artigo 3º da Constituição Federal de 1988, compreendido à luz do dirigismo constitucional, constitui um programa de ação a ser observado por todos os órgãos e esferas do Estado, para que se obtenham melhorias minimamente substanciais em prol da população e da sociedade como um todo, melhorias que devem ser atingidas por meio da criação e execução de políticas públicas.

A Constituição determina que o Estado atue no sentido do pleno atendimento dos objetivos fundamentais da República, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária e do exercício de sua atuação em prol de uma melhor qualidade de vida do povo, de maneira a afastar qualquer discriminação ou preconceitos. Elementos esses que constroem a ideia de que o busca, como objetivo fundamental da República, a partir da conjugação dos ditames normativos estabelecidos no art. 3º da CF/88, o efetivo desenvolvimento intersubjetivo de seus partícipes, sendo seu sucesso alcançado quando o mínimo possível de viabilidade deste desiderato é sentido na vida daqueles que estão sob a égide de sua regulação. Em outras palavras, realizam-se os objetivos fundamentais da República quando o Estado promove a concretização de reais benefícios para o povo que lhe confere energia e legitimidade, pelo menos, em um patamar mínimo para que não ocorra a instabilidade, tampouco o retrocesso dos direitos conquistados. (FRANÇA, 2013, p. 9408-9409).

Este também é o entendimento de Cármen Lúcia Antunes Rocha (1996, p. 289) ao observar que “[...] todos os verbos utilizados – construir, erradicar, reduzir, promover – são de ação, vale dizer, designam um comportamento ativo.” Portanto, afirma a autora, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “[...] são definidos em termos de obrigações transformadoras do quadro social e político retratado pelo constituinte na elaboração do texto constitucional.” (ROCHA, C. L. A., 1996, p. 289).

Em outro dizer, a expressão normativa constitucional significa que a Constituição determina uma mudança do que se tem em termos de condições sociais, políticas, econômicas e regionais exatamente para se alcançar a realização do valor supremo a fundamentar o Estado Democrático de Direito constituído. [...] O art. 3º traz uma declaração, uma afirmação e uma determinação em seus dizeres. Declara-se, ali, implícita, mas claramente, que a República Federativa do Brasil não é livre, porque não se organiza segundo a universalidade desse pressuposto fundamental para o exercício dos direitos, pelo que, não dispondo todos de condições para o exercício de sua liberdade, não pode ser justa. Não é justa porque plena de desigualdades antijurídicas e deploráveis para abrigar o mínimo de condições dignas para todos. E não é solidária porque fundada em preconceitos de toda sorte. O art. 3º traz também uma afirmação: a de que, conquanto retratada a inexistência de uma autêntica República Democrática, o Direito organizou um modelo de Estado que se põe

exatamente para realizá-la. Daí porque, entre os objetivos fundamentais da República, estabeleceu-se, primariamente, a determinação de se construir uma nova sociedade brasileira, segundo paradigmas constitucionalmente traçados. (ROCHA, C. L. A., 1996, p. 289).

Obviamente que os objetivos elencados no artigo 3º da Constituição de 1988 não serão concretizados por meio de um simples passe de mágica. Por isso, conforme já afirmado acima, mostra-se de fundamental importância a existência de um Estado ativo e diligente. A concretização dos objetivos constitucionais só se dará por meio da criação e execução de políticas públicas, fazendo com que a administração pública tenha um papel ativo nestas circunstâncias.

Neste contexto, urge a operacionalização da máquina pública, sinergicamente, em todas as suas funções e dimensões, para que os objetivos fundamentais da República não sejam lidos como meros horizontes da realidade, mas sim como metas realizáveis para a positiva e construtiva transformação do presente vivenciado pelos destinatários do poder público constitucional definidos na Carta de 1988. Conforme explanado, o Estado se realiza a partir da concretização dos objetivos da República estabelecidos no art. 3º da CF/88. Para a efetivação de tais objetivos, evidencia-se a necessidade de uma permanente concatenação de ações administrativas, bem como a possibilidade e a viabilidade de revisões, por aqueles legitimados para tanto, de tudo o que é feito pelo poder público. (FRANÇA, 2013, p. 9412).

De outra parte, deve-se ressaltar que o artigo 3º da Constituição de 1988, justamente por integrar o rol dos princípios constitucionais fundamentais, apresenta caráter obrigatório, vinculando todas as esferas da administração pública, bem como conforma toda a legislação e a atividade jurisdicional. Trata-se de importante regra que determina um nítido “[...] programa de atuação para o Estado e a sociedade brasileiros, determinando o sentido e o conteúdo de políticas públicas para a transformação das atuais estruturas sociais e econômicas.” (BERCOVICI, 2003, p. 301).

Constitui o artigo 3º da Constituição de 1988 um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo todas as atividades do Estado brasileiro, inclusive as políticas públicas, medidas administrativas e decisões judiciais, conformarem-se, formal e materialmente, ao programa inscrito no texto constitucional. Qualquer norma infraconstitucional deve ser interpretada com referência aos princípios constitucionais fundamentais. Toda interpretação está vinculada ao fim expresso na Constituição, pois os princípios constitucionais fundamentais são instrumento essencial para dar coerência material a todo ordenamento jurídico. Além disso, há a vinculação negativa dos poderes públicos: todos os atos que contrariem os princípios constitucionais fundamentais, formal e materialmente, são inconstitucionais. (BERCOVICI, 2003, p. 299).

José Afonso da Silva (2006, p. 46) também se manifesta nesta direção ao ressaltar que os objetivos do artigo 3º são objetivos do Estado brasileiro, e não meros objetivos de governo, já que cada governo pode apresentar suas próprias metas, “[...] mas elas têm que se

harmonizar com os objetivos fundamentais aí indicados. Se apontarem em outro sentido, serão inconstitucionais.”

“Objetivo” é um signo que aponta para frente, indicando um ponto adiante a ser alcançado pela prática de alguma ação – aqui: ação governamental. “Fundamental”, aqui, é adjetivo que se refere ao que se tem como mais relevante no momento, ao que é prioritário e básico. Não significa que outros objetivos não devam constituir preocupação do Estado. Significa apenas que os objetivos *fundamentais* são impostergáveis e hão de ser preocupação constante da ação governamental, porque a Constituição entende que sua realização constitui meio de conseguir a realização plena dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, enunciados no art. 1º. (SILVA, J. A., 2006, p. 46).

Assim, há de se ressaltar que as políticas públicas devem obedecer aos preceitos existentes no próprio artigo 3º da Lei Fundamental, sob pena de inconstitucionalidade. Em outras palavras, toda atuação pública deve guardar compatibilidade com os objetivos traçados pelo texto constitucional brasileiro e enumerados no dispositivo em estudo. Logo, inexistente compatibilidade entre políticas públicas e os objetivos do Estado brasileiro, a atuação pública poderá ser submetida à controle de constitucionalidade perante o Poder Judiciário, podendo ser considerada inconstitucional em razão de vício material.

A compatibilidade das normas infraconstitucionais com a Constituição pode se dar sob dois aspectos, a forma e o conteúdo. As constituições não apenas regulam a produção formal das restantes normas do ordenamento, como também se ocupam do seu conteúdo. Todos os atos do Estado e dos agentes públicos devem estar em conformidade formal e material com a Constituição. Caso não estejam adequados substancialmente ao texto constitucional, ocorre a inconstitucionalidade material, que reflete o desajuste ente o conteúdo dos preceitos constitucionais e o conteúdo das normas hierarquicamente inferiores, que estão vinculadas materialmente ao texto constitucional. O controle material de constitucionalidade incide sobre o teor e a matéria da norma, para que seja adequada à Constituição e a seus princípios fundamentais, ocorrendo inconstitucionalidade material também com a violação dos fins prescritos no texto constitucional, como os do artigo 3º da Constituição de 1988. (BERCOVICI, 2003, p. 303-304).

Portanto, pode-se dizer que o artigo 3º da Constituição Federal de 1988 constitui um programa de ação para o Estado brasileiro, visando a transformação da realidade social, transformação esta que se dará por meio da criação e execução de políticas públicas. Desta forma, o dispositivo constitucional em questão exige a presença de um Estado ativo e diligente, devendo a administração pública, por meio de seus mais variados órgãos e esferas, atuar em sintonia com os objetivos constitucionais elencados no artigo 3º.

Por conta disso, pode-se inferir, sem que sejam necessários grandes esforços interpretativos, que a Constituição brasileira de 1988, documento jurídico e político que traduz os anseios de transformação da sociedade, reconhece que a realidade que pretende transformar é desigual e marcada pela pobreza e pela marginalidade. Dito de outra forma, pode-se dizer que, no caso brasileiro, está em vigor uma constituição de pretensão transformativa que parte da suposição de que o *status quo* deve ser

alterado em função da existência – explicitamente reconhecida – de desigualdades e outras mazelas sociais a ela preexistentes. (COUTINHO, 2013, p. 73).

De outro lado, o artigo 3º não constitui apenas uma “cláusula transformadora”, mas também uma importante regra a ser levada em consideração quando da análise da constitucionalidade de leis e atos administrativos. A legislação e as políticas públicas devem ser compatíveis com os objetivos do Estado brasileiro previstos no artigo 3º da Lei Fundamental de 1988.

Em muitos preceitos constitucionais que contêm normas programáticas (determinações dos fins do Estado ou definição de tarefas estaduais) é possível detectar uma imposição, expressa ou implicitamente concludente, no sentido de o legislador concretizar os grandes fins constitucionais (ex: construção de uma sociedade sem classes, transição para o socialismo, apropriação coletiva dos meios de produção, respeito pela dignidade da pessoa humana, repartição igualitária de riqueza, garantir a independência nacional, etc). Essas normas são todas directivas materiais constitucionais e assumem relevo de uma tripla forma: (1) como imposições, vinculando o legislador, de forma permanente à sua realização; (2) como directivas materiais, vinculando positivamente os órgãos concretizadores; (3) como limites negativos, justificando a possibilidade de censura em relação aos actos que as contrariam. (CANOTILHO, 2001, p. 315).

Por isso, toda discussão acerca da constitucionalidade da atuação pública deve ser feita à luz do referido dispositivo constitucional, incluindo-se as políticas públicas criadas e executadas através da inserção internacional dos municípios brasileiros por meio das Secretarias Municipais de Relações Internacionais. Enfim, verificar a compatibilidade entre a atuação internacional de municípios e o texto constitucional de 1988 pressupõe que sejam analisados os projetos desenvolvidos à luz do artigo 3º da Carta Magna vigente, especialmente os que se referem à busca pelo desenvolvimento e erradicação da pobreza.

1.4.1 “Garantir o desenvolvimento nacional”

Diogo Rosenthal Coutinho (2013, p. 17) ao tratar da relação entre direito e desenvolvimento afirma que este último termo pode ser, inicialmente, entendido tanto como um “[...] caminho a ser percorrido (isto é, como um processo) ou alcançado (como um objetivo), quanto como um fundamento de legitimidade para as propostas e prioridades políticas, econômicas e sociais que defendemos.” Contudo, ressalta “[...] que há, na realidade, mais controvérsias que certezas ou consensos reais a respeito do desenvolvimento” (COUTINHO, 2013, p. 19). Sendo assim, em sua obra “Direito, Desigualdade e Desenvolvimento”, Diogo Rosenthal Coutinho (2013) demonstra como se deu historicamente

o debate acerca da noção de desenvolvimento como forma de se melhor compreender este termo.

Inicialmente, em uma primeira fase histórica, “[...] desenvolver significava basicamente crescer e, de modo geral, desenvolvidos eram os países que tinham economias industriais robustas, medidas por PIB elevados.” (COUTINHO, 2013, p. 28). Desenvolvimento era entendido como sinônimo de crescimento econômico. Adotada essa concepção, “[...] fazia sentido crer que a busca do crescimento econômico devesse ser a prioridade de toda política de desenvolvimento bem-intencionada.” (COUTINHO, 2013, p. 29). Logo, estas teorias do desenvolvimento, “[...] até poucos anos, persistentemente negligenciaram a pobreza e a desigualdade como fatores-chave que diretamente ou indiretamente afetam a performance econômica das nações.” (COUTINHO, 2013, p. 29).

Essa visão de desenvolvimento fundamentalmente identificada com o crescimento, ainda que tenha sido paulatinamente relativizada pela preocupação com os pobres, supunha que ele, uma vez alcançado, beneficiaria toda a sociedade, pois, com a elevação do PIB, os benefícios desse incremento do produto seriam distribuídos por todos os membros e segmentos da sociedade, incluindo os mais pobres. Embora os mecanismos por meio dos quais essa distribuição da riqueza decorrente do crescimento não tenham sido suficientemente explicados, supunha-se, em suma, que o crescimento seria, além de necessário, suficiente para a redução da pobreza. (COUTINHO, 2013, p. 29).

Esta percepção fez com que a pobreza e a desigualdade fossem ignoradas pelos teóricos como obstáculos ao próprio crescimento e, conseqüentemente, como empecilhos ao desenvolvimento. Posteriormente, novos estudos foram realizados onde se demonstrou que o crescimento, por si só, é nulo em termos distributivos. Sendo assim, “[...] os estudos do desenvolvimento passaram a incorporar um conjunto de métodos e preocupações novos, tal como a definição e mensuração da pobreza, da miséria ou extrema pobreza.” (COUTINHO, 2013, p. 31). Inicia-se uma nova fase dos estudos sobre desenvolvimento, desta vez incorporando ao debate questões relacionadas à pobreza.

Se o crescimento é, na melhor das hipóteses, neutro em relação à distribuição de riqueza, dado que ele não promove transferências entre ricos e pobres, e se a pobreza pode ser considerada um resultado indesejável do capitalismo, então pode-se dizer que há boas razões para incorporar sua mitigação (ou, idealmente, eliminação) como um objetivo do desenvolvimento. Foi com base nesse raciocínio que se estruturou, especialmente por iniciativa do Banco Mundial, nos anos 1990 (prolongando-se até os primeiros anos da década de 2000), as assim chamadas políticas de *social safety nets* (redes de segurança social). Programas e ações voltadas para o combate à pobreza (e não para reduzir a desigualdade, vale dizer) passaram a ser concebidos e implementados de forma tímida ao mesmo tempo que o crescimento, o ajuste fiscal e a liberalização foram perseguidos como metas prioritárias. (COUTINHO, 2013, p. 32).

Diogo Coutinho ao tratar do papel desempenhado pelo Banco Mundial neste período ressalta a publicação, no ano de 2001, do denominado *World Development Report*, cujo título é “Lutar Contra a Pobreza”. Neste relatório, o Banco Mundial apresentou metas, e ao debater a relação entre desenvolvimento e pobreza “[...] reconhece que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação.” (COUTINHO, 2013, p. 33). Em razão deste contexto, o Banco Mundial apontou uma estratégia para combater a pobreza estruturada em três frentes: promover oportunidades, estimular a autonomia e aumentar a segurança.

A atuação do Banco Mundial, conforme ressalta Diogo Coutinho, deve ser situada em seu momento histórico, ou seja, as recomendações feitas guardam estreita ligação com a ofensiva neoliberal dos anos 1990. Esta observação é de fundamental importância para a compreensão do papel do Banco Mundial no debate sobre o desenvolvimento e, particularmente, sua relação com o combate à pobreza.

Essa concepção de que a pobreza, como obstáculo ao desenvolvimento, deve ser mitigada e os pobres “empoderados” em termos de autonomia, oportunidades e segurança deve ser situada em seu momento histórico. Trata-se do período em que denominadas reformas de ajuste estrutural, guiadas pela visão de mundo segundo a qual o setor privado deveria ser “libertado” de uma espécie de garrote de intervenção estatal, foram implementadas em vários países em desenvolvimento sob os auspícios e condicionalidades de instituições multilaterais como o FMI e o próprio Banco Mundial. Em termos de políticas sociais, supunha-se que a ação do Estado criava, em regra, em favor das elites, rendas artificiais ou taxas de retorno superiores àquelas que o mercado ofertaria sendo, por isso, deletéria e criadora de desigualdade (Nayyar e Chang, 2005). Em face disso, ofensivas contra a pobreza deveriam basear-se em estímulos de mercado à atividade econômica e ao consumo com programas sociais focados e de natureza compensatória. (COUTINHO, 2013, p. 34).

Portanto, pode-se concluir que neste segundo período de debates sobre o desenvolvimento a questão da pobreza passou a chamar atenção dos teóricos e políticos, porém essa preocupação “[...] limitou-se ao objetivo de mitigação de seus efeitos mais agudos desde a ótica da economia de mercado, lastreada na ideia de eficiência.” (COUTINHO, 2013, p. 35). Logo, “[...] a dicotomia entre políticas econômicas e políticas sociais (sendo as segundas consideradas residuais) torna-se clara, mas sem que haja maiores preocupações com a integração entre ambas.” (COUTINHO, 2013, p. 35).

Desse modo, em suma, a pobreza foi entendida como um mal a ser combatido para “moderar” os efeitos de políticas econômicas que assegurem crescimento e eficiência – daí a ideia de que redes de segurança social são medidas paliativas. As causas mais profundas da pobreza, a relação entre pobreza, produtividade e outras variáveis econômicas importantes, assim, como a existência de severas e agudas desigualdades tanto no mundo rico desenvolvido como no mundo pobre subdesenvolvido – o problema do fosso social que separa pequenas elites de grandes

contingentes de pobres -, não foram, senão mais adiante, alvo de maior atenção nos estudos do desenvolvimento. (COUTINHO, 2013, p. 36).

Após esta segunda fase dos estudos acerca do desenvolvimento, há uma nova etapa de pensamento, incorporando-se com maior vigor a noção de pobreza, bem como introduzindo-se a problemática da desigualdade. Ao tratar desta terceira etapa de pensamento, Diogo Coutinho (2013, p. 37) inicialmente ressalta que a noção de pobreza, por si só, “[...] é insuficiente para a compreensão dos debates contemporâneos sobre o desenvolvimento desde uma perspectiva social. Entender o que significa a desigualdade é tão ou mais importante.”

Após diferenciar desigualdade de renda de pobreza, Diogo Coutinho (2013, p. 39) indica haver “[...] distintas possibilidades de cenários envolvendo as interações entre a desigualdade, a pobreza e o crescimento”, sendo que “[...] a redução da pobreza não é necessariamente sinônimo nem causa da redução da desigualdade, nem a redução da desigualdade é, necessariamente, sinônimo ou causa de redução da pobreza.” (COUTINHO, 2013, p. 39). Por isso, conclui que “[...] em um cenário ideal, a pobreza pode ser reduzida ou mesmo eliminada com uma combinação ‘ótima’ de crescimento, que é sempre desejável e necessário, e redistribuição de renda.” (COUTINHO, 2013, p. 40).

No debate sobre desenvolvimento, especificamente no que diz respeito à América Latina e ao Brasil, o economista Celso Furtado também se mostra uma importante referência, tendo o sociólogo Francisco de Oliveira (1983, p. 13) afirmado que “Furtado converte-se – é forte o termo – em demiurgo do Brasil. Ninguém, nestes anos, pensou o Brasil a não ser em termos furtadianos.” Além do pensamento de Celso Furtado, igualmente se mostram fundamentais as ideias acerca do desenvolvimento formuladas pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), órgão que teve em seus quadros importantes pensadores, inclusive Celso Furtado e o economista argentino Raúl Prebisch.

Celso Furtado (1992, p. 39) ao tratar das teorias do desenvolvimento e suas peculiaridades afirma que estas “[...] são esquemas explicativos dos processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento de produtividade conduzem à melhoria do bem estar de uma população com crescente homogeneização social.” Neste contexto, entende que desenvolvimento é algo além de mero crescimento econômico, tendo ressaltado que “[...] o crescimento da produtividade está longe de ser condição suficiente para que se produza o verdadeiro desenvolvimento, o qual conduz à homogeneização social.” (FURTADO, 1992, p. 45). Como se vê, relaciona desenvolvimento está relacionado com homogeneização social, cujo conceito também apresenta em sua obra de forma simples e clara. Esta “[...] não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que os membros

de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação e ao lazer e a um mínimo de bens culturais.” (FURTADO, 1992, p. 38).

A teoria do subdesenvolvimento, por sua vez, “[...] cuida do caso especial de situações em que aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem a elevação do nível de vida médio da população.” (FURTADO, 1992, p. 40). Além de novamente associar desenvolvimento e subdesenvolvimento com homogeneização social, Celso Furtado (1992, p. 41) explica que o “[...] subdesenvolvimento é fruto de um desequilíbrio na assimilação das novas tecnologias produzidas pelo capitalismo industrial, o qual favorece as inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida.” Também afirma ser o subdesenvolvimento “[...] um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento.” (FURTADO, 2000, p. 197).

Por isso, uma característica do subdesenvolvimento “[...] é existência de um amplo segmento de população privado de qualquer habilitação profissional. Inclusive daquela habilitação sem a qual não se tem acesso a nenhuma outra, que é a alfabetização” (FURTADO, 1992, p. 56). Sendo assim, explica Celso Furtado, “[...] os mecanismos de mercado tendem a agravar essa situação, pois o acesso à habilitação é principalmente estabelecido em função do nível de renda do grupo social.” (FURTADO, 1992, p. 56).

Outra característica do subdesenvolvimento “[...] é a exclusão de importantes segmentos da população da atividade política, privados que estão de recursos de poder. Daí a proclividade ao autoritarismo.” (FURTADO, 1992, p. 56). Este contexto de ausência de participação “[...] somente se modifica com a emergência de formas alternativas de organização social capazes de ativar os segmentos de população politicamente inertes.” (FURTADO, 1992, p. 56).

A superação do subdesenvolvimento “[...] exige que abandonemos muitas ilusões, que exorcizemos os fantasmas de uma modernidade que nos condena a um mimetismo cultural esterilizante.” (FURTADO, 1992, p. 79). O debate acerca do desenvolvimento e, especialmente, as análises referentes à superação do subdesenvolvimento, devem evitar meras reproduções de modelos externos, ou seja, o caminho em direção ao verdadeiro desenvolvimento, aquele que conduz à homogeneização social, parte de um importante pressuposto, qual seja, de que “[...] devemos assumir nossa situação histórica e abrir caminho para o futuro a partir do conhecimento de nossa realidade.” (FURTADO, 1992, p. 79).

O desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação, num curto horizonte de tempo, para uma lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos. Devemos nos empenhar para que seja a tarefa maior dentre as que preocuparão os homens no correr do próximo século: estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção de desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O objetivo deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas no plano ético, estético e da ação solidária. A criatividade humana, hoje orientada de forma obsessiva para a inovação técnica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, seria dirigida para a busca da felicidade, esta entendida como a realização das potencialidades e aspirações dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente. (FURTADO, 1992, p. 77).

Outro autor importante nos estudos sobre desenvolvimento é Gilberto Bercovici (2003, 2005), tendo em suas obras, especialmente em *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*, e *Constituição econômica e desenvolvimento*, tratado da relação entre desenvolvimento, direito e políticas públicas, adotando também como referencial teórico o pensamento de Celso Furtado e da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Trata-se, desta forma, de um importante intérprete dos pensamentos furtadiano e cepalino na seara jurídica, razão pela qual suas análises também serão elencadas neste trabalho.

De acordo com Gilberto Bercovici (2003, p. 36) a reflexão sobre o desenvolvimento, “[...] na opinião de Celso Furtado, é um ponto de convergência das várias ciências sociais, sendo este caráter interdisciplinar o responsável pela fecundidade dos estudos sobre o tema.” Não obstante o caráter interdisciplinar dos estudos sobre desenvolvimento deve-se priorizar a “[...] dimensão política do que costuma ser apresentado como um problema exclusivamente econômico, entendendo a superação do subdesenvolvimento como um projeto político.” (BERCOVICI, 2003, p. 36).

O enfoque à dimensão política se justifica em razão de serem “[...] as estruturas de poder e a política que explicam a direção, efetividade e intensidade do desenvolvimento.” (BERCOVICI, 2003, p. 36). Gilberto Bercovici (2003, p. 37), amparado no pensamento de Celso Furtado, leciona que “[...] o desenvolvimento é um fenômeno com dimensão histórica: cada economia enfrenta problemas que lhes são específicos.” Logo, pode-se dizer que “[...] não existem fases de desenvolvimento pelas quais, necessariamente, passam todas as sociedades, seguindo os moldes da industrialização europeia.” (BERCOVICI, 2003, p. 37).

Outra observação importante feita por Gilberto Bercovici diz respeito à relação entre modernização e desenvolvimento. No pensamento furtadiano verifica-se que não há identidade entre estes dois conceitos, sendo a modernização entendida como crescimento sem

desenvolvimento, ou seja, aquele que ocorre “[...] sem qualquer transformação nas estruturas econômicas e sociais. Assim, o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a.” (BERCOVICI, 2003, p. 38).

Quando não ocorre nenhuma transformação, seja social, seja no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas de simples modernização. Com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Embora possa haver taxas elevadas de crescimento econômico e aumentos de produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população. (BERCOVICI, 2003, 38).

No que diz respeito à CEPAL, deve-se destacar que esta entende que “[...] a política de desenvolvimento deve ser fundamentada em uma interpretação autêntica da realidade latino-americana, não podendo se limitar a copiar modelos externos.” (BERCOVICI, 2003, p. 56). Como se vê, tanto a CEPAL quanto Celso Furtado criticam a reprodução de modelos advindos do exterior, bem como defendem que a análise do desenvolvimento e, especialmente, a superação do subdesenvolvimento, devem ser feitas mediante interpretação do contexto latino-americano.

Outra contribuição importante da CEPAL é a concepção do sistema centro-periferia, podendo-se dizer que “[...] o centro e a periferia se constituem, historicamente, como resultado da propagação do progresso técnico na economia mundial.” (BERCOVICI, 2003, p. 56). De acordo com o pensamento cepalino, a economia da periferia é especializada e heterogênea, enquanto a economia dos centros é diversificada e homogênea. Ademais, pode-se afirmar que o capitalismo periférico “[...] é fundado na desigualdade, que tem sua origem na apropriação do excedente econômico pelos detentores da maior parte dos meios de produção.” (BERCOVICI, 2003, p. 59).

A economia periférica é especializada e heterogênea. Especializada porque a maior parte dos recursos produtivos é destinada à ampliação do setor exportador. As novas tecnologias são incorporadas apenas nos setores exportadores de produtos primários e atividades diretamente relacionadas, que coexistem com os setores atrasados dentro do mesmo país. Por isto a periferia é heterogênea, pois nela coexistem setores atrasados com setores de elevada produtividade (setores exportadores). Já a economia dos centros é diversificada e homogênea. No sistema econômico mundial, cabe à periferia produzir e exportar matérias-primas e alimentos, devendo os centros produzir e exportar bens industriais. O conceito de centro-periferia demonstra a desigualdade inerente ao sistema econômico mundial, com a distância entre centro e periferia tendendo sempre a aumentar. (BERCOVICI, 2003, p. 56).

Gilberto Bercovici (2003, p. 58) ao tratar da superação do subdesenvolvimento na ótica cepalina ressalta que esta superação “requer uma política deliberada e de longo prazo, com decidida intervenção planejadora por parte do Estado.” Contudo, é bom que se diga, o

pensamento sobre desenvolvimento produzido pela CEPAL não defendia a eliminação do mercado e da iniciativa privada, muito pelo contrário, a proposta cepalina apresentava um importante “[...] equilíbrio entre Estado e mercado, visando a sua complementaridade. O sistema econômico propugnado pela CEPAL era o de uma economia capitalista de mercado com a presença de um Estado intervencionista forte.” (BERCOVICI, 2003, p. 58). Desta forma, verifica-se que o discurso cepalino reconhecia a importância do Estado na promoção do desenvolvimento, sem desconsiderar o papel do mercado.

O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente a grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado. (BERCOVICI, 2003, p. 58).

Feitas tais considerações a respeito da evolução das teorias sobre desenvolvimento, bem como a importância do pensamento de Celso Furtado e da CEPAL, mostra-se relevante entender de que forma o tema do desenvolvimento foi tratado no processo constituinte que deu origem a Carta Magna de 1988 e, logo em seguida, verificar como este mesmo tema é interpretado pelos constitucionalistas brasileiros.

Júlio Aurélio Vianna Lopes ao estudar o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 afirma que a fragmentação política e ideológica existente na Assembleia Constituinte cedeu lugar, a partir das votações em plenário, a uma evidente polarização entre o agrupamento denominado “Sistematização” e o grupo intitulado “Centrão”, que seria um movimento de reação crítica no que diz respeito, especialmente, aos papéis econômicos atribuídos ao Estado. Sendo assim, esta divisão da Assembleia Nacional Constituinte pautou todo o seu trabalho, “[...] de modo que sua permanência e magnitude tanto impediram que qualquer dos blocos formasse maioria unilateral quanto impôs uma elaboração constitucional consociativa entre ambos.” (LOPES, 2013, p. 285).

Assim, às confrontações infrutíferas em plenário, entre a centro-esquerda identificada com o teor da sistematização e a centro-direita referenciada no Centrão, seguiam-se transações políticas que, inevitavelmente, amalgamavam os respectivos blocos em torno de decisões constituintes capazes de galvanizar maiorias na Assembleia. Portanto, como as polêmicas a dividiam ao ponto de reiterado impasses, os debates e as votações plenárias se tornaram, progressivamente, programados por um efetivo “consórcio” decisório formado pelas lideranças dos blocos constituintes, o presidente da Assembleia, Ulysses Guimarães (PMDB/SP), e o relator-geral (que também relatara a Sistematização anterior), Bernardo Cabral (PMDB/AM). Tornar-se consociativo, mediante transações prévias sobre o conteúdo das votações, foi condição indispensável para que o processo constituinte formulasse a Constituição de 1988. (LOPES, 2013, p. 285).

Contudo, o tema do desenvolvimento, dada a sua importância, acabou por cindir a Assembleia, sendo “[...] o único dos temas polêmicos no qual o Centrão se rebelou contra o método consociativo, adotado a partir das votações plenárias e desde o primeiro artigo constitucional, para tentar consagrar uma formulação unilateral, liberalizante e privatizante.” (LOPES, 2013, p. 286).

Na elaboração da Constituição de 1988, duas foram as tendências fundamentais de desenvolvimento econômico, emergentes das possibilidades do país ao final da década de 80 e do ciclo modernizante implementado pelo regime autoritário anterior. Na Assembleia Constituinte, ambas as tendências se digladiaram, explicitando suas razões e interesses e, por fim, amalgamaram um consenso que abarcou toda a ordem econômica, exceto as questões da reforma agrária de terras produtivas e do tabelamento prefixado dos juros bancários. De um lado, os adeptos de um desenvolvimento do país baseado na articulação direta entre nosso mercado interno e o processo de globalização emergente no plano internacional; de outro lado, os adeptos de um desenvolvimento no país baseado na maximização do mercado interno pelo Estado. Na polarização da Assembleia, a primeira corrente se concentrou no agrupamento do Centrão, enquanto a segunda corrente se aglomerou no grupo em torno da Comissão de Sistematização. (LOPES, 2013, p. 289).

Esta polarização entre Centrão e Sistematização permaneceu por todo o processo constituinte, sendo o primeiro grupo identificado como um movimento de defesa do mercado, conforme expresso acima. Contudo, o Centrão acabou por ser derrotado por uma atualização do modelo nacional-desenvolvimentista, atualização que se deu por meio de dois importantes aspectos ou eixos: um nacional-desenvolvimentismo cujo Estado aparece como agente indutor da modernização das empresas privadas e um modelo que acabou por acolher os interesses de contribuintes e pequenas empresas (LOPES, 2013, p. 292).

Desta forma também se manifesta Vera Alves Cepêda ao afirmar que o contexto da Constituição de 1988 “[...] é o da revisão, da crítica e da recusa da fórmula do velho desenvolvimentismo em sua acepção conservadora, autoritária e geradora da desigualdade social (projeto da ditadura militar).” (CEPÊDA, 2013, p. 274). Essa revisão do velho desenvolvimentismo¹¹ pela Assembleia Nacional Constituinte faz com que Júlio Aurélio Vianna Lopes assim conclua seu raciocínio:

¹¹ “Outra zona nebulosa surge quando tratamos da questão do *desenvolvimentismo*. A adição do sufixo *ismo* ao termo desenvolvimento indica o aspecto de processo, de movimentação com dinâmica social, gerando paradigmas, correntes e, especialmente, configurações históricas. Gostaria de tratar aqui mais detidamente da definição mínima desse conceito associando-o com o tema da periferia capitalista, situação particular de seu surgimento e de sua laboração. De maneira geral, pode-se definir desenvolvimentismo como um projeto de transformação social profunda, operada politicamente de maneira racional e orientada pelo Estado, vinculando economia e avanço social. Se essa definição estiver correta, o desenvolvimentismo nasce de uma constatação de deficiência estrutural e crônica como base lógica de intervenção com o objetivo de transformação. Portanto, é mais que desenvolvimento: é mudança social sistêmica, orientada e sustentada politicamente.” (CEPÊDA, 2012, p. 79, grifo do autor).

A razão principal para a inexpugnabilidade *essencial* da Constituição – inclusive de sua ordem econômica – advém do fato político de que o neodesenvolvimentismo, nela inscrito, mais do que uma formulação intelectual que o atualiza em face da circunstância contemporânea da globalização, resultou de um amálgama entre as orientações fundamentais na Assembleia Constituinte. Ambas as tendências – ao contrário dos que só as perceberam após a queda do Muro de Berlim (Couto, 1998) – estão presentes no processo político brasileiro, ao menos desde o processo constituinte (quando propugnaram inovações diversas do modelo nacional-desenvolvimentista vigente), e continuam informando a dinâmica política entre os governos e oposições no Brasil, nos últimos 25 anos. Ainda nesse sentido, muitas reformas constitucionais, nesse período, não devem ser debitadas somente às tentativas de vulnerar a ordem de 1988, mas também para ajustar o amálgama político que a caracteriza – como no fortalecimento das pequenas empresas e na revalorização dos trabalhadores domésticos. Porém, a plena potencialidade do amálgama constitucional de 1988 exige dos governos – especialmente da Presidência da República – mais do que uma consciência desenvolvimentista renovada, mas também a de que tanto a democracia quanto o desenvolvimento do país exigem uma governança *consociativa* capaz de incorporar (ainda que seletivamente) interesses e razões de seu contrário. Essa é a arte política que promove o desenvolvimento nacional através da ordem de 1988. (VIANNA LOPES, 2013, p. 294, grifo do autor).

José Afonso da Silva (2006, p. 47), por sua vez, ao analisar o tema do desenvolvimento na Constituição de 1988, observa que o termo desenvolvimento nacional na Constituição de 1967 constava como um dos princípios da ordem econômica (artigo 157), e na Constituição de 1969 era um fim a ser realizado pela ordem econômica em conjunto com a justiça social (artigo 160), sendo que agora a expressão desenvolvimento constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, apresentando essas mudanças importância interpretativa.

Nas Constituições anteriores ligava-se à ordem econômica, o que dava uma visão estreita do desenvolvimento como desenvolvimento econômico. Como um dos objetivos fundamentais da República, alarga-se seu sentido para *desenvolvimento nacional* em todas as dimensões. Mas as relações contextuais mostram que o *desenvolvimento econômico e social*, sujeitos a planos nacionais e regionais (art. 21, IX), está na base do desenvolvimento nacional, objeto do art. 3º, II. Não se quer um mero crescimento econômico, sem justiça social – pois, faltando esta, o desenvolvimento nada mais é do que simples noção quantitativa, como se deu no regime anterior, que elevou o país à oitava potência econômica do mundo, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento social foi mínimo e a miséria se ampliou. Isso é simples crescimento, não desenvolvimento. (SILVA, J.A., 2006, p. 47, grifo do autor).

Este também é o entendimento de André Ramos Tavares (2006, p. 134) ao afirmar que o desenvolvimento enquanto objetivo fundamental da República “[...] insere-se no contexto econômico da Constituição, embora nele não se esgote, já que o desenvolvimento há de ser buscado igualmente em outras órbitas, como a social, a moral, a política e outras”, bem como o de Eros Roberto Grau (1981, p. 54) ao explicar que a noção de desenvolvimento compreende não apenas crescimento econômico, “[...] mas sobretudo elevação do nível cultural-intelectual, comunitário e um processo, ativo, de mudança social.”

O processo de desenvolvimento – vimos já – implica mobilidade e mudança social; realiza-se em saltos de uma estrutura social para outra. Implicando dinâmica mobilidade social, é inerente à ideia de desenvolvimento a de *mudança*; no caso, não apenas *mudança econômica*, mas, amplamente, sobretudo *mudança social*. Assim, a noção de desenvolvimento envolve a necessária visualização de um *devir* a projetar, no futuro, determinados valores. (GRAU, 1981, p. 55, grifo do autor).

Como se vê, desenvolvimento não deve ser entendido como mero crescimento econômico, entendimento que também está presente na *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento* (ONU, 1986), editada pela Organização das Nações Unidas no ano de 1986, cujo artigo 1º enuncia ser o direito ao desenvolvimento um direito humano inalienável por meio do qual “[...] toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.” Esta mesma *Declaração* ressalta em seu artigo 2º, parágrafo 3º, a importância dos Estados na formulação de políticas em prol do desenvolvimento, políticas estas que devem visar o constante “[...] aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.”

Ademais, a *Declaração* afirma, em seu artigo 3º, parágrafo 1º, que “[...] os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento”, bem como assevera, por meio de seu artigo 3º, parágrafo 3º, que “[...] os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento.” Por fim, em seu artigo 10º, novamente ressalta o papel dos Estados ao afirmar que estes devem assegurar e garantir “[...] o pleno exercício e o fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, em níveis nacional e internacional.”

O Brasil é signatário da *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento* da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo que a própria Constituição Federal de 1988 enuncia, por meio de seu artigo 5º, parágrafo 2º, que os direitos e garantias previstos em seu texto “[...] não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, ou dos tratados em que a República Federativa do Brasil seja parte.”. Portanto, o fato do Brasil constar como signatário desta importante *Declaração* ratifica a ideia de que desenvolvimento é algo além de crescimento econômico, sendo entendido também como desenvolvimento social, cultural e político, além de evidenciar a responsabilidade do Estado na promoção de políticas públicas garantidoras de desenvolvimento.

De qualquer modo, já se estabeleceu um razoável consenso no sentido de que o desenvolvimento é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político. O elemento econômico consiste no crescimento endógeno sustentado da produção de bens e serviços. Endógeno, porque fundado nos fatores internos de produção e não, portanto, de modo predominante, em recursos advindos do exterior. Crescimento sustentado, porque não obtido com a destruição dos bens insubstituíveis, constituintes do ecossistema. O elemento social do processo desenvolvimentista é a aquisição da progressiva igualdade de condições básicas de vida, isto é, a realização, para todo o povo, dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural, como o direito ao trabalho, o direito à educação em todos os níveis, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à habitação e o direito de fruição dos bens culturais. Enfim, o desenvolvimento integral comporta, necessariamente, um elemento político, que é a chave da abóboda de todo o processo: a realização da vida democrática, isto é, a efetiva assunção, pelo povo, do seu papel de sujeito político, fonte legitimadora de todo poder e destinatário do seu exercício. (COMPARATO, 2005, p. 363).

Há de se ressaltar que esta concepção claramente traz uma visão de Estado produtor de políticas públicas que levem adiante o projeto de Constituição ao qual já nos referimos, sobretudo nos seus conteúdos do artigo 3º, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento e à erradicação da pobreza e os desafios de sua implementação no nível local. Deste modo, o debate acerca do desenvolvimento e, especialmente, as análises referentes à superação do subdesenvolvimento, devem evitar meras reproduções de modelos externos, conforme já dito anteriormente. Este conhecimento desvinculado de modelos externos se mostra imprescindível como base para a construção de políticas públicas coerentes com um projeto de desenvolvimento, com níveis cada vez menores de pobreza e de distâncias sociais. É deste modo que desenvolvimento e pobreza se associam na leitura ora adotada e é nele que nos baseamos aqui como referência para o estudo em pauta.

1.4.2 “Erradicar a pobreza”

Lena Lavinas (2002, p. 26) ao introduzir os debates sobre pobreza afirma que esta deve ser considerada como um fato fundamentalmente urbano, pois tanto na Europa quanto na América Latina, guardadas as devidas proporções temporais, a pobreza surge enquanto questão social concomitantemente ao aparecimento das grandes cidades, em um contexto em que “[...] as condições extremamente precárias das populações recém-chegadas do campo inspiravam preocupação e receio, suscitando intervenções do setor público em prol da instituição de uma nova ordem social.”

Abordamos a pobreza neste artigo como um fato eminentemente urbano, não apenas porque a maioria dos pobres vive, hoje, nas cidades e zonas metropolitanas, mas porque a reprodução da pobreza é mediada pela reprodução do modo urbano das condições de vida, através da dinâmica do mercado de trabalho, da natureza do

sistema de proteção social e do pacto de coesão social que é, na verdade, o que estrutura o conjunto de relações e interações entre a sociedade civil, o Estado e o mercado. (LAVINAS, 2002, p. 26).

Ao ressaltar o caráter urbano da pobreza, Lena Lavinas (2002, p. 26) explica que é justamente esse caráter que faz com que a denominada governabilidade urbana seja desafiada, demandando das instâncias locais “[...] soluções rápidas e efetivas, inscrevendo no território da cidade marcas indelévels das contradições sociais que a reconfiguram e recontextualizam a cada momento.” Sendo assim, a “[...] pobreza é urbana porque cada vez mais as formas de regulação de pobreza são mediadas por compromissos instituídos no processo de construção da cidadania urbana.” (LAVINAS, 2002, p. 26-27).

No que diz respeito ao debate sobre pobreza na América Latina, é necessário lembrar que o Estado do Bem-Estar sempre se mostrou um projeto inacabado e portador de graves imperfeições, ao contrário do que ocorreu na Europa. Este Estado do Bem-Estar latino-americano, desta forma, “[...] amputado da sua vocação universalista, salvo algumas exceções, deixou nas mãos dos trabalhadores, a quem foi negada tal condição formal, o enfrentamento da pobreza *per se*.” (LAVINAS, 2002, p. 28). Por isso, pode-se afirmar que a pobreza “[...] era regulada na esfera privada e as estratégias para combatê-la, estratégias de sobrevivência, uma criação original dos trabalhadores pobres, excluídos e marginalizados, sem direito à cidadania regulada.” (LAVINAS, 2002, p. 28).

No mesmo contexto latino-americano, a descentralização das políticas sociais, conferindo novas competências aos entes subnacionais, fez com que as cidades se tornassem atores fundamentais em termos de políticas de combate à pobreza, criando-se a expectativa que estas, enquanto consideradas “[...] espaços públicos democráticos que se consolidam à medida que se consolida a própria cidadania, mostrem-se capazes de equacionar a questão da pobreza, promovendo equidade, emancipação e integração social.” (LAVINAS, 2002, p. 28).

Feitas tais considerações iniciais, mostra-se necessária a apresentação da conceituação de pobreza, especialmente pelo fato de “[...] tratar-se de um conceito em construção, cujos pressupostos diferem de acordo com os valores e princípios sociais. Podendo ser, portanto, conceituada de diferentes maneiras, como é observado na literatura.” (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 202).

Uma primeira concepção, construída dando-se ênfase ao viés econômico, conceitua pobreza como falta de renda ou pouca renda (LAVINAS, 2002; AZEVEDO; BURLANDY, 2010; COUTINHO, 2013). Desta interpretação é que surgem os conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa. O primeiro conceito guarda relação “[...] ao não

atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital, isto é, aos fatores necessários à sobrevivência física.” (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 202). Já a denominada pobreza relativa pode ser definida como “[...] precisões a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, ou seja, trata-se de um conjunto de indivíduos relativamente pobres em sociedades que já garantiram o mínimo vital para todos.” (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 202).

A pobreza absoluta se distingue da pobreza relativa, que é um conceito dependente do contexto social, não sendo, por conta disso, apenas quantitativo. A pobreza relativa não se define por meio do traçado discricionário de uma linha, mas sim pelo cálculo da porcentagem de pobres que vive com menos renda que determinada referência de comparação – a renda média da população, por exemplo. Trata-se, em outras palavras, de definir a pobreza não a partir de um referencial fixo e sim como uma medida de distância da renda dos mais pobres em relação à renda dos mais ricos ou da média da população. Por essa razão a pobreza relativa é também considerada uma medida de desigualdade. (COUTINHO, 2013, p. 37).

Outra duas abordagens da pobreza se mostram possíveis, concepções fundamentadas nas teorias das necessidades básicas e das capacitações, ambas incorporando ao debate da pobreza outras dimensões além da econômica. A primeira abordagem, baseada na questão das necessidades básicas, “[...] determina que uma pessoa seja pobre se ela não consegue ter acesso a uma gama de bens primários que atenda às necessidades humanas elementares.” (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 203). Esta abordagem ao introduzir a categoria das necessidades básicas, faz com que a “[...] problematização da pobreza enquanto questão social se constrói, progressivamente, em torno à definição do que são necessidades.” (LAVINAS, 2002, p. 30).

Adotar esta abordagem é ir além daquelas baseadas nas demandas alimentares, incorporando outras necessidades humanas, tais como educação, saneamento básico, habitação, etc. É abandonar a renda como indicador-chave. É estabelecer objetivo e medir resultados para a sociedade, sem delimitação de uma subpopulação pobre, visando desenvolver instrumentos de análise que permitam estabelecer comparações entre países e monitorar o desenvolvimento dos mesmos. É, também, dar ênfase ao caráter multidimensional da pobreza e ao reconhecimento da inter-relação entre as diversas carências. (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 203).

A abordagem das capacitações, por sua vez, considera a pobreza como privação decorrente de insuficiência de renda, “[...] mas acredita que apenas esse enfoque não dá conta de um grande número de realizações humanas, tornando a teoria muito distante da realidade.” (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 203). O nome de maior expressão nesta abordagem é o do indiano Amartya Sen. Trata-se de uma concepção de pobreza que “[...] corrobora a compreensão de que tão importante quanto ter suas necessidades básicas atendidas é dispor de condições que permitam obter a satisfação de tais necessidades.” (LAVINAS, 2002, p. 31).

Partindo desse pressuposto, Sen (1992) contesta a abordagem da insuficiência de renda (consumada na adoção de linhas de pobreza), preferindo a ela a da inadequação, já que o montante ou patamar em questão vai forçosamente variar em função das características pessoais e de outras circunstâncias, tais como o ciclo de vida ou a conjuntura econômica, etc. Ao invés de se deter sobre o orçamento monetário disponível, Sen valoriza o conjunto de funcionamentos e capacidades ao alcance de cada indivíduo, conjunto esse que lhe permite escolher livremente o modo de vida de sua preferência. (LAVINAS, 2002, p. 31).

Trata-se de uma abordagem complexa e multidimensional da pobreza (AZEVEDO; BURLANDY, 2010), que “[...] deixa de ser um estado de ausência de bem-estar para ser interpretada como destituição de habilidades e meios de agir de modo a alcançar esse estado de bem-estar.” (LAVINAS, 2002, p. 32). Por isso, na concepção de Amartya Sen, “[...] a pobreza é entendida como falta de capacidades (*capabilities*) básicas – ou a capacidade de auto-alavancagem – para alcançar níveis minimamente aceitáveis de qualidade de vida”, fazendo com que “[...] o foco do estudo da pobreza volta-se, assim, na perspectiva de Sen, para sua gênese e formas de manifestação dominantes, tendo como pano de fundo a dimensão emancipatória desses processos.” (LAVINAS, 2002, p. 32).

Por ser complexa e multidimensional, esta interpretação da pobreza suscita questionamentos referentes a alguns pressupostos importantes que devem pautar a formulação de estratégias de combate à pobreza. O primeiro deles é a importância de um profundo conhecimento dos contextos locais, considerando que os determinantes da pobreza podem ser muito distintos, especialmente em países como o Brasil. Outra questão é a necessidade de uma abordagem integral do problema, ou seja, ações que afetem as múltiplas dimensões da pobreza e que sejam integradas e convergentes nos seus usuários potenciais, de forma a se adequarem às suas necessidades. Com efeito, essa abordagem indica a necessidade da conjugação de diferentes tipos de ações e sua integração a uma política que considere intervenções de curto, médio e longo prazo. (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 204).

O fato é que na América Latina o conceito de pobreza não se mostra inequívoco, “[...] estando muitas vezes associado a várias outras categorias como exclusão, marginalidade, desigualdade, vulnerabilidade, estado de risco.” (LAVINAS, 2002, p. 50). De qualquer forma, apesar das diversas interpretações, pode-se dizer que o principal motivo da existência da pobreza na América Latina “[...] é a desigualdade e o contexto institucional no qual ela se reproduz, que jamais legitimou o direito dos pobres de integrarem a sociedade do bem-estar, da produção da riqueza e do consumo.” (LAVINAS, 2002, p. 51). No Brasil, especificamente, a pobreza se agravou como resultado de um desenvolvimento concentrador da riqueza socialmente produzida e dos espaços territoriais, “[...] representados pelos grandes latifúndios no meio rural, e pela especulação imobiliária no meio urbano. Tem raízes na formação sócio-histórica e econômica da sociedade brasileira.” (SILVA, 2010, p. 157).

O corte neoliberal das políticas de ajuste e estabilização macroeconômica, que passam a predominar a partir da década passada, só fizeram agravar a intensidade da

pobreza, pois restringiram e tornaram ainda mais instável o acesso a empregos e ocupações melhor remunerados e menos precários, além de reduzir o gasto público, acentuar sua regressividade e acabar por comprometer o que havia de relativamente universal em alguns países da América Latina, como educação e saúde. Essa dinâmica geral de exclusão social por favorecer o esgarçamento das redes de sociabilidade e de capital social aumentando a desproteção e o risco. Cabe registrar aliás que, de modo geral, não há definições de pobreza na América Latina elaboradas a partir da identificação das clientelas das políticas sociais, sem dúvida porque o escopo dos programas assistenciais é restrito, sua cobertura, pequena e sua eficácia, irrisória, o impacto redistributivo do gasto social tendo sido historicamente próximo do zero na maior parte do continente. A pobreza transborda, e de muito, o quadro institucional erigido para dirimi-la e combatê-la. (LAVINAS, 2002, p. 51).

O presente trabalho irá adotar a concepção de pobreza enquanto problema multidimensional, ou seja, entendida como fato social que vai além de aspectos econômicos tais como falta ou insuficiência de renda. A adoção deste entendimento traz uma consequência importante, qual seja, analisar a pobreza como problema multidimensional é considerar “[...] que serviços desmercantilizados como escola, creche, esgoto sanitário, água encanada, saúde são dimensões intrínsecas e primordiais de uma política de combate à pobreza.” (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 206).

Neste contexto, a análise de determinada política pública de combate à pobreza deve ser feita articulando-a com outras políticas, pois “[...] se a compreensão da pobreza que baliza as políticas públicas for multidimensional, é fundamental que ações destinadas a enfrentá-la afetem seus múltiplos determinantes econômicos, sociais, culturais, entre outros.” (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 205). De modo sucinto, esta é a interpretação de pobreza, e também de políticas públicas que visam sua erradicação, que será adotada nesta dissertação.

A discussão feita até aqui apontou a importância dos objetivos do Estado e da sociedade em uma leitura alinhada ao dirigismo constitucional. No caso brasileiro estes objetivos estão indicados especialmente no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, tendo este dispositivo enunciado que tratam-se de objetivos da República Federativa do Brasil. Assim, tendo em vista que nossa federação é composta pela União, Estados, municípios e Distrito Federal, todos estes entes políticos possuem responsabilidade em termos de concretização dos objetivos constitucionais. Desta forma, mostra-se importante, a partir de agora, investigar o “status” constitucional do município brasileiro pós-1988. Este é o debate a ser realizado no segundo capítulo da dissertação.

CAPÍTULO 2 O STATUS DO MUNICÍPIO BRASILEIRO NA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE

2.1 Município como parte integrante do federalismo brasileiro

Analisar o *status* do município brasileiro na ordem constitucional vigente não se mostra tarefa fácil, pois o seu conceito “[...] flutuou no Brasil ao sabor dos regimes, que ora alargavam, ora comprimiam suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira ou reduzindo-o à categoria de corporação meramente administrativa.” (MEIRELLES, 2006, p. 45).

De acordo com Maria Coeli Simões Pires (1999) a Constituição de 1891 foi a responsável por consagrar o federalismo, revigorando a instituição local ao introduzir o termo “autonomia municipal”. Todavia, tal construção se deu de modo frágil, pois a extensão desta autonomia deveria ser traçada pelo próprio estado. Assim, esta regra, somada à escassez de recursos financeiros destinados aos municípios e as limitações referentes às nomeações de prefeitos, reservou àquele modelo de autonomia um caráter meramente nominal (PIRES, 1999, p. 147).

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos seus distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. Os prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do governo estadual, representado pelo “chefe” todo-poderoso da “zona”. As eleições eram de antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do “coronel”. As oposições que se esboçavam no interior viam-se aniquiladas pela violência e pela perseguição política do situacionismo local e estadual. Não havia qualquer garantia democrática. E nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo o Município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia. (MEIRELLES, 2006, p. 39).

Posteriormente, a Constituição de 1934 fez ressurgir o denominado municipalismo. Houve o restabelecimento e alargamento da autonomia municipal com fundamento no critério do peculiar interesse, autonomia assegurada pelo próprio texto constitucional. Também foi prevista eleição para prefeitos e vereadores, bem como garantiu-se rendas próprias para os municípios através da outorga de competência tributária para que os entes locais pudessem instituir seus próprios tributos. A inovação do texto constitucional de 1934 se explica justamente pelo fracasso da Constituição de 1891 no que diz respeito à valorização do poder local. O regime anterior demonstrou que a previsão da autonomia

municipal, por si só, era insuficiente. “Precisavam as Municipalidades não só de governo próprio mas – antes e acima de tudo – de rendas próprias, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município.” (MEIRELLES, 2006, p. 40). Contudo, a Constituição de 1934 teve curtíssima vigência, já que com o Estado Novo de Getúlio Vargas houve a formulação de uma nova Constituição no ano de 1937.

No período de 1937 a 1945, atingido pelos reflexos do impulso da industrialização, da crise de 1929, do Estado Novo, da deflagração da Segunda Guerra Mundial, registrou-se um quadro desolador da história municipalista. A Carta de 1937 manteve apenas nominalmente o poder local. Vulnerou a autonomia política: previu eleições de vereadores, mas, ao mesmo tempo, desprezou o Legislativo, ao assinalar a dissolução dos sistemas de representação; definiu a nomeação pelo Governador como critério para investidura dos prefeitos e abrigou um regime interventor nos Estados e Municípios. Neutralizou a autonomia financeira e administrativa no âmbito da Federação, mediante rigorosa técnica de concentração de poderes no âmbito do executivo federal em prejuízo de Estados e Municípios, transformados estes em instâncias gerenciais da União, tendo-se voltado a atenção desta, em especial, para as cidades estratégicas e de expressão industrial. (PIRES, 1999, p. 148).

Com a deposição do regime ditatorial de Getúlio Vargas o Brasil foi palco de reconstitucionalização que culminou na promulgação da Constituição de 1946. Durante a Constituinte “[...] o Municipalismo ganhou corpo e veio a se refletir na Constituição de 1946 sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro.” (MEIRELLES, 2006, p. 42). Desta forma, os constituintes realizaram uma equitativa distribuição de poderes e descentralizaram a administração, “[...] repartindo-a entre a União, os Estados-membros e os Municípios, de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal.” (MEIRELLES, 2006, p. 42).

Posteriormente, com o Golpe Militar de 1964, o poder local novamente foi restringido pela Constituição de 1967 e sua Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Houve a manutenção do regime federativo e das autonomias estadual e municipal, porém em termos mais restritos. A limitação do Município se deu no âmbito político, administrativo e financeiro.

Com efeito, a Carta de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/69 fragilizaram os Municípios em termos políticos, administrativos e financeiros. Ficaram eles, financeiramente, submetidos à União, que passou a concentrar a maior parte da receita pública e a impor-lhes condição de mendicância e de dependência na aplicação das verbas; e tornaram-se os entes locais mais vulneráveis perante o Estado-membro, do ponto de vista político, pelo aumento das hipóteses de intervenção estadual; administrativamente, estiveram condicionados à simetria na organização, segundo matrizes da União, sem espaço para o necessário afinamento às peculiaridades de cada qual. E é, ainda, nesse período que se estabeleceram rigorosas restrições à remuneração dos vereadores, determinando-se, para municípios com população abaixo de certa faixa, a gratuidade dos mandatos. De 1970 a 1984, ainda sob a égide da Emenda Constitucional nº 1/69, e presentes a

ideologia e a estratégia da Revolução de 1964, os Municípios continuaram reféns da União, eis que permaneceram sujeitos à linha centralizadora do Governo Federal, no obstinado propósito de assimilar e impor os avanços da tecnologia. Tal linha, de caráter racionalista, estratificou, sobremaneira, a dependência dos Municípios à tecnocracia dos gabinetes. Com efeito, na ditadura militar, a autonomia política foi atingida diretamente pela regra de nomeação de prefeitos de capitais, de estâncias e de municípios de Segurança Nacional; o campo de atuação legislativa foi, também, sensivelmente restringido, de modo que os governos locais atuaram como meros executores da política central, especialmente no tocante ao desenvolvimento urbano traçado pela União. (PIRES, 1999, p. 149).

A redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 trouxeram significativas alterações no que se refere às instituições políticas, entre elas o município. De acordo com Celina Souza (2004) estas mudanças institucionais são resultado de compromissos elaborados durante a redemocratização. Entre esses compromissos estavam a restauração da Federação, por meio da consolidação do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o fortalecimento da democracia através do incentivo à participação das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. Neste contexto, pode-se dizer que o fortalecimento do poder local no âmbito da Constituinte evidencia que a municipalização está longe de ser uma questão de ordem exclusivamente administrativa, mas sim uma questão eminentemente política (SOUZA, 2004). De qualquer forma, no que diz respeito às recentes mudanças na estrutura federativa brasileira e a valorização do poder local, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 foi fortemente influenciada por um período histórico marcado por intensas demandas dos entes subnacionais que pleiteavam maior descentralização (PIRES, 2013, p. 168).

Apesar de ganhar relevância no cerne do processo de descentralização da América Latina, a recente estratégia descentralizante, no Brasil, pelo menos na sua deflagração, é bastante peculiar: apresenta-se como alternativa para enfrentamento da crise econômica; reage ao sistema autoritário, dando curso a forte movimento interno de democratização; opõe-se à concepção centralista da federação, numa intensa mobilização que culmina com a reconfiguração institucional do federalismo, na Constituição de 1988, e explícita valorização do poder local. O processo descentralizante alimenta-se, assim, de fatores endógenos e decorre diretamente de pretensões dos Estados e Municípios, especialmente no campo tributário, em face da emergência da crise econômica, pautando, ainda, em iniciativa de unidades subnacionais para criação de estratégia de afirmação, no bojo do processo interno de redemocratização, na década de 1980. Em meio à crise e no âmbito desse movimento político, o Estado central foi posto em xeque, prevalecendo a crença de que o trespasse de encargos e receitas da União Federal a Estados e Municípios era condição de fortalecimento do federalismo e de eficácia da atuação pública. E a redemocratização de 1988, escandalizada com o sistema que buscava superar, forjou um modelo federativo de arquitetura emblemática. (PIRES, 2013, p. 169).

Este modelo federativo é considerado de arquitetura emblemática por ter alçado o município à categoria de ente federado, ao lado da União e dos Estados. Trata-se de caráter inovador apontado, principalmente, nos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988,

dispositivos que demonstram que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. Os artigos indicados podem ser considerados os pilares estruturantes da Federação Brasileira (PIRES, 1999, p. 150).

Por isso, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 elevou o município “[...] a um grau qualitativo muito acima daquele a que juridicamente esteve cingido em quase cem anos de constitucionalismo republicado.” (BONAVIDES, 2011, p. 352). Atualmente, a maior parte dos autores constitucionalistas defende ser o município uma entidade federada. Contudo, José Afonso da Silva (2012, p. 475) se posiciona em sentido contrário quando leciona que “[...] essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida.”

Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação. Se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, mas poderiam ser Estados-membros (de segunda classe?) dentro dos Estados federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado? Dizer que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios. A intervenção neles é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, não da União. Se fosse divisões políticas do território da União, como ficariam os Estados, cujo território é integralmente repartido entre os seus Municípios? Ficariam sem território próprio? Então, que entidades seriam os Estados? Não resta dúvida que ficamos com uma federação muito complexa, com entidades superpostas. (SILVA, J. A., 2012, p. 475).

Hely Lopes Meirelles (2006, p. 46), por sua vez, entende que o Município deve sim ser considerado um ente federado, integrando nossa federação como entidade de terceiro grau. Explica o autor que “[...] diante de atribuições tão eminentemente políticas e de um largo poder de autogoverno, sua posição atual no seio da Federação é de entidade político-administrativa de terceiro grau, como bem salientavam os comentadores da Constituição.” Desta forma, o Município com a promulgação da Constituição de 1988 não pode ser mais encarado como uma entidade meramente administrativa.

Também é este o posicionamento de Celso Ribeiro Bastos (2002). De acordo com o autor, o principal argumento favorável a esta interpretação é que, sendo a autonomia

municipal um dos “[...] centros de polarização de competência constitucional a ser exercida de forma autônoma, não se vê por que não hão de, os municípios, figurar naquele próprio artigo que fornece o perfil jurídico-político da República Federativa do Brasil.” (BASTOS, 2002, p. 488). Assim, afirma ser o município “[...] peça estrutural do regime federativo brasileiro, à semelhança da União e dos próprios Estados.” (BASTOS, 2002, p. 512).

Maria Coeli Simões Pires (1999) ao ressaltar que a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocasionou relevantes alterações na fisionomia do Estado brasileiro afirma que estas mudanças trouxeram impactos significativos no que diz respeito ao tratamento dado ao poder local. Este ganha relevância no plano federativo, “[...] seja pela excepcionalidade do *status* a ele conferido, seja pela sinalização – pelo menos no plano constitucional – no sentido da inversão do movimento expansionista do poder central.” (PIRES, 1999, p. 151). Afirma ainda que considerar o município como ente federado ratifica o federalismo de vocação cooperativa¹², previsto no artigo 23, parágrafo único¹³, da Constituição Federal de 1988.

Em efeito, a Carta é categórica ao explicitar o Município na configuração da Federação, é pródiga em referências ao ente local: uma leitura de seu texto evidencia a preocupação do constituinte em enaltecê-lo, quer no plano da estrutura do federalismo; quer na partilha de competências, embora seja possível verificar-se, ainda, a persistência de competências centralizadas em relação a uma gama considerável de matérias; ou, ainda, no reconhecimento de seu papel como importante agente de políticas públicas, e, especialmente, na dedicação de comandos básicos e preordenadores da lei orgânica municipal. (PIRES, 1999, p. 151).

Outro autor que possui o mesmo posicionamento é André Ramos Tavares (2006b). Este ao tratar dos fundamentos para um terceiro nível federativo relaciona valorização do município e descentralização administrativa do Estado. Neste contexto, afirma o autor que “[...] quanto mais descentralizado o exercício do poder do Estado, maiores as chances de participação política do cidadão e, por consequência, mais elevado o nível democrático que se pode alcançar.” (TAVARES, 2006b, p. 972).

Nesta discussão, concordamos com a literatura majoritária no que se refere ao fato do município ser considerado sim um ente federado, não obstante o pensamento dissonante de José Afonso da Silva. Há no texto constitucional vigente a previsão da autonomia municipal como um princípio constitucional sensível (artigo 34, inciso VII, da CF), o que evidencia sua importância no federalismo brasileiro. De outra parte, o fato dos modelos clássicos de

¹² Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, p. 31) define federalismo de vocação cooperativa como sendo aquele “caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento.”

¹³ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

federalismo não tratem o município como ente federativo, por si só, não impede que o federalismo como forma de organização estatal passe por transformações em cada Estado de acordo com suas peculiaridades.

Ademais, a Constituição Federal de 1988 ao tratar o Município, como peça estrutural do regime federativo, procedeu à repartição de competências entre os três entes políticos, bem como conferiu autonomia ao ente local, autonomia que, para ser efetiva, exige ao menos a existência de governo próprio e a titularidade de competências privativas. Desta forma, o “Município pode ser definido como pessoa jurídica de direito público interno, dotado de autonomia assegurada na capacidade de autogoverno e da administração própria.” (BASTOS, 2002, p. 512). Portanto, investigar o *status* do Município na Constituição Federal de 1988 exige que também se analise sua autonomia e suas competências. Estas discussões serão feitas a seguir, iniciando-se com a temática da autonomia municipal.

2.2 Autonomia dos municípios brasileiros

Hely Lopes Meirelles (2006, p. 90) afirma que autonomia deve ser compreendida como a “[...] prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18).” Ou seja, autonomia é “[...] a administração própria daquilo que lhe é próprio.” No mesmo sentido está José Afonso da Silva (2012, p. 640) ao conceituar autonomia como “[...] capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior.”

*A autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros, o Distrito Federal como os Municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar seu governo e prover sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um *minimum* de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro. (MEIRELLES, 2006, p. 91, grifo do autor).*

Contudo, na história brasileira nem sempre os municípios detiveram esta ampla prerrogativa política conferida e limitada pela Lei Fundamental, já que os textos constitucionais anteriores outorgavam aos municípios apenas governo próprio e competência exclusiva. Com o advento da Constituição de 1988 este cenário foi alterado, pois também foi

reconhecido ao ente local o poder de auto-organização. Dessa forma, com essa alteração ocorrida após a promulgação do texto constitucional vigente, a autonomia municipal encontra-se fundamentada em quatro capacidades: capacidade de auto-organização, capacidade de autogoverno, capacidade normativa própria e capacidade de autoadministração. Estas quatro capacidades correspondem, respectivamente, a autonomia política, autonomia normativa, autonomia administrativa e autonomia financeira. Esta é a classificação das capacidades proposta por José Afonso da Silva (2012).

No mesmo sentido, ainda no que se refere às capacidades inerentes aos municípios, encontra-se Maria Coeli Simões Pires (2001, p. 168) ao afirmar que a Constituição de 1988 apresenta “[...] um arranjo consistente da autonomia em fisionomia retratada a partir de quádruplo enfoque: político, auto-organizatório, financeiro e administrativo.”. Entretanto, a mesma autora ressalta que tradicionalmente o conceito de autonomia municipal fixou-se “[...] sobre os pilares do provimento privativo dos cargos governamentais e da competência exclusiva do ente local no trato de assuntos afetos do seu peculiar interesse.” (PIRES, 1999, p. 153).

André Ramos Tavares (2006b), por sua vez, fala em tríplice capacidade que caracteriza a autonomia: capacidade de autogoverno, capacidade de auto-administração e capacidade de auto-organização, incluindo-se nessa espécie a chamada capacidade de autolegislação, que é chamada de capacidade normativa própria por José Afonso da Silva (2012). Assim, a diferença entre as classificações de André Ramos Tavares e de José Afonso da Silva reside no fato de ser a capacidade normativa própria uma categoria autônoma ou se estaria inserida na capacidade de auto-organização. Ademais, Hely Lopes Meirelles (2006, p. 93) afirma que essa enumeração não é taxativa, constituindo apenas o “[...] mínimo de autonomia que os Estados-membros e a própria União devem reconhecer em favor do Município, nada impedindo, todavia, que concedam outras franquias à Administração local.”

De qualquer forma, deve-se ter em mente que o conceito de autonomia se modificou historicamente e ao longo das Constituições já existentes no país, fazendo com que os autores afirmem que a história brasileira constitui “[...] uma crônica de centralização, reforçada por interdependência política entre o governo federal e os estaduais, com mais ou menos poder para um dos lados, mas sempre em detrimento da autonomia do município.” (MOHN, 2006, p. 205).

Com efeito, a autonomia municipal, apesar de mantida em todos os textos constitucionais desde a sua inauguração nominal na Carta Republicana de 1891, foi, muitas vezes, relativizada ao longo da história brasileira, já que seu conteúdo não se

manteve uniforme nem esteve infenso aos interesses da Coroa, às vicissitudes dos regimes e aos caprichos dos ditadores ou tecnocratas. Novas perspectivas só se abrirão aos municípios na década de 80, a partir da mobilização da sociedade, da abertura política e da distensão, e vão ganhar corpo na Constituição de 1988, a qual prescreve tratamento privilegiado à entidade local, integrando-a, formalmente, à Federação e agregando, ainda, ao poder local a competência para a elaboração de sua lei orgânica. Tudo isso vem consolidar, de modo expressivo, o conteúdo da autonomia municipal, sob o pilar do interesse local. (PIRES, 2001, p. 167-168).

José Afonso da Silva (2012, p. 641) ressalta que antes da Constituição de 1988 o reconhecimento da autonomia municipal tinha um sentido remissivo, ou seja, “[...] a Constituição remetia aos Estados o poder de criar e organizar seus Municípios.” Assim, o chamado caráter remissivo da autonomia municipal “[...] consistia em determinar aos Estados que, ao organizarem seus Municípios, lhes assegurassem a autonomia, mas apenas quanto às capacidades de autoadministração, autolegislação e autogoverno.” (SILVA, J. A., 2012, p. 641). De qualquer forma, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a autonomia municipal no Brasil “[...] alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes.” (BONAVIDES, 2011, p. 345), cuja importância pode-se verificar especialmente nos artigos 18, 29 e 30 da Lei Fundamental de 1988.

A combinação dos três artigos será doravante a pedra angular de compreensão da autonomia do município, que qualitativamente subiu de degrau com a adição política feita ao todo federativo, em cujo arcabouço se aloja. Houve assim inovação de fundo e substância, cuja profundidade se mede pela importância da mudança operada. Essa mudança espanca muitas dúvidas que pairavam no passado tanto nas regiões da doutrina com da jurisprudência, acerca da autonomia municipal e dos seus limites teóricos e objetivos, que, de último, lhe foram traçados com mais amplitude, generosidade, e precisão. (BONAVIDES, 2011, p. 346).

Por outro lado, no regime constitucional vigente as normas referentes à autonomia dirigem-se diretamente aos municípios a partir da Constituição de 1988, sendo que esta lhes confere o poder de auto-organização e conteúdo de suas leis orgânicas, além de estipular as competências. Portanto, José Afonso da Silva (2012, p. 641-642) ao concluir afirma que a “[...] ingerência dos Estados nos assuntos municipais ficou limitada aos aspectos estritamente indicados na Constituição Federal, como, por exemplo, os referentes à criação, incorporação, fusão e ao desmembramento de Municípios (art. 18, § 4º) e à intervenção (arts. 35 e 36).”

A autonomia política, primeira espécie de autonomia municipal, está intimamente relacionada às capacidades de auto-organização e de autogoverno. A capacidade de auto-organização é exercida pelo município mediante a elaboração de sua Lei Orgânica, espécie de constituição municipal. Enuncia o artigo 29, *caput*, da Constituição Federal de 1988 que o município “[...] se regerá por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços membros da Câmara Municipal, que a promulgará,

atendidos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição do respectivo Estado.” A Lei Orgânica terá, portanto, *status* de lei fundamental no que se refere ao município, desde que observados os requisitos do artigo 29 da Constituição Federal de 1988 e os princípios estabelecidos na Constituição estadual. Deve-se ressaltar que a própria Constituição Federal, através dos incisos do artigo 29, indica o conteúdo básico da Lei Orgânica. José Afonso da Silva ao interpretar o artigo 29 afirma que a lei fundamental do município terá que apresentar, além das regras de eletividade do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, normas sobre:

a) posse do Prefeito e dos Vereadores e seus compromissos; b) inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, na circunscrição do Município; c) proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto na Constituição Federal para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembleia Legislativa; d) organização das funções legislativa e fiscalizadora da Câmara Municipal; e) cooperação das associações representativas de bairro com o planejamento municipal; f) iniciativa legislativa popular sobre matéria de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; g) perda do mandato do Prefeito, incluindo como uma de suas causas o fato de ele assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o dispositivo no art. 38, I, IV e V. (SILVA, J. A., 2012, p. 642-643).

O mesmo autor após esclarecer quais as normas que devem constar da Lei Orgânica também ressalta que determinados temas, mesmo previstos no artigo 29 da Constituição Federal de 1988 como matérias a serem tratadas por Lei Orgânica, são na verdade de competência do constituinte nacional:

Certa “incisomania”, na redação da Constituição, levou o constituinte a incluir como inciso do art. 29 matérias que não podem constituir conteúdo da Lei Orgânica municipal, porque não se trata de assunto de sua competência, tais como as referentes a definição de eleições, duração de mandato, pleito direto e simultâneo em todo o País (como que Município pode tratar disso?), época das eleições e princípio da maioria absoluta (dois turnos), número de Vereadores, referindo-se a mínimos e máximos na generalidade dos Municípios (como se isso pudesse ser objeto da Lei Orgânica), e até o privilégio de foro do Tribunal de Justiça, para julgamento do Prefeito. Enfim, toda a matéria constante dos incs. I, II, IV e VIII do art. 29 é de competência do constituinte nacional. Constituía artigos, mas a preocupação em fazer a Constituição parecer com menor número de artigos, embora com a mesma quantidade de matéria, levou a Relatoria a transformá-los em incisos, inadequadamente, com sérios prejuízos para o bom entendimento do texto. A Lei Orgânica pode até repetir essa matéria, inutilmente. (SILVA, J. A., 2012, p. 643).

A autonomia política também está diretamente relacionada com a denominada capacidade de autogoverno, consubstanciada na eletividade do Prefeito e dos Vereadores, tendo a Constituição Federal de 1988 extinguido totalmente a nomeação de prefeitos em todos os municípios, como ocorria durante a Ditadura Militar. O artigo 29 da Carta Magna estipula

regras referentes à eleição dos representantes municipais. Estabelece que as eleições do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, serão realizadas mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o país (inciso I) em primeiro de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, havendo a possibilidade de eleições em dois turnos em cidades com mais de duzentos mil eleitores (inciso II). A posse do Prefeito e do Vice-Prefeito deverá ser realizada em primeiro de janeiro do ano subsequente ao ano da eleição (inciso III). O mesmo dispositivo fixa o número de vereadores de acordo com a população da cidade, partindo-se de nove representantes legislativos em Municípios de até quinze mil habitantes (inciso IV, alínea “a”) até o máximo de cinquenta e cinco vereadores nas cidades com mais de oito milhões de habitantes (inciso IV, alínea “x”).

Há também no mesmo artigo a determinação de que os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais sejam fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal (inciso V), bem como há regra referente aos subsídios dos Vereadores, que deverão ser fixados pela Câmara Municipal, observando-se como parâmetros o número de habitantes da cidade e um percentual máximo relativo aos subsídios dos Deputados Estaduais (inciso VI). Outras regras também são apresentadas no mesmo artigo 29 da Constituição Federal de 1988 no que diz respeito à autonomia política municipal, tais como a imunidade material dos membros do Poder Legislativo, o julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça e a possibilidade de iniciativa popular de projeto de lei.

A autonomia administrativa, por sua vez, traduz a ideia de que o município terá administração própria no que se refere ao interesse local, além da organização e execução dos serviços públicos de sua competência. Administração própria pode ser definida como a “[...] gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado-membro.” (MEIRELLES, 2006, p. 109). Em outras palavras, “[...] o plano administrativo da autonomia diz respeito ao espaço de ação do Município voltada para organização e prestação de serviços de sua competência.” (PIRES, 1999, p. 155). Esta espécie de autonomia encontra-se prevista principalmente no artigo 30, incisos IV, V, VI, VII, VIII e IX da Constituição Federal de 1988.

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

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.

Deve-se ressaltar que o plano administrativo da autonomia municipal exige uma análise cuidadosa de seu limite, sob pena do ente local invadir área de atuação relativa à União e/ou Estados-membros. Esse limite de atuação é o denominado interesse local¹⁴. De qualquer forma, conforme assevera Maria Coeli Simões Pires (1999, p. 156), a autonomia municipal deve ser interpretada por meio de análise conjunta dos artigos 23 e 30 da Constituição Federal de 1988, partindo-se do interesse local enquanto parâmetro fundamental em termos de atuação municipal.

Por fim, tem-se a autonomia financeira, que encontra-se prevista no artigo 30, inciso III, da Constituição Federal de 1988, cuja redação enuncia competir ao município “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.” (BRASIL, 1988). O plano financeiro da autonomia municipal deve ser exercido conforme os artigos 145¹⁵, 149-A¹⁶, 156¹⁷ e 158¹⁸, todos da Lei Fundamental.

¹⁴ A expressão interesse local será melhor discutida no tópico seguinte que tratará das competências atribuídas aos municípios brasileiros.

¹⁵ “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.”

¹⁶ “Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.”

¹⁷ “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.”

¹⁸ “Art. 158. Pertencem aos Municípios: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.”

Com efeito, inexpressivas seriam a autonomia política e a autonomia administrativa sem recursos próprios que garantissem a realização de obras e a manutenção dos serviços públicos locais. Seria uma quimera atribuir-se autogoverno ao Município sem lhe dar renda adequada à execução dos serviços necessários ao seu progresso. Felizmente, o legislador constituinte desde 1946 compreendeu bem essa realidade e a deficiência dos regimes anteriores, que, embora, apregoando a importância do Município na vida nacional, lhes negavam recursos indispensáveis à sua subsistência como entidade autônoma, dotada de governo próprio e de serviços essenciais para atender às necessidades de sua população. (MEIRELLES, 2006, p. 112).

Em síntese, este é o conteúdo da autonomia municipal previsto na Constituição Federal de 1988. Por outro lado, entender o *status* do município brasileiro na ordem constitucional vigente, além de uma investigação acerca de sua autonomia, também exige uma análise no que se refere às suas competências, estudo feito a seguir.

2.3 Das competências atribuídas aos municípios e o critério do interesse local

José Afonso da Silva (2012, p. 479) define competência como sendo a “[...] faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões.” Competências, por sua vez, “[...] são as diversas modalidades de poder que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.” (SILVA, J. A., 2012, p. 479).

A Constituição Federal de 1988 mantendo a tradição dos textos anteriores manteve o sistema de competências ou poderes reservados ou enumerados para a União e para os municípios, restando aos Estados as competências ou poderes remanescentes, denominada de competência residual. Este sistema encontra-se positivado no texto constitucional vigente em seu artigo 25, parágrafo 1º, que enuncia: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.” A sistemática da competência residual, como se vê, foi mantida, não obstante a existência de críticas entre os autores constitucionalistas:

O sistema de partilha das competências constitucionais foi razoavelmente alterado ante o Texto anterior. Este mantinha maiores escrúpulos com relação ao modelo clássico de federação, ao permitir que ainda guardasse alguma significação o princípio de que os poderes não ressalvados expressamente na Constituição como da União pertencem aos Estados. Tratava-se do § 1º. do art. 13 da Constituição: “Aos Estados são conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição”. Não obstante artigo de igual índole manter-se na atual Constituição, é forçoso reconhecer que já agora ele ganha ares de verdadeira irrisão, provocando mesmo a mofa e galhofa. Isso porque são tão amplas as competências atribuídas a títulos diversos à União, que a participação do Estado se torna evanescente.” (BASTOS, 2002, p. 488-489)

De qualquer forma, a sistemática ainda encontra-se prevista na Constituição Federal de 1988. Sendo assim, ante a manutenção do sistema de competências ou poderes

reservados ou enumerados, deve-se definir o que são estes poderes. Inicialmente, os poderes reservados “[...] são os enumerados na Constituição como pertencentes à União e aos Municípios, e também os que estão ínsitos naqueles e nos princípios constitucionais adotados.” (MEIRELLES, 2006, p. 131), já os poderes explícitos “[...] são aqueles que estão literalmente expressos no texto constitucional, como os dos arts. 21 e 22, para a União, e os do art. 30, para os Municípios.” (MEIRELLES, 2006, p. 131).

Outro tema decorrente diz respeito às espécies de competências, já que “[...] as matérias que compõem seu conteúdo podem ser agrupadas em classes, segundo sua natureza, sua vinculação cumulativa a mais de uma entidade e seu vínculo a função de governo.” (SILVA, J. A., 2012, p. 479). Neste contexto, de acordo com José Afonso da Silva (2012), podemos classificar as competências através da divisão em dois grupos. O primeiro diz respeito à competência material ou administrativa que, por sua vez, se subdivide em exclusiva (artigo 21) e comum, cumulativa ou paralela (artigos 23). O segundo grupo é o da competência legislativa que pode ser exclusiva (artigo 25, §§ 1º e 2º), privativa (artigos 22 e 30, incisos III a IX), concorrente (artigo 24) e suplementar (artigo 24, § 2º).

No que se refere à categoria da competência material ou administrativa, a primeira subdivisão diz respeito à competência exclusiva, que é “[...] aquela na qual cada ente federativo tem seu campo de atuação próprio, excludente da atuação de qualquer outra atividade federativa.” (TAVARES, 2006b, p. 988). Trata-se de competência indelegável, ao contrário da competência privativa, que é delegável. A competência comum, outra subdivisão de competência material ou administrativa, “[...] é aquela pela qual todos os entes federativos detêm, concomitantemente, idêntica competência. A atuação, portanto, não é exclusiva, mas sim ‘concorrente’.” (TAVARES, 2006b, p. 989).

Por outro lado, na categoria denominada de competência legislativa, tem-se inicialmente a competência exclusiva, definida anteriormente. Além desta, há a competência privativa que é aquela própria de uma entidade, contudo, com possibilidade de delegação. Há ainda a competência concorrente que compreende dois elementos, quais sejam, “[...] possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa e primazia da União no que tange à fixação de normas gerais.” (SILVA, J. A., 2012, p. 481). Finalmente, há a competência suplementar podendo ser definida como o “[...] poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas.” (SILVA, J. A., 2012, p. 481).

Falar em espécies de competências também nos remete ao tema da repartição de competências, “[...] considerada como um dos elementos essenciais ao federalismo e sua

caracterização efetiva.” (TAVARES, 2006b, p. 987). A repartição de competências é tratada por meio do princípio da predominância do interesse, cuja definição é também apresentada por André Ramos Tavares:

Nesse campo, identifica-se uma orientação geral para estruturar a repartição de competências. Trata-se do denominado “princípio da predominância do interesse”. Esse princípio significa, sucintamente, que à União cabe tratar das matérias de interesse geral, nacional, amplo. Aos Estados, daquelas que suscitam um interesse menor, mais regional. Por fim, aos Municípios cabe tratar das matérias de interesses restritos, especialmente locais, circunscritos a sua órbita menor. (TAVARES, 2006b, p. 987).

Obviamente o princípio da predominância do interesse deve ser estudado com cuidado, pois muitas vezes “[...] no Estado moderno, se torna cada vez mais problemático discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local.” (SILVA, J. A., 2012, p. 478). Assim, “[...] é por isso que se fala em predominância e não em exclusividade. Difícil ou impossível será a tarefa de sustentar uma matéria como sendo exclusivamente de âmbito nacional, regional ou local.” (TAVARES, 2006b, p. 987-988). Essa dificuldade ocorre porque em diversos casos “[...] certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abrangerem dois ou mais deles.” (SILVA, J. A., 2012, p. 478).

O princípio da predominância do interesse se mostra de fundamental importância ao estudarmos as competências constitucionais atribuídas aos municípios brasileiros, já que a Constituição Federal de 1988 ao tratar do tema adotou o seguinte critério: “[...] competem aos Municípios todos os poderes inerentes a sua faculdade para dispor sobre tudo aquilo que diga respeito ao seu interesse local.” (BASTOS, 2002, p. 512). O cerne da competência municipal na Constituição Federal de 1988 encontra-se no artigo 23 e no artigo 30, cujas redações são as seguintes:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 30. 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.

No que se refere ao artigo 23 da Lei Fundamental, que trata da denominada competência comum, observa-se que a União, Estados, Distrito Federal e municípios possuem a responsabilidade de tratar sobre as atividades ali indicadas (saúde, educação, preservação do meio ambiente, combate à pobreza, cultura, etc). Assim, pode-se afirmar que “[...] os constituintes de 1988 fizeram uma clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis.” (SOUZA, 2005, p. 111-112). Este dispositivo confirma a ideia de que o federalismo brasileiro, ao menos no plano teórico, possui um caráter cooperativo. Portanto, com o advento da Constituição de 1988, o Município emerge como um relevante agente em termos de políticas públicas nas mais diversas áreas, recebendo através do texto constitucional importantes e complexas tarefas.

Em relação ao artigo 30 da Constituição Federal, comando de centralidade inegável para o município (PIRES, 1999), deve-se primeiramente esclarecer que o constituinte apresentou no mesmo dispositivo as competências materiais e legislativas do ente local, sendo que o critério do interesse local é o ponto de partida em ambas as hipóteses. Antes de se tentar conceituar o que seja interesse local cumpre destacar que a expressão “[...] abrange não só as leis votadas pela Câmara e promulgadas pelo prefeito como, também, os regulamentos

expedidos pelo Executivo em matéria de sua alçada.” (MEIRELLES, 2006, p.109), bem como mostra-se igualmente importante asseverar que “[...] os assuntos de interesse local surgem em todos os campos em que o Município atue com competência explícita ou implícita.” (MEIRELLES, 2006, p. 136).

A expressão interesse local veio substituir o termo peculiar interesse utilizado nas constituições anteriores, “[...] no que ganhou em amplitude e precisão conceitual, permitindo a evolução e adaptação do regime estabelecido, em face da vastidão do território nacional e das particularidades de cada localidade.” (MEIRELLES, 2006, p. 135). Falar em interesse local traz consigo uma premissa, qual seja, a de que “[...] uma correta interpretação constitucional dessa norma há de concluir ser prescindível a exclusividade do interesse local. Basta que predomine o aspecto local do assunto.” (TAVARES, 2006b, p. 993). Assim, a expressão não se refere à exclusividade, mas ao critério de prevalência (PIRES, 1999, p. 156).

O conceito-chave utilizado pela Constituição para definir a área de atuação do Município é o de interesse local. Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local. É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais. (BASTOS, 2002, p. 513).

Portanto, “[...] estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local.” (MEIRELLES, 2006, p. 135).

Seria fastidiosa – e inútil, por incompleta – a apresentação de um elenco casuístico de assuntos de interesse local do Município, porque a atividade municipal, embora restrita ao território da Comuna, é multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, da a sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o *trânsito* e a *saúde pública*, sobre os quais dispõem a União (*regras gerais*: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde), os Estados (*regulamentação*: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (*serviços locais*: estacionamento, circulação, sinalização etc; regulamentos sanitários municipais). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse *predominante* de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu *interesse local*. Dentre os assuntos vedados ao Município, por não se enquadrarem no conceito de *interesse local*, é de se assinalar, a título exemplificativo, a atividade jurídica, a segurança nacional, o serviço postal, a energia em geral, a informática, o sistema monetário, a telecomunicação e outros mais que, por sua própria natureza e fins, transcendem o âmbito local. Muitas,

entretanto, são atividades que, embora tuteladas ou combatidas pela União e pelos Estados-membros, deixam remanescer aspectos de competência local, e sobre os quais o Município não só *pode* como *deve intervir*, atento a que a ação do Poder Público é sempre um *poder-dever*. Se o Município tem o poder de agir em determinado setor para amparar, regulamentar ou impedir uma atividade útil ou nociva à coletividade, tem correlatamente, o *dever de agir*, como pessoa administrativa que é, armada de autoridade pública e de poderes próprios para a realização de seus fins. (MEIRELLES, 2006, p. 135, grifo do autor).

O Supremo Tribunal Federal em alguns julgados já se pronunciou acerca do conceito de interesse local. O mais importante a ser destacado neste trabalho diz respeito ao julgamento do Recurso Extraordinário 586.224/SP (BRASIL, 2015)¹⁹ de relatoria do Ministro Luiz Fux, quando foi asseverado que o conceito e a definição de interesse local são diferentes, pois a definição somente é obtida mediante análise de cada caso concreto, ao contrário do conceito que pode ser compreendido em abstrato. Sendo assim, pode-se dizer que a análise do conceito de interesse local não dispensa uma investigação referente às circunstâncias da situação *in concreto*.

A imprecisão do conceito de interesse local, se por um lado pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocadamente ambíguas, onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e regionais, por outro, oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do Texto Constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços. A variação de predominância do interesse municipal, no tempo e no espaço, é um fato, particularmente no que diz respeito à educação primária, trânsito urbano, telecomunicações etc. (BASTOS, 2002, p. 513).

A análise do contexto no qual encontra-se inserido o poder local não se mostra relevante apenas para definir o que constitui o chamado interesse local. Essa investigação também revela que o município brasileiro está inserido em um federalismo contraditório, que impõe ao poder local grandes desafios e, ao mesmo tempo, faz com que o poder local se transforme em um importante agente concretizador das promessas existentes na Constituição Dirigente de 1988. É justamente esse debate que será feito a seguir como forma de se melhor compreender a realidade político-constitucional brasileira no que se refere ao *status* do município na ordem constitucional vigente.

2.4 Contradições do federalismo e os desafios do poder local

As análises feitas até agora realçaram a importância dada ao poder local pela Constituição Federal de 1988 ao lhe considerar ente federado, reconhecendo sua autonomia e

¹⁹ STF - RE 586224/SP – Relator: Min. Luiz Fux – Julgamento: 05/03/2015 – Órgão Julgador: Tribunal Pleno – Publicação: DJe-085 – Divulg. 07-05-2015 – Public. 08-05-2015.

fixando suas competências materiais, legislativas e tributárias. Contudo, não obstante estas importantes inovações, algumas observações devem ser feitas no que se refere aos desafios do poder local no âmbito do federalismo brasileiro.

A primeira grande questão que se coloca é a relação entre federalismo e descentralização. De acordo com Eduardo Kugelmas e Lourdes Sola (1999) as análises relativas ao federalismo brasileiro tradicionalmente se utilizam do binômio centralização-descentralização, associando a centralização com autoritarismo e a descentralização com avanços democráticos, sendo que houve durante a elaboração da Lei Fundamental de 1988 a utilização dessa relação descentralização e democratização. Contudo, segundo os autores, essa análise se mostra equivocada, já que a história política do país demonstra que, na verdade, foram colocados em prática, muitas vezes e simultaneamente, mecanismos centralizadores e descentralizadores. Marta Arretche (1996, p. 5), na mesma linha de raciocínio, no que se refere ao ideal democrático, afirma que a realização deste “[...] depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam traduzir-se em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições.”

Por isso, a dificuldade em se rotular o federalismo brasileiro, fez com que Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, p. 29) tenha ressaltado que a federação no Brasil constitui um “[...] arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados.” Assim, nos parece correta a afirmação de Celina Souza (2005, p. 111) que “[...] outorgar o rótulo de centralizado ou descentralizado ao federalismo brasileiro parece não dar conta da sua atual complexidade.” Neste contexto, o mais adequado seria considerar a federação brasileira alinhada ao federalismo cooperativo, conforme expresso no artigo 23 da Constituição Federal, ainda que a aplicação deste dispositivo ocasione críticas e debates dos mais variados.

Isso gera debates acalorados sobre qual nível é responsável por qual política ou serviço público. Tal debate, que resulta, muitas vezes em trocas de acusações entre governantes, desconsidera que os constituintes optaram por uma divisão institucional de trabalho entre os entes federativos claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo. No entanto, e apesar do grande número de competências concorrentes, na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação. O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. (SOUZA, 2005, p. 112).

O fortalecimento ou constrangimento da descentralização no âmbito do federalismo cooperativo teria como fator fundamental o desenho institucional da política pública, sendo que a municipalização da educação e da saúde constitui um exemplo nesse sentido. De acordo com Celina Souza (2004, p. 35) as políticas de educação e saúde foram concebidas “[...] como um sistema complexo de relações intergovernamentais baseado em recompensas e sanções. Tal sistema tornou racional para os municípios a adesão a uma nova institucionalidade.”

Em resumo, a experiência brasileira mostra que determinações constitucionais, normas, interesses de grupos ou capacidade gerencial e financeira, embora importantes, não foram suficientes para deslocar a implementação de políticas universais para as esferas locais. O desenho institucional da política – moldado em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais – e o apoio do Executivo federal na liberação regular dos recursos parecem ser as variáveis mais importantes para a transferência de responsabilidades de implementação para governos locais. Esses resultados mostram que a descentralização/municipalização no Brasil não implicou a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim na delegação de responsabilidade sobre a implementação de algumas políticas sociais universais, o que não é tarefa fácil para milhares de municípios brasileiros. A experiência brasileira também mostra que as relações intergovernamentais evoluíram para um sistema lubrificado por recompensas e sanções, o que reduziu o grau de conflito entre os níveis de governo, mas, ao mesmo tempo, restringiu a autonomia de gasto e de decisão concedida aos governos locais pela Constituição de 1988. (SOUZA, 2004, p. 37).

O federalismo brasileiro também se mostra contraditório em relação à distribuição de competências, podendo-se afirmar, novamente com fundamento em Celina Souza (2005, p. 112), que a “[...] lógica que rege a distribuição de competências entre os entes constitutivos da federação é paradoxal.” O paradoxo consiste na concentração de um maior número de competências em torno da União, ao mesmo tempo em que o texto constitucional considera o município um importante agente indutor e executor de políticas públicas em áreas relevantes, tais como nos casos da educação e da saúde.

O traço principal que marca profundamente a nossa já capenga estrutura federativa é o fortalecimento da União relativamente às demais pessoas integrantes do sistema. É lamentável que o constituinte não tenha aproveitado a oportunidade para atender ao que era o grande clamor nacional no sentido de uma revitalização do nosso princípio federativo. O Estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização superiores à maioria dos Estados que se consideram unitários e que, pela via de uma descentralização por regiões ou por províncias, consegue um nível de transferência das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquele alcançado pelo Estado brasileiro. Continuamos, pois, sob uma Constituição eminentemente centralizadora, e se alguma diferença existe relativamente à anterior é no sentido de que esse mal (para aqueles que entendem ser um mal) se agravou sensivelmente. (BASTOS, 2002, p. 487).

Se não bastasse a concentração de competências em torno da União, fazendo com que esta exerça um papel hegemônico na atividade pública, o que se verifica muitas vezes ainda no Brasil é a implementação de uma política nacional traçada pelo governo federal, cabendo aos municípios apenas a execução desta política pública, já que estes estão mais próximos do problema a ser enfrentado, o que seria apenas uma mera descentralização de conotação jurídico-administrativa e não política. A título de exemplo, têm-se novamente as políticas públicas educacionais que, não obstante o papel fundamental dos municípios no que se refere a sua implementação, são traçadas através de diretrizes gerais estipuladas pela União. Desta forma, apesar de todas as inovações constitucionais, ainda permanece em vigor este “[...] modelo de dependência da esfera municipal das instâncias estadual e federal, com seus consequentes defeitos, como o clientelismo, o governismo e outros mecanismos espúrios, como a adoção de critérios políticos para a liberação de emendas orçamentárias.” (MOHN, 2006, p. 234).

Ou seja, a administração municipal é encarada como se fosse mera entidade da administração indireta do ente federado de instância superior, ou então um órgão ou um departamento deste (com a peculiaridade de ter o dirigente eleito). Assim, a singular posição do município como integrante da federação brasileira, a partir da Constituição de 1988, que lhe confere autonomia político-administrativa (diversamente do que ocorre nas demais federações, em que o município é mera circunscrição administrativa), é mais uma disposição legal que ainda se distancia da realidade. Não se pode considerar autonomia a execução de uma política ou lei que seja exterior à determinação daquele que a ela deva se submeter, ideia que se situa no outro extremo, o da heteronomia. (MOHN, 2006, p. 206).

Assim, pode-se igualmente dizer que “[...] a noção tradicional de autonomia é hoje insuficiente para sintetizar a compreensão de todos os vetores do poder local.” (PIRES, 2001, p. 230). Esta compreensão tradicional da autonomia pode ser considerada defasada justamente em razão da nova significação do município no contexto atual, sendo o poder local constantemente pressionado em termos de demandas por serviços públicos de qualidade. Afinal, “[...] tudo, efetivamente, acontece ou repercute nas cidades, impondo-lhes, em especial às megacidades, desafios imensuráveis de superação da crise e das disfunções da política mundial.” (PIRES, 2001, p. 234).

O Município, especialmente, há de se afirmar como contraponto da tendência universalizante, como espaço de expressão do homem sujeito, de significação do dado ou estatística e, ainda, há de ser visto com o *locus* de apropriação dos benefícios da civilização e de revelação de seus efeitos perversos e, portanto, como base física que sustenta os efeitos das diversas políticas. Assim, o Município, tradicional objeto de investigação nos campos do Direito, da Administração Pública e do Urbanismo, emerge como desafio em outras áreas do conhecimento, colocando-se, sobretudo, como categoria funcional estratégica de garantia de referência e de identidade dos cidadãos e da crise contemporânea. Nessas circunstâncias, o próprio Direito, na tentativa de articular respostas satisfatórias para as perplexidades atuais, há de desenvolver ânimo criador de nova reflexão acerca dos conteúdos desse

núcleo de estudos, na busca da releitura e da ressemantização de seus elementos, a partir de considerações outras, que, classicamente, refugiram ao plano comum de análise ou ao rigor da cogitação estritamente jurídica. A autonomia municipal, tema estruturante das construções jurídicas nesse campo, há, pois, de ser retomada tendo em vista a nova contextualização e a contribuição multidisciplinar que se adensa no estudo de estratégias de gestão contemporânea e de compreensão da trama urbana e dos diversos atores que a tecem. (PIRES, 2001, p. 229-230).

É justamente esta preocupação com a nova significação dos municípios e sua valorização enquanto *locus* privilegiado no enfrentamento dos problemas sociais que passou a predominar em diversas reuniões e eventos realizados nos últimos anos. Podemos citar a Conferência das Cidades Europeias realizada em Roterdã no ano de 1986, a criação do Comitê de Regiões em 1993 ao reconhecerem os governos locais como membros integrantes da entidade, a Conferência sobre População da ONU realizada na cidade do Cairo em 1994, a Conferência de Prefeitos que antecedeu a reunião da Cúpula Social em Copenhague realizada em 1995, além da Conferência sobre o Habitat feita em Istambul. Entre as iniciativas indicadas merece destaque a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, cujo pioneirismo se deve ao reconhecimento dos entes locais como atores importantes na formulação de propostas relacionados aos problemas de habitação e urbanismo (PIRES, 2001).

As iniciativas no âmbito da Conferência, incorporando temas urbanos de forma cada vez mais ampla, propiciaram a interlocução da agência internacional com as cidades como entes políticos. Volta-se o organismo para o investimento na capacidade de gestão municipal, ao mesmo tempo em que estimula a criatividade dos governos locais, promovendo a seleção das *Best Practices*, experiências inovadoras e exitosas, para possível aproveitamento por outras comunidades. Do acervo de cem experiências selecionadas pelo Comitê Internacional, quatro são brasileiras: o Orçamento Participativo de Porto Alegre; o Programa CEARA Periferia de Fortaleza; o Programa de Atendimento à Criança de Santos e o Saneamento Ambiental de Joazeiro. Entre as quarenta selecionadas para apresentação em Istambul, tiveram lugar a de Porto Alegre e a de Fortaleza. De toda a experiência, emergem com clareza novos papéis dos poderes locais, a importância das parcerias, a preocupação com novos modelos de cooperação, a perspectiva das relações horizontais nas cidades, a participação popular e a necessidade de um novo enfoque para o tema de infra-estruturas urbanas assentado numa nova lógica integrativa que associa a gestão urbana e a política ambiental (PIRES, 2001, p. 237-238).

De qualquer forma, Dieter Bruhl (1993, p. 41) ao analisar a Constituição Federal de 1988 assevera que “[...] a nova posição constitucional dos Municípios no sistema do Estado brasileiro não pretende, simples e unicamente, conferir o desejo de um melhoramento essencial da administração do país.” A intenção do constituinte, segundo o autor, foi muito além, pois o “[...] sentido destes novos dispositivos está muito mais em assegurar, através da nova organização do Estado, um fundamento para uma profunda democratização da sociedade

brasileira.” (BRUHL, 1993, p. 41). Obviamente não se trata de tarefa fácil, principalmente em razão do contexto tão desigual que marca a realidade brasileira.

Conforme o exposto, fica claro que o propósito de descentralização da Constituição Brasileira se tornou uma difícil tarefa, frente aos problemas sérios que esperam uma solução, sobretudo por se ter colocado, pela primeira vez nas condições brasileiras, os Municípios no mesmo patamar, referentes aos direitos constitucionais, que a União e os Estados. Esta situação permite, exclusivamente, uma diferenciação funcional em relação às obrigações e direitos da União, dos Estados e dos Municípios. Não é possível, a partir de direitos contidos na Constituição, que a União ou um Estado governem de fora para dentro do Município. A impressão que se estabelece é que a nova distribuição do poder administrativo-político, a qual a Constituição efetuou, contraria muitos interesses de poder políticos e econômicos e, conseqüentemente, ainda deverá se impor na estrutura política e social do País, que tem muitas dificuldades de sobreviver com as novas predisposições da Constituição de 1988. (BRUHL, 1993, p. 42-43).

Os municípios brasileiros, inseridos em um federalismo simultaneamente contraditório e arrojado, possuem papel fundamental na concretização dos preceitos constitucionais, especialmente nos que se refere aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos no artigo 3º da Carta Magna de 1988. Os desafios obviamente não são poucos. Porém, justamente a proximidade entre o ente local e os problemas sociais faz com que o município busque instrumentos eficazes quanto ao seu enfrentamento.

Assim, este contexto de assunção de novas responsabilidades e de problemas sociais acabou estimulando os municípios brasileiros a atuar internacionalmente como forma de buscar soluções para as dificuldades enfrentadas, dando-se início ao “[...] desafio contemporâneo do ente local de se pôr como efetivo agente do processo internacional e de arrojar-se com criatividade para superação da crise contemporânea.” (PIRES, 2001, p. 230). A atuação internacional surge, então, como uma importante ferramenta nesse sentido. Esta atuação internacional de municípios será o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 A PARADIPLOMACIA COMO NOVA FORMA DE MANIFESTAÇÃO DOS ENTES POLÍTICOS NA ESFERA INTERNACIONAL

3.1 Conceito de paradiplomacia, classificações, interesses e determinantes

A atuação internacional de municípios está intimamente ligada ao estudo da paradiplomacia, já que esta compreende a atuação internacional dos entes subnacionais de um modo geral. Este termo começou a ser utilizado no início dos anos 1980 de forma casual, tendo o basco Panayotis Soldatos (SOLDATOS, 1990) difundindo a expressão para designar a atividade internacional desenvolvida entre entes políticos não-centrais situados em países distintos. Outros autores também definiram o conceito de paradiplomacia. Ivo Duchacek (1990, p. 37), por exemplo, a define como “[...] a entrada direta ou indireta de governos não centrais no campo das relações internacionais.” Na literatura brasileira, José Vicente da Silva Lessa (2007, p. 38) a define como “[...] política deliberada de delegação de responsabilidades em face da crescente complexidade dos assuntos que afetam regiões fronteiriças e das especificidades dos interesses locais.” Estas são apenas algumas definições encontradas na literatura. Mas, para além da contribuição destes autores, uma das definições mais utilizadas do termo é a de Noé Cornago Prieto (2004, p. 251):

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

De qualquer forma, independentemente da definição a ser adotada, deve-se ressaltar que o estudo da paradiplomacia ainda se utiliza do Estado nacional enquanto referencial, já que o próprio termo traduziria a ideia de que essa atuação seria paralela à diplomacia tradicional. Neste contexto, existe uma concepção de que a atuação internacional dos entes subnacionais e a diplomacia tradicional estariam lado a lado. Contudo, essas atuações podem gerar conflitos, ao contrário da ideia que se pode ter acerca de atuação paralela. Aliás, “[...] as próprias expressões frequentes no estudo do fenômeno relevam o referencial do Estado nacional, das suas características e das ações políticas.” (MATSUMOTO, 2011, p. 30). Expressões como “governo subnacional”, “unidade infra estatal”, “política externa federativa”, “diplomacia constituinte”, “micro-diplomacia”, “governos não-centrais” ou “atores livres de soberania” confirmam esta ideia.

Além da problemática relacionada ao termo paradiplomacia e a utilização do Estado nacional enquanto referencial, há também outros autores que apresentam críticas ao próprio conceito de paradiplomacia, tendo alguns, inclusive, apresentado novos termos. Brian Hocking (2004) utiliza a expressão “diplomacia de múltiplas vias” ou de “múltiplas camadas”. O autor afirma que a utilização do termo paradiplomacia se mostra perigosa, já que reforçaria possíveis conflitos entre a atuação internacional dos entes subnacionais e o governo central. Por isso, entende que a diplomacia não deveria ser considerada uma forma de atuação segmentada entre diversos atores no Estado, mas sim um sistema onde as diversas atuações se relacionam no interior da estrutura estatal. Maria Clotilde Meirelles Ribeiro (2008) ao analisar o pensamento de Brian Hocking acerca da diplomacia de múltiplas vias ou de múltiplas camadas afirma que o autor:

Define o fenômeno como intensivo, extensivo e permanente, frente à atividade dos atores da paradiplomacia e aos recursos que estes possuem, muitas vezes superiores aos recursos dos governos centrais. E destaca, ainda, a importância da paradiplomacia, que toca todos os domínios da ação internacional dos governos centrais, incluindo as questões militares, de cooperação, de desenvolvimento e de direitos humanos, tendo ainda os atores paradiplomáticos um papel essencial na atração de investimentos estrangeiros. (RIBEIRO, 2008, p. 161).

Na literatura brasileira tem-se Gilberto Rodrigues (2004, p. 40) que utiliza a expressão “política externa federativa”, que seria “[...] a estratégia própria de um estado ou município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando a sua inserção internacional, de forma individual ou coletiva.” Gilberto Rodrigues também afirma que outros termos são utilizados, tais como diplomacia federativa e cooperação internacional descentralizada ou federativa. A primeira foi criada pelo Ministério das Relações Exteriores como forma de identificar a atuação internacional de estados e municípios brasileiros, já a segunda constitui uma expressão utilizada pela literatura especializada, também adotada pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República no Brasil, para indicar as ações internacionais de entes locais por meio de cooperação internacional, através do princípio da subsidiariedade.

Para além dessas questões, podemos pensar em tipologias da paradiplomacia. Paquin (2004) aponta que o fenômeno paradiplomático pode se constituir em paradiplomacia do comércio, paradiplomacia dos processos de integração regional e a paradiplomacia identitária. Esta classificação foi feita pelo autor tomando como critério a direção central das ações internacionais dos entes subnacionais.

A paradiplomacia do comércio guarda relação com a crise econômica dos anos 1970 e 1980. Neste período, há o incentivo de estratégias orientadas para o livre comércio

como importante agente indutor de desenvolvimento, o que leva à busca pela atração de empresas internacionais. Assim, na paradiplomacia do comércio, os entes subnacionais atuam internacionalmente com o objetivo de aumentar as exportações e atrair investimentos estrangeiros. Contudo, a paradiplomacia do comércio, na visão de Paquin (2004), também guarda relação com o tema da infraestrutura, conforme interpretação feita por Maria Clotilde Meirelles Ribeiro:

A paradiplomacia também diz respeito à infra-estrutura. Hoje, na Europa, a maioria dos projetos de infra-estrutura é decidida no plano local e regional e, frequentemente, com a cooperação da região e das cidades fronteiriças que interagem cada vez mais entre si. Assiste-se, assim, à criação de super-regiões que formam largas entidades econômicas que transcendem a soberania nacional. As regiões fronteiriças implantam políticas de fronteira para estender a infra-estrutura de comunicação e de estradas, a exemplo dos governos do Quebec e do Estado de Nova York que, consoante Paquin, negociaram diretamente para melhorar o comércio do corredor Norte-Sul, falando-se até em construir um *train de grande vitesse* (trem de alta velocidade, TGV), situação similar a que ocorre entre a Catalunha e a França, com o TGV que em breve assegurará a ligação entre Barcelona e Montpellier. (RIBEIRO, 2008, p. 163).

A paradiplomacia da integração regional, por sua vez, é aquela ligada aos fenômenos da internacionalização e de regionalização. Maria Clotilde Meirelles Ribeiro (2008) ao analisar este tipo de paradiplomacia, à luz da classificação proposta por Paquin, afirma que os processos de integração regional acabam transferindo a soberania nacional para o plano regional, fazendo com que entes subnacionais se mobilizem por meio da atuação internacional para a conquista de um papel maior na arena regional. Por fim, ainda no que se refere à tipologia proposta por Paquin (2004), tem-se a paradiplomacia identitária. Neste tipo de paradiplomacia a atuação internacional pode ser interpretada como parte integrante do processo de construção da nação, atuação que busca o reconhecimento e a legitimidade na arena internacional.

Outro autor importante nos estudos de tipologia da paradiplomacia é Duchacek (1990). O autor apresenta três tipos de paradiplomacia utilizando como critério sua dimensão geopolítica: a paradiplomacia regional transfronteiriça, a paradiplomacia transregional e a paradiplomacia global. É justamente neste novo critério referente à geopolítica para se estabelecer a tipologia da paradiplomacia que reside a importância de Duchacek. A paradiplomacia regional transfronteiriça é aquela presente nas cidades ao longo da fronteira onde ocorrem contatos fronteiriços que ocorrem, principalmente, em razão da proximidade geográfica, que gera problemas semelhantes a exigir soluções parecidas. A paradiplomacia transregional é a que ocorre entre entes subnacionais que não são vizinhos geograficamente, mas cujos governos nacionais possuem relação de vizinhança. Por fim, a paradiplomacia

global é a que se refere aos contatos estabelecidos entre entidades subnacionais e governos centrais estrangeiros, centros financeiros, industriais e culturais localizados fora do país, em outros continentes.

Soldatos (1990) classifica a paradiplomacia em global ou regional, sendo que esta, por sua vez, se subdivide em macro-regional ou micro-regional. A paradiplomacia global recebe esse nome porque os entes subnacionais tratam de temas relativos ao sistema internacional como um todo. Por isso, o termo global é utilizado no sentido funcional ao invés de geográfico (RIBEIRO, 2008). O próprio autor reconhece que este tipo de paradiplomacia não é comum, pois ordinariamente os governos subnacionais tratam de temas de interesse local. Por outro lado, a paradiplomacia regional como o próprio nome indica diz respeito à atuação dos entes subnacionais onde há o enfrentamento de questões regionais. De acordo com Soldatos (1990), a paradiplomacia regional pode ser macro-regional ou micro-regional. A paradiplomacia macro-regional ocorre quando entes subnacionais tratam de temas relacionados à comunidades que não são contíguas, já a paradiplomacia micro-regional ocorre quando os temas enfrentados dizem respeito à comunidades que são geograficamente contíguas.

Além desta tipologia, Soldatos (1990) também classifica as ações internacionais em cooperativas e paralelas. Esta classificação possui por critério a relação entre os governos locais e o governo federal. As ações cooperativas são aquelas desenvolvidas por meio de coordenação do governo federal, já as ações paralelas não são feitas de modo conjunto entre entes subnacionais e governo federal, podendo ocasionar conflitos entre as esferas de governo envolvidas. Outra classificação é proposta por Soldatos (1990), desta vez tomando como referência os tipos de internacionalização. Nesta classificação, há a internacionalização de caráter passivo e a internacionalização de caráter ativo. Partindo desta divisão, Soldatos trabalha com a ideia de cidade-espaço e cidade-ator. Maria Clotilde Meirelles Ribeiro (2008, p. 171-172) ao analisar essa classificação feita por Soldatos explica:

Outra abordagem tipológica trazida por Soldatos identifica dois tipos de internacionalização: a de caráter passivo e a de caráter ativo. Essa abordagem tem como base a observação comparativa de cidades da Europa, dos EUA, e do Canadá. A partir daí o autor faz uma distinção entre cidade-espaço e cidade-ator, conforme os critérios que as cidades atendem em seu processo de internacionalização e o grau de intensidade da presença de tais atributos. A cidade-espaço é a que se encontra envolta pelas forças e fluxos internacionais, mas com envergadura de ação prioritariamente regional, não acolhendo instituições e serviços de importância estratégica, a exemplo de grandes organismos e firmas internacionais, serviços estratégicos, etc. A cidade-espaço tem um desenvolvimento internacional de caráter subalterno e frágil. A cidade-ator apresenta uma atividade internacional muito dinâmica, acumulando diversos atributos que a distinguem da cidade-espaço, tal como um conjunto de serviços de suporte às atividades-chave de cunho econômico-

internacional, com grandes escritórios internacionais de advocacia, firmas de auditoria e escritórios de arbitragem internacionais, instituições financeiras e bancárias de grande porte, sofisticada infra-estrutura de transporte, telecomunicações, etc. Ela recebe elites dirigentes de todo o mundo e, de modo sistemático, é sede de encontros e de diversos tipos de atividades internacionais. Além disso, uma cidade-ator sedia grandes organizações estrangeiras, firmas, instituições científicas e organismos internacionais-chave, incluindo representações diplomáticas, consulados, representações comerciais e turísticas, além de organizações não-governamentais.

Além da tipologia, outro tema importante diz respeito aos interesses e determinantes da paradiplomacia, já que a análise da atuação internacional dos entes subnacionais exige que se investiguem estes importantes fatores como forma de se melhor compreender o fenômeno. De acordo com Carlos Higa Matsumoto (2011), interesses, determinantes e condições são conceitos diversos, mas muitas vezes são tratados como sinônimos. Em relação aos interesses da paradiplomacia, afirma que “o pressuposto para se lançar ao exterior está obviamente relacionado ao fato de o gestor subnacional decidir, baseado em preferências, que sua máquina administrativa deve atuar internacionalmente.” (MATSUMOTO, 2011, p. 42). Contudo, conforme ressalta o próprio autor, nem sempre o interesse, por si só, possibilita a atuação internacional.

Nesse sentido, é possível analisar as causas da paradiplomacia por duas óticas: uma pelo lado do interesse das elites locais (econômicas, políticas, culturais, etc) e outra pela visão das determinantes (interdependência global, domesticação da política externa, assimetria das unidades federadas, etc). Essas formas de análise são complementares e de igual importância. Somente as determinantes presentes não implicam necessariamente numa atuação internacional (ou a falta de determinantes pode concorrer com a existência da atividade paradiplomática em determinada cidade, tratar-se-á disso ao final da dissertação), apesar de a probabilidade de acontecer seja remota. Da mesma forma, os interesses isolados não perpetuam uma atuação internacional, apesar de empreendimentos como esses serem possíveis. Pode-se entender também que as determinantes influenciam os interesses e vice-versa, o que torna ainda mais difícil a tentativa de trabalhar esses dois componentes de forma separada. De modo geral, compreende-se os interesses como variáveis intervenientes e as determinantes como variáveis explicativas da paradiplomacia, a relação entre essas variáveis ocorrem mais ou menos nos termos do que Soldatos convencionou chamar de segmentação perceptiva e objetiva. De forma mais genérica, essa relação poderia ser identificada como a responsividade dos governos locais aos cidadãos e às condições (geográficas, econômicas, políticas, culturais) presentes, que fazem parte da sua tomada de decisão. (MATSUMOTO, 2011, p. 43).

No que diz respeito aos interesses na paradiplomacia, Matsumoto (2011) afirma, com fundamento em Michelmann (1990), que há motivações econômicas, políticas, culturais e de meio-ambiente, sendo que as motivações econômicas são unanimidade nas análises feitas até o presente momento, não obstante a existência de diversas outras motivações. Michelmann se baseou nos estudos de caso de sete países que integram a obra organizada por ele e por Soldatos. Matsumoto (2011, p. 44) ao analisar a obra de Michelmann afirma:

Na dimensão econômica, ele lista os interesses da exportação, de atração de investimento externo, de destino turístico internacional, de defesa de pequenas e médias empresas e de estrutura econômica do país. Na dimensão política, são assinalados os interesses de prestígio dos governantes, político-partidários, de posicionamento político, de separatismo (protodiplomacia), de afirmação de identidade com fins políticos e de pressão de política interna. Na questão cultural, são levantadas as motivações para recuperar laços históricos, para compartilhamento étnico de regiões transfronteiriças e nas questões de cooperação internacionais nas áreas de educação e de cultura. Por fim, ele aponta a motivação ambiental, caracterizada pelo interesse das unidades subnacionais em se defenderem de desastres naturais quando ocorrem em regiões de fronteira ou o desafio global de solução de problemas ecológicos.

Obviamente os interesses existentes são muitos e variáveis. A literatura internacional indica que os temas predominantes na atuação internacional dos entes subnacionais são comércio, investimentos, tecnologia, energia, meio ambiente, turismo, intercâmbios culturais, políticas migratórias, tráfico de drogas, epidemias e políticas sanitárias, sendo que estas pautas também prevalecem no contexto brasileiro (VIGEVANI, 2006, p. 130). De qualquer forma, os interesses e temas acima indicados conseguem compor um panorama satisfatório. Sendo assim, apresentado o conceito de paradiplomacia, suas classificações, determinantes e interesses, mostra-se necessária a apresentação de algumas considerações acerca da paradiplomacia brasileira, o que será feito a seguir.

3.2 Considerações acerca da paradiplomacia brasileira

Mônica Salomón (2011) afirma que a redemocratização e a descentralização ocorridas nos anos 1980 na América Latina favoreceram atividades internacionais por parte de governos não centrais. Neste período, sustenta a autora, houve o surgimento de estruturas institucionais de gestão das relações internacionais nos governos subnacionais brasileiros, fazendo com que nos dias atuais parte de governos estaduais e diversas prefeituras realizem ações internacionais.

Dois fatores foram importantes para o surgimento da atuação internacional de municípios na América Latina, quais sejam, o fim das ditaduras militares que governavam boa parte dos países no continente e a alteração do modelo econômico de substituição de importações para o modelo neoliberal (JAKOBSEN, 2009). Assim, eis um paradoxo, pois o “processo de redemocratização foi articulado com a transição de modelo econômico e propôs um papel político e de gestor mais relevante para os governos locais ao mesmo tempo em que reduziu a capacidade financeira para que pudessem executá-lo.” (JAKOBSEN, 2009, p. 24).

Neste contexto, de acordo com o autor, este paradoxo leva provavelmente à seguinte consequência:

A inserção internacional das cidades latino-americanas a partir dos anos 1990 guarda fortes aspectos solidários e cooperativos e foi impulsionada por vários fatores. É provável que o paradoxo mencionado tenha sido um dos determinantes para estimular os governos locais a desenvolver ou ampliar as relações internacionais municipais como forma de encontrar recursos e soluções técnicas para enfrentar a crise da transição do modelo de desenvolvimento e as consequências negativas da globalização. (JAKOBSEN, 2009, p. 25).

No Brasil de um modo geral pode-se dizer que a atuação internacional de municípios ganha força devido a uma série de fatores, entre eles o processo de redemocratização dos anos 1980, a descentralização política, a participação do país em processos de integração regional, bem como em razão dos processos de abertura e estabilidade econômica que marcaram os anos 1990 (FONSECA, 2013).

Wagner de Melo Romão (2009) ao analisar o contexto brasileiro realça o paradoxo dos governos locais. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 concede aos municípios o “status” de ente federado e ao mesmo tempo lhe delega novas e importantes responsabilidades em termos de políticas públicas, tais como educação e saúde. Esta situação complexa fez com que vários governos locais enviassem projetos de empréstimos ao exterior, especialmente, para o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Assim, foram estabelecidas “[...] relações inéditas entre os órgãos multilaterais e os governos locais, não só por efeito do financiamento, mas também em razão de todas as decorrências administrativas deles.” (ROMÃO, 2009, p. 50). Contudo, a paradiplomacia brasileira também ganha força por outras questões, além da busca por financiamento externo, tal como adverte Wagner Romão:

Entretanto, há muito mais na ação externa de cidades que a busca por financiamento direto. Para além da imposição de agendas no modo de execução das políticas públicas, as cidades têm se organizado para atuar firmemente nos processos de integração regional. As redes de cidades se transformaram, nos anos 1990 e na década atual, em ambientes irradiadores de poder, em que os governos locais buscam articular-se para pressionar os governos nacionais por uma maior e mais rápida integração. (ROMÃO, 2009, p. 51).

Na história brasileira encontramos alguns indícios de atuação internacional de entes subnacionais em situações pontuais, tais como nas questões migratórias durante o Império e em questões relacionadas à obtenção de financiamentos e investimentos pelos estados durante a República Velha (CASTELO BRANCO, 2011). As primeiras experiências institucionais em termos de atuação internacional de entes subnacionais só ocorreram no Brasil com a criação de escritórios de relações internacionais pelos estados do Rio de Janeiro

em 1983 e do Rio Grande do Sul em 1987, além da criação de uma pasta governamental específica na cidade do Rio de Janeiro também em 1987, primeiro município brasileiro a institucionalizar a atividade internacional.

A Subsecretaria de Relações Internacionais do Estado do Rio de Janeiro foi criada no governo Leonel Brizola com a função de supervisionar e participar “[...] com eficácia de atividades de cooperação internacional, captação de investimentos e promoção econômica de todo o aparato do governo estadual, com uma equipe enxuta mas muito eficaz.” (SALOMÓN, 2011, p. 280). A Secretaria Especial de Assuntos Internacionais do Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, foi criada no governo Pedro Simon e “[...] pretendia coordenar todas as atividades internacionais do governo: as de cooperação, os negócios internacionais e as relacionadas com o incipiente processo de integração regional.” (SALOMÓN, 2011, p. 280). Por fim, a Secretaria de Relações Internacionais do município do Rio de Janeiro, com origem em 1987, foi criada para “[...] a preparação das viagens dos prefeitos ao exterior, a solução de questões protocolares levantadas pelas visitas de representantes estrangeiros e contatos como o corpo consular presente na cidade.” (SALOMÓN, 2011, p. 281).

Contudo, a atuação internacional dos entes subnacionais no Brasil é anterior à sua institucionalização, já que a paradiplomacia era exercida de maneira dispersa e não articulada pelos entes subnacionais, seja através de promoção comercial ou de cooperação por meio de acordos de cidades-irmãs (SALOMÓN, 2011). Estas atividades tiveram início em período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, porém não se pode negar sua importância enquanto fator estimulador da atividade paradiplomática no Brasil.

Embora o estabelecimento das primeiras estruturas institucionais dedicadas às relações internacionais tenha ocorrido antes da promulgação da Constituição de 1988, esta foi importante para promover as atividades internacionais dos governos subnacionais brasileiros, ao criar um sistema federal de três níveis, no qual o governo central, os estados e os municípios são considerados entes federados. Apesar de as relações internacionais do Brasil serem, constitucionalmente, responsabilidade exclusiva do Poder Executivo Federal, as competências e obrigações alocadas às unidades federadas com respeito ao desenvolvimento local deram certa legitimidade aos governos subnacionais para buscarem recursos no exterior e até firmarem acordos de cooperação com governos subnacionais. Nos 15 anos que se seguiram à aprovação da Constituição de 1988, o número de estados e municípios com estruturas (assessorias, coordenadorias etc) de relações internacionais aumentou, mesmo que a um ritmo de crescimento bastante lento e de forma desigual, estando a maior parte dos governos subnacionais com algum tipo de estrutura institucional de relações internacionais concentrado ao longo do eixo Sul-Sudeste. (SALOMÓN, 2011, p. 278).

A partir do ano de 2003, há significativo crescimento da institucionalização da paradiplomacia brasileiras com a criação de novas estruturas de gestão das relações internacionais nos governos subnacionais, especialmente, nas regiões Norte e Nordeste,

período que coincide com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal (SALOMÓN, 2011). A autora também destaca o fato de que os prefeitos das cidades pioneiras em termos de atuação internacional eram ou ainda são filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT), o que está longe de ser apenas uma coincidência.

Os prefeitos mais ativos no movimento internacional das cidades – Tarso Genro, de Porto Alegre; Marta Suplicy, de São Paulo; e posteriormente Elói Pietá, de Garulhos – têm sido todos petistas. Isso não é por acaso. O envolvimento dos prefeitos petistas no movimento internacional das cidades explica-se, por um lado, pela preponderância dos líderes de esquerda nesse movimento e, por conseguinte, pela sintonia entre este e o PT. Por outro lado, a cooperação internacional entre cidades e governos locais e a difusão de boas práticas urbanas se encaixavam bem como os modelos inovadores de governo que o PT procurava implantar nas cidades sob seu controle, como laboratório (e ao mesmo tempo plataforma política) prévia ao acesso ao governo federal. Pode-se, portanto, identificar a chegada do PT aos governos municipais de várias cidades brasileiras como o segundo fator determinante do desenvolvimento da paradiplomacia brasileira nos últimos anos. (SALOMÓN, 2011, p. 279).

Alberto Kleiman e Gustavo de Lima Cezário (2011) também apontam as atuações internacionais de Porto Alegre e Curitiba como casos pioneiros. Porto Alegre teve projeção internacional com a implementação do chamado “Orçamento Participativo”, além de ganhar destaque através da organização das primeiras edições do “Fórum Social Mundial” a partir de 2001. Curitiba, por sua vez, ganha projeção internacional devido às políticas públicas de sucesso nas áreas de planejamento urbano, transporte e meio ambiente. Os autores lembram que outras cidades igualmente tiveram sucesso no que diz respeito à atuação internacional, bem como apresentam quais os fatores que, de um modo geral, ocasionam o êxito da atuação internacional em termos locais, não obstante as dificuldades existentes:

Não há como ignorar que os casos bem-sucedidos de política internacional envolvendo cidades estão diretamente relacionados a alguns fatores que, conjugados, geram resultados relevantes, como o interesse político do prefeito ou governador pelo tema; a contratação e o investimento em equipes qualificadas, minimamente equipadas e com poder político na estrutura de governo (orçamentos próprios, secretariado de nível, assessores especializados); a elaboração de um plano de ação ou de planejamento estratégico com definição de eixos, prioridades e ações; a integração com o conjunto do governo e áreas-fim; a identificação com as principais marcas do governo e uma gestão orientada para resultados. Tais postulados, que a princípio podem parecer óbvios e necessários a qualquer estrutura de gestão pública, são bastante complexos se levarmos em conta que a maioria das prefeituras e governos estaduais brasileiros ainda padece de enorme carência estrutural e muitas vezes enfrenta grandes dificuldades para manter um padrão mínimo de qualidade de serviços essenciais para seus habitantes. A experiência concreta brasileira demonstra, porém, que somente as cidades que dispõem de todos ou da maioria dos requisitos mencionados obtiveram sucesso e lograram construir uma política internacional de fato, e conseqüentemente, obter resultados expressivos. (KLEIMAN; CEZÁRIO, 2011, p. 311).

Os entes subnacionais brasileiros atuam internacionalmente em razão de diversas motivações, entre elas necessidades administrativas, políticas de desenvolvimento, interesses de grupos empresariais ou sociais e o fortalecimento da própria posição no cenário interno (VIGEVANI; PRADO, 2010). Ademais, os autores afirmam que estas motivações não constituem contraposições com as políticas feitas pelo Estado nacional. Assim, pode-se dizer que “[...] as unidades subnacionais brasileiras atuam externamente através do estabelecimento de acordos informais voltados para propósitos de promoção econômica, de desenvolvimento local, intercâmbio e cooperação internacional.” (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 28).

A motivação econômica tem influência nas ações externas desenvolvidas pelos governos subnacionais brasileiros, o que se pode perceber analisando as atividades desenvolvidas pelo município de São Paulo, por exemplo. Essas motivações existem, mas nem sempre são as centrais. No Brasil, a motivação econômica tem intensidade variável, sendo, muitas vezes, instável, pois se vincula à vontade política do governante. As motivações não se esgotam nessa vertente, podendo-se citar outras: a cooperação voltada para o desenvolvimento social, a questão ambiental e, ainda, as ações voltadas para o fortalecimento político de municípios e estados, inclusive o aumento da capacidade de influir em decisões de caráter internacional. (MATSUMOTO, 2011, p. 51).

Deve-se ressaltar que a atuação internacional é realizada de forma desvinculada da atuação direta do governo federal, tendo por objetivo o fortalecimento do desenvolvimento dos entes subnacionais sem prejudicar os fundamentos da política externa do Estado brasileiro (VIGEVANI; PRADO, 2010). A paradiplomacia no Brasil ainda encontra-se em baixos níveis de institucionalidade, o que contribui para a sua limitação. Essa situação de baixa institucionalidade pode ser explicada pela ausência de reconhecimento da atuação na esfera jurídica, bem como devido à ausência ou pequena formalização de estruturas garantidoras da continuidade desta atuação internacional. Estes mesmo autores (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 31) afirmam que os impedimentos relacionados à institucionalização da paradiplomacia brasileira estão presentes em duas importantes esferas: no plano doméstico, onde a participação desses atores “[...] é regulada pelas Constituições Nacionais e na esfera internacional pelo não reconhecimento, no campo do direito internacional público, da personalidade jurídica dos governos subnacionais.” Por fim, concluem que no Brasil há uma relação entre as atividades desenvolvidas internacionalmente pelos governos locais e o modo pelo qual o partido político do governante enfrenta a questão internacional.

Concluindo, pode-se afirmar, concordando com boa parte da literatura, que as relações internacionais de estados e municípios brasileiros refletem os objetivos e metas do governador ou do prefeito, pois na ausência de mecanismos formais que regulem tais ações, ele definirá o modelo de atuação a ser desenvolvido. Há uma evidente diferença com as obrigações e as responsabilidades internacionais dos

governos nacionais, cuja continuidade é inerente a qualquer Estado. (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 49).

Na paradiplomacia brasileira há forte atuação internacional dos entes subnacionais em temas como turismo, cooperação técnica, investimentos, convênios tecnológicos, empréstimos, entre outros. Não há registro de atuação relacionada à temas que não guardem relação com questões locais. Por isso, pode-se dizer que na realidade brasileira não houve, até o presente momento, conflitos entre as esferas de governo nas questões de política exterior de competência do Estado nacional (VIGEVANI, 2006). Portanto, a atuação internacional dos entes subnacionais no Brasil não se encontra ligada à chamada protodiplomacia, que pode ser definida como a atuação internacional com viés separatista.

A crescente atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros chamou a atenção do governo federal, fazendo com que em 1997 fosse criada a chamada Assessoria de Relações Federativas, ligada ao Ministério das Relações Exteriores. Posteriormente, no ano de 2003, houve a reformulação do órgão, que passou a se chamar Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). O órgão é regido pelo Decreto nº 7.304/2010, tendo o artigo 5º estipulado suas funções:

Art.5º À Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares compete:
I - promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados;
II - promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e Câmaras municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e
III - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado. (BRASIL, 2010).

Como se vê, enuncia o artigo 5º, inciso II, do Decreto 7.304/2010 que uma das funções da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares é promover a articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e Câmaras municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas. De acordo com Marcela Garcia Fonseca (2013), a AFEPA atua apenas por provocação, ou seja, o órgão apenas se manifesta se for provocada ou consultada formalmente, bem como não se verifica entre os objetivos da AFEPA sua participação no que diz respeito ao processo decisório ou de formulação de política externa.

Deste modo, apesar de a AFEPA ser uma espécie de órgão consultivo e de assessoria, é possível afirmar que este é o principal órgão de articulação entre o MRE e os entes federativos brasileiros. Ou seja, a AFEPA é o interlocutor dos entes federativos em nível federal, junto a quem podem expressar suas ambições em relação à determinadas diretrizes da política externa, praticar o *lobby* e sugerir

pautas legislativas benéficas local ou regionalmente. Não é por outro motivo que a mesma assessoria também é responsável por promover a articulação entre o MRE e o Congresso Nacional, providenciar o atendimento às consultas parlamentares e aos requerimentos formulados pelos parlamentares, ademais de acompanhar o processo dos atos internacionais no Congresso Nacional. (FONSECA, 2013, p. 263).

A articulação entre os diversos entes federativos é feita pela AFEPA com o auxílio dos Escritórios de Representação do Itamaraty, tendo estes a função de coordenar as atividades desenvolvidas pelo Ministério das Relações Exteriores junto aos governos locais. Atualmente, conforme o artigo 2º do Decreto 7.304/2010, os escritórios estão localizados no Rio de Janeiro (ERERIO), no Rio Grande do Sul (ERESUL), na Região Nordeste (ERENE), em São Paulo (ERESP), no Paraná (EREPAR), em Santa Catarina (ERESC), em Minas Gerais (EREMINAS), na Região Norte (ERENORTE) e na Bahia (EREBAHIA). Marcela Garcia Fonseca afirma que a atuação da AFEPA possui dois sentidos claros: auxiliar os governos locais em temas de domínio do Ministério das Relações Exteriores e “o de manter algum controle sobre os atos de ação externa empreendidos pelos entes federativos brasileiros de forma autônoma, evitando a fragmentação da atuação internacional do Brasil.” (FONSECA, 2013, p. 264).

Outro órgão importante neste contexto é a chamada Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Trata-se de uma autarquia vinculada ao Ministério das Relações Exteriores que “[...] atua como facilitadora e promotora da cooperação internacional, como instrumento de política externa federal, valendo-se de boas práticas, recursos e capacidades de órgãos e agências estaduais e municipais brasileiras, levados para outros países.” (RODRIGUES, 2008, p. 1023).

De acordo com Gilberto Rodrigues (2008, p. 1023), a criação da AFEPA e da ABC evidencia que a “[...] incorporação da Presidência da República e pelo MRE de uma agenda intergovernamental para ações internacionais federativas significa, por si só, o reconhecimento da legitimidade dos entes federados para as relações internacionais.” Por outro lado, José Blanes Sala e Fagner dos Santos Carvalho (2013) ao sustentarem que a chamada diplomacia federativa seria mais aceita pelo Itamaraty, observam que este, há algum tempo, tem tentado controlar o processo municipal de internacionalização.

Também deve-se destacar o papel de três associações municipalistas de âmbito nacional no que diz respeito ao estímulo da paradiplomacia: a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM). Neste contexto, igualmente importante se mostra a criação, no ano de 2009, do Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI),

criado com o objetivo de “[...] dar voz e fortalecer a agenda internacional das cidades brasileiras, além de estabelecer prioridades de ação e articulação política entre esferas de governo, como ministérios federais e agências internacionais.” (KLEIMAN; CEZÁRIO, 2011, p. 315). Em relação às associações de um modo geral, pode-se afirmar que:

Atuando como órgãos de representação política, fóruns de debate e troca de experiências, mas também como prestadoras de serviços, as associações descobriram na cooperação descentralizada um filão a ser explorado e se colocam como incentivadoras e facilitadoras da ação internacional dos municípios brasileiros. O papel das associações é fortalecido pela burocracia especializada internacional das prefeituras, que, juntas, conseguem obter maior espaço e alcance no cenário político nacional, compensando a relativa apatia dos prefeitos, e buscando envolvê-los pontualmente, na medida em que o tema exija. É o caso da iniciativa conduzida pela FNP para criar uma plataforma de cooperação entre prefeituras brasileiras e haitianas, inserindo os governos locais brasileiros no esforço de reconstrução do país caribenho. Ou ainda o Projeto de Fortalecimento de Capacidades para o Desenvolvimento Humano Local, uma parceria entre a CNM e o Pnud para a capacitação de gestores locais sobre os objetivos do milênio. Nos dois casos, a iniciativa de ação ou projeto parte da associação, mas tendo o município como parceiro. Este, por sua vez, para implementá-la, precisa de servidores especializados. (KLEIMAN; CEZÁRIO, 2011, p. 315).

De qualquer forma, pode-se concluir que a paradiplomacia brasileira encontra-se em transformação. Inicialmente, houve um período de forte criação de secretarias e assessorias de relações internacionais nos municípios brasileiros, o que se explicaria em boa parte como uma resposta às novidades da área, tais como a Rede Mercocidades e o Programa URB-AL. Posteriormente, em um segundo período, a temática da paradiplomacia perde espaço na agenda política dos governos subnacionais brasileiros. Mesmo assim, os autores afirmam que “[...] a experiência acumulada, apesar de pequena, garantiu a criação de uma pequena burocracia de gestores locais especializados, que fazem com que temas internacionais sejam conduzidos com maior profissionalismo.” (KLEIMAN; CEZÁRIO, 2011, p. 314). Esse profissionalismo, por sua vez, faz com que o tema da paradiplomacia ganhe paulatinamente espaço na agenda política municipal brasileira.

Uma das possíveis formas de institucionalização da paradiplomacia nos municípios é a criação de Secretarias de Relações Internacionais. Dada a sua importância para o presente trabalho, já que trata-se de um estudo de caso envolvendo uma Secretaria de Relações Internacionais, a temática das Secretarias será abordada separadamente no próximo tópico.

3.3 As Secretarias Municipais de Relações Internacionais como forma de manifestação internacional dos municípios brasileiros

Marcela Garcia Fonseca (2013) afirma que comumente são encontrados dois modelos de institucionalização da internacionalização dos entes federados: as assessorias e as secretarias. De um modo geral, as Assessorias de Relações Internacionais nos municípios encontram-se vinculadas ao gabinete do prefeito, não obstante existir a possibilidade de estarem vinculadas às secretarias de governo. As Assessorias de Relações Internacionais são instituídas por meio de lei, instrumento jurídico que fixa sua competência, composição e estrutura funcional.

As Assessorias são departamentos-meio que atuam juntamente ao órgão que a lei municipal ou estadual indica. Porém, nem sempre essa vinculação é seguida à risca, devido à carência de departamentos técnicos e funcionários públicos técnicos, mais dedicados ao cumprimento ideal de suas tarefas do que à política. Comumente Assessorias são solicitadas a cumprir tarefas ligadas a outras Secretarias, fato que determinaria acúmulo de função, mas que, em muitos casos, é tido como prática corriqueira, inerente à burocracia local. O que também revela a necessidade de que cada Secretaria tenha seu órgão de relações internacionais, que será coordenado pelo órgão principal do governo local. As restrições representam característica típica de muitas Assessorias de Relações Internacionais que enfrentam dificuldades para a execução de suas tarefas, sofrendo com a escassez de material de trabalho, de local adequado para sua locação, da falta de incentivo dos superiores hierárquicos e de reconhecimento e participação em atividades que envolvam toda a estrutura organização do Município ou do governo estadual. Salienta-se que Assessorias devem ser compostas por funcionários técnicos e políticos, conjugando as várias funções a serem desempenhadas. Mas a profissionalização da área é um problema recorrente nos Executivos municipais e estaduais. O comprometimento de assessores com a imagem interna e internacional do ente federativo também é fundamental para a execução deste cargo. A título de comparação, a imagem que se tem de uma Assessoria de Relações Internacionais é uma imagem mais frágil e instável, enquanto que a imagem de uma Secretaria é mais robusta, mais sólida e permanente. (FONSECA, 2013, p. 233-234).

Como se vê, a autora afirma que a Secretaria de Relações Internacionais seria uma institucionalização mais sólida da atuação internacional, ao contrário das chamadas Assessorias de Relações Internacionais. Esta solidez da Secretaria se explica pela existência de algumas características, entre elas sua estrutura administrativa que deve ser direcionada por um núcleo de políticas internacionais, sendo que “[...] a partir desse núcleo que define os rumos, divisões e subdivisões de uma Secretaria, pode-se partir para a idealização de frentes de trabalho e diretorias diversas que, integradas, podem praticar de fato a diplomacia local.” (FONSECA, 2013, p. 235). A autora também afirma que a composição de uma Secretaria de Relações Internacionais, em regra, encontra-se dividida em dois níveis integrados: um político e outro técnico. De qualquer forma, o sucesso de uma Secretaria de Relações Internacionais e,

consequentemente, uma maior institucionalização da atuação internacional, depende de uma infinidade de variáveis e regras a serem seguidas:

Deve-se levar em consideração que uma Secretaria trabalha com metas e resultados reais para os cidadãos. A Secretaria deve seguir políticas que visem a propiciar o aumento de empregos, mesmo que indiretamente, e gerar dividendos para o governo local. Além disso, a Secretaria deve prezar pela preservação do meio ambiente, pelo estímulo à cultura, à preservação do patrimônio histórico e cultural, dentre outros grandes princípios fundados em valores culturais para seus cidadãos. Nesse sentido, desde o nome da Secretaria até a forma como está estruturada, tudo deve ser fundado na objetividade técnica e no conhecimento profundo da economia local e nacional; da elaboração de projetos com finalidade de cooperar internacionalmente e com a finalidade de captar recursos internacionais; juntamente com a política da Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores; da Subchefia de Assuntos Federativos e Parlamentares (SAF) da Presidência da República. E ainda deve haver uma pré-disposição do paradiplomata para o conhecimento aprofundado da cultura local, para a promoção do ente federativo em viagens de negócios, em missões empresariais e a participação em reuniões prévias para recepções com diversos cerimoniais internacionais, reuniões com cônsules e embaixadores, prefeitos e secretários de relações internacionais de cidades estrangeiras, secretários gerais e diretores de divisões de Organizações Internacionais, de ONGs, Bancos Internacionais, Agências Estatais de Fomento, presidentes de Redes de Cidades e Regiões, etc. (FONSECA, 2013, p. 237-238).

O primeiro estudo que se tem notícia acerca das estruturas institucionais de gestão de relações internacionais nos municípios e estados brasileiros foi feito por Clóvis Brigagão (2005). Na época da pesquisa, das 26 capitais estaduais do Brasil, apenas 10 possuíam setores específicos de Relações Internacionais: São Paulo, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Vitória, Florianópolis, Curitiba, Palmas, Belo Horizonte e Salvador. Destas 10 capitais, 03 possuíam Secretarias de Relações Internacionais (São Paulo, Porto Alegre e Recife), 02 possuíam órgãos de relações internacionais subordinados a Secretarias (Belo Horizonte e Salvador) e 05 possuíam Assessorias ou Coordenadorias ligadas diretamente ao Prefeito (Rio de Janeiro, Vitória, Florianópolis, Curitiba e Palmas).

Posteriormente, Maria Clotilde Meirelles Ribeiro (2009) também realizou mapeamento dos municípios com estruturas administrativas de Relações Internacionais. Inicialmente, a pesquisa selecionou os chamados municípios-alvo, ou seja, aqueles que atenderam a pelo menos um dos critérios estipulados (Capital, população com mais de 500 mil habitantes, Cidade Fronteiriça, Região Metropolitana, Centro Universitário, Gestor participante em evento de Relações Internacionais e cidade histórica). Foram selecionados 72 municípios-alvo com a seguinte distribuição geográfica: região Norte (06 municípios), região Nordeste (14 municípios), região Sul (17 municípios), região Sudeste (29 municípios) e região Centro-Oeste (06 municípios).

Nesta etapa inicial, dos 72 municípios-alvo, apenas 19 (26% do universo pesquisado inicialmente) indicaram em seus sites a existência de estrutura administrativa voltada para a gestão das relações internacionais. Por estrutura de relações internacionais ficou entendida toda “[...] instância administrativa específica, já legalmente institucionalizada ou não, voltada para o desenvolvimento da paradiplomacia.” (RIBEIRO, 2009, p. 74). Das 19 estruturas indicadas, 03 eram coordenadorias (Recife, Guarulhos e Osasco), 03 assessorias (Fortaleza, Florianópolis e Santos) e 09 secretarias específicas (Camaçari, Belo Horizonte, Curitiba, Rio de Janeiro, Santa Maria, Campinas, Itú, São Bernardo do Campo e São Paulo), além de 02 órgãos vinculados ao gabinete do prefeito (Santo André e São Luís).

Posteriormente, foi realizado o aprofundamento da fase preliminar da pesquisa, procedendo-se aos contatos diretos com os gestores municipais através de entrevistas pessoais ou por telefone. Feitos os contatos, constatou-se que 71% dos municípios-alvo exerciam alguma atividade paradiplomática e 29% não eram atuantes na esfera internacional. Nesta fase também se constatou que 29 municípios-alvo já possuíam alguma estrutura administrativa voltada para a atuação internacional, o que elevou o percentual inicial de 26% para 40% do universo pesquisado.

De acordo com Maria Clotilde Meirelles Ribeiro (2009), dos 40% que atuam com algum aparato público municipal de relações internacionais, “[...] 83% possui uma instância que trata das RI, ainda que em muitos casos, estruturada de forma bastante incipiente, enquanto que os 17% restantes atuam nas RI com um assessor único.” (RIBEIRO, 2009, p. 77). Portanto, a pesquisa indicou que a atuação internacional dos municípios não se traduz necessariamente em sua institucionalização, já que muitos entes locais exercem relações internacionais sem necessariamente contar com alguma estrutura administrativa voltada para a prática.

Os municípios com estrutura de relações internacionais eram: Camaçari/BA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA, Belém/PA, Boa Vista/RR, Rio Branco/AC, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP, Diadema/SP, Guarulhos/SP, Itu/SP, Jundiaí/SP, Osasco/SP, Rio de Janeiro/RJ, Santo André/SP, Santos/SP, São Bernardo do Campo/SP, São José do Rio Preto/SP, São Paulo/SP, Sorocaba/SP, Vitória/ES, Caxias do Sul/RS, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Foz do Iguaçu/PR, Joinville/SC, Porto Alegre/RS e Santa Maria/RS. Destes 29 municípios, apenas 03 possuíam Secretaria exclusiva de relações internacionais (São Paulo, Campinas e Foz do Iguaçu).

Por outro lado, os municípios sem estrutura de relações internacionais eram: Goiânia/GO, Campo Grande/MS, Ponta-Porã/MS, Palmas/TO, Maceió/AL, Jaboatão dos

Guararapes/PE, Aracaju/SE, Porto Velho/RO, Contagem/MG, Rio Preto/MG, Duque de Caxias/RJ, Nova Iguaçu/RJ, Americana/SP, São José dos Campos/SP, Londrina/PR, Chuí/RS, Itaqui/RS, Jaguarão/RS, São Borja/RS, Uruguaiana/RS, Blumenau/SC, Corumbá/MS, Cuiabá/MT, Feira de Santana/BA, São Luís/MA, Campina Grande/PB, João Pessoa/PB, Olinda/PE, Teresina/PI, Natal/RN, Manaus/AM, Macapá/AP, Ipatinga/MG, Ouro Preto/MG, Uberlândia/MG, São Gonçalo/RJ, Cubatão/SP, Jacareí/SP, Ribeirão Preto/SP, São Caetano do Sul/SP, Maringá/PR, Gravataí/RS e Santana do Livramento/RS.

Como se vê, as regiões Sul e Sudeste abrigavam na época da pesquisa 76% dos aparatos municipais com atribuições voltadas para as relações internacionais e as regiões Norte e Nordeste concentravam apenas 24% dos órgãos municipais de relações internacionais, sendo que na época da pesquisa a região Centro-Oeste ainda não havia dado início à institucionalização da atuação internacional em sua administração pública municipal. Maria Clotilde Meirelles Ribeiro ao analisar estes dados apresentou considerações importantes a respeito:

Frente a estes dados preliminares obtidos na pesquisa, cabem algumas reflexões e considerações preliminares. Primeiramente, a conhecida realidade de disparidade socioeconômica existente no país mostra-se claramente refletida na localização dos aparatos municipais voltados para tratamento de assuntos internacionais, pois menos de 25% destes situam-se fora do eixo Sul/Sudeste, contra o índice de 76% de órgãos de RI deste eixo. Por outro lado, fora do eixo Sul/Sudeste já estão presentes 35% dos municípios brasileiros que hoje apresentam alguma atuação paradiplomática, conforme gráfico 14. Outro aspecto é o não negligenciável índice de 28% de municípios brasileiros que, mesmo possuindo atributos mobilizadores para uma ação internacional, ainda não tenham definido uma estratégia paradiplomática ou um foco de atuação internacional. Isso evidencia uma precariedade da conexão destes municípios com a realidade flagrante de modernidade avançada, na qual a interdependência econômica e o desenvolvimento das redes são dados irrefutáveis. (RIBEIRO, 2009, p. 79-80).

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) também realizou pesquisas nas quais mapeou o grau de institucionalização da atuação internacional dos municípios brasileiros. Até o presente momento foram elaboradas duas edições do chamado “Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil”, nos anos de 2009 e 2011. De acordo com a CNM, tanto em 2009 quanto em 2011, os 30 municípios mais internacionalizados do país eram: Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Camaçari/BA, Salvador/BA, Campinas/SP, Diadema/SP, Guarulhos/SP, Itanhaém/SP, Itú/SP, Jacareí/SP, Jundiaí/SP, Osasco/SP, Santo André/SP, Santos/SP, São Bernardo do Campo/SP, São Carlos/SP, São José do Rio Preto/SP, São Paulo/SP, São Vicente/SP, Suzano/SP, Cascavel/PR, Curitiba/PR, Foz do Iguaçu/PR, Maringá/PR, Florianópolis/SC, Porto Alegre/RS, Santa Maria/RS, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ e Vitória/ES. Estes municípios

foram considerados os mais internacionalizados em razão da existência de um órgão específico de relações internacionais, desde que apresentassem no mínimo duas pessoas atuando exclusivamente na área.

Na primeira edição da pesquisa em 2009 foi constatada a existência de pouco mais de cem municípios classificados como pouco institucionalizados, pois apresentavam somente um profissional trabalhando na área de relações internacionais sem exclusividade, bem como sem a existência de um órgão administrativo específico para a gestão das relações internacionais.

Marcela Garcia Fonseca ao analisar a pesquisa da CNM afirma que chama a atenção a grande quantidade de municípios (total de 3.419) que apresentaram interesse em relações internacionais, mas que ainda não atuavam na área. De acordo com a autora, pode-se dizer que “[...] somente o fato de esses Municípios se interessarem pela área e pela temática internacional se revela como mola propulsora para que venham a atuar internacionalmente no futuro.” (FONSECA, 2013, p. 230).

Durante a pesquisa de 2011 constatou-se a evolução em alguns números, não obstante a lista dos 30 municípios mais internacionalizados ter permanecido a mesma. Foi constatado um aumento considerável no número de municípios que apresentavam apenas um funcionário responsável pela área de relações internacionais, de 116 em 2009, para 386 em 2011. Outro aumento ocorreu no número de municípios interessados em atuar internacionalmente. No pesquisa de 2009 foram indicados 3.419 e em 2011 o número cresceu para 3.500 municípios. Marcela Garcia Fonseca (2013) aponta como entraves à institucionalização da atuação internacional o fato da maioria dos municípios ser considerado de pequeno porte, o desconhecimento das autoridades públicas municipais, a falta de funcionários qualificados e a inexistência de orçamento destinado à prática em âmbito municipal.

Apesar da evolução nitidamente verificada desde então, percebe-se a lentidão persistente no processo de institucionalização, seja por falta de conhecimento dos chefes do executivo sobre a área, que gera uma falta de credibilidade sobre o tema internacional; seja pela falta de especialistas sobre a paradiplomacia, sobre a cooperação subnacional; seja pela falta de regulamentação específica em nível municipal, estadual, federal e, porque não, internacional. O problema também se reflete na falta de continuidade do trabalho realizado após a transição de governos estaduais e municipais. Há necessidade de elaboração de documentos que tornem a continuidade do trabalho algo mais fácil e menos doloroso. Memoriais descritivos, arquivos eletrônicos e muita informação compilada, compondo um verdadeiro arquivo diplomático, devem ser o legado de uma atuação internacional transparente, ao menos internamente, para os novos funcionários que chegam. Também, percebe-se que o processo seletivo para a captação de profissionais da área não ocorre, de forma geral, de forma transparente. Ainda não existe no país concurso público para o

provimento de cargos relativos à atuação em órgãos internacionais de entes subnacionais. Nesse sentido, ainda não existe uma clara identidade do funcionário internacional do governo local, prontamente reconhecida pelos demais órgãos da Administração Pública. Somente a profissionalização poderá diminuir os preconceitos com relação à área internacional. (FONSECA, 2013, p. 232).

A autora também realizou em sua tese de doutorado mapeamento das principais cidades paulistas onde ocorre a prática de atuação internacional e quais os modelos de institucionalização utilizados. Os municípios paulistas onde a prática encontra-se institucionalizada eram: São Paulo (Secretaria de RI), Campinas (Diretoria de Relações Internacionais da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Social e Turismo), São Bernardo do Campo (Secretaria de RI), Guarulhos (Coordenadoria de RI), Osasco (Coordenadoria de RI), São Vicente (Secretaria de Comércio, Indústria e Assuntos Portuários), Santos (Coordenadoria de RI), Santo André (Departamento de RI vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico), Jundiaí (Conselho Municipal de Relações Internacionais), Sorocaba (Secretaria de RI), São Carlos (Assessoria de RI), São José dos Campos (Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia), Suzano (Assessoria de RI), Diadema (Assessoria de Relações Externas da Secretaria de Governo), Mauá (Diretoria de Projetos Internacionais), Votuporanga (Assessoria vinculada ao Gabinete do Prefeito), Várzea Paulista (Chefia de Gabinete), Praia Grande (Chefia de Gabinete), Itanhaém (Chefia de Gabinete), Itu (Assessoria vinculada ao Gabinete do Prefeito), Jacareí (Assessoria vinculada ao Gabinete do Prefeito), São José do Rio Preto (Assessoria vinculada ao Gabinete do Prefeito), São José dos Campos (Secretaria de Desenvolvimento Econômico), Atibaia (Assessoria vinculada ao Gabinete do Prefeito), Barueri (Assessoria vinculada ao Gabinete do Prefeito), Ribeirão Preto (Assessoria vinculada ao Gabinete do Prefeito), Franca (Assessoria de Comunicação) e Piracicaba (Secretaria de Governo). Portanto, de acordo com a pesquisa (FONSECA, 2013), do total de 28 municípios paulistas apenas 03 possuíam Secretaria de Relações Internacionais no momento da coleta de dados.

As Secretarias Municipais de Relações Internacionais também estão sendo estudadas na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP de Franca/SP. A pesquisa “O empoderamento dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento do Brasil.” (LAISNER, 2013), coordenada pela Professora Doutora Regina Laisner e executada com o auxílio de alunos da graduação em Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Direito, incluindo o autor desta dissertação, teve por objetivo mapear e analisar a atuação das Secretarias Municipais de

Relações Internacionais de todas as regiões do país entre os anos de 2009 e 2012. Os objetivos específicos da pesquisa, por sua vez, eram três:

I. Verificar os fatores que influenciaram a emergência das Secretarias Municipais de Relações Internacionais no Brasil em consonância com o contexto mundial de modo a melhor caracterizá-las; II. Localizar todas as experiências de Secretarias Municipais de Relações Internacionais no Brasil ou experiências que possam ser denominadas a partir da caracterização inicial do trabalho; III. E, por fim, descrever as experiências a partir da análise de seu funcionamento tendo como referência a forma como se propõem atuar, na proposição e implementação de políticas públicas, tendo como estímulo contatos internacionais. (LAISNER, 2013, p. 7).

A pesquisa teve início em 2011, totalizando trinta e seis meses de trabalho até o seu encerramento e contou com o apoio da Confederação Nacional de Municípios (CNM) e do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI). A metodologia utilizada durante a pesquisa foi devidamente explicada por uma das integrantes do grupo, a pesquisadora Priscila Freires Rosso, responsável pelo mapeamento das regiões Norte, Nordeste e Sul, que usufruiu de bolsa de iniciação científica decorrente do projeto:

Quanto à metodologia empregada, primeiramente foi realizado amplo estudo teórico sobre a paradiplomacia, o “empoderamento”, o fortalecimento dos governos locais e o surgimento das SMRIs. O trabalho foi realizado em conjunto, na medida em que outros graduandos eram responsáveis pelas demais regiões brasileiras. Em seguida, procurou-se definir o que constituiria uma SMRI para que, então, fossem localizadas as iniciativas nesse sentido. O processo de coleta de dados iniciou-se a partir da publicação de 2011 da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros, a qual trazia um estudo em que algumas Secretarias estavam mapeadas. Com esses dados, partiu-se para a verificação das informações e coleta de mais dados, em sites das próprias prefeituras e SMRI’s, órgãos públicos locais e estaduais e, posteriormente, partiu-se para o envio de questionários para os e-mails de gestores que haviam sido localizados. Na impossibilidade de localizar todos os e-mails, utilizaram-se os telefones dos órgãos para tentar estabelecer contato com os gestores, contudo, foi uma forma ineficaz, pois as informações repassadas eram desconhecidas (redirecionamento para o ramal errado, números errados) ou os responsáveis nunca se encontravam no local para atenderem a ligação. Por fim, também se tentou contato através de redes sociais (Facebook) com as SMRIs ou prefeituras que possuíam páginas identificadas como oficiais. (ROSSO, 2014, p. 8).

Os questionários enviados aos responsáveis pelas Secretarias Municipais de Relações Internacionais eram divididos em quatro partes. A primeira parte tratava da formação do órgão (como se deu o processo de formação da SMRI, quais os motivos que ensejaram sua criação, como se organiza e quais os objetivos e funções da SMRI), a segunda parte tratava do quadro de funcionários da SMRI (formação acadêmica e experiência profissional do Secretário, número de funcionários e quantos eram concursados, existência ou não de algum tipo de formação, a existência ou não de capacitação de funcionários e em qual

frequência e quais as condições de infraestrutura para a realização das atividades diárias da SMRI), a terceira tratava da atuação propriamente dita da SMRI (áreas prioritárias, projetos executados, divulgação das iniciativas, existência de canais de comunicação com a população, existência ou não de autonomia da SMRI, relação com outras secretarias e com a Câmara de Vereadores, etc) e a quarta parte do questionário tratava das funções desempenhadas pelo secretário ou gestor.

Nas regiões Norte e Nordeste constatou-se a existência de cinco cidades com atividade internacional institucionalizada entre 2009 e 2012: Camaçari/BA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA e Rio Branco/AC. Na região Sul foram encontradas experiências institucionalizadas nos municípios de Bagé/RS, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Foz do Iguaçu/PR, Maringá/PR, Porto Alegre/RS, Canoas/RS e Aceguá/RS, estas duas últimas indicadas pelo FONARI. (ROSSO, 2014; LAISNER, 2013). Por fim, na região Sudeste, no período de 2009 a 2012, houve atuação internacional institucionalizada nas cidades de São Paulo/SP, Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ, Campinas/SP, Vitória/ES, Santos/SP e Guarulhos/SP (SAIFI, 2013; LAISNER, 2013).

Curitiba foi apontada como cidade possuidora de sólida atuação internacional, tendo em vista a existência de funcionários qualificados em sua equipe, além de uma atuação constante (ROSSO, 2014). A entrevista foi realizada com Lara de Lacerda Santos Rodrigues, Chefe da Assessoria de Relações Internacionais da Cidade de Curitiba, órgão criado em 2012 com a reformulação administrativa da então Secretaria de Relações Internacionais. Curitiba demonstra uma atuação internacional complexa, pois, conforme explicado por Lara Rodrigues, essa atuação compreende diversos eixos, entre eles:

I. Elaboração de política de relações internacionais em nível subnacional para o município de Curitiba; II. Atendimento de delegações estrangeiras, análise e elaboração de correspondência do Prefeito ao exterior, relacionamento com cidades-irmãs, elaboração de notas técnicas, suporte técnico e linguístico às viagens oficiais do Prefeito e secretários que o representam no exterior; III. Articulação com entidades metropolitanas, prefeituras municipais, governos estaduais e internacionais em áreas de interesse comum, por meio de cooperação; IV. Fornecimento de suporte técnico aos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município em contatos internacionais; V. Assessoramento ao Prefeito em contatos internacionais; estabelecimento e manutenção de relações com organizações internacionais, redes de cidades, representações diplomáticas e consulares e entidades afins; VI. Identificação de parcerias para capacitação dos órgãos municipais na busca de conhecimento técnico internacional e identificação de melhores práticas de gestão municipal para intercâmbio. (ROSSO, 2014, p. 12).

Ademais, a Chefe da Assessoria de Relações Internacionais de Curitiba apontou como principais projetos desenvolvidos entre 2009 e 2012 as missões comerciais à cidade de Suwon na Coreia do Sul e a participação, como cidade fundadora, da Parceria Global para

Ação Local e Subnacional em Biodiversidade, organizada pelo Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica. Por fim, foi apontada como principal dificuldade de atuação a ausência de institucionalizada da área de relações internacionais.

A cidade paranaense de Maringá também respondeu o questionário enviado por meio de Márcia Santim, Secretária Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico. Este órgão é composto por membros da sociedade civil e poder público, organizados em uma plenária, uma diretoria executiva e uma secretaria executiva. Foi indicado como foco de atuação o desenvolvimento econômico e urbano da cidade de Maringá. De acordo com Priscila Rosso (2014, p. 14), a Secretaria “[...] embora seja vinculada a prefeitura da cidade, não parece atuar exatamente como uma SMRI, na medida que trabalha a dimensão econômica.” Ademais, também restou consignado pela pesquisadora que em nenhum momento do questionário palavras como “cooperação apareceram nas respostas do questionário e, embora o âmbito econômico seja importante, somente um meio de inserção internacional caracterizaria um órgão de atuação extremamente limitada.” (ROSSO, 2014, p. 14). Em relação aos demais municípios encontrados na região Sul, notadamente Foz do Iguaçu, Porto Alegre e Florianópolis não se logrou êxito na obtenção de informações, seja pela dificuldade em se estabelecer contato (Foz do Iguaçu e Porto Alegre) ou pelo fato do órgão não se encontrar mais em atividade (Florianópolis).

No Nordeste do país, inicialmente, foram localizadas Secretarias de Relações Internacionais nas cidades de Camaçari, Salvador, ambas localizadas na Bahia, Fortaleza e Recife. Em relação à primeira, não foi possível aferir se a Secretaria ainda é atuante, pois foram feitos contatos, todos infrutíferos, “pela página na rede social *Facebook* da prefeitura de Camaçari no dia 4 de julho, o qual nunca foi respondido. Posteriormente, novas mensagens foram enviadas em Dezembro e Janeiro, sendo todas sem retorno.” (ROSSO, 2014, p. 15). No que se refere à cidade de Salvador, foi constatado que a Secretaria de Relações Internacionais deixou de existir no ano de 2013, ocorrendo sua reformulação e criação de um novo órgão denominado Escritório da Copa. A cidade de Fortaleza, por sua vez, possuía a Coordenadoria de Projetos Especiais e Relações Internacionais (COOPERI), cujas atividades se encerraram no início de 2013. A cidade de Recife possui a Coordenadoria de Relações Internacionais, vinculada à Secretaria de Gestão Estratégica e Comunicação Social, porém não foi possível obter respostas ao questionário (ROSSO, 2014, p. 17).

A cidade de Rio Branco, capital do Acre, foi o único caso localizado pela pesquisa na região Norte. A atuação internacional é exercida através da Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI) da cidade. O questionário foi respondido pelo gestor entre os anos de

2009 e 2012, Marcus Alexandre Bastos. Esta Coordenadoria encerrou suas atividades em 2013, tendo a Casa Civil assumido a atuação internacional. O gestor apontou como principal projeto do período a realização do Fórum Internacional de Municípios Fronteiriços Brasil/Peru/Bolívia que abrangeu as cidades de Cobija (Pando, Bolívia), Puerto Maldonado (Madre de Dios, Peru) e Santiago (Lima, Peru), além do município de Rio Branco.

Aparentemente, é uma Coordenadoria cujo âmbito de ação era pequeno, porque faltavam recursos e porque ainda era um órgão com pouco tempo de existência. Ainda, as dificuldades financeiras enfrentadas pela Coordenadoria impediam ações de maior alcance, além do fato de que era a única pasta de Relações Internacionais na região Norte do país, o que inviabilizava ações conjuntas e era um indicador de que não há ação coletiva entre municípios nesse caso. Ademais, embora os dados sejam poucos, é possível apontar participação quase nula da população nas atividades do órgão, que, por sua vez, possuía pouca voz em foros internacionais, dado os motivos explicitados. (ROSSO, 2014, p. 17).

Por fim, em relação às regiões Sudeste e Centro-Oeste foram localizadas experiências institucionais apenas na primeira região, especificamente nas cidades de Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ, Vitória/ES, Guarulhos/SP, Campinas/SP, Santos/SP e São Paulo/SP (SAIFI, 2013). Foi possível obter contato apenas com as cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Guarulhos, Campinas e São Paulo. Sendo assim, apenas essas cidades responderam aos questionários.

Belo Horizonte possui a Secretaria Adjunta de Relações Internacionais, criada em 2005 durante administração de Márcio Lacerda do Partido dos Trabalhadores (PT), e alocada na Secretaria de Desenvolvimento de Belo Horizonte. O questionário foi respondido pelo Secretário Adjunto Rodrigo de Oliveira Perpétuo. De acordo com as respostas elaboradas por Rodrigo Perpétuo, a Secretaria possui boa autonomia, não obstante ser considerada uma pasta governamental do segundo escalão. A Secretaria possui três eixos de atuação: atração de investimentos e promoção comercial, cooperação internacional para o desenvolvimento e marketing internacional.

Rodrigo é pragmático ao abordar suas aspirações para os objetivos do órgão, afirma que aprendeu que sua atuação deve estar extremamente enquadrada às estratégias de governo. Entretanto, não há grande insatisfação, afirma que não vêm tendo seus projetos negados, até pela grande preocupação em minimizar o impacto orçamentário dos projetos, buscando financiamentos locais ou internacionais, confirmando o discurso comum de que estes órgãos costumam ser superavitários, ou ao menos possuem uma relação de mais benefício do que custo. O secretário aborda alguns projetos interessantes para a verificação da hipótese desta pesquisa, demonstrando forte apelo institucional pela Secretaria Adjunta, com atuação destacada em redes e projetos internacionais, fortemente intencionada em consolidar a atuação global municipal no país. Demonstra também grande interesse e iniciativa em estreitar os laços da Secretaria com entidades importantes como a academia, ONGs, sindicatos, dentre outros que podem contribuir para uma atuação mais democrática deste órgão. Assim, Perpétuo acredita que o órgão vem cumprindo sua

função e que a Secretaria de Relações Internacionais deve servir ao município, a partir da vocação da cidade e das prioridades do governo, para assim reforçar políticas públicas, ampliar as boas experiências e dar visibilidade à cidade. (SAIFI, 2013, p. 12-13).

A atuação internacional na cidade do Rio de Janeiro encontra-se institucionalizada por meio da Coordenadoria de Relações Internacionais, órgão que sucedeu a chamada Assessoria Internacional do Rio de Janeiro, criada em 1986. O questionário foi respondido pelo Embaixador Stelio Marcos Amarante, que ocupou o cargo de coordenador no período relativo à pesquisa. A equipe era composta por dez funcionários, tendo a Coordenadoria de Relações Internacionais do Rio de Janeiro as seguintes funções: assessoria ao Prefeito para viagens, acompanhamento de visitas de autoridades, bem como a criação de um site para a difusão das atividades internacionais.

Por outro lado, de acordo com Lucas Saifi (2013, p. 14), a atuação da cidade do Rio de Janeiro nas Redes limitava-se à “[...] participação em alguns encontros e envio de funcionários para algumas capacitações, excluindo projetos de cooperação, captação de recursos, dentre outras ferramentas que poderiam ser benéficas para a população.”. Desta forma, pode-se dizer que “[...] a atuação do Rio de Janeiro está longe de ser ruim, se comparada à vários outros municípios do país. Entretanto, pela análise estrutural física e humana, percebe-se uma atuação aquém da que poderia realizar.” (SAIFI, 2013, p. 14).

Guarulhos possui a Coordenadoria de Relações Internacionais, órgão criado durante a administração do prefeito Elói Pietá (PT) no ano de 2005. O questionário foi respondido por Fernando Santomauro, coordenador de Relações Internacionais em Guarulhos desde 2008. A Coordenadoria era composta pelo coordenador e quatro assessores, sendo que nenhum deles era concursado pela área. A atuação da Coordenadoria era dividida em eixos temáticos, tais como projetos, redes de cidades e organismos multilaterais. As prioridades da pasta apontadas por Fernando Santomauro eram as redes de cidades e a expansão de projetos. O orçamento limitado da Coordenadoria foi apontado como um dos grandes problemas, já que se gastava a maior parte com pagamento de salários e manutenção. De qualquer forma, pode-se dizer que “[...] as experiências de Guarulhos nas Relações Internacionais, cedendo ou recebendo cooperação internacional, justificam a visão geral de que Guarulhos é referência nesta área.” (SAIFI, 2013, p. 11).

O município de Campinas possuía entre os anos de 2009 e 2012 uma Diretoria de Relações Internacionais. O questionário foi respondido pelo diretor Alex Silva, tendo este indicado que órgão contava com três funcionários, sendo um assistente e dois estagiários. Também apontou a ausência de capacitação dos funcionários e dificuldades em termos de

implementação de projetos devido à redução de verba e a um grave problema corrupção envolvendo a administração municipal no ano de 2011. Foram apontados como objetivos do órgão a intermediação entre a prefeitura e empresas que desejam se instalar na cidade, o estreitamento de relações com embaixadas, consulados e cidades-irmãs, além da participação em comitativas internacionais. Mesmo com esses objetivos diversos, o então diretor enfatizou que a prioridade do órgão era atrair o maior número de empresas estrangeiras para Campinas, além de ter reconhecido a existência de uma fraca relação da Diretoria com outros órgãos de Relações Internacionais.

As pesquisas indicadas acima apontam algumas dificuldades em termos de institucionalização da atuação internacional, especialmente, no que se refere à atuação internacional dos municípios brasileiros. Inicialmente, constata-se a dificuldade em se obter informações oficiais sobre os órgãos pesquisados, inclusive em grandes cidades. Essa dificuldade se agrava quando não há continuidade na atuação, seja com mudanças constantes na equipe de funcionários ou até mesmo nos casos de extinção do próprio órgão governamental. Também há problemas relacionados ao orçamento destinado à prática internacional e à ausência de capacitação profissional. Estes obstáculos foram apontados pelos pesquisadores, entre eles Priscila Freires Rosso, que os resume com precisão:

I. O excesso de burocracia encontrado na elaboração e manutenção de projetos. Em palestra proferida na FCHS uma funcionária da SMRI de Guarulhos, Elizabeth Affonso, afirmou que o tempo para obtenção da aprovação do projeto com financiamento externo é de no mínimo um ano e meio, o que acaba dificultando a atuação da SMRI e tornando-a demorada, além de fortalecer os laços de dependência com outros órgãos da prefeitura; II. A discrepância encontrada entre a oferta de recursos para a execução de projetos e a demanda pelos mesmos. A maior parte dos municípios tem o orçamento reduzido e, portanto, acabam buscando as fontes de financiamento somente externamente. III. Pouca regulamentação na área, o que, por um lado, permite maior liberdade de ação para esses órgãos embora, por outro lado, constitua um empecilho, propiciando espaço para que essas iniciativas possam ser consideradas clandestinas ou ilegais. IV. A ausência de harmonia entre gestores locais, o que pode criar competições e disputas internas, as quais podem derivar da comunicação deficiente ou falta de clareza quanto ao projeto político em curso. V. A mudança das gestões que pode ocasionar descontinuidade dos projetos, na medida em que ocorre a troca do partido do gestor, o que diminui a eficácia dos projetos executados. Longe de ser um problema específico das SMRIs, sendo constante em outras áreas da administração pública, foi um problema fortemente identificado durante a pesquisa. VI. A formação dos gestores e funcionários, pois a ausência de conhecimento na área impacta diretamente na execução de projetos. Além disso, determinadas regiões no Brasil podem encontrar escassez de mão-de-obra, dificultando a formação de um bom quadro de funcionários. (ROSSO, 2014, p. 19).

As pesquisas demonstraram que a institucionalização da paradiplomacia ainda é, em regra, inerente às grandes e médias cidades, com concentrações maiores nas regiões Sul e Sudeste do país, dado que reflete a grave realidade socioeconômica do Brasil e suas nítidas

desigualdades regionais. No caso da pesquisa realizada na UNESP de Franca (LAISNER, 2013), os eixos de atuação apresentados pelos gestores municipais indicam que boa parte dos órgãos de relações internacionais, entre eles as SMRIs, ainda se ocupa basicamente de organizar e assessorar o Prefeito em viagens internacionais, questões protocolares e também o marketing da cidade como forma de atrair empresas e investimentos internacionais. Outras temáticas, tais como a preocupação com a inclusão social, e outras formas de atuação, a exemplo das redes de cidades, ainda são ignoradas por grande parte dos órgãos municipais de relações internacionais.

Outro elemento importante também desponta nas pesquisas descritas. Além da institucionalização da atuação internacional de municípios no Brasil ser ainda uma novidade e pouco incentivada, verifica-se que a criação de Secretarias de Relações Internacionais é pequena se comparada com a implantação de outros órgãos administrativos, tais como as Assessorias e as Coordenadorias de Relações Internacionais. As Secretarias possuem um “status” diferenciado se comparados com as Assessorias e Coordenadorias, conforme apontou Marcela Garcia Fonseca (2013). Por isso, pode-se supor que o pequeno número de Secretarias, comparado aos demais órgãos, indica que a atuação internacional de municípios institucionalizada infelizmente é tratada como atividade de “segundo escalão”.

Não obstante o quadro institucional apontado há no Brasil experiências institucionais consideradas de sucesso, tais como a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo, órgão recorrentemente abordado pela literatura especializada como exemplo de atuação pioneira. Sendo assim, ante a importância da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo para a atuação internacional de municípios e para a presente pesquisa, sua história, estrutura e formas de atuação serão analisadas com maior profundidade e separadamente no próximo tópico.

3.3.1 A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo: cronologia, estrutura e formas de atuação

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve a promulgação da Lei Orgânica da capital paulista, sendo que nela há previsão para a prática da atuação internacional em seu artigo 4º, cuja redação enuncia que “[...] *o Município, respeitados os princípios do art. 4º da Constituição da República, manterá relações internacionais, através de convênios e outras formas de cooperação.*” (SÃO PAULO, 1989, grifo nosso). A inserção deste dispositivo na Lei Orgânica de São Paulo foi feita através do então vereador Pedro

Dallari²⁰, hoje docente do curso de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). De acordo com José Blanes Sala e Clara Maria Faria Santos (2009, p. 143), “[...] não existe no Brasil dispositivo similar apto a garantir com a mesma eficácia jurídica a atuação internacional dos poderes municipais.”

A primeira experiência internacional em termos institucionais ocorreu na administração Luiza Erundina (PT) entre os anos de 1989 a 1992 com a criação da Coordenadoria de Relações Internacionais vinculada à Secretaria de Negócios Extraordinários. A pasta ficou sob a responsabilidade de Ladislau Dowbor. De acordo com Tullo Vigevani e Débora Prado (2010), neste período deu-se continuidade ao Acordo de Cooperação Técnica e Econômica firmado em 1986 com a cidade canadense de Toronto. Este acordo teve como foco principal a formulação de políticas de desenvolvimento urbano compatíveis com a proteção ambiental, sendo que em razão desta cooperação houve a criação do Parque Cidade de Toronto em 1992 e a participação de Toronto na SP-ECO-92.

O período de 1989 a 1992 marcou estágio inicial das atividades institucionais do município relacionadas ao exterior. Essas atividades foram coordenadas pela ARI, que tinha como principal objetivo obter informações e conhecimento a respeito das possibilidades que se abrem aos municípios através da atuação internacional. Neste período, as ações estavam voltadas para a abertura de contatos para o desenvolvimento de uma sistema de relacionamento internacional trabalhando com uma lógica de longo prazo. (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 43).

Nas administrações seguintes, especificamente, nas de Paulo Maluf (PDS) e Celso Pitta (PPB) houve a extinção da citada Coordenadoria, o que fez com que cada Secretaria Municipal desenvolvesse por conta própria projetos na esfera internacional. Durante estas duas administrações foram mantidos os projetos decorrentes do Acordo com a cidade de Toronto. A administração Paulo Maluf alterou os objetivos relacionados ao Acordo com Toronto, ampliando-os para a área de saúde pública, já a administração Celso Pitta buscou a formulação de um projeto de infraestrutura em parceria com a assessoria internacional de Toronto. De qualquer forma, pode-se afirmar com base na literatura produzida até aqui que “[...] nas duas gestões as questões relacionadas à interseção internacional centraram-se na

²⁰ “No município de São Paulo, os trabalhos começaram logo em sequência à promulgação da Constituição do Estado, de forma que, em outubro de 1989, já se encontrava estruturada a Assembleia Constituinte Local. O então vereador Pedro B. Dallari, exercendo as funções de líder do governo municipal no legislativo local, solicitou ao assessor de Relações Internacionais (órgão vinculado à Secretaria de Negócios Extraordinários) da Prefeitura uma proposta de redação de artigo que regulamentasse as relações internacionais municipais. A proposta seria objeto de algumas discussões nas Comissões Especializadas que faziam parte da Assembleia Constituinte Local, principalmente alegando colidência com as competências que nessa matéria ficaram atribuídas pela Constituição Federal à União. Mas o texto original restou praticamente incólume, acrescentando-se apenas uma ressalva de obediência à referida Carta Magna Federal.” (BLANES SALA; SANTOS, 2009, p. 142).

busca de evidenciar o perfil empreendedor da cidade visando a promoção em busca do investimento privado internacional.” (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 45).

Posteriormente, no ano de 2001, com o início da administração Marta Suplicy (PT) houve, por meio da Lei nº 13.165/2001 (SÃO PAULO, 2001), a criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI-SP), pasta com orçamento e estrutura próprios. Neste governo a Secretaria Municipal de Relações Internacionais teve como secretários Jorge Mattoso²¹ e Kjeld Jakobsen²². A SMRI-SP, conforme artigo 1º da Lei 13.165/2001, tinha por objetivo, no momento de sua criação, “coordenar convênios e projetos de cooperação internacional que envolvam a cidade de São Paulo, inserindo-a de forma ativa no cenário mundial, em razão de sua dimensão econômica, social e cultural.”

De acordo com a Lei nº 13.165/2001, a SMRI-SP foi criada com as seguintes atribuições: 1) assessorar o Chefe do Executivo em contatos internacionais com Governos e entidades públicas ou privadas; 2) estabelecer e manter relações e parcerias com organismos internacionais multilaterais, cidades-irmãs do Município de São Paulo, entidades voltadas à organização de cidades, organizações não governamentais internacionais, representantes diplomáticos de Governos, representantes de trabalhadores e de empresários internacionais, empresas internacionais estabelecidas ou não no Município de São Paulo e outras entidades afins; 3) fornecer suporte técnico aos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo em contatos internacionais, bem como no desenvolvimento e elaboração de convênios e projetos de cooperação internacional. No momento de sua criação a SMRI-SP era composta pelo Gabinete do Secretário, integrado por Coordenadores Gerais, para gerenciar os

²¹ “Nascido em Porto Alegre (RS), Mattoso agregava boa circulação nos meios universitários – sobretudo na área dos estudos sindicais e sobre o trabalho, com experiências de consultoria para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) -, com relevante atuação no Partido dos Trabalhadores e na coordenação dos programas do candidato Lula nas campanhas presidenciais de 1989, 1994 e 1998. Apresentava, portanto, condições extremamente favoráveis para a difícil tarefa de estruturar um órgão de relações internacionais com as funções destinadas à SMRI. Mattoso, porém, deixa a Secretaria para se dedicar à campanha vitoriosa de Lula à Presidência da República e, em seguida, assume funções no governo federal. Para seu lugar é convidado Kjeld Jakobsen, que, ao assumir o posto, tentou dar prosseguimento aos projetos já existentes e também ajudar a Prefeitura a captar recurso, divulgar a imagem da cidade no exterior e atrair pessoas para conhecer a realidade de São Paulo.” (ABREU; QUERUBIN, 2009, p. 160-161).

²² “Jakobsen fora Secretário de Relações Internacionais da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e diretor do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (Dieese). Participou do Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi secretário executivo da Aliança Social Continental, diretor da Confederação Internacional das Organizações Sindicais Livres (Ciosl), da Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (Orit) e secretário-geral da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS). Desse modo, Jakobsen também agregava um bom trânsito entre setores importantes do mundo sindical, base histórica do partido da situação, e, ao mesmo tempo, experiência internacional em entidades do mundo do trabalho com interlocução com importantes instituições e redes.” (ABREU; QUERUBIN, 2009, p.161)

projetos e convênios internacionais, Assessores Técnicos e Assistência Administrativa (artigo 3º da Lei nº 13.165/2001).

A SMRI foi esboçada como uma secretaria-meio, com a finalidade de coordenar, implementar e intermediar as relações internacionais entre órgãos da Prefeitura de São Paulo e instituições estrangeiras; prestar assessoria direta ao gabinete do(a) prefeito(a) em contatos e atividades internacionais; e como um canal institucional de contato com o corpo consular e diplomático alocado em São Paulo. Na época de sua criação, a SMRI foi responsável por conferir à cidade de São Paulo uma atuação internacional protagônica, sobretudo por meio da participação nas principais redes transnacionais de governos locais e por estabelecer uma nova relação das cidades com os organismos multilaterais. A então prefeita Marta chegou presidir a rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), principal rede de governos subnacionais e reconhecida como a “ONU das cidades”. Diante destas definições, à época foram estabelecidos cinco eixos de atuação para a Secretaria: a participação em redes internacionais de cidades; o encaminhamento de projetos para organizações multilaterais (BIRD, BID, FAO, OIT, UNESCO, OMS, UN-Habitat); o desenvolvimento de um intercâmbio de políticas públicas e acordos de cooperação técnica entre São Paulo e outras cidades; a captação de recursos para a cidade e o estímulo a investimentos; a realização de missões institucionais e técnicas; e, por fim, a divulgação de políticas inovadoras e bem-sucedidas da cidade de São Paulo. (ROSA, 2014, p. 58).

Maurício Loboda Fronzaglia (2005) afirma que com a saída de Jorge Mattoso e posse de Kjeld Jakobsen houve a ampliação dos eixos de atuação da SMRI-SP, alteração que se deve não apenas à mudança de secretários, mas especialmente pela dinâmica de trabalho adotada em cada período. Assim, “[...] novas ações foram implementadas, houve redirecionamento e mudanças que se construíram como resultados da própria ação da Secretaria de Relações Internacionais.” (FRONZAGLIA, 2005, p. 90). Durante a gestão Marta Suplicy a Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo possuía quatorze funcionários e orçamento anual de R\$ 2,5 milhões em média durante os anos de 2001 e 2004 (ARAÚJO, 2012, p. 75).

A Secretaria de Relações Internacionais durante a gestão da prefeita Marta Suplicy norteou todas as suas atividades de inserção internacional segundo os objetivos especificados pela gestão, isto é, a luta contra a pobreza urbana. Os eixos de atuação mantiveram-se os mesmos durante os quatro anos, mesmo com a mudança de secretário, e apesar de algumas dificuldades o saldo da atuação foi positivo, com o desenvolvimento de projetos, a atração de recursos financeiros para a cidade e a criação de uma boa imagem de São Paulo no exterior, além do engajamento político da cidade em redes internacionais. (ARAÚJO, 2012, p. 59).

No ano de 2005, José Serra (PSDB) assume a Prefeitura de São Paulo adotando um discurso de contenção de gastos e despesas, o que previa, inclusive, a redução ou eliminação de algumas secretarias. A SMRI-SP seria uma das pastas governamentais a ser extinta pela administração. Esse fato fez com que o ex-secretário Kjeld Jakobsen escrevesse um artigo onde defendeu a importância da SMRI-SP, elencando todos os projetos já

realizados. Então, José Serra (PSDB) acabou por manter a SMRI-SP, designando como secretária a diplomata Helena Maria Gasparian²³, além de ter criado a função de secretário-adjunto, ocupado inicialmente por Christian Lohbauer em 2005 e Adriano Zerbini em 2006.

O perfil da secretária de relações internacionais durante a gestão Serra, assim como os perfis dos secretários adjuntos – Lohbauer em 2005 e Adriano Zerbini em 2006 – também diferem bastante dos perfis da gestão anterior. Enquanto Jorge Mattoso e Kjeld Jakobsen tinham uma experiência internacional mais política e eram ambos filiados ao PT, partido da prefeita, Helena Gasparian é uma diplomata de carreira. Também por isso, Gasparian ficou mais envolvida na assessoria direta a Serra, em suas missões ao exterior e recepções de visitas internacionais à cidade. Nenhum dos dois secretários adjuntos eram filiados a qualquer partido e tinham origens bem distintas. Enquanto Lohbauer era gerente de relações internacionais da FIESP à época, Zerbini fez carreira dentro da Secretaria, começando como assessor e subindo para o cargo de secretário adjunto e logo depois chefe de gabinete. Os diferentes perfis dos secretários adjuntos e da secretária de relações internacionais, aliados ao baixo interesse de Serra pela Secretaria, que ele demonstrou mesmo antes de assumir a Prefeitura quando afirmou que fecharia a SMRI, contribuíram para uma grande mudança em sua forma de atuação, assim como em seus objetivos e resultados. (ARAÚJO, 2012, p. 61).

Estas mudanças na Secretaria de Relações Internacionais fizeram com que o órgão apresentasse um foco de atuação diverso da administração anterior. No período José Serra poucos projetos ligados à administração Marta Suplicy (2001-2004) foram mantidos, ocorrendo uma diminuição da atuação por meio da presença em fóruns internacionais, além de sensível diminuição na busca por acordos de cooperação técnica. Desta forma, na administração José Serra (2005-2006), a Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo tinha os seguintes eixos de atuação: a) assessoria ao prefeito; b) atração de investimentos; c) intermediação de acordos financeiros e técnicos para outras Secretarias. A principal meta da SMRI-SP na administração José Serra foi a atração de investimentos estrangeiros, fazendo com que a pasta governamental tivesse uma atuação essencialmente como secretaria-meio, uma forma de atuação mais neutra em termos de objetivos políticos. Assim, “[...] como secretaria-meio, objetivo da SMRI era identificar as necessidades da cidade através das secretarias e intermediar acordos que ajudariam a satisfazer essas necessidades.” (ARAÚJO, 2012, p. 62-63).

Esse tipo de atuação demonstra outra grande diferença entre a gestão Marta e a gestão Serra: a imagem da cidade. A marca da gestão Marta, a luta contra a pobreza e a exclusão social, mostrava São Paulo como uma cidade que precisava de melhorias e este era o objetivo daquela administração. A gestão Marta retratava uma realidade a ser transformada e buscava no meio internacional formas de fazê-lo. Já a gestão Serra apresentava outra imagem: a de uma São Paulo com muito a oferecer devido ao fato de ser única, multicultural e inclusiva. Enquanto a gestão anterior

²³ “Seu perfil diferencia-se dos secretários anteriores por ser diplomata de carreira desde 1984, com serviços prestados em missões internacionais e nas divisões internas do Itamaraty. Atuou também, entre 1987 e 1990, como chefe do Cerimonial do governo do estado de São Paulo.” (ABREU; QUERUBIN, 2009, p. 161).

promovia políticas de mudança, a gestão Serra promovia a cidade em si como um local ímpar, com qualidades incomparáveis a outros lugares do mundo, e focava na ideia da inclusão relacionada à imigração, já que diversos estrangeiros chegam e continuam chegando à cidade e fazendo dela sua moradia no Brasil. Houve portanto uma grande diferença de abordagem entre as duas administrações. Enquanto a primeira focou na mudança que suas políticas promoviam na cidade, que necessitava de melhoras, a segunda focou nas qualidades paulistanas e em tudo que a cidade tinha a oferecer a outras com problemas similares. (ARAÚJO, 2012, p. 64-65).

No final de 2006, José Serra se candidata ao cargo de governador de São Paulo, tendo sido eleito. Gilberto Kassab (DEM) assume a Prefeitura de São Paulo, nomeando como Secretário Municipal de Relações Internacionais Alfredo Cotait Neto²⁴, cargo que ocupou até o término do segundo mandato de Gilberto Kassab em 2012. Com a mudança de secretário, houve a elaboração de um “Plano de Internacionalização da Cidade” através do qual foram previstos dois objetivos principais para a SMRI-SP: a promoção do desenvolvimento da cidade por meio de cooperação internacional e o fortalecimento da inserção internacional do município de São Paulo. Estes objetivos determinaram a elaboração de eixos de atuação da SMRI-SP: a) marketing territorial: ampliar a visibilidade internacional da cidade; b) diplomacia da cidade: através do estreitamento da relação da Prefeitura com o corpo consular; c) missões receptivas (autoridades e presidentes de empresas) e emissivas (cooperação técnica) (ARAÚJO, 2012, p. 70).

Os principais eixos de atuação desse período correspondem aos do período anterior, mas expandiram os tipos de atividade que desenvolveram. O marketing territorial, carro-chefe dessa administração, continua a ideia da gestão Serra de vender a imagem da cidade no exterior como única, mas assume uma posição mais agressiva e passa a retratar São Paulo como um dos centros da economia mundial e uma das principais portas de entrada de negócios e investimentos do Brasil. O grande foco dessa gestão é, portanto, a atração de investimentos internacionais públicos e privados; para que esse objetivo possa ser alcançado, é imprescindível que a imagem da cidade no exterior seja a melhor possível. (ARAÚJO, 2012, p. 70-71).

Também de acordo com Araújo (2012), mudanças igualmente ocorreram na estrutura da Secretaria. A pasta passou a ter maior importância na administração Gilberto Kassab em comparação com o período do governo José Serra. O orçamento anual passou da média de R\$ 3,6 milhões de 2005 a 2006 para R\$ 8,8 milhões no período de 2007 a 2008, representando um crescimento de 244%. Ademais, o número de funcionários também aumentou em 144%, passando de 25 para 36 funcionários em um período de dois anos. Portanto, alterações ocorreram nos eixos de atuação e na estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo.

²⁴ De acordo com Marcela Abreu e Poema Querubin (2009, p. 161), Alfredo Cotait Neto possui “[...] vasta experiência na iniciativa privada e foi líder de diversos empreendimentos nas áreas de construção civil, mercado de capitais, financeira, hoteleira e hospitalar”. Também presidiu a Câmara de Comércio Brasil-Líbano e foi um dos vice-presidentes da Associação Comercial de São Paulo.

O que parece ficar claro é que a SMRI conseguiu se organizar melhor desde o período Serra. Com a mudança de prefeito e de secretário, a Secretaria traçou um plano mais objetivo do que tinha à época de Serra e tomou atitudes concretas para alcançar suas metas. Ainda que tenha havido certa continuidade dos maiores projetos da gestão Marta, seus objetivos diferiam muito desta e de certa forma mostraram-se mais limitados na medida em que se ocupavam praticamente de apenas vender a imagem da cidade no exterior e atrair investimentos. Muitas das iniciativas relacionadas à exclusão social e as possibilidades de cooperação técnica foram deixadas de lado nesse período, ainda que por herança da gestão Marta projetos como a parceria com a região de Île-de-France tenham tido repercussão nessa área. Em relação ao período Serra, houve uma continuidade de objetivos – promoção da imagem da cidade no exterior, captação de investimentos – mas foram alcançados de formas diferentes. Ao final dos quatro anos a SMRI amadureceu e encontrou um viés que interessava tanto à cidade quanto aos objetivos próprios da Secretaria e do partido, conseguindo, dessa forma, se estabelecer e definir objetivos claros e um plano de ação factível. (ARAÚJO, 2012, p. 74-75).

Desde o ano de 2013, com o início da administração Fernando Haddad (PT) e a promulgação da Lei Municipal nº 15.764/2013 (SÃO PAULO, 2013), o órgão passou a se chamar Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF-SP), tendo inicialmente como secretário Leonardo Osvaldo Barchini Rosa e, a partir de 2015, Vicente Trevas. Consta do artigo 223 da Lei 15.764/2013 que a pasta possui por objetivo principal a promoção e coordenação de “[...] *ações conjuntas e de cooperação com a União, os Estados, os Municípios, em especial, os da Região Metropolitana da Grande São Paulo e entes e organizações internacionais e estrangeiros.*” (SÃO PAULO, 2013, grifo nosso). Ademais, de acordo com o artigo 224 da Lei 15.764/2013, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo deve assessorar o Prefeito e os órgãos da administração direta e indireta do município em diversos outros casos:

Art. 224. Compete à Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas assessorar o Prefeito e os órgãos da Administração Direta e Indireta do Município:

- I – nas relações e no desenvolvimento de ações conjuntas e de cooperação com os demais entes da Federação;
- II – nos assuntos relacionados à Região Metropolitana da Grande São Paulo e seus órgãos de gestão;
- III – nas relações de cooperação com instituições e centros de estudos sobre federalismo;
- IV – nas relações com associações e entidades de representação de Municípios;
- V – nas relações e no desenvolvimento de ações conjuntas e de cooperação com governos estrangeiros e seus representantes diplomáticos e consulares;
- VI – nas relações e no desenvolvimento de ações conjuntas e de cooperação com entidades públicas e privadas de caráter internacional;
- VII – nas relações e parcerias com organismos e fóruns internacionais multilaterais, em especial, com redes de cidades, cidades-irmãs do Município de São Paulo e no âmbito do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL e a Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos – CELAC;
- VIII – na organização e coordenação de eventos de relevância nacional e internacional;
- IX – na identificação de projetos, ações e boas práticas nacionais e internacionais de interesse do Município. (SÃO PAULO, 2013).

Atualmente a estrutura administrativa da Secretaria é composta pelo Gabinete do Secretário²⁵, Assessoria Especial de Relações Metropolitanas²⁶, Coordenadoria de Relações Federativas²⁷, Assessoria Especial para Assuntos Internacionais²⁸, Coordenação de Cooperação Internacional e Rede de Cidades²⁹, Coordenação de Projetos Especiais³⁰, Coordenadoria de Assessoria Internacional e Cooperação Bilateral³¹ e Supervisão de

²⁵ “Agente político titular da pasta, responsável pela orientação estratégica da Secretaria e representação internacional do prefeito.” (ROSA, 2014, p. 59).

²⁶ “A Assessoria Especial de Relações Metropolitanas (AERM) visa à construção de uma agenda metropolitana comum envolvendo as Secretarias Municipais, Estaduais, as Subprefeituras, as diferentes Prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo e os Consórcios Intermunicipais, com intuito de articular e estabelecer ações integradas nas diversas políticas públicas. A Assessoria Especial de Relações Metropolitanas é também encarregada de acompanhar as atividades do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano. Graças à recente eleição do Prefeito à Presidência deste Conselho, a Coordenadoria assume igualmente a tarefa de assessorá-lo, preparando pautas com a Secretaria Executiva do Governo Estadual e gerenciando as atividades e demandas advindas deste fórum. A AERM atua em parceria com a agenda de Relações Federativas da Secretaria, no que tange às ações e convênios firmados junto ao Governo do Estado de São Paulo, ao Governo Federal e às Prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo. A pauta internacional aparece com grande importância para a busca de referências e novos paradigmas de governança metropolitana.” (ROSA, 2014, p. 60).

²⁷ “A Coordenadoria de Relações Federativas tem por competência manter relacionamento com os Poderes Legislativo e Executivo da União, com vistas a viabilizar a inserção do Município em programas federais, acompanhar a pauta legislativa e identificar oportunidades de cooperação institucional. A coordenação é estruturada em dois eixos principais de atuação. O primeiro, voltado ao Poder Executivo Federal, subdivide-se nas áreas “social”, “cidadania” e “infraestrutura”, cada uma responsável pelo acompanhamento dos Ministérios, programas e ações que compõem a área. Já o segundo eixo, voltado principalmente para o Poder Legislativo, subdivide-se em “pauta” e “orçamento”, que tratam, respectivamente, das matérias em tramitação no Congresso Nacional e todo o processo de elaboração e execução do orçamento federal, visando o melhor acompanhamento do ambiente legislativo no que for relacionado às competências municipais e o repasse de recursos para obras e projetos locais.” (ROSA, 2014, p. 61).

²⁸ “A Assessoria Especial para Assuntos Internacionais da Secretaria de Relações Internacionais e Federativas tem entre suas principais atribuições: coordenar as relações com o Ministério de Relações Exteriores (MRE) e com o Corpo Consular residente em São Paulo; apoiar a coordenadoria de Projetos Especiais no que tange às ações do Comitê de Candidatura da Cidade de São Paulo à EXPO 2020. A Assessoria também dá suporte direto aos gabinetes do Secretário e Secretário-Adjunto no que diz respeito ao acompanhamento das atividades da Secretaria. A equipe é responsável pelo encaminhamento de demandas e o envolvimento das demais coordenadorias, além da coordenação de reuniões de alinhamento.” (ROSA, 2014, p. 59-60).

²⁹ “A Coordenadoria de Cooperação Internacional e Redes de Cidades (CCIRC) é responsável pela atuação internacional da Prefeitura de São Paulo nos âmbitos multilaterais como fóruns, redes de cidades e organismos internacionais e também pela avaliação e proposição de projetos e cooperações multilaterais internacionais.” (ROSA, 2014, p. 61).

³⁰ “A Coordenadoria de Projetos Especiais (COPE) foi criada para suprir a necessidade da gestão local de megaeventos, apoiando a preparação e organização da Copa de Futebol da FIFA em 2014, os Jogos Olímpicos em 2016 e coordenando a candidatura da cidade para sediar a Exposição Universal de 2020.” (ROSA, 2014, p. 61).

³¹ “A Coordenadoria de Assessoria Internacional (CAICB) oferece suporte às Secretarias Municipais e ao Gabinete do Prefeito em relação às demandas de órgãos internacionais e governos estrangeiros, bem como acompanha os acordos bilaterais que a cidade de São Paulo possui, como os acordos de cidades-irmãs e o estabelecimento de cooperação técnica em temas específicos, junto às outras Secretarias Municipais. Nesse sentido, a CAICB atua como principal interlocutora da Prefeitura Municipal de São Paulo no seu relacionamento com outras cidades do exterior, mapeando demandas internas para o desenvolvimento de projetos de cooperação técnica internacional, além de recepção e articulação de missões estrangeiras. É ainda competência do CAICB identificar melhores práticas urbanas e criar parcerias internacionais como um mecanismo para aprimorar as políticas públicas que visam à qualidade de vida em São Paulo, a fim de dar suporte para a concretização das principais metas do plano de governo.” (ROSA, 2014, p. 60).

Administração e Finanças. Por fim, a Lei nº 15.764/2013 enuncia que a Secretaria poderá, no exercício de suas atribuições, manter escritório permanente no Distrito Federal.

A atuação da SMRIF-SP se dá por meio de acordos de cooperação bilateral e multilateral, participação em redes de cidades e em eventos internacionais. Os acordos de cooperação bilateral são firmados “[...] quando há interesse de ambas as partes em estreitar laços políticos e culturais, a fim de viabilizar projetos e iniciativas em parceria.” (SÃO PAULO, [2015], grifo nosso). De acordo com o *site* da SMRIF-SP foram firmados até o presente momento quinze acordos de cooperação bilateral envolvendo nove países (Argentina, China, Cuba, França, Inglaterra, Itália, Países Baixos, Suíça e Estados Unidos).

Há também na categoria dos acordos de cooperação bilateral os chamados acordos bilaterais de Cidades-Irmãs, que “[...] *podem propiciar troca de conhecimentos sobre políticas públicas e projetos em diversas áreas como programas de saúde, políticas culturais, e outros temas de interesse mútuo das cidades.*” (SÃO PAULO, [2015], grifo nosso). Estes acordos representam o substrato “[...] *formal e legal para o estabelecimento de eventuais acordos de cooperação técnica, programas de intercâmbio e desenvolvimento econômico, e atendimento à comunidade descendente do país ou região da cidade irmã.*” (SÃO PAULO, [2015], grifo nosso). Os acordos bilaterais de Cidades-Irmãs estão consolidados juridicamente por meio da Lei Municipal nº 14.471/2007 (SÃO PAULO, 2007). De acordo com o ex-secretário da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo Leonardo Barchini, nos dias atuais o grande desafio do órgão “[...] é o de avaliar os acordos já existentes e recuperar agendas com as cidades com as quais se busca maior aproximação, fazendo uso de acordos bilaterais mais específicos e pautados em ações concretas.” (ROSA, 2014, p. 63).

Os acordos de cooperação multilateral são instrumentos firmados no âmbito de organizações internacionais. No caso do município de São Paulo já foram firmados acordos com a Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Há ainda a participação internacional por meio das chamadas “redes de cidades”, tendo o município de São Paulo participado da Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), Mercocidades, Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), Grupo C40 de Grandes Cidades para a Liderança Climática, Associação Mundial de Grandes Metrôpoles (Metropolis) e a União de Cidades Capitais Iberoamericanas (UCCI).

A atuação da SMRIF-SP se dá também por meio de missões institucionais e técnicas. As missões institucionais realizadas pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas “[...] têm como objetivo fazer a representação da cidade em eventos e fóruns internacionais, buscando reposicioná-la no cenário internacional e imprimir uma nova narrativa sobre a cidade de São Paulo junto aos interlocutores externos.” (ROSA, 2014, p. 64). As chamadas missões técnicas, por sua vez, “[...] têm como principal função o reconhecimento de melhores práticas urbanas, a fim de requalificar a gestão pública municipal.” (ROSA, 2014, p. 64). Por fim, ainda no que diz respeito às missões técnicas, também deve ser observado que estas são realizadas de maneira articulada com os demais órgãos da administração pública municipal.

Recentemente o município de São Paulo foi escolhido como a nova sede da secretaria executiva da Rede Mercocidades para o período 2015/2016. A decisão foi tomada durante a 19ª reunião de cúpula de dirigentes da entidade. A escolha do município de São Paulo evidencia sua importância e pioneirismo em termos de atuação internacional institucionalizada através da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas. Feita a apresentação da SMRIF-SP, sua cronologia, estrutura e formas de atuação, deve-se então apresentar quais os principais projetos desenvolvidos pelo órgão entre os anos de 2001 e 2008 para posteriormente analisar a sua constitucionalidade à luz do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, especialmente no que se refere aos objetivos da busca pelo desenvolvimento e a erradicação da pobreza.

CAPÍTULO 4 A ATUAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO

4.1 Aspectos gerais da atuação e dos projetos desenvolvidos entre 2001 e 2008

A apresentação dos projetos da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo (SMRIF-SP) foi realizada com base nos relatórios de gestão fornecidos pela própria equipe da pasta governamental, além de trabalhos que também já descreveram a atuação entre os anos de 2001 e 2008 (ARAÚJO, 2012; FRONZAGLIA, 2005). O recorte temporal se justifica pelo fato de que neste período a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas ficou sob responsabilidade de duas administrações municipais diversas³², ligadas a partidos distintos, Marta Suplicy (PT) e José Serra (PSDB) e posteriormente seu vice Gilberto Kassab (DEM). Assim, por meio deste recorte, espera-se analisar projetos com orientações ideológicas diferentes, contribuindo com o debate de forma mais ampla.

No que diz respeito à cooperação com organismos e agências multilaterais na administração Marta Suplicy (2001-2004), houve o estabelecimento de relações com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização Panamericana de Saúde (OPAS), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), *Cities Alliance*, além de cooperação com o Banco Mundial e Agências de Fomento Internacional de países como o Japão, Estados Unidos e a China.

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) foi criado em 1978 e está sediado em Nairobi, no Quênia. Trata-se de um programa da Organização das Nações Unidas (ONU) que tem por objetivo promover o desenvolvimento social das cidades de modo ambientalmente sustentável. No ano de 2001 o

³² A fim de verificar a influência partidária nos projetos desenvolvidos pela Secretaria neste mesmo período (2001-2008), consultar a dissertação de mestrado de Izabela Viana de Araújo (2012). A autora conclui seu trabalho afirmando que “[...] encontram-se traços da ideologia política do PT e do PSDB/DEM nas duas gestões. Os eixos de atuação escolhidos por cada uma são o primeiro indício dessa diferença, que também é refletida em suas atividades, no tipo de participação de cada gestão em redes de cidades e nos eventos internacionais que cada uma organizou e participou. A influência partidária torna-se ainda mais clara ao se comparar o tema principal de cada gestão, que no caso de Marta foi a inclusão social, reflexo da tradicional abordagem de políticas de mudança dos partidos de esquerda, e no caso de Serra/Kassab foi a atração de investimento estrangeiro, o que reflete a prioridade do governo e do partido.” (ARAÚJO, 2012, p. 86).

município de São Paulo recebeu por intermédio do Programa UN-HABITAT especialistas em resíduos sólidos da cidade japonesa de Fukuoka, cooperação que resultou no ano de 2003 na assinatura de uma carta de intenções entre a Prefeitura de São Paulo e o Escritório Regional para América Latina e o Caribe da UN-HABITAT. No âmbito da UN-HABITAT também houve a captação de recursos a fundo perdido no valor de 1 (um) milhão de dólares para o Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

A cooperação com o HABITAT é voltada para as políticas de desenvolvimento urbano e habitação da cidade de São Paulo, incluindo o apoio à implementação do Plano Diretor de Resíduos Sólidos; o apoio à consolidação, difusão e monitoramento dos Programas Habitacionais e de Regularização Fundiária implementadas pela SEHAB e, também, a realização do Seminário “Observatório de Instrumentos de Gestão e Políticas Urbanas”, em 13 de agosto de 2003. No entanto, o principal projeto de cooperação mantido com o HABITAT diz respeito à criação do “Observatório Urbano de São Paulo”, que será certificado pela ONU para monitorar dados sobre a cidade. Através do Decreto Municipal número 45.328, de 27 de setembro de 2004, a prefeita Marta Suplicy instituiu, na Secretaria Municipal de Relações Internacionais, o Observatório, que teve o lançamento oficial de suas atividades realizado no dia 27 de outubro de 2004. (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 17).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por sua vez, tem por objetivo assessorar, promover e distribuir subsídios relacionados ao desenvolvimento. Este programa da ONU apoiou o “Programa de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste”³³, considerado uma das prioridades da administração municipal de São Paulo na época, sendo que este apoio foi obtido por meio de cooperação firmada através da Secretaria Municipal de Relações Internacionais. Também houve captação de recursos financeiros a fundo perdido no âmbito do PNUD no valor de 35 mil dólares para fins de financiamento do Seminário de planejamento do “São Paulo Confia”, programa de microcrédito da Prefeitura Municipal de São Paulo.

No que se refere à Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), a Secretaria Municipal de Relações Internacionais intermediou acordo de cooperação técnica entre a Prefeitura de São Paulo e a CEPAL para a elaboração de estudos e a implementação do chamado “Observatório Urbano de São Paulo”. A CEPAL foi criada em 1948 e está sediada em Santiago, capital do Chile. A entidade possui como principal objetivo estimular o

³³ “O programa prevê três eixos de intervenção: “Integração Físico-Territorial”, por meio do prolongamento de avenidas e da conexão com o Aeroporto de Guarulhos e o Porto de Santos; “Educação e Conhecimento”, para formação de recursos humanos nos níveis técnico e universitário, compreendendo a criação de uma instituição de ensino superior pública e gratuita na região; e “Articulação Institucional” para a cooperação Público/Privada, visando atração de investimentos e geração de empregos.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 17).

crescimento e desenvolvimento dos países da América Latina e do Caribe, incentivando a cooperação entre eles e com outras regiões.

Em 2000, os 191 países membros da ONU estabeleceram oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: uma parceria que conduz à melhoria na qualidade de vida e à atenuação da pobreza urbana em todo o planeta. Os Objetivos são divididos em Metas, fixando resultados a serem alcançados até 2015. Cabe às cidades e aos poderes locais um decisivo papel para que as Metas sejam atingidas. Por sua vez, na medida em que o desenvolvimento de relações internacionais é uma das marcas da atual gestão municipal, São Paulo se engajou decididamente na agenda urbana mundial por um mundo mais justo e solidário. O lançamento do Observatório Urbano de São Paulo, ocorrido no dia 27 de outubro de 2004, constitui mais um passo nessa direção. Materializa, num instrumento público de manejo da informação social, a orientação democrática do programa de governo. É resultado de um processo de debates entre diversos órgãos da Prefeitura, que agora se abre para incorporação de novos atores. A primeira fase do Observatório é focada no monitoramento das Metas do Milênio no território da cidade. Já sua perspectiva futura busca constituir um fórum autônomo, descentralizado e participativo para a avaliação das políticas públicas municipais e o debate, entre atores sociais, dos resultados e das prioridades da agenda urbana. Pretende ainda contribuir para a elaboração de indicadores comparativos de governabilidade e de performance socioeconômica e ambiental entre as grandes cidades do planeta, por meio do Observatório Urbano Global do UN-HABITAT e das parcerias com redes de governos locais. O Observatório de São Paulo também é resultado da ativa participação da cidade no Programa URB-AL, mantido pela União Europeia, em cujo âmbito surgiu o Projeto de Implantação de Observatórios de Inclusão Social, coordenado pela municipalidade de Saint-Denis, na França, e que envolve ainda, além de São Paulo, Buenos Aires, Montevideú, Porto Alegre e Barcelona.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 33).

Também por intermédio da Secretaria Municipal de Relações Internacionais foi firmado acordo de cooperação com o escritório regional da Organização Mundial de Saúde (OMS) na cidade japonesa de Kobe, além de acordo de cooperação com a Organização Panamericana de Saúde (OPAS), escritório regional da Organização Mundial de Saúde (OMS) para as Américas. O acordo de cooperação com o escritório regional da Organização Mundial de Saúde (OMS) teve por objeto projeto de pesquisa envolvendo a Prefeitura de São Paulo e a Universidade de São Paulo (USP) que tratou dos impactos das políticas públicas na área de saúde. A pesquisa teve duração de um ano, contou com verba de 20 mil dólares e teve por objetivo verificar o andamento dos seguintes programas: a) reurbanização de favelas em áreas de mananciais, envolvendo o projeto Guarapiranga; b) experiências desenvolvidas nos Centros de Convivência e Cooperativa da Secretaria Municipal de Saúde; c) tratamento de dependentes de álcool e drogas, por redução de danos, também da Secretaria Municipal de Saúde. O acordo de cooperação com a Organização Panamericana de Saúde (OPAS) foi firmado no âmbito do programa “Cidades Saudáveis”, sendo que através deste acordo foi organizado o seminário “Capela Saudável” realizado em parceria com a Subprefeitura de Capela do Socorro.

O acordo de cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) teve por objeto a elaboração do Diagnóstico Ambiental do Município de São Paulo. Este acordo foi firmado entre a Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, e o PNUMA, contando com o intermédio da Secretaria Municipal de Relações Internacionais. Este Diagnóstico Ambiental do Município de São Paulo foi lançado em 22 de outubro de 2004 e também foi utilizado para o fortalecimento do “Observatório Urbano da Cidade de São Paulo” ao fornecer informações e análises sobre o meio ambiente.

Igualmente, no mesmo período foi firmado acordo de cooperação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do qual, através de projeto financiado pelo Fundo Fiduciário do Japão, a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo (SEHAB) e a Companhia de Habitação de São Paulo (COHAB) desenvolveram estudos para a gestão do denominado “Programa de Locação Social³⁴”. O financiamento apresentou um montante de 465 mil dólares, tendo a cooperação duração de trinta e seis meses.

Outro importante acordo de cooperação foi o firmado com a *Cities Alliance*³⁵. Inicialmente, no segundo semestre de 2002, o município de São Paulo recebeu por meio de cooperação com a *Cities Alliance* financiamento a fundo perdido no valor de 300 mil dólares destinado ao “Programa Bairro Legal” da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Posteriormente, entre os dias 05 e 10 de abril de 2003, a cidade de São Paulo recebeu representantes da *Cities Alliance* ao sediar o encontro da “Força Tarefa Mundial para a Urbanização das Favelas”. Devido ao sucesso do acordo de cooperação com a *Cities Alliance*, o município de São Paulo apresentou nova solicitação de recursos a fundo perdido no montante de 400 mil dólares para a fase II do “Programa Bairro Legal”.

Durante a administração Marta Suplicy (2001-2004) o município de São Paulo participou das seguintes redes de cidades, entidades e programas: “Frente Nacional de

³⁴ “O Programa de Locação Social, coordenado pela COHAB visa diminuir o déficit habitacional na cidade, através da ampliação das formas de acesso à moradia para a população de baixa renda, que não tenha possibilidade de participar dos programas regulares, de financiamento para aquisição de imóveis, através da oferta em locação social de unidades habitacionais já construídas. A locação social não se destina à aquisição de moradias, pois as unidades locadas permanecem como propriedade pública.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 19).

³⁵ “A *Cities Alliance* foi criada em 1999, a partir de uma parceria entre o Banco Mundial e a UN-HABITAT (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), como uma resposta à demanda das cidades por um maior volume de cooperação técnica e linhas de financiamento diretamente voltados para os municípios. Representa hoje um dos principais programas de apoio aos esforços das cidades para o combate à pobreza urbana, no que diz respeito às questões habitacionais. Sua atuação, via cooperação técnica e financeira, concentra-se em duas frentes: a reurbanização de favelas e a articulação de estratégias de desenvolvimento para as cidades.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 20).

Prefeitos” (coordenação de Relações Internacionais de 2003 a maio de 2004), “Mercocidades” (coordenação da unidade temática de meio ambiente e conselho diretivo nos anos de 2002, 2003 e 2004), “Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações” (integrou o Comitê Executivo em 2004), “União das Cidades Capitais Ibero-Americanas” (membro desde 2001), “IT4ALL” (coordenação do Núcleo Latino-Americano no ano de 2003), “*Internacional Council for Local Environmental Initiatives*”, “Redes Cidades Educadoras”, “*Glocal Forum*” (coordenação do Comitê de Direitos Humanos e membro do Conselho Executivo), “Programa URB-AL”, “Cidades e Governos Locais” (atuou na presidência em 2004) e “*Metropolis*” (atuação a partir de 2004).

As cooperações e acordos bilaterais feitos na administração Marta Suplicy (2001-2004) envolveram diversos países, cidades, regiões e agências internacionais, tais como Japão (cidade de Osaka, Agência do Japão para a Cooperação Internacional e o governo nacional japonês), Estados Unidos, França (Governo Nacional, Prefeitura de Paris, Cidade de Lyon, Governo da Região de Île-de-France e Governo da região de Provence Alpes-Côte-D’azur), Inglaterra, Espanha (País Basco), Itália (Instituto Italiano de Cultura, Governo da Província de Prato, Governo de Emilia-Romagna e Prefeitura de Milão), Fundo Internacional de Solidariedade das Cidades contra a Pobreza – Genebra (Suíça) e Lyon (França), Comissão Europeia, Alemanha, Argentina, Bolívia e Colômbia.

No que se refere ao Japão, o município de São Paulo firmou acordos com a cidade de Osaka, estabelecendo cooperação técnica na área de resíduos sólidos³⁶ com a Agência do Japão para a Cooperação Internacional (JICA) estipulando cooperação acerca da coleta e tratamento de lixo³⁷, e com o Governo nacional japonês, por meio do Consulado Geral do Japão em São Paulo e Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão, quando foi firmado acordo de cooperação que resultou no apoio a programas paulistanos na área de saúde da

³⁶ “Ressalta-se a cooperação técnica na área de Resíduos Sólidos: O Limpurb foi convidado a enviar um técnico para conhecer o processo de gestão de resíduos sólidos naquela cidade (outubro de 2002). Dando continuidade a esta cooperação, juntamente com a Agência Japonesa para a Cooperação Internacional (JICA), Osaka enviou, em fevereiro de 2004, uma missão de técnicos para a Secretaria de Serviços e Obras de São Paulo (SSO) para verificar as necessidades paulistanas na área do lixo. Em função desta visita, foram planejadas atividades de capacitação dos técnicos da SSO, que serão oferecidas em Osaka, com financiamento da JICA.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS, 2004, p. 23).

³⁷ “Conforme citado acima, entre 09 e 19 de fevereiro de 2004 esteve em São Paulo uma missão organizada pela Agência de Cooperação Internacional Japonesa (JICA). Por sua intermediação, peritos de Osaka vieram avaliar a situação da coleta e tratamento do lixo na cidade para propor áreas de cooperação. Antes do retorno ao Japão, a missão assinou uma ata de entendimento com a PMSP definindo as atividades principais da cooperação a ser firmada. A realização de cursos de treinamento e intercâmbio de peritos tornou-se a base da cooperação nas três áreas identificadas como possíveis focos de problemas para a cidade em futuro próximo: gestão de resíduos manejo dos resíduos da construção civil e de lixo hospitalar e por fim, coleta seletiva.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 23).

mulher. Estas parcerias com o Japão, no período de 2001 a 2004, resultaram em três captações de recursos a fundo perdido: a) financiamento da reforma e ampliação da Casa Eliana de Grammont que presta apoio às mulheres vítimas de violência (41 mil dólares); b) financiamento para instalação do Centro de Atenção à saúde sexual e reprodutiva (54 mil dólares); c) financiamento do Programa de Apoio à Implementação do Projeto Piloto de Locação Social (465 mil dólares).

A cooperação com os Estados Unidos foi realizada em maio de 2004 quando a Prefeitura de São Paulo assinou acordo com a *Trade and Development Agency*. Através desta cooperação, realizada por intermédio da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, o Departamento de Controle de Vias Públicas (Convias) ligado à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura Urbana recebeu a quantia de 150 mil dólares para que pudesse realizar estudos de viabilidade para o gerenciamento do subsolo da cidade de São Paulo.

Em relação à França, a cooperação abrangeu ações diretas com as instâncias do governo Francês (Consulado Geral em São Paulo, Embaixada Francesa, Fundo Fiduciário francês) e com cidades e regiões francesas, tais como Paris, *Île-de-France*, Lyon e Governo da região de *Provence Alpes-Côte-D'azur*. Os projetos abrangeram diversas áreas: educação, saúde, cultura e tratamento de resíduos sólidos. No que diz respeito aos projetos educacionais, especificamente, podem ser citados o ensino da língua francesa³⁸, o Projeto Mão na Massa³⁹, o combate à violência na escola⁴⁰, a cooperação técnica com o Governo da Região de *Île-de-France* através da qual foram concedidas cinco bolsas de estudo de mestrado e doutorado para estudantes brasileiros realizarem seus estudos na França durante 12 meses (seleção realizada pela CAPES), doação através da Editora Hachette de 500 kits de livros didáticos para o ensino do francês em escolas da rede pública municipal e o ensino bilíngue no “CEU Meninos”⁴¹. Merecem destaque também as seguintes captações de recursos a fundo perdido: a) junto ao

³⁸ “Ensino de língua francesa: cerca de 41 professores e 1000 alunos da rede municipal de educação já foram beneficiados pelo projeto (dados de dez/2003).” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 25).

³⁹ “Projeto Mão na Massa: 45 professores-formadores, 200 escolas municipais e cerca de 180 mil alunos estão envolvidos no projeto. No dia 10 de outubro de 2003 realizou-se um Seminário sobre o projeto Mão na Massa, com a participação de técnicos de São Paulo, de outros locais do Brasil e da França (dados de dez/2003)” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 25).

⁴⁰ “Combate à violência nas escolas: nos dias 3, 4 e 5 de novembro de 2003 foi realizado Seminário sobre o tema em São Paulo, novamente com a participação de técnicos de São Paulo, de outros locais do Brasil e da França (dados dez/2003)” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 25).

⁴¹ “Educação bilíngue/CEU Meninos: foi identificado o CEU Meninos, no dia 28 de outubro de 2003, para albergar as primeiras duas turmas do projeto de educação bilíngue, que envolve também equipar a biblioteca desse CEU com material em língua francesa (doação da Editora Larrousse).” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 25-26).

Ministério da Economia, Fazenda e Indústria francês com o intuito de assistência técnica e financiamento para a elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos no montante de 443 mil e 440 euros; b) junto ao Fundo Fiduciário francês e BID para o financiamento do Projeto de Revitalização do Centro de São Paulo no montante de 150 mil dólares.

A cooperação com a Inglaterra no período de 2001 a 2004 se deu principalmente através da captação de recursos financeiros a fundo perdido. A cooperação financeira foi estabelecida com a Agência de Cooperação do Reino Unido para o Programa de Combate à Corrupção na Administração Municipal (2001-2002), tendo sido liberado no período o montante de 200 mil dólares.

Outro país que estabeleceu relações constantes com o município de São Paulo entre os anos de 2001 e 2004 foi a Itália. Novamente merecem destaque os projetos educacionais, especialmente o ensino da língua italiana na rede pública municipal, além de cooperação financeira com a Prefeitura de Milão para a reforma da Praça Milão em São Paulo inaugurada em junho de 2004 (montante de 80 mil euros) e para a construção do Centro Comunitário Gleba São Francisco (montante de 40 mil euros).

A cooperação entre a PMSP e a Itália tem sido altamente positiva e diversificada. O Instituto Italiano de Cultura e o Consulado Geral da Itália são parceiros constantes. Destaca-se o ensino da língua italiana: a PMSP, o governo italiano e a FECIBESP (Federação das Entidades Culturais Ítalo-Brasileiras) assinaram, no primeiro semestre de 2003, acordo de cooperação técnica visando a ampliação do ensino gratuito da Língua Italiana, que já vem sendo realizado em 21 escolas da rede municipal, desde 2002. O Consulado da Itália colocou à disposição docentes da Universidade para Estrangeiros de Perugia, para reforçar os cursos de aperfeiçoamento dos professores envolvidos. A Itália apoia também o CEU Campo Limpo, inaugurado em abril de 2004. O “CEU Italiano” tem turmas bilíngues e oferece para alunos e comunidade acesso à cultura italiana através de espetáculos culturais, livros e filmes na língua italiana, disponibilizados por meio do Instituto Italiano de Cultura de São Paulo. (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 27-28).

O Fundo Internacional de Solidariedade das Cidades contra a Pobreza também firmou acordo de cooperação financeira com o Município de São Paulo no montante de 32 mil dólares. A verba foi destinada ao “Projeto Restaurante-Escola” implementado na Câmara Municipal. O projeto era voltado para a educação de jovens carentes, coordenado pela Secretaria de Assistência Social e implantado em local cedido pela Câmara de Vereadores da capital paulista. De acordo com a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (2004, p. 29) até dezembro de 2004 cento e dez jovens já haviam sido beneficiados com cursos gratuitos de garçom e ajudante de cozinha.

A cooperação financeira com a Comissão Europeia (CE) também deve ser destacada. Foram feitas quatro captações de recursos a fundo perdido com as seguintes

finalidades: a) financiamento para projeto complementar da Rede 5⁴² do Programa URB-AL sobre mulheres e geração de emprego no montante de 250 mil euros; b) financiamento para coordenação da Rede 10 – Luta contra a Pobreza Urbana no valor de 500 mil euros; c) financiamento do Programa Alis (@lis) em parceria com a cidade de Barcelona para instalação do Projeto Cibernarium (entornos pedagógicos para divulgação e capacitação digital) no valor de 70 mil euros; d) financiamento para o projeto “Reabilitação dos bairros centrais com inclusão social⁴³” no montante de sete milhões e meio de euros.

Também no período da administração Marta Suplicy, deve-se destacar a visita de autoridades internacionais à São Paulo por intermédio da Secretaria Municipal de Relações Internacionais. De acordo com dados fornecidos pela própria Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo (2004, p. 08), no período de 2001 a 2004 a capital paulista recebeu inúmeras autoridades internacionais, especialmente os prefeitos de Montevideú (Uruguai), Buenos Aires (Argentina), Bogotá (Colômbia), Paris (França), Milão (Itália), Stuttgart (Alemanha), Genebra (Suíça), Calcutá (Índia), Tenerife (Espanha) e Kampala (Uganda).

Receber e acolher autoridades políticas do exterior é dar visibilidade para a cidade e para aos projetos implementados por sua administração. Tal ato deve ser concebido como uma ação estratégica para divulgar internacionalmente a cidade, e, através da divulgação, fazer da cidade um ponto de referência em determinadas áreas de atuação do poder local. Muito embora essa parte da administração seja vista como uma simples ação protocolar, ela pode ser utilizada de maneira a atrair investimentos e alcançar formas de cooperação. As visitas podem ser resultados de um convite explícito feito pela prefeitura do município, podem também ser resultados de uma extensão de uma visita oficial ao governo central e podem ainda ser resultados de uma demanda. Em todos esses casos há a demonstração de uma estratégia concebida visando a inserção internacional da cidade, mesmo que isso seja mais aparente nos dois primeiros casos. (FRONZAGLIA, 2005, p. 116).

Finalmente, na administração Marta Suplicy (2001-2004) a capital paulista sediou nove importantes eventos internacionais: Feira e Congresso Internacional de Cidades – URBIS (2002, 2003 e 2004), Reunião da *International Council for Local Environment*

⁴² O município de São Paulo, no âmbito da Rede 5 sobre mulheres e geração de emprego e renda, participou do projeto denominado “Emprego e Cidadania Ativa das Mulheres” com as cidades de Montevideú (Uruguai), Rosário (Argentina), Vigo (Espanha), Região de Toscana (Itália), e REPAM, ONG uruguaia. Para que o projeto fosse realizado a URB-AL disponibilizou cem mil euros (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, 12).

⁴³ “O projeto **“Reabilitação dos bairros centrais com inclusão social”** se insere na preocupação municipal com a melhoria da área central da Cidade, com seu repovoamento e com a problemática social específica. Objetiva-se um processo de reabilitação geral para essa área histórica, aumentando as atividades econômicas e imobiliárias e melhorando o ambiente urbano. Uma preocupação fundamental é com a população mais frágil, que encontra no Centro diversas vantagens de localização. É preciso garantir sua permanência e dar-lhe oportunidade de beneficiar-se dos melhoramentos, evitando-se assim os efeitos das políticas de reurbanização conhecidos como gentrificação.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 33).

ICLEI (2003), Reunião da Internacional Socialista (2003), Reunião Anual do *Cities Alliance* (2003), Reunião geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD/ONU) (2004), Fórum Mundial de Educação (2004) e o Fórum Mundial de Esportes (2004).

Tão importante quanto a participação em eventos internacionais é também se candidatar a sede de um evento internacional. Neste caso, a atuação da cidade não se limita a participação para eventos nos quais há espaço para participação de governos locais. Ser sede de um importante evento internacional é dar visibilidade para a cidade, é uma forma ímpar de mostrar as experiências exitosas da administração local, é também um aumento de investimentos diretos nas cidades, sejam eles vindos da administração pública estadual, federal ou privados, além de aumentar as atividades da economia local, incrementar o turismo e obter melhorias em setores sensíveis da vida urbana, como na área de transportes e da cultura. (FRONZAGLIA, 2005, p. 113).

Merece destaque a “Conferência Anual da *Cities Alliance*”, cujo tema foi “Cidades contra a Pobreza Urbana – Estratégias de Financiamento”. Esta Conferência pela primeira vez foi realizada na América Latina e reuniu autoridades brasileiras, representantes do Banco Mundial, da UN-HABITAT, dos países membros da *Cities Alliance*, das associações internacionais de cidades, bem como autoridades latino-americanas e europeias sócias da Rede 10 do Programa URB-AL⁴⁴.

A realização em São Paulo da Conferência Anual da *Cities Alliance* representou não só uma oportunidade ímpar para a ampliação do espaço de consolidação da cooperação horizontal entre as cidades brasileiras e latino-americanas, (especialmente no que diz respeito à articulação de estratégias de enfrentamento à pobreza urbana, voltadas para as ações de reurbanização de favelas), mas também o fortalecimento da parceria entre *Cities Alliance* e a Rede 10, coordenada por São Paulo. O espaço criado serviu também para que o governo brasileiro oficializasse sua filiação à *Cities Alliance*, anunciada no marco do evento pelo ministro de Estado das Cidades, Sr. Olívio Dutra. Dessa forma, o Brasil veio a ser o primeiro país em desenvolvimento a torna-se sócio da organização. (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 20).

Durante o período de 2005 a 2008 a Prefeitura de São Paulo foi administrada por José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (DEM). A Secretaria Municipal de Relações Internacionais deu continuidade a algumas iniciativas implementadas na administração anterior, tais como a coordenação da “Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana” do Programa URB-AL, o Projeto “Restaurante-Escola” e o Projeto de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em parceria com a cidade japonesa de Osaka.

⁴⁴ A Rede 10 “Luta contra a Pobreza Urbana” do Programa URB-AL será descrita separadamente no próximo tópico do presente capítulo.

Uma das principais formas de atuação no período de 2005 a 2008 foi a realização das chamadas missões ao exterior. De acordo com o balanço de gestão (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2008) foram mais de quarenta missões ao exterior para a participação em eventos, encontros com autoridades locais e visitas à entidades públicas e privadas. Foram enviadas missões a diversos países, tais como Uruguai, Estados Unidos, Espanha, Itália, Costa Rica, Alemanha, México, Colômbia, Inglaterra, Japão, Argentina, Holanda, França, Canadá e China. As missões ou viagens de representação internacional do chefe do governo municipal, de Secretários ou outros membros do primeiro escalão têm sido um importante canal para a atuação internacional das cidades. Nessa atividade são criados ou fortalecidos laços de cooperação ao mesmo tempo em que é também uma ocasião singular para demonstração do potencial econômico, cultural e turístico das cidades. As missões podem também reforçar posições políticas convergentes de autoridades locais com relação a temas de maior envergadura, como os rumos da integração regional, da manutenção da paz, ou mesmo sobre negociações internacionais (FRONZAGLIA, 2005, p. 113).

A atuação no período de 2005 a 2008 também se deu através da organização de eventos internacionais no município de São Paulo. A capital paulista sediou o “Encontro do Grupo de Biarritz”, a “Reunião da Rede Metropolis”, a “Semana de São Paulo em Tóquio”, “Casa de Beijing”, Seminário “São Paulo: Centro Internacional de Resseguros”, Seminário “Franchising: a internacionalização do setor”, “Seminário Internacional sobre Créditos de Carbono”, Campus Party - Brasil e “Semana de Design de São Paulo”.

A participação em eventos internacionais é uma das formas mais importantes de atuação externa das cidades. Tal ação não se limita a simples representação protocolar; ao contrário, é muitas vezes através dessa ação que se estabelecem os primeiros contatos para uma relação de cooperação entre cidades, países e outros organismos internacionais. Outrossim, os eventos internacionais também podem ser utilizados como canais de divulgação para políticas públicas exitosas implementadas pelos governos locais. Há ainda uma outra dimensão; a participação política na defesa pontos relevantes no contexto internacional que dizem respeito não só aos interesses locais. (FRONZAGLIA, 2005, p. 112).

A Prefeitura de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, também recebeu no período de 2005 a 2008 a visita de diversas autoridades internacionais. Estiveram na capital paulista diversas delegações estrangeiras, tais como a de Barcelona, Bogotá, Hong Kong, Londres, Macau, Madri, Medellín, Milão, Monterrey, Nova York, Osaka, Quito, Rotterdam, Santiago, Shenzhen, Tel Aviv, Tóquio e Xangai (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2008).

Merece destaque neste período o chamado “Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo – PROCENTRO”⁴⁵ firmado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cujo objetivo principal foi a promoção do desenvolvimento social e econômico da área central de São Paulo. O projeto foi aprovado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2003 e pelo Senado Federal em 2004, passando por readaptações das ações aos novos programas das Secretarias Municipais em 2005. O contrato foi firmado com validade 05 anos e recursos totais de 167 milhões de dólares.

Deve-se também mencionar a criação dos chamados Laboratórios de Línguas e a implementação de Bibliotecas Especializadas, projeto desenvolvido em parceria com diversos Consulados existentes no município de São Paulo. No ano de 2005 a Secretarias Municipais de Relações Internacionais e de Cultura solicitaram aos Consulados localizados na capital paulista doações de material para as Bibliotecas Especializadas, bem como apoio na implementação de cinco Laboratórios de Línguas. A rede pública municipal de bibliotecas passou com a contar com bibliotecas especializadas nas áreas de cinema, arquitetura e urbanismo, teatro, meio ambiente, música, ciências e contos de fadas. O Laboratório de Línguas, por sua vez, se concretizou com a instalação de cabines de estudo dos idiomas nas chamadas bibliotecas regionais de São Paulo. Os idiomas eram alemão, árabe, chinês, espanhol, francês, grego, hebraico, holandês, inglês, italiano, japonês, norueguês, polonês, português para estrangeiros, russo, servo-croata e sueco.

No mesmo período o município de São Paulo, através da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, também deu continuidade à cooperação firmada em 2004 com Região Île de France, tendo em 2006 assinado um termo de cooperação através do qual ambas as partes se comprometeram a implementar projetos nas áreas de saúde, cultura e desenvolvimento na capital paulista. Foram previstos cinco projetos financiados por meio de concessão de recurso a fundo perdido: a) mapeamento das atividades ligadas às áreas da vida,

⁴⁵ “O Procentro tem o objetivo de promover o desenvolvimento social e econômico da área central de São Paulo, criando condições de atração e suporte para atividades compatíveis com o centro metropolitano para promover a reabilitação urbanística e ambiental da área. A concepção do Programa prevê a realização de diversas ações de recuperação da área central, de maneira que estimule os investimentos privados na região. Entre essas ações, destacam-se a valorização imobiliária e recuperação da função residencial, a criação de mecanismos de articulação com o setor privado para facilitar o desenvolvimento de projetos que consolidem São Paulo como uma cidade global, a implementação de um pólo tecnológico para reforçar a diversidade econômica e atrair mão-de-obra qualificada e especializada, ações de acolhida a moradores de rua, obras de qualificação da rede de equipamentos de atendimento social, incluindo um trabalho de reinserção familiar dos moradores de rua, atividades voltadas aos jovens em situação de risco, a serem instaladas em prédios e equipamentos públicos em desuso ou subutilizados.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2008, p. 8).

saúde e biotecnologia da cidade de São Paulo⁴⁶ – repasse de 310 mil euros; b) capitalização da instituição de crédito popular “São Paulo Confia”⁴⁷ – repasse de 140 mil euros; c) plano de negócios on-line do portal do Comitê de Desenvolvimento do Município de São Paulo⁴⁸ – repasse de 140 mil euros; d) Centro Cultural e de Capacitação de Cidade Tiradentes⁴⁹ – repasse de 300 mil euros; e) capacitação de agentes para o Programa Saúde da Família⁵⁰ (PSF) – repasse de 80 mil euros.

Outro projeto desenvolvido no período foi o chamado “Aula São Paulo”, inspirado na iniciativa denominada “Aula Barcelona”, programa pioneiro nos anos 1980 que inovou a urbanização da cidade catalã. De acordo com Izabela Viana de Araújo (2012), o programa “Aula São Paulo” foi uma das poucas iniciativas próprias da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo no período de 2005 a 2008. O programa visava promover o intercâmbio de boas ideias e práticas na área urbana. Os encontros eram mensais e abertos à comunidade.

A iniciativa teve o objetivo de treinar e inspirar os técnicos paulistanos que enfrentam desafios semelhantes em seu dia-a-dia. Além de palestras abertas à comunidade, que aconteceram na Prefeitura e no Centro Maria Antônia, da Universidade de São Paulo, todos os convidados internacionais também realizaram uma série de workshops com profissionais da Prefeitura. Cada seminário promovido pelo Projeto *Aula São Paulo* aconteceu uma vez por mês, com quatro apresentações: um módulo das experiências da Aula Barcelona; uma “Conferência Magistral”, com

⁴⁶ “Tem como objetivo mapear as atividades do setor de saúde e biotecnologia para que os dados recolhidos sejam usados na formulação de políticas públicas de acordo com o real potencial da cidade no setor.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2008, p. 11).

⁴⁷ “O projeto São Paulo Confia constitui-se, basicamente, no oferecimento de crédito à população de baixa renda, com condições especiais.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2008, p. 11).

⁴⁸ “Tem como objetivo desenvolver um portal *on-line* de negócios voltado para o auxílio ao pequeno empreendedor da cidade.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2008, p. 11).

⁴⁹ “O objetivo deste projeto é a construção de um Centro Cultural na região de cidade Tiradentes, que é uma área que se mostra extremamente carente de serviços de cultura e educação. O Centro Cultural Tiradentes possuirá salas de teatro, biblioteca e outros equipamentos culturais, além de extenso parque.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2008, p. 11). O Centro Cultural Tiradentes foi inaugurado em dezembro de 2012. O projeto também contou com verba obtida junto ao Governo do Estado de São Paulo no montante de 3 milhões de reais. Ao longo de todo o projeto o Governo da Região Île de France destinou aproximadamente 800 mil reais, segundo dados da própria Prefeitura Municipal de São Paulo disponíveis na internet. O Centro Cultural de Cidade Tiradentes possui área de 7.300 metros e possui em suas dependências biblioteca, cinema, laboratório de literatura e línguas, salão de exposições, ateliês de artes visuais, salas de formação técnica, laboratório multimídia, teatro, quadra poliesportiva, pista de skate e áreas de convivência. No local são oferecidos cursos de teatro, dança, música, artes visuais, artes circenses, entre outros.

⁵⁰ “Criado em 1994, o Programa Saúde da Família tem como objetivo proporcionar um maior acesso da população aos serviços de saúde levando agentes de saúde e médicos até a população carente. O projeto contemplado pelo convênio entre PMSP e a CRIF consiste na expansão dos cursos de capacitação de agentes de saúde na região de Cidade Tiradentes, com o oferecimento de cursos técnicos na área de saúde no período da noite na Escola Técnica de Saúde Pública de Cidade Tiradentes.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2008, p. 11).

um grande nome do urbanismo, do pensamento ou de políticas públicas, a exemplo das palestras já realizadas em São Paulo por Manuel Castells e Jaime Lerner; uma grande experiência urbana internacional, “Melhores Práticas”; e “Histórias São Paulo”, onde o professor José de Souza Martins expôs práticas e experiências paulistanas que tenham relação com os temas abordados. (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2008, p. 7, grifo do autor).

Em síntese, estes foram os principais projetos desenvolvidos pela Secretaria de Relações Internacionais de São Paulo entre os anos de 2001 e 2008. Contudo, o principal projeto do período foi realizado através do Programa URB-AL, especificamente a chamada “Rede 10 – Luta contra a Pobreza Urbana”, coordenada pela capital paulista através de sua SMRI. O próximo tópico o apresentará separadamente, dada a sua importância.

4.2 O Programa URB-AL – “Rede 10 – Luta contra a Pobreza Urbana”

A chamada “Rede 10 – Luta contra a Pobreza Urbana” vinculada ao Programa URB-AL certamente é o projeto de maior relevância no período de 2001 a 2008 desenvolvido no âmbito internacional pela capital paulista através da Secretaria Municipal de Relações Internacionais. De acordo com Maurício Loboda Fronzaglia (2005) este destaque se explica por dois motivos. Inicialmente por tratar-se de um programa desenvolvido sem interferência dos governos centrais. Em segundo lugar, porque o programa não compreende apenas um fundo com recursos a serem destinados aos projetos elaborados por determinada cidade, muito pelo contrário, constitui uma “[...] verdadeira rede internacional de cooperação descentralizada, onde as cidades devem se organizar em grupos, discutir a elaboração de projetos, para então receberem os recursos financeiros destinados a fins específicos.” (FRONZAGLIA, 2005, p. 104).

O Programa URB-AL, criado no ano de 1995, pode ser definido como um programa de “[...] cooperação descentralizada e intercâmbio entre as 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.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 09). Este programa possui por objetivo “[...] promover parcerias duradoras entre os agentes locais, por meio de encontros transferências de conhecimento, experiências e boas práticas.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO, 2004, p. 9). A atuação se dá através da criação de redes temáticas, apresentando cada uma delas um governo local que atua como coordenador.

No momento de sua criação o Programa URB-AL abrangeu os seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Podem participar do programa governos locais eleitos democraticamente, além “[...] de outras entidades não enquadráveis na categoria de coletividades locais, mas que igualmente se dediquem ao trabalho no setor urbano, a exemplo de ONGs, associações, fundações, universidades, empresas, sindicatos.” (REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA, 2005, p. 26). Em termos jurídicos, o Programa URB-AL encontra-se instituído através do Regulamento CEE nº 113/92 do Conselho Europeu.

A ideia básica consiste no intercâmbio de experiências entre as diversas localidades como meio de buscar soluções concertadas para os principais desafios enfrentados pelas cidades. Sua proposta abrange um sistema descentralizado de desenvolvimento e gerência de atividades, permitindo o livre agrupamento dos participantes, de acordo com as suas afinidades, em um ou mais temas relacionados às cidades. Como resultado, espera-se a ampliação dos contatos internacionais entre as localidades das duas regiões, que servirão de base para o desenvolvimento de novos projetos. O objetivo principal é reforçar a capacidade de ação das coletividades locais para a promoção do desenvolvimento econômico, social e político. A viabilidade deste reforço está condicionada, por um lado, à formação e capacitação de recursos humanos junto às autoridades locais e, por outro, à promoção de parcerias entre coletividades locais e representantes da sociedade civil. Obviamente, as propostas de desenvolvimento devem ser pautadas pela observância das especificidades locais. Existe uma preocupação especial em garantir às pequenas e médias cidades maior espaço na cooperação em nível internacional. (REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA, 2005, p. 26).

A primeira fase do Programa URB-AL deu origem à criação de oito redes temáticas: 1) “Droga e cidade” – coordenação: Santiago, Chile; 2) “Conservação dos contextos históricos urbanos” – coordenação: Província Italiana de Vicenza; 3) “Democracia na cidade” – coordenação: Issys-les-Moulineaux, França; 4) “A cidade como promotora do desenvolvimento econômico” – coordenação: Madrid, Espanha; 5) “Políticas sociais urbanas” – coordenação: Montevideu, Uruguai; 6) “Ambiente urbano” – coordenação: Málaga, Espanha; 7) “Gestão e controle de urbanização” – coordenação: Rosário, Argentina; 8) “Controle de mobilidade urbana” – coordenação: Stuttgart, Alemanha.

Posteriormente, devido ao sucesso da primeira fase, entre os dias 19 de dezembro de 2000 e 31 de julho de 2001, outras cinco novas redes temáticas foram criadas: 9) “Financiamento local e participativo” – coordenação: Porto Alegre, Brasil; 10) “Luta contra a pobreza urbana” – coordenação: São Paulo, Brasil; 12) “Promoção das mulheres nas instâncias de decisões locais” – coordenação: Barcelona, Espanha; 13) “Cidade e sociedade de informação” – coordenação: Bremen, Alemanha. 14) “Segurança do cidadão na cidade” –

coordenação: Valparaíso, Chile. Neste mesmo período havia sido programada a criação da “Rede 11 – Habitação na cidade”, mas esta não se concretizou devido a ausência de candidaturas de cidades aprovadas pela Comissão Europeia.

A estrutura de funcionamento do programa é a seguinte: para cada tema, é criada uma rede, que agrupa todos os participantes interessados em cooperar juntos nessa área, sendo coordenada por uma única coletividade local. Compete ao coordenador da rede garantir a difusão de informações entre os participantes, organizar reuniões periódicas de trabalho, e manter contatos permanentes. No interior das redes temáticas são elaborados e executados projetos comuns, que visam aprofundar o tema central em relação a temas específicos. A troca de experiências é fator chave na busca de soluções viáveis e concretas para os principais problemas em torno do tema-foco. (REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA, 2005, p. 28).

No decorrer da primeira fase do Programa URB-AL, que teve duração de quatro anos e orçamento de quatorze milhões de euros, foram desenvolvidos mais de cinquenta projetos comuns. Neste período a prioridade foram os projetos comuns que apresentassem diversidade geográfica no que diz respeito aos seus participantes. Os projetos contaram com co-financiamento de cinquenta por cento, até o limite de cem mil euros cada. Ademais, nesta primeira fase do Programa URB-AL havia apenas uma espécie de projeto comum com duração máxima de três anos e que tinha por meta a difusão de boas práticas entre os participantes.

A segunda fase do Programa URB-AL, por sua vez, teve orçamento de cinquenta milhões de euros e abrangeu um período de cinco anos. Cinco novas redes temáticas foram criadas com a participação de no máximo duzentos entes locais cada. Cada rede poderia receber a quantia a ser financiada pelo Programa URB-AL em no máximo setenta por cento dos custos, com limite de quinhentos mil euros e período de três anos. A atuação nesta segunda fase se dava através da criação e implementação de projetos de tipos “A” e “B”, com duração máxima de dois anos cada. Ademais, o número de participantes de um projeto comum pode variar entre 5 a 15, desde que respeitados os critérios de distribuição geográfica entre União Europeia e América Latina.

Existem dois tipos de projetos comuns. Os projetos de **Tipo A** visam desenvolver trocas de experiências entre os participantes e permitir a difusão de práticas, correspondendo aos projetos comuns da primeira fase. Os projetos de **Tipo B**, que constituem uma novidade no Programa URB-AL, destinam-se a concretizar, por meio de realizações, os resultados das trocas de experiências, devendo decorrer, necessariamente, de projetos de primeira fase ou de projetos A da segunda fase já concluídos. Os projetos do Tipo A têm como principais metas a troca de experiências, a realização de seminários, elaboração e realização de programas, tudo voltado à formação; o desenvolvimento de missões de diagnósticos e estudos de factibilidade, além de medidas de reforço de visibilidade das ações municipais. Comportam de 5 a 15 participantes, com um mínimo de 2 participantes da União Europeia e 3 da América Latina, provenientes de pelo menos 4 países diferentes.

Existe a possibilidade de inclusão de um membro externo para cada grupo de 5 participantes. O equilíbrio proporcional entre Europa e América Latina respeita a proporção 1/3-2/3. O co-financiamento é de até 70% dos custos, respeitado o máximo de 250 mil euros. A metodologia consiste na elaboração de projeto comum, com a priorização de atividades realizadas no conjunto das coletividades locais. Os projetos do Tipo B, a seu turno, voltam-se para o funcionamento de serviços e equipamentos coletivos, a realização de um projeto piloto que possa ser reproduzido em outras coletividades locais que participem de projeto comum, a restauração de bens culturais com um valor patrimonial comum e a transferência e ajustamento de sistemas de informação aberta das coletividades locais. O equilíbrio proporcional entre participantes europeus e latino-americanos é o mesmo dos projetos do Tipo A. O co-financiamento é de 70% dos custos, mas pode chegar a 800 mil euros. A metodologia consiste na elaboração coletiva do projeto comum, sob a responsabilidade do coordenador e com o apoio, se necessário, da célula de coordenação, sendo possível a concentração de atividades em uma coletividade local. (REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA, 2005, p. 30, grifo do autor).

A capital paulista, através da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, apresentou projeto ao Programa URB-AL com o título “Luta Contra a Pobreza Urbana”, se candidatando à função de cidade coordenadora da Rede Temática nº 10. No momento da candidatura a cidade de São Paulo solicitou à Comissão Europeia financiamento no montante de 500 mil euros, equivalente a 63% do custo total do projeto. O projeto apresentado pela cidade de São Paulo tinha duração de três anos e apresentava como resultado esperado a melhoria na qualidade das políticas públicas locais voltadas ao combate da pobreza na América Latina e na Europa. Ademais, a proposta apresentava os seguintes objetivos específicos:

1. Incentivar o intercâmbio permanente por meio de processo ágil de comunicação e transferência de informação entre os membros da Rede 10 “Luta contra a Pobreza Urbana” e atingir seu pleno funcionamento nas cidades latino-americanas e da União Europeia que aderiram à Rede.
2. Promover parcerias e motivar a formação de sub-redes entre as cidades para o desenvolvimento de projetos comuns juntamente com outros atores sociais como entidades da sociedade civil.
3. Identificar os principais problemas, experiências e interesses comuns das cidades em relação à temática da Luta Contra a Pobreza Urbana.
4. Divulgar e disseminar as boas práticas das políticas públicas de desenvolvimento local, dando visibilidade à Rede e ao Programa URB-AL.
5. Reforçar as estruturas internas e de trabalho pluri e intersecretarial dentro da Prefeitura Municipal de São Paulo e das outras autarquias e poderes locais.
6. Tornar-se referência nacional e internacional no tema do combate à pobreza e inclusão social e motivar um número crescente de cidades que se integram à Rede através do aumento da capacitação de combate à pobreza e desenvolvimento social das zonas urbanas. (REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA, 2005, p. 33).

A cidade de São Paulo foi escolhida em outubro de 2002 pela Comissão Europeia para coordenar a Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana. A fim de dar início aos trabalhos foi criado um Grupo Coordenador da Rede composto pelos Secretários de Relações Internacionais, de Assistência Social, de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, e de Habitação e Desenvolvimento Urbano. A coordenação contava com cinco assessores oriundos

de diversas áreas, tais como projetos, comunicação, informação e contabilidade. Inicialmente, a Rede 10 era composta por 140 sócios, destes 108 eram governos locais ou regionais, e 32 sócios externos, oriundos de agências de cooperação e instituições da sociedade civil. Estes sócios tinham origem em 24 países, 17 deles da América Latina e outros 07 da União Europeia, respectivamente: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Equador, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal.

Posteriormente, em outubro de 2003, a Rede 10 passou a contar 225 membros, sendo 167 governos locais e 58 sócios externos. Em outubro de 2004, a iniciativa contava com 327 membros, sendo 228 governos locais e 99 sócios externos. Finalmente, em outubro de 2005, a Rede 10 apresentava 378 membros, sendo 269 governos locais e 109 sócios externos. A grande procura pela iniciativa fez com que a Rede 10 criasse a categoria de sócios-observadores, pois as redes do Programa URB-AL apresentam limite máximo de 200 governos locais. Os chamados sócios-observadores são governos locais com os mesmos direitos, mas, ao contrário dos chamados sócios de pleno direito, não fazem jus ao pagamento pela própria Rede de seus gastos com alimentação e hospedagem nos encontros realizados. Ao todo a Rede 10 apresentou 180 sócios de pleno direito, sendo 122 da América Latina e 58 da União Europeia, 89 sócios observadores, sendo 64 da América Latina e 25 da União Europeia e 109 sócios externos, sendo 75 da América Latina e 34 da União Europeia. De acordo com o Relatório Final da Rede 10, houve grande ênfase na busca por adesões de cidades de pequeno e médio porte.

Desde outubro de 2002, competia à Prefeitura Municipal, a coordenação da **Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana**, que tem como principal meta a melhoria na qualidade das políticas públicas locais de combate à pobreza nas cidades da América Latina e Europa. Com o propósito de atingir tal objetivo, agiu como articuladora entre autarquias locais na criação de parcerias que resultassem na implementação de ações de longo prazo, com o apoio da União Europeia. Na qualidade de coordenadora da rede temática de combate à pobreza, competia à Prefeitura de São Paulo organizá-la a partir da constituição de uma célula de coordenação, responsável pela animação, gestão, troca de experiências e informações dos membros da rede, bem como da promoção para o exterior de suas atividades. Além disso, estaria encarregada de selecionar grupo de peritos, responsável pela elaboração de um Documento Base, para servir de reflexão em conjunto sobre o tema, fornecendo apoio técnico, e pela realização de um Seminário de Lançamento, que assinalaria o início das atividades da rede, com a previsão de duas reuniões anuais. (REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA, 2005, p. 33-34, grifo do autor).

O início da atuação da Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana ocorreu com a elaboração de um Documento Base que teve por objetivo apresentar o conceito de pobreza urbana e seus principais agentes causadores, bem como indicando possíveis caminhos para o

seu enfrentamento. Este Documento Base foi escrito a partir de três documentos-guia: *Subsídios para a Construção de Luta Contra a Pobreza Urbana* de Lena Lavinas, *Urban Poverty in Europe e Latin American: a European View* de David Gordon e *Pobreza e Desigualdade em nossas Cidades: Uma visão para as autoridades urbanas* de Gustavo Riofrio. Também foram incorporados ao Documento Base texto elaborado pela Prefeitura de Santo André e outro escrito pelo Professor Antonio Elizalde da Universidade Bolivariana do Chile. Ademais, posteriormente foram adicionados ao Documento Base os temas apresentados na Conferência de Lançamento da Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana. A sistematização do Documento Base foi realizada pelo jornalista Fredimir Vasconcelos.

Ao longo do projeto, foram adotados os seguintes instrumentos de comunicação: acompanhamento diário de todas as mensagens eletrônicas enviadas para a célula de coordenação da Rede 10, tanto dos sócios, como das demais pessoas e entidades interessadas no trabalho da Rede 10; comunicação periódica com os sócios por correio eletrônico; contatos telefônicos com os representantes das cidades/entidades; site na internet e boletins eletrônicos mensais e comunicados/convites para eventos organizados pela Rede 10. O site da Rede 10, www.urbal10.sp.gov.br, transformou-se em importante veículo para a divulgação dos trabalhos desenvolvidos, estando disponível nas quatro línguas oficiais do programa URB-AL. Houve uma preocupação com o seu contínuo aprimoramento, por meio da reestruturação de layout e da facilitação do acesso de sócios e internautas. Em junho de 2004, houve o lançamento oficial do novo site, durante a Feira e Congresso Internacional de Cidades, Urbis 2004, que conta com três grandes áreas: Rede 10 (o que é o programa), URB-AL (a rede, parceiros, programação, projetos e coordenação) e Mídia (links de entrevistas com especialistas e sócios, divulgação de eventos). A divulgação de informações ocorreu também por meio de boletins, enviados por correio eletrônico, traduzidos para as quatro línguas oficiais do programa. Foram elaborados 29 boletins eletrônicos, sendo dois deles especiais: América Andina e Sucre. (REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA, 2005, p. 35).

No momento da elaboração do Documento Base a coordenação da Rede 10 encaminhou questionários aos sócios participantes a fim de que estes apresentassem o que entendiam por pobreza urbana e exclusão social, tendo se concluído que estes conceitos são multifacetados e multiníveis, exigindo-se a análise de diversos fatores e causas acerca destes fenômenos. Em outras palavras, concluiu-se que entre todos os conceitos de pobreza urbana e exclusão social “[...] não há um único que possa ser aplicado aos variados graus de desenvolvimento econômico e social às diferenças políticas e geográficas da área de abrangência do Programa URB-AL.” (REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA, 2002, p. 31).

No entanto, a compreensão da pobreza urbana e exclusão social passa obrigatoriamente pelo reconhecimento de seus fenômenos multidimensionais. Os aspectos a serem medidos, observados e trabalhados, na identificação dos estágios/graus de pobreza vão muito além da renda. É necessário levar em consideração não somente a insuficiência de renda (absoluta e relativa), em que emprego e o salário/renda desempenham papel importante, mas também o acesso a

serviços públicos de saúde, educação, água tratada em quantidade adequada, coleta de resíduos líquidos e sólidos, segurança alimentar, habitação de qualidade, segurança pública, acesso aos serviços da vida urbana (transporte coletivo, oferta cultural, áreas de recreação e lazer, entre outros) de forma equitativa e sem discriminação de raça e gênero, entre outros, inclusão ao território habitado. A ausência de acesso ou escassez de oferta em quantidade e qualidade de forma sustentável a toda população de forma cumulativa (que se soma um não acesso a vários outros), estabelecendo as condições básicas para a ocorrência da exclusão social. A exclusão, diferentemente da pobreza que se sustenta com critérios objetivos (renda, moradia, não atendimento das necessidades básicas...) implica a mobilização de vários aspectos subjetivos como sentimento de rejeição, falência dos laços comunitários e sociais, retração das redes de sociabilidade, quebra dos mecanismos de solidariedade e reciprocidades. Exclusão é mais que um estado de carência é um percurso, uma trajetória ao longo do qual insuficiência de renda e falta de recursos diversos somam-se às desvantagens de forma quase constante. É um processo de socialização ocasionados por várias rupturas como desvalorização social advindas das perdas de status social e redução drástica de oportunidades. Quanto mais tempo o ser humano fica submetido a esse contexto mais se consolida o desligamento/desfiliamento social e os laços com os sentimentos humanos, logo menores são as oportunidades de ressocialização. Pobreza urbana somada a exclusão social é o avesso do exercício da cidadania. (REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA, 2002, p. 31).

A Conferência de Lançamento da Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana foi realizada entre os dias 14 e 16 de abril de 2003 na cidade de São Paulo, reunindo representantes de 12 países, de 62 governos locais e de 23 organizações da sociedade civil, em um total de 230 sócios que através de discussões e debates formularam 25 projetos comuns. Durante a Conferência as discussões guardaram relação com os seguintes eixos temáticos: a) empregado, renda, micro-crédito, construção da autonomia e o papel das políticas emancipatórias; b) rede de proteção à cidadania e monitoramento dos riscos sociais; c) habitação social; d) gestão das políticas públicas das cidades; e) indicadores e conceitos: mensuração da pobreza urbana e avaliação de políticas de combate. As discussões referentes a estes eixos temáticos indicaram diversos aspectos e necessidades no que se refere ao combate à pobreza, especialmente:

1. Articulação e constituição de sistemas de proteção social, através da formulação de redes de políticas públicas, de modo a coordenar e articular multisetorialmente a garantia de acesso aos bens e serviços públicos, indispensáveis à construção de estratégias de inclusão social e ao fortalecimento da participação da sociedade nas decisões de governo assegurando assim, o direito ao pleno exercício da cidadania;
2. Formulação e gestão das políticas públicas de combate à pobreza e promoção da inclusão de forma integrada inter e intra-setorialmente;
3. Defesa, junto aos gestores nacionais de formulação de políticas macroeconômicas, de ações de geração de renda, redistribuição de renda e combate à iniquidades;
4. Fomento à economia popular e solidária, ao desenvolvimento econômico local e à geração de emprego e renda;
5. Fortalecimento dos programas de microcrédito destinados a pequenas e micro empresas;
6. Fomento às políticas públicas de educação, saúde, habitação social, saneamento básico, segurança e mobilidade urbana como forma de assegurar o atendimento das necessidades básicas da população e evitar a consolidação do ciclo de formação; da pobreza urbana composto em grande parte pela ausência de renda e impossibilidade de acesso a bens e serviços públicos essenciais;
7. Fortalecimento da capacidade institucional e habilidade técnica dos gestores

públicos, bem como o fortalecimento e formação do capital junto à sociedade civil para a implementação e gestão dos projetos integrados inter e intra-setorialmente; 8. Fortalecimento dos processos participativos na gestão, na concepção, implementação e avaliação das políticas públicas de produção de bens e serviços públicos; 9. Estudo de identificação de fontes de financiamentos sustentáveis para as ações de combate à pobreza e promoção da inclusão social; 10. Adoção de estratégia de monitoramento (através de indicadores) e avaliação permanente dos impactos produzidos pela ação de implementação das políticas públicas de combate à pobreza urbana e promoção da inclusão social. (REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA, 2005, p. 37-38).

A atuação dos integrantes da Rede 10 dava-se através da apresentação de propostas de projetos comuns à União Europeia a fim de que esta concedesse o financiamento para sua implementação. De acordo com o Documento Final da Rede 10 (2005), durante a vigência da rede foram apresentados 49 projetos do Tipo A e um do Tipo B, sendo que destes 18 foram aprovados (17 de Tipo A e 1 de Tipo B). Os temas abordados nos projetos comuns foram: observatório de inclusão social nas cidades, políticas intersetoriais, papel das cidades nas políticas para a terceira idade, capacitação das cidades para o combate à pobreza, manual de políticas de saúde para combate à pobreza, fortalecimento das políticas públicas locais de luta a contra a pobreza urbana, territorialização de indicadores sociais, estratégias integradas para reduzir a exclusão social de jovens e adultos, uso de sistemas de informações georreferenciados em projetos voltados para jovens, pobreza extrema e fome, imigrantes na cidade, metodologia e indicadores de avaliação de políticas de emprego, políticas e ações municipais de segurança alimentar e intersectorialidade, formação de pessoal para programas de cooperação internacional, desenvolvimento urbano dos assentamentos precários à dimensão da criança, o absentéismo escolar, criação de emprego e recuperação ambiental e cidades e cidadãos pela inclusão social. Os 18 projetos tiveram orçamento total de seis milhões, setecentos e noventa e nove mil e duzentos e sessenta e cinco euros, sendo que a União Europeia financiou ao todo quatro milhões, quinhentos e setenta e um mil e cento e um euros.

Na primeira convocatória de abril de 2003 foi apresentada uma proposta de projeto comum tipo A com o título “Metodologias e ferramentas para a criação de Observatórios de Inclusão Social nas Cidades”, coordenado pela cidade francesa de Saint Denis. Na segunda convocatória, de 31 de outubro de 2003, foram enviados 16 projetos, tendo a União Europeia aprovado quatro deles: “Inclusão social através de políticas intersetoriais” (coordenação: Belo Horizonte, Brasil), “La administración local como garante de la atención a los adultos mayores y generadora de nuevos yacimientos de empleo – Intercambio de experiencias, revisión de políticas y elaboración de propuestas” (coordenação Consell Comarcal de l’ Alt Empordá, Espanha), “Instrumentalizar as localidades para o combate à

pobreza” (coordenação: Jacareí, Brasil), “Manual de políticas públicas de saúde para o combate à pobreza e a melhoria da qualidade de vida” (coordenação: Rio Grande da Serra, Brasil).

Posteriormente, com a realização da 2ª Conferência da Rede 10, foram elaborados 27 projetos comuns do Tipo A, tendo sido encaminhados 11 deles durante a terceira convocatória de 31 de abril de 2004. Cinco projetos foram aprovados: “Potencialização do uso de sistemas de informação georreferenciados nos projetos de combate à pobreza de jovens na periferia urbana” (coordenação: Guarulhos, Brasil), “Estrategias integradas para reducir la exclusión social entre la población joven y adulta mayor de 45 años, especialmente femenina, en el sector terciario” (coordenação: Ayuntamiento de Lloret de Mar, Espanha), “Análisis de indicadores sociales desde una perspectiva territorial” (coordenação Ayuntamiento de Málaga, Espanha), “PRATICAR – Laboratório de práticas para el fortalecimiento de lãs políticas públicas locales de lucha contra la neuva pobreza urbana” (coordenação: Roma, Itália) e “Pobreza extrema y hambre: respuestas participativas desde los gobiernos locales” (coordenação: Municipalidad Distrital de Vila Maria Del Triunfo, Peru).

A quarta convocatória data de 22 de outubro de 2004, quando foram apresentados outros 09 projetos comuns de Tipo A, sendo 06 seis deles aprovados: “Formación de personal de municipios para utilizar los programas de cooperación internacional como herramientas de combate a la pobreza em sus proyectos locales” (coordenação: Município de Querátero, México), “Políticas e ações municipais de segurança alimentar: realidade, limites e possibilidades de intersectorialidade” (coordenação: Piracicaba, Brasil), “El ausentismo escolar como indicador de violación de los derechos humanos: un reto a las políticas públicas” (coordenação: Municipalidad de Viña del Mar, Chile), “Intercambio de metodologias e indicadores para la evaluación de las políticas sociales de empleo em las ciudades de América Latina y la Unión Europea” (coordenação: Municipalidad de General San Martin, Argentina) e “Integración de los inmigrantes em la ciudad como forma de combate de la pobreza” (coordenação: Ayuntamiento de Granada, Espanha).

Durante a quinta convocatória, em abril de 2005, foram apresentadas 12 projetos comuns do Tipo A e 1 projeto de Tipo B. Apenas um projeto do Tipo A foi aprovado, qual seja, “Creación de empleo y recuperación ambiental – cooperación entre diferentes agentes locales” coordenado pela província italiana de Gênova. O único projeto Tipo B apresentado e aprovado foi “Ciudades y ciudadanos/as por la inclusión social” coordenado pela cidade de Montevideú, capital do Uruguai.

Por outro lado, a atuação também se concretizava através da realização de seminários que tratavam do combate à pobreza, além da Conferência de Lançamento e das Reuniões Anuais indicadas como obrigatórias pela própria Comissão Europeia. A II Conferência da Rede 10 foi realizada em São Paulo em fevereiro de 2004, tendo como tema “Pobreza como violação dos Direitos Humanos”. O evento reuniu 176 participantes representantes de 17 países da América Latina e Europa, 47 organizações da sociedade civil e 129 representantes de governos locais da América Latina e Europa. A III Conferência da Rede 10 também foi realizada em São Paulo em fevereiro de 2005, tendo como tema “Pobreza como violação dos Direitos Humanos: o papel das cidades para atingir as Metas do Milênio e a equidade”. O evento reuniu 200 participantes representantes de 14 países da América Latina e Europa, 14 organizações da sociedade civil e 76 representantes de governos locais da América Latina e Europa.

No período de vigência da Rede 10 também foram realizados os seguintes seminários: 1º Encontro regional de Luta contra a Pobreza Urbana de San Salvador – junho de 2003, 2º Encontro regional de Luta contra a Pobreza Urbana na cidade do México – dezembro de 2003, 3º Encontro regional de Luta contra a Pobreza Urbana na cidade de Sucre – setembro de 2004 e VII Comitê de Políticas Sociais da UCCI e IV Encontro Rede URB-AL 10 de Luta contra a Pobreza Urbana realizado em São Paulo – novembro de 2004. Estes seminários que poderiam ser nacionais ou regionais eram realizados por meio de parcerias com entidades e governos locais, e tinham por objetivos:

- fortalecimento dos instrumentos de cooperação entre os sócios da rede de forma intersetorial, federativa e entre estes e as agências internacionais;
- assegurar que a rede fosse uma referência no âmbito do território do Programa URB-AL na luta contra a pobreza urbana por meio da realização de debates, estudos da problemática, acervo de informações e formas de cooperação.
- Formação de grupo de trabalho para aprofundamento das discussões nos diversos eixos temáticos de enfrentamento do problema.
- Apresentação da dinâmica de funcionamento do Programa URB-AL e das redes temáticas. (REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA, 2005, p. 40).

De acordo com o Documento Final da Rede 10 (2005), o programa ressaltou a interpretação da pobreza enquanto fato social multifacetado, não se limitando a aspectos econômicos. Neste contexto, apontou a importância da cooperação internacional no enfrentamento dos problemas sociais existentes nas grandes cidades, especialmente a pobreza urbana. Ademais, o documento também ressaltou a relevância de se estimular a criação de novos programas de cooperação internacional, bem como a importância de se fomentar estudos acadêmicos relacionados à esta temática. Por fim, o documento também indicou que o

contato de São Paulo com outros membros da Rede 10 marcou a presença crescente da capital paulista, através da Secretaria de Relações Internacionais, no cenário internacional.

Feita a descrição dos projetos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo entre os anos de 2001 e 2008, mostra-se fundamental a análise da constitucionalidade desta atuação, especificamente se os projetos implementados guardam compatibilidade com os preceitos do artigo 3º da Constituição Dirigente de 1988, notadamente à busca pelo desenvolvimento e erradicação da pobreza.

4.3 A atuação da Secretaria à luz do artigo 3º da Constituição Federal de 1988

De um modo geral, conforme ressaltado por Izabela Viana de Araújo (2012), o foco principal da administração Serra/Kassab (2005-2008) foi a atração de investimento estrangeiro, enquanto na administração Marta Suplicy (2001-2004) a prioridade foi a inclusão social. Essa constatação se mostra de fundamental importância ao debatermos em que medida os projetos desenvolvidos entre os anos de 2001 e 2008 guardam compatibilidade com os objetivos constitucionais da busca pelo desenvolvimento e erradicação da pobreza, previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Os fenômenos do desenvolvimento e pobreza devem ser entendidos como multifacetados, exigindo-se da administração pública políticas que confrontem os problemas sociais das maneiras mais variadas possíveis, ou seja, a busca pelo desenvolvimento e o combate à pobreza exigem políticas nas áreas de educação, cultura, saúde, habitação, saneamento básico, etc. Não se pode interpretar desenvolvimento como mero crescimento econômico, nem se pode definir pobreza como ausência ou pouca renda, conforme indicado no primeiro capítulo deste trabalho. É preciso ir além!

Sendo assim, discutir a constitucionalidade da atuação internacional dos municípios brasileiros exige do intérprete que ele faça as seguintes perguntas: os projetos desenvolvidos por meio de atuação internacional contribuíram para a concretização dos objetivos do Estado e da sociedade previstos no artigo 3º da Constituição Federal? Estes projetos visaram, direta ou indiretamente, a erradicação da pobreza e a superação do subdesenvolvimento? Esta é a análise de constitucionalidade a ser feita da atuação internacional de municípios adequada ao dirigismo constitucional e que será realizada a partir de agora. Não se trata de ignorar outras formas de se discutir a constitucionalidade da atuação internacional dos municípios brasileiros, mas apenas de realçar uma maneira compatível com os preceitos da Constituição Dirigente, documento político-jurídico que estipula fins e

objetivos para o Estado e sociedade no intuito de promover a transformação da realidade social.

De início, deve-se ressaltar que a atuação entre 2001 e 2008 não se restringiu a aspectos econômicos, ainda que durante os governos José Serra e Gilberto Kassab a prioridade tenha sido a busca por investimentos estrangeiros através do marketing internacional da cidade.

Não se pode negar, por exemplo, a importância de projetos na área educacional como forma de superação do subdesenvolvimento e erradicação da pobreza. Na administração Marta Suplicy (2001-2004) merecem destaque as cooperações na área educacional através das quais houve o incentivo ao ensino bilíngue nas escolas da rede pública através da capacitação de docentes e doação de materiais didáticos próprios, a implementação do projeto “Mão na Massa”, destinado aos alunos do Ensino Fundamental na disciplina de Ciências Naturais, que busca incentivar a aprendizagem da disciplina aliando conhecimento teórico e prática, a concessão de 12 bolsas de estudos pelo governo francês para alunos de pós-graduação, além da criação do “Projeto Restaurante-Escola” que visa a capacitação de jovens para trabalharem como garçons e ajudantes de cozinha. Durante o período de 2005 a 2008, além da continuidade dada ao “Projeto Restaurante-Escola”, houve a criação dos chamados Laboratórios de Línguas, a implementação de Bibliotecas Especializadas que visam o ensino bilíngue na cidade e a captação de recursos financeiros junto à Região Ilê-de-France que possibilitou a construção do Centro Cultural e de Capacitação de Cidade Tiradentes.

A preocupação da Secretaria em firmar acordos nesta área, tal como o incentivo ao ensino bilíngue nas escolas públicas municipais, certamente se mostra salutar como forma de se proporcionar à população acesso ao conhecimento e, conseqüentemente, maior incremento em termos de cidadania e pertencimento social. O “Projeto Restaurante-Escola”, decorrente de uma cooperação técnica com o “Fundo Internacional de Solidariedade contra a Pobreza”, igualmente se mostra compatível com os preceitos constitucionais, já que se trata de uma iniciativa que visa capacitar profissionalmente jovens, ensinando-lhes uma profissão, como forma de inseri-los, ao menos de modo razoável, no mercado de trabalho. A captação de recursos financeiros para a construção do “Centro Cultural e de Capacitação de Cidade Tiradentes” é outro exemplo de sintonia com os objetivos constitucionais. Este Centro é equipado com salas de aula, biblioteca, salas de teatro, cinema, laboratório de línguas e de literatura, quadra poliesportiva, entre outros. Trata-se de um importante espaço público difusor de cultura e educação, projeto viabilizado através de financiamentos oriundos de diversos entes políticos, inclusive da Região de Ilê-de-France. Por isso, os projetos

desenvolvidos pela Secretaria de Relações Internacionais de São Paulo de cunho educacional podem sim serem considerados constitucionais, já que educação é uma das facetas dos fenômenos do desenvolvimento e da pobreza.

Os projetos de cooperação relacionados à saúde pública, incluindo-se cuidados em termos de violência sexual, também devem ser ressaltados. Durante o governo Marta Suplicy (2001-2004), pode-se destacar: a) cooperação com a Organização Mundial de Saúde que resultou no financiamento de pesquisa para se avaliar os impactos das políticas públicas de saúde, tais como o tratamento de dependentes de álcool e drogas; b) financiamento para a reforma e ampliação da Casa Eliana de Grammont que presta apoio às mulheres vítimas de violência; c) financiamento para instalação do Centro de Atenção à saúde sexual e reprodutiva. Durante os governos José Serra e Gilberto Kassab (2005-2008), pode-se indicar a capacitação de agentes de saúde para o Programa Saúde da Família (PSF) realizada por meio de cooperação com a Região Ilê-de-France.

O cuidado com a saúde em suas mais variadas formas (violência sexual, dependência química e até mesmo através da capacitação de profissionais na área de saúde) previne a subnutrição, a morte prematura e outros problemas que constituem privações das capacidades básicas dos indivíduos, capacidades importantíssimas para se entender o fenômeno da pobreza. Também contribui consideravelmente com o desenvolvimento do ser humano, já que uma vida sadia lhe permitirá atuar de forma completa na vida em sociedade, inclusive em termos profissionais.

Igualmente, importantes foram os projetos ligados ao direito à moradia. Entre os anos de 2001 a 2008 podem ser destacados: a) cooperação com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), através do qual foi possível a captação de recursos a fundo perdido para o “Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos”; b) cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente para a elaboração do Diagnóstico Ambiental do Município de São Paulo; c) cooperação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) por meio do qual foram realizados estudos para a gestão do denominado “Programa de Locação Social”; d) cooperação com a *Cities Alliance* que resultou em financiamento destinado ao “Programa Bairro Legal” da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

O denominado “Programa de Locação Social”, por exemplo, teve por objetivo a diminuição do déficit habitacional em São Paulo através da disponibilização de imóveis residenciais para locação localizados em unidades habitacionais, tendo como público-alvo pessoas de baixa renda. Por outro lado, a efetivação do direito à moradia envolve não somente

a disponibilização de imóveis, mas o oferecimento destes em condições mínimas de salubridade. Por isso, projetos desenvolvidos relacionados à temática ambiental, tais como o “Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos”, são fundamentais para se tornar possível o acesso à moradia em condições dignas (ex: existência de coleta de lixo, saneamento básico, água tratada, etc). Neste contexto, iniciativas como a realização do Diagnóstico Ambiental de São Paulo se mostram relevantes, já que fornecem informações sobre meio ambiente aos administradores públicos para que estes realizem suas políticas públicas de modo estratégico e coordenado. Projetos desenvolvidos com o objetivo de garantir acesso da população à moradia são fundamentais em termos de enfrentamento das mazelas sociais. A noção de pertencimento está intimamente ligada à moradia, já que se sentir parte integrante de uma sociedade pressupõe que o cidadão tenha um lugar digno para viver. Por isso, a efetivação do direito à moradia fortalece os laços entre indivíduo e sociedade, afasta a exclusão social e auxilia de modo importante na luta contra a erradicação da pobreza e superação do subdesenvolvimento.

Os programas relacionados ao desenvolvimento urbano também são fundamentais, destacando-se: a) cooperação com os Estados Unidos para a captação de recursos a fundo perdido no intuito de se financiar estudos de viabilidade para o gerenciamento do subsolo da cidade de São Paulo; b) captação de recursos a fundo perdido junto ao BID e governo francês para financiamento do projeto de revitalização do centro da cidade; c) cooperação financeira com a Comissão Europeia para o projeto “Revitalização dos Bairros Centrais com Inclusão Social”; d) cooperação com o BID para o financiamento do denominado “Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo – PROCENTRO”; e) cooperação com a UN-HABITAT para a criação do “Observatório Urbano de São Paulo”; f) cooperação técnica junto ao PNUD que culminou no apoio ao “Programa de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste”.

A superação do subdesenvolvimento e de suas mazelas, incluindo-se a pobreza, passa obrigatoriamente pela necessidade de melhorias nas cidades, pois são nelas que os seres humanos desenvolvem (ou não) suas potencialidades e são nelas onde os problemas sociais se exteriorizam. As iniciativas indicadas são importantes neste contexto. Os projetos de revitalização do centro de São Paulo são essenciais para a recuperação da cidade, pois o abandono dessa região nos últimos anos acabou gerando situações gravíssimas, tais como a conhecida “Cracolândia” localizada na região central da capital paulista, local onde a miséria, a dependência química e a violência são expostas à luz do dia. A “Cracolândia” que vem desafiando os administradores públicos há anos é apenas um exemplo da importância da

revitalização do centro de São Paulo. Outros problemas também podem ser apontados como consequências do descaso com a região central por parte da administração pública, entre eles a evasão de famílias e empresas que deixaram a região nos últimos anos, deixando para trás imóveis vazios e postos de trabalho eliminados.

Assim, o projeto “Reabilitação dos bairros centrais com inclusão social” e o “Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo – PROCENTRO” mostram-se completamente compatíveis com os objetivos constitucionais, especialmente a superação do subdesenvolvimento e a erradicação da pobreza. O primeiro visou a reabilitação da área central de São Paulo através do incremento das atividades econômicas e imobiliárias lá existentes. O segundo também previu uma série de ações com o intuito de se estimular os investimentos privados na região, tais como melhorias no espaço urbano através de reformas nas praças da Sé, República e Roosevelt, além de modernização da iluminação pública.

O chamado “Programa de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste” também constitui importante iniciativa na superação do subdesenvolvimento e no combate à pobreza. O projeto foi formulado por meio da criação de três eixos de atuação, entre eles o estímulo à cooperação entre administração pública e iniciativa privada como forma de se atrair investimentos e gerar empregos. Outro eixo importante foi denominado de “Integração Físico-Territorial” com prolongamento de vias públicas entre a Zona Leste e o aeroporto de Guarulhos. Como se vê, o “Programa de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste” além de visar a atração de investimentos e a geração de empregos, também teve por objetivo melhorias entre a região e o Aeroporto Internacional de Guarulhos, um dos principais do país. Assim, a atração de investimentos somada à facilidade de conexão com o Aeroporto Internacional de Guarulhos pode fortalecer a região com a instalação de novas empresas e ampliação das já existentes na área, gerando novas oportunidades de trabalho e, conseqüentemente, propiciando melhores condições de vida para a população de um modo geral.

No que se refere ainda ao desenvolvimento urbano, merece destaque a implementação do chamado “Observatório Urbano de São Paulo”, lançado em outubro de 2004. O projeto teve o apoio do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) e do Programa URB-AL, e se insere na preocupação da capital paulista com o cumprimento dos oito “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” estipulados pela Organização das Nações Unidas (ONU), metas que fixadas no ano de 2000 para que sejam cumpridas até o ano de 2015. Trata-se de uma importante iniciativa que objetiva o monitoramento das Metas do Milênio em São Paulo, além de constituir instrumento de coleta

de indicadores sociais e econômicos da capital paulista e de outros governos, bem como objetiva ser uma importante arena para discussão e avaliação de políticas públicas locais e internacionais. Sendo assim, não se pode ignorar a importância de um projeto como o “Observatório Urbano de São Paulo”, pois o enfrentamento do subdesenvolvimento e da pobreza passa pela coleta de indicadores. Trata-se, portanto, de outra iniciativa desenvolvida no âmbito da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo que se mostra alinhada aos preceitos constitucionais.

Houve também no âmbito da cooperação com a Região de Île-de-France a captação de recursos financeiros para a instituição do chamado “São Paulo Confia” e para a implementação do plano de negócios on-line do portal do Comitê de Desenvolvimento do Município de São Paulo. O primeiro constitui programa de oferecimento de crédito à população de baixa renda com condições especiais e o segundo trata-se de um portal de negócios na *internet* criado para auxiliar o pequeno empreendedor localizado na cidade de São Paulo. Ambos constituem importantes iniciativas em termos de geração de renda e empregos, elementos importantes na superação do subdesenvolvimento e na erradicação da pobreza. Logo, projetos igualmente compatíveis com os preceitos do texto constitucional brasileiro de 1988.

Por fim, a “Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana” vinculada ao Programa URB-AL, sem dúvida alguma, foi o projeto mais importante realizado por meio de cooperação internacional no município de São Paulo no período ora estudado. Importante ferramenta no combate à pobreza ao propiciar a troca de experiências entre os participantes, além de ter possibilitado a formulação e implementação dos chamados projetos-comum. Não há dúvidas quanto à relevância do programa, tendo em vista o número de sócios participantes, o montante financiado e a quantidade de projetos elaborados por meio de cooperação internacional. No caso do município de São Paulo, o projeto ao lhe propiciar a oportunidade de atuar como cidade coordenadora lhe possibilitou contato direto com diversas cidades e organismos internacionais, lhe trazendo como consequência acúmulo de conhecimento em termos de estratégias para o enfrentamento da pobreza urbana, além de destaque na comunidade internacional. Por isso, pode-se sustentar a constitucionalidade deste projeto em particular, especialmente por guardar compatibilidade com os objetivos constitucionais da busca pelo desenvolvimento e erradicação da pobreza, previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Enfim, o que se verificou pela análise da atuação internacional do município de São Paulo entre os anos de 2001 e 2008 foi a sua compatibilidade com o texto constitucional

brasileiro. Não obstante as diferenças existentes entre as gestões de Marta Suplicy e José Serra/Gilberto Kassab, o que se constatou foi a existência de iniciativas que possibilitaram, direta ou indiretamente, a concretização da Constituição Federal de 1988 no que se refere à busca pelo desenvolvimento e a erradicação da pobreza. Mesmo no período José Serra/Gilberto Kassab onde a prioridade foi o marketing internacional da cidade e a busca por investimentos estrangeiros, ao contrário da gestão Marta Suplicy onde predominou a temática da inclusão social, não se pode negar a importância das estratégias adotadas por esses prefeitos, já que a boa imagem de São Paulo na esfera internacional com a consequente atração de investimentos estrangeiros poderá trazer novos empreendimentos para a cidade, criando-se oportunidades de trabalho, gerando renda e facilitando as condições de vida dos beneficiados. Portanto, ainda que em linhas gerais, pode-se concluir pela constitucionalidade da atuação internacional de São Paulo entre 2001 e 2008 através da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação internacional dos entes subnacionais é uma realidade que não pode ser mais ignorada. No caso brasileiro municípios e estados buscam a arena internacional, local ocupado, tradicionalmente, pelos Estados nacionais, como forma de suprir as demandas em termos de políticas públicas, seja através de acordos de cooperação técnica ou financeira ou por meio da atração de investimentos estrangeiros. Os municípios brasileiros, particularmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 emergem como importantes agentes formuladores e indutores de políticas públicas, já que o texto constitucional lhes atribuiu diversas responsabilidades em áreas relevantes, tais como educação, saúde, meio ambiente, cultura e questões urbanísticas de um modo geral. Assim, a realidade demonstra que muitos desses municípios brasileiros se lançam à atividade internacional.

Essa atuação tradicionalmente definida como paradiplomacia encontra-se institucionalizada de diversas formas, entre elas através das Secretarias Municipais de Relações Internacionais. Porém, as pesquisas realizadas até o momento evidenciam que a institucionalização dessa atuação ainda encontra-se restrita às cidades de grande e médio porte, principalmente, nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Ademais, mesmo nas grandes cidades, essa institucionalização muitas vezes não se apresenta de forma contínua, estando sujeita à uma série de fatores que vão, desde o pouco interesse dos governantes, até a ausência de capacitação profissional, passando pelo escasso orçamento destinado à essas pastas de gestão de relações internacionais.

Há de se ressaltar também que a atuação internacional de municípios continua marcada por insegurança jurídica, pois os entes subnacionais não são considerados sujeitos de direitos no Direito Internacional, além da Constituição ter atribuído à União competência em matéria de política externa. Nesse contexto, a presente dissertação buscou apresentar uma nova forma de se discutir a constitucionalidade dessa atuação. Destacou que o texto constitucional brasileiro encontra-se nitidamente alinhado ao chamado dirigismo constitucional, maneira de se interpretar a Constituição como documento que não se limita a estipular competências e regular procedimentos. A Constituição Federal de 1988 vai além ao indicar fins e objetivos para o Estado e sociedade, estando os objetivos elencados no artigo 3º da Lei Fundamental. Os objetivos constitucionais vinculam toda a atuação pública, devendo esta atuação guardar compatibilidade com o seu conteúdo.

Entre os objetivos constitucionais merecem destaque os referentes à busca pelo desenvolvimento e erradicação da pobreza. A noção de desenvolvimento não se resume à

crescimento econômico, nem a definição de pobreza se limita à questão da ausência de renda. Tratam-se de dois fenômenos multifacetados e multiníveis que exigem da administração pública uma atuação complexa a envolver a garantia de serviços essenciais, entre eles educação, saúde, cultura, moradia, saneamento básico, etc. Somente dessa forma os objetivos constitucionais em questão serão concretizados, exigindo-se uma atuação planejada e constante da administração pública. Assim, de acordo com o trabalho desenvolvido, a atuação internacional dos municípios brasileiros será constitucional quando contribuir com a concretização dos preceitos elencados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, notadamente os referentes ao desenvolvimento e à erradicação da pobreza.

Partindo-se dessa premissa, foi realizado um estudo de caso envolvendo a atuação do município de São Paulo através de sua Secretaria de Relações Internacionais e Federativas, órgão considerado pioneiro no Brasil. São Paulo possui longa tradição nesta prática com suas primeiras experiências no governo Luiza Erundina, posteriormente intensificada na administração Marta Suplicy com a criação de uma secretaria própria para a gestão das relações internacionais, pasta governamental criada no ano de 2001. Não obstante as mudanças de prefeitos e, conseqüentemente, as alterações nos enfoques da atuação internacional, a capital paulista continua desenvolvendo esta atuação através de acordos de cooperação técnica e financeira, participação em eventos internacionais, além de integrar redes de cidades.

Foram apresentados os projetos desenvolvidos entre os anos de 2001 e 2008 nas administrações Marta Suplicy e José Serra/Gilberto Kassab. Os enfoques foram diferentes nessas gestões, conforme já afirmado anteriormente, tendo a administração Marta Suplicy priorizado a inclusão social e as administrações José Serra e Gilberto Kassab dado ênfase à atração de investimentos estrangeiros por meio do *marketing* internacional de São Paulo, bem como através da organização e participação em importantes eventos internacionais. De qualquer forma, o principal projeto desenvolvido, a “Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana” vinculada ao Programa URB-AL, abrangeu as duas administrações municipais, ainda que os enfoques tenham sido diferentes durante a atuação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais.

Os projetos mostraram-se multifacetados, tratando de temas importantes como educação, cultura, saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano, entre outros. Por isso, sustentou-se que a atuação entre os anos de 2001 e 2008 se mostrou compatível com os objetivos constitucionais previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, especialmente, os relacionados à superação do subdesenvolvimento e à erradicação da

pobreza. Logo, concluiu-se pela constitucionalidade da atuação internacional de São Paulo no período escolhido para a investigação.

Obviamente, a presente dissertação não abordou todos os aspectos relacionados à atuação internacional de municípios, notadamente os que se referem aos seus aspectos jurídicos. O tema é relativamente recente e ainda pouco estudado na academia, principalmente, nos cursos de pós-graduação em Direito. As principais análises feitas são oriundas de outras áreas do conhecimento, destacando-se a Ciência Política e as Relações Internacionais. Mesmo assim, acredita-se que a dissertação possa ter contribuído com os estudos já realizados, bem como possa ter incentivado novas investigações no campo do Direito e na sua interseção com demais áreas.

Outras questões também merecem ser estudadas, especialmente as relacionadas à insegurança jurídica da atuação internacional de municípios, tais como a natureza jurídica dos acordos celebrados, a existência ou não de fiscalização dessa atuação pública pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Legislativo, além da necessidade de se investigar se essa atuação já foi objeto de análise pelo Poder Judiciário e, em caso afirmativo, de que forma este Poder vem apreciando a legalidade/constitucionalidade da paradiplomacia brasileira.

Por fim, uma última e importante indagação permanece em aberto para estudos futuros. As investigações feitas até o momento mostraram que a atuação internacional ainda é privilégio de cidades de grande e médio porte, principalmente, as localizadas nas regiões Sul e Sudeste. Assim, essa atuação internacional, principalmente a realizada de forma institucionalizada, ao refletir as desigualdades socioeconômicas existentes entre as regiões brasileiras, não estaria justamente potencializando as desigualdades regionais? A atuação internacional de municípios, da forma que se encontra no Brasil, ao mesmo tempo em que seria constitucional por contribuir com a superação do subdesenvolvimento e com a erradicação da pobreza, também não seria inconstitucional por intensificar as desigualdades regionais? Esta questão exige maiores estudos e debates, mas também ratifica a complexidade prática no Brasil, tão importante em uma realidade complexa, desigual e injusta como a existente em nosso país.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Gustavo de Souza. Efeitos político-jurídicos da não institucionalizada paradiplomacia no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 3, n. 2, p. 65-78, 2013.
- ABREU, Marcela Abreu; QUERUBIN, Poema. A cidade de São Paulo e o paradoxo da paradiplomacia. In: RODRIGUES, Gilberto Marco Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **Cidades e relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ARAÚJO, Izabela Viana de. **A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- _____. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.
- BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999.
- _____. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- _____. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004.
- _____. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERNARDI, Renato; PIEROBON, Flávio. A Constituição do Estado e da sociedade: uma análise da força normativa da constituição brasileira de 1988. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 9, n. 1, p. 55-72, jan./abr. 2014.

BLANES SALA, José; SANTOS, Clara Maria Faria. O fundamento jurídico para a ação internacional do Município de São Paulo. In: BLANES SALA, José (Org.). **O município e as relações internacionais: aspectos jurídicos**. São Paulo: Educ, 2009.

_____.; CARVALHO, Fagner dos Santos. A autonomia municipal no Brasil e sua recente ação internacional. In: MARCHETTI, Vitor. (Org.). **Políticas públicas em debate**. São Bernardo do Campo: MP, 2013. v. 1.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência – por uma Nova Hermenêutica – por uma repolitização da legitimidade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 out. 2013.

_____. Decreto n. 7.034, de 22 de setembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 set. 2012. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm>. Acesso em: 6 ago. 2015.

_____. Decreto n. 91.450, de 18 de julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jul. 1985, p. 10393. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência**. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 2 ago. 2015.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

BRUHL, Dieter. A Constituição de 1988 e os municípios brasileiros. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 118, p. 41-52, abr./jun. 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. **Prismas**, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 48-67, jan./jul. 2007.

_____. **Paradiplomacia e entes não centrais no cenário internacional**. São Paulo: Juará, 2011.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo desenvolvimentismo – um balanço histórico. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 26, n. 75, p. 77-90, 2012.

_____. As Constituições de 1934 e 1988 – trajetória histórica e inflexão política. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, p. 269-283, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 138, p. 39-48, 1998.

_____. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Atuação global municipal: dimensões e institucionalização**. Brasília, DF: CNM, 2009.

_____. **As áreas internacionais dos municípios brasileiros: observatório da cooperação descentralizada**. Brasília, DF: CNM, 2011.

CORNAGO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo et. al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ: Ed. UNESP: Edusc, 2004.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao direito internacional**. 2013. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FRANÇA, Phillip Gil. Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e escolhas públicas: perspectivas de caminhos constitucionais de concretização do desenvolvimento intersubjetivo. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, Lisboa, ano 2, p. 9407-9419, 2013.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda. **Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004.** 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GRAU, Eros Roberto. **Elementos de direito econômico.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

_____. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Canotilho, Constituição Dirigente e vinculação do legislador, 2ª edição: resenha de um prefácio. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). **Canotilho e a constituição dirigente.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.) **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: Educ: Ed. UNESP: Edusc, 2004.

JAKOBSEN, Kjeld. Poder local e relações internacionais. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras.** São Paulo: Desatino, 2009.

KLEIMAN, Alberto; CEZARIO, Gustavo de Lima. Um olhar sobre a atuação internacional dos governos subnacionais. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.S (Org.). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2011.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP,** São Paulo, v. 11, n. 12, p. 63-81, 1999.

LAISNER, Regina. **O empoderamento dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil.** Relatório Final. Projeto Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 2013. (Separata).

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Revista Econômica,** Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 25-59, 2002.

LERCHE, Peter. **Übermass und Verfassungrecht: Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Eforderlichkeit.** 2. ed. Golbach: Keip Verlag, 1999.

LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não-centrais.** Viçosa: Ed. UFV, 2007.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. O amálgama constitucional do desenvolvimento na ordem de 1988. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, p. 285-295, jan./jun. 2013.

MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ: Ed. UNESP: Edusc, 2004.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **As determinantes locais da paradiplomacia**: o caso dos municípios brasileiros. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOHN, Paulo Fernando. Autonomia municipal, centralização e liberdade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 171, p. 199-209, jul./set. 2006.

MOREIRA, Nelson Camatta. Constituição dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza. **Morte e vida da constituição dirigente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. A navegação venturosa. In: _____. (Org.). **Os grandes cientistas sociais**. São Paulo: Ática, 1983.

ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Nova Iorque, 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

PAQUIN, Stéphane. **Paradiplomatie et relations internationales**: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 142, p. 143-165, abr./jun. 1999.

_____. A ressemantização da autonomia municipal em face dos desafios contemporâneos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 149, p. 229-241, jan./mar. 2001.

_____. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 106, p. 163-189, jan./jun. 2013.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ: Ed. UNESP: Edusc, 2004.

REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA. **Documento Base**. Coordenação da Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana. Programa URB-AL, São Paulo, 2002.

REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA. **Documento Final**. Coordenação da Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana. Programa URB-AL, São Paulo, 2005.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. **Cena Internacional**, Brasília, DF, v. 10, n. 2, p. 160-184, 2008.

_____. **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2009.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, São Paulo, n. 89, p. 29-87, 2013.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ação afirmativa – o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 131, p. 283-295, jul./set. 1996.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A inserção internacional das cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ: Ed. UNESP: Edusc, 2004.

_____. Relações internacionais federativas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

_____. Internacionalismo municipal. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **Cidades em relações internacionais**: análises e experiências brasileiras. São Paulo: Desatino, 2009.

ROMÃO, Wagner de Melo. O novo contexto das relações internacionais e a ação externa das cidades brasileiras. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **Cidades em relações internacionais**: análises e experiências brasileiras. São Paulo: Desatino, 2009.

ROSA, Leonardo Barchini. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro (Org.). **Relações internacionais de âmbito subnacional**: a experiência de estados e municípios no Brasil. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2014.

ROSSO, Priscila Freires. **O empoderamento dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI)**: um mapeamento no Brasil. Relatório Final de Iniciação Científica PIBIC/CNPq, 2014. (Separata).

SAIFI, Lucas Pereira de Moraes. **O empoderamento dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI)**: um mapeamento no Brasil nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. Relatório Final de Iniciação Científica PIBIC/CNPq, 2013. (Separata).

SALOMÓN, Monica. **A dimensão subnacional da política externa brasileira:** determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.S (Org.). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política.** Rio de Janeiro: FGV, 2011.

SANTOS, Clara Maria Faria. **Capacidade jurídica internacional dos municípios.** 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2010.

SÃO PAULO (Cidade). Câmara Municipal de São Paulo. **Lei Orgânica do Município de São Paulo:** (atualizada até a Emenda 39/15). São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.sp.gov.br/Lei-Organica/Lei-Organica.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

_____. Lei nº 13.165, de 5 de julho de 2001. Cria a Secretaria Municipal de Relações Internacionais - SMRI, e da outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 6 jul. 2001. p. 2. Disponível em: <<http://cmspbdoc.inf.br/iah/fulltext/leis/L13165.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

_____. Lei 14.471 de 10 de julho de 2007. Consolida a legislação municipal sobre cidades-irmãs da cidade de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 11 jul. 2007. p. 1. Disponível em: <<http://www.cmspbdoc.inf.br/iah/fulltext/leis/L14471.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

_____. Lei nº 15.764 de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 28 maio 2013. p. 1-32. Disponível em: <<http://www.cmspbdoc.inf.br/iah/fulltext/leis/L15764.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

_____. Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. **Assuntos internacionais:** acordos de cooperação bilateral. São Paulo, [2015], Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=146131>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO. **Balanço da Gestão 2001-2004.** São Paulo, 2004.

_____. **Balanço da Gestão 2005-2008.** São Paulo, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Comentário contextual à constituição.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Curso de direito constitucional positivo.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign policy Actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

_____. Federalismo, desenho constitucional e as instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

_____. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006b.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 127-169, 2006.

_____.; PRADO, Débora Figueiredo B. Ações e problemas da paradiplomacia no Brasil. In: BLANES SALA, José; GASPAROTO, Ana Lúcia (Org.) **Relações internacionais: polaridade e novos/velhos temas emergentes**. Marília: Educ: Ed. UNESP: Oficina Universitária, 2010.

VIANNA, Luiz Werneck. **A transição: da Constituinte à sucessão presidencial**. Rio de Janeiro: Revan, 1989.