

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

São Paulo como ator global:
da cooperação internacional descentralizada ao desenvolvimento local

BEATRIZ CARDILLO CURY

ORIENTADOR: GUILHERME STOLLE PAIXÃO E CASARÕES

São Paulo – SP

2018

São Paulo como ator global:

da cooperação internacional descentralizada ao desenvolvimento local

Resumo

Este trabalho se insere em uma intersecção entre os campos de estudos de Administração Pública e Relações Internacionais – a saber, paradiplomacia – e cujo escopo é analisar como se dá a atuação internacional da cidade São Paulo, que objetivos têm essa prática e que motivos levam ao seu exercício. Mais especificamente, buscou-se avaliar como a cooperação internacional descentralizada foi um instrumento que a cidade, enquanto ente subnacional, se utilizou, tentando verificar a relação da prática com a tentativa de aumento da legitimidade e da eficácia das políticas públicas implementadas a nível local. Para isso, foi realizada a construção de um modelo teórico-conceitual com os principais termos da literatura atual referentes ao assunto – como globalização e novos atores das Relações Internacionais, atuação internacional dos entes subnacionais e redes de cidades - para embasar a etapa empírica da pesquisa. Esta se deu através de dois estudos de caso da participação de São Paulo em duas iniciativas: no Programa Urb-AI, como cidade coordenadora da Rede 10 - Luta Contra Pobreza Urbana, e a implementação do programa Bairro Legal, em parceria com a Cities Alliance. Para análise mais aprofundada, além do exame de documentos e relatórios finais de atividades de cada projeto, foram realizadas também entrevistas com ex-Secretários Municipais de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo e com gestores responsáveis pelos projetos citados. Como principais resultados, obteve-se, além da confirmação das hipóteses iniciais da pesquisa – isto é, de que de fato a inserção internacional da capital paulista se relaciona com legitimidade e eficácia de suas políticas – constatou-se que o ganho de capacitação, traduzido em um enorme fortalecimento institucional da Prefeitura – e em especial do aparato administrativo da SMRI -, foi um dos principais benefícios gerados com a participação da cidade nesses projetos de cooperação. Por fim, pode-se considerar que a contribuição mais importante desta pesquisa para o estudo do tema foi a retomada da discussão da cooperação, a partir do ponto de vista do ente municipal, buscando ampliar as reflexões a respeito do papel deste no mundo globalizado de hoje.

Palavras-chaves

Relações internacionais; administração pública; paradiplomacia; cooperação internacional descentralizada; *capacity building*

1. Introdução

(1) Apresentação do tema e identificação de sua relevância

A atuação internacional de entes subnacionais denominada de paradiplomacia – e em especial o caráter da cooperação descentralizada desta - é, hoje, prática que se insere em uma tendência maior de busca pela expansão, para além das fronteiras físicas previamente delimitadas, da influência e da visibilidade de governos locais em geral. Considerando-se o contexto dinâmico e cada vez mais integrado e globalizado que se projeta atualmente, é quase que inevitável a busca, por parte dos líderes e autoridades políticas locais, pela inserção nessas nas novas relações internacionais que vêm se estruturando.

É como parte do cenário descrito que este trabalho adquire sua relevância teórica, na medida em que busca elucidar os instrumentos de inserção internacional, bem como as consequências - na municipalidade de São Paulo em especial - que se manifestam hoje dado todo o contexto de globalização e internacionalização das cidades. Sua importância é reafirmada, ademais, após os recentes acontecimentos políticos, econômicos e sociais cujos resultados culminaram na criação de todo um ambiente internacional borbulhante e dinâmico que afeta, direta ou indiretamente, uma cidade do porte e da significância internacional como a nossa, bem como suas relações com outros entes subnacionais internacionalizados.

Diante desse cenário surge uma maior necessidade de se buscarem soluções fora do espaço tradicional de fronteiras nacionais, tanto para desafios trazidos com a globalização - que aumentam a gama de exigências a serem atendidas pelo Estado (fenômeno do *spill over*) - como para outros, inerentes ao processo histórico de desenvolvimento brasileiro – como sustentabilidade, mobilidade e desigualdade, por exemplo. Dessa forma, decisões políticas locais também passam a ser permeadas e influenciadas por redes transnacionais intergovernamentais – dado, inclusive, a necessidade de descentralização das funções em favor das instituições políticas regionais – e, assim, acrescenta-se ao papel do Estado regional a função de adaptação das políticas domésticas à realidade mundial, diminuindo sua capacidade de oferecer bens e serviços sem apelar para a cooperação internacional.

(2) Identificação dos objetivos geral e específicos do trabalho e da contribuição pretendida

Objetivo geral:

Analisar a utilização da cooperação internacional descentralizada, a partir do conceito de *capacity building*, como instrumento de legitimação e eficácia na implementação de políticas

públicas locais e, a partir disso, avaliar como a paradiplomacia vem servindo de instrumento para ajudar São Paulo a superar seus desafios crescentes de desenvolvimento local.

Objetivos específicos:

- Avaliar a trajetória institucional e estrutura decisória da gestão pública da Prefeitura Municipal de São Paulo nos temas que envolvem cooperação internacional descentralizada por meio de estudo do movimento de criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais;
- Analisar, a partir do conceito de cidades globais, a trajetória de participação de São Paulo nas redes Urb-AL e Cities Alliance;
- Avaliar o papel das redes de cooperação descentralizada internacional tanto na legitimação política de políticas públicas escolhidas, como no aumento de sua eficácia, em especial a Rede 10: Luta contra a Pobreza Urbana (principal projeto em que São Paulo se envolveu no Urb-AL) e o projeto Bairro Legal, juntamente com o projeto de construção de capacitação técnica do planejamento e gestão de programas e da articulação institucional entre os agentes envolvidos (principal atuação do Cities Alliance no município).

Contribuição pretendida

A partir do aprofundamento proporcionado pela pesquisa proposta, pretende-se ampliar as reflexões a respeito do papel que as redes de cooperação internacional descentralizada desempenham no desenvolvimento local, tomando como foco da análise o município de São Paulo e sua inserção no Programa Urb-AL e Cities Alliance.

Dessa maneira, pretende-se demonstrar como as ferramentas à disposição dos municípios para resolução de seus problemas urbanos potencializados com a globalização podem estar além dos limites geograficamente definidos por lei, sendo a inserção internacional uma possibilidade real e concreta de se conquistar uma série de vantagens para a localidade praticante da paradiplomacia.

(3) Estrutura do texto

O texto está estruturado em seis partes, afora esta introdução. A primeira é a parte de “teorias”, que contém o modelo teórico-conceitual sobre o qual se baseou a análise empírica – isto é, a análise da trajetória institucional e estrutura decisória da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo (cujos resultados já foram registrados no

Relatório Parcial) e os dois projetos de cooperação (cujos resultados estão contidos neste Relatório Final). Nesta primeira seção, portanto, estão identificados os primeiros estudos sobre o tema, um breve histórico da evolução do campo, os principais conceitos e teorias que versam sobre o assunto – em que se definiu teoricamente os conceitos de globalização e novos atores das Relações Internacionais, a atuação internacional dos entes subnacionais, redes de cidades e *capacity building* – e se descreveu os dois casos práticos sobre o tema, a saber a Rede 10 Luta Contra Pobreza Urbana, do Programa Urb-AI, e o projeto Bairro Legal, do Cities Alliance.

Em seguida, a parte de “métodos” apresenta as abordagens geral e específica da metodologia utilizada para conduzir as atividades da pesquisa, bem como a forma de obtenção dos dados e uma lista de pessoas entrevistadas, que inclui desde ex-Secretários Municipais de Relações Internacionais até gestores e técnicos responsáveis pela implementação dos projetos de cooperação citados. A terceira seção, de “resultados”, é a mais importante do trabalho, onde as descobertas são descritas e relacionadas à teoria anteriormente delineada. Esta parte está dividida em quatro subtópicos, sendo estes “A paradiplomacia como instrumento de legitimação de políticas públicas de âmbito local”, “A paradiplomacia como ferramenta de aumento da eficácia de políticas públicas de âmbito local”, “*Capacity Building*: o fortalecimento institucional da estrutura administrativa local como resultado dos projetos de cooperação” e “O elemento surpresa: a necessidade de inclusão de todos os atores estratégicos”.

Por fim, há uma conclusão, as referências bibliográficas e a seção de anexos, que contém o roteiro das entrevistas realizadas.

2. Teoria

(1) Identificação dos primeiros estudos sobre o tema

Os primeiros estudos sobre paradiplomacia surgem na década de 1960, com a publicação da monografia *Studies in Diplomatic History and Historiography*, cujo capítulo dedicado ao conceito incita o início das discussões sobre o assunto. Como indica Vital (2016),

Os primeiros e mais destacados teóricos do tema (tais como MICHELMAN; SOLDATOS, 1990; DUCHACEK 1988 e 1990; AGUIRRE, 1999; HOCKING, 1999; ALDECOA e KEATING, 1999; CORNAGO, 2010, PAQUIN, 2001; LECOURS, 2008, entre outros) desenvolveram suas pesquisas iniciais sobre a atuação de regiões separatistas, mais notadamente no País Basco, Catalunha, Província de Québec, Flandres, entre outros. (VITAL, 2016, p.37)

Destes, Duchacek e Soldatos parecem ser os principais acadêmicos inicialmente ao abordarem a paradiplomacia. O primeiro iniciou suas pesquisas utilizando o conceito de “microdiplomacia” que, mais tarde, acabou sendo substituído pelo termo “paradiplomacia”, conceito cunhado e popularizado pelo segundo autor (RIBEIRO, 2009).

É importante ressaltar, entretanto, que outras expressões foram criadas para descrever o fenômeno recém-surgido e que o consenso não é tão amplo no debate acadêmico. Segundo Hocking (2004) por exemplo, como citado por Ribeiro (2009), a adoção do vocábulo reforça o caráter conflituoso a que muitas vezes a atuação internacional dos entes subnacionais é associada. Segundo ele, “a diplomacia não poderia ser considerada um processo segmentado entre os atores no seio de um Estado” (RIBEIRO, 2009, p. 34).

(2) Breve histórico da evolução do campo

Assim, considerando-se a discordância apontada dos autores entre si, o campo evoluiu principalmente no sentido de aumentar em número o leque de termos utilizados para denominar o fenômeno. Nesse sentido, como aponta Fróio (2015), surgiram expressões como “diplomacia constituinte” e “diplomacia plurinacional” – (ALDECOA, 1999) -, “diplomacia multicamadas” (HOCKING, 2004) e, finalmente, os termos adotados pelo Ministério das

Relações Exteriores: “diplomacia federativa” e, posteriormente, “política externa federativa” (MIKLOS, 2010).

Acrescenta-se também à multiplicidade de termos que surgiram para denominar a prática internacional de entes subnacionais, a realização de diversos eventos, seminários e encontros ao redor do mundo que buscavam reunir representantes locais interessados no aprofundamento das relações internacionais com outras localidades. Com isso, as redes de cidades foram sendo criadas e consolidadas, passando a representar simbolicamente e na prática o aumento exponencial da atividade paradiplomática em andamento. Dentre tais acontecimentos destaca-se a Segunda Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II, em 1996, que se deu em Istambul, Turquia. A importância do encontro, para além de seu pioneirismo na incitação da discussão, se deu no fato de que foi nele que se deu o reconhecimento, no âmbito das Nações Unidas, “da condição especial dos centros urbanos enquanto indutores de desenvolvimento local, chamando a atenção para a necessidade de envolvimento cada vez maior das autoridades locais para lidar com questões de caráter global” (ROSA, 2014, p.57).

(3) Os principais conceitos e teorias atuais

Os principais conceitos que fundamentam o estudo da paradiplomacia a que esse trabalho se propõe podem ser classificados em quatro grandes áreas de pesquisa que estão intrinsecamente correlacionadas: globalização e novos atores das Relações Internacionais, atuação dos entes subnacionais, redes de cidades e *capacity building*.

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que, de acordo com as teorias atuais, as mudanças trazidas com o advento da globalização e com a expansão global da democracia liberal foram cruciais para compreender a paradiplomacia e as novas relações de poder. Verificou-se que as formas inéditas de relacionamento dos cidadãos com seus respectivos governos, além destes para com seus entes subnacionais - suposição feita na proposta inicial do projeto de pesquisa - revelou o surgimento de novos atores das Relações Internacionais que vieram a quebrar a exclusividade da atuação dos governos centrais. Dada a complexidade dos problemas que começam a ser identificados na nova era da globalização, novos agentes são convocados a participar da criação de soluções globais. As cidades, em especial, por meio de redes de cooperação transnacional, passam a ser a expressão de um novo ator político, emancipando-se do monopólio do Estado-Nação na implementação da ação pública

transfronteiriça (MILANI; RIBEIRO, 2011). Nesse sentido, passa-se a adotar uma concepção de organização geográfica menos rígida e estável, relativizando a ideia de “soberania nacional” e adotando-se a abordagem amplamente utilizada por Milani e Ribeiro (2011) do *cities’ soft-border* (indicando algo como fronteiras porosas e fluidas entre as cidades).

Assim, cria-se a noção de que existiria uma “sociedade civil global” que transcende fronteiras nacionais tradicionais, evidenciando o surgimento de novos agentes que atuam nesse novo espaço: os chamados “Estados glocais” – resultado de uma reterritorialização do Estado, o qual passa a atuar como um lócus e um operador da globalização - e “cidades globais” (MENDES; FIGUEIRA, 2017) – termo popularizado por Saskia Sassen para denominar os grandes polos de poder que concentram o setor de serviços e as grandes firmas multinacionais, tornando-se referências na economia global.

Entretanto, essa maior flexibilidade para se adaptar e receber esses novos mercados localmente, integrar-se no plano internacional e estar a par das mudanças correntes – alguns dos fatores que caracterizam tipicamente cidades globais - coloca-se como algo ainda pouco estruturado e institucionalizado, uma estratégia ainda incipiente para se aproveitar dos possíveis benefícios advindos do movimento da globalização (VIGEVANI, 2006). Para que tal estratégia se consolide como política de Estado, de acordo com Marcovitch e Dallari (2014), seria necessária a adoção, por parte das autoridades responsáveis, de um reposicionamento estratégico dos governos, para de fato integrar essa nova governança global, mais atual e em consonância com as tendências de hoje.

É inserido neste contexto do surgimento do Estado glocal - com seus graus de poder re-mensurados devido às novas instituições que surgem para apoiar a projeção internacional desses entes - que nasce a paradiplomacia. A ideia original do termo, conforme afirmam Milani e Ribeiro (2011), não é ameaçar a atividade internacional dos entes centrais, mas sim ser um instrumento que proporcione a resolução de problemas locais que, de outra forma, poderiam acabar sendo deixados sem solução pelas autoridades centrais, devido à clara falta de capilaridade da atuação das últimas. Originalmente introduzido e tendo sua base teórica estabelecida por Soldatos (1990), o termo tem como principal definição:

fenômeno que se refere à atividade internacional direta por parte dos atores subnacionais (sejam estas unidades federadas, regiões, cidades ou comunidades) que,

a um mesmo tempo, apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou até mesmo desafiam a diplomacia estatal. (SOLDATOS, 1990, p.46)

Nesse sentido, a abordagem de paradiplomacia adotada no desenvolvimento desta pesquisa - e a mais amplamente utilizada pelos teóricos estudiosos do assunto - refere-se a ela como meio ou canal para a concretização de objetivos de desenvolvimento local postos por governantes das unidades subnacionais. É importante salientar, porém, que a maneira como esses entes escolhem executar suas políticas paradiplomáticas não é única, podendo vir a afetar os resultados obtidos; como afirma Sugisawa (2008), ações complementares às do governo central são as ideais, uma vez que se apresentam como uma “soma de esforços”; ações paralelas dificilmente são mantidas por muito tempo dado que podem vir a conflitar com o governo central; e, por fim, as ações deliberadamente conflitantes são mais características dos Estados-nação que sabidamente possuem rixas internas, seja por motivos geográficos ou étnicos.

As principais teorias atuais, embora utilizem recorrentemente a expressão paradiplomacia como termo consolidado na academia, reconhecem que existem vertentes de contestação ao conceito e ao que ele representa: “política externa federativa” é um exemplo de termo alternativo que sublinha o aspecto federativo da questão e indica que o exercício dessa forma de relação internacional é mera escolha do ente federado. Outro termo, ainda, que reaparece no debate sobre inserção internacional de unidades não-centrais é “protodiplomacia”, quando a atuação internacional destes é praticada de forma a objetivar fins independentistas (FRÓIO, 2015).

Não obstante o termo específico escolhido para denominar essa forma de atuação peculiar, pode-se verificar que a percepção de que os motivos pelos quais unidades subnacionais buscam envolver-se com a paradiplomacia são instrumentais, podendo ser entendido como um certo consenso construído entre os acadêmicos e teóricos: Keating (1998) é um exemplo de estudioso que, segundo Vigevani (2006), enxerga essa busca pela inserção internacional como movida por razões sobretudo pragmáticas e, por consequência, movidas a interesses especificamente políticos dos grupos dirigentes. Essa característica da paradiplomacia resulta nas chamadas estratégias *stop and go*: por serem pouco institucionalizadas, são vistas como políticas de governos específicos e, portanto, sujeitas a mudanças de gestão e limitadas àqueles governantes - os quais Vigevani (2006) denomina

“políticos empreendedores” - que possuem o interesse, a vontade e a articulação política necessária para levar esses planos de governo a frente, tornando-as por vezes fragmentadas e descontínuas.

Outro aspecto cuja análise é imprescindível para se entender as formas e, principalmente, os limites da paradiplomacia é o sistema político sobre o qual esta se apoia, notadamente, o federalismo, “uma forma de organização política baseada na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes”, definição esta utilizada por Almeida (2001), como cita Vital (2016). Entender a forma de federalismo constitucionalmente adotada pela nação que possui ações paradiplomáticas fortes e bem estabelecidas é fundamental para se compreender as bases em que se apoia essa atuação e qual o nível de conflito – se é que há algum - que ela gera com os outros entes federados. Dependendo da intensidade e do tipo da atuação internacional e da qualidade da relação dos entes federados entre si podem-se gerar situações de maior conflito inter-regional, distorcendo o chamado equilíbrio federativo, ou, como em casos em que existe uma divisão bem delimitada e eficiente de competências previstas legalmente, contribuindo para a materialização de um “federalismo cooperativo e participativo” (RODRIGUES, 2001). É importante, entretanto, reconhecer que, principalmente nos casos iniciais dos estudos de paradiplomacia – a Catalunha e o País Basco, na Espanha –, a prática nem sempre se ancora no sistema federativo: no caso dado, por exemplo, trata-se de um Estado unitário com comunidades autônomas.

A terceira grande área relevante para o tema de estudo em questão são as redes de cidades. Dada a projeção internacional das cidades por meio da prática paradiplomática apontada, o envolvimento em redes de cooperação internacional se coloca como uma das possíveis e mais utilizadas formas destas estabelecerem-se no cenário global de maneira mais consolidada. Ofertando maiores oportunidades para o desenvolvimento de novas estruturas institucionais e parcerias de longo prazo - em especial em programas de infraestrutura e atividades econômicas e culturais – (MILANI; RIBEIRO, 2011), as redes se apresentam como possibilidades de legitimação e eficácia na implementação de políticas públicas locais por parte das grandes cidades globais, hipóteses desenvolvidas no início do projeto de pesquisa.

Para além da abordagem mais funcional e utilitária das redes, é possível também considerar, como o faz Trevas (2004, p.4), citado por Sugisawa (2008), que “o trabalho em

redes é principalmente um trabalho de cooperação com um significado importante dentro de um cenário tão individualista quanto o que foi construído desde a consolidação capitalista”. Segundo o autor, as redes permitem uma repactuação mundial dos governos locais levando a uma globalização diferente da visão que os críticos do movimento costumam possuir: tornando-a um movimento mais solidário, justo e socialmente responsável.

Para finalizar o estudo sobre as teorias atuais que abordam a construção de redes de cidades, é interessante a classificação de Sugisawa (2008) em: redes mundiais – caracterizadas por possuírem membros de todos os continentes -, redes regionais – formadas a partir da consolidação de processos de integração regionais – e redes inter-regionais - envolvendo cidades localizadas em países de diferentes continentes. As do último tipo, segundo a autora, por contarem com uma quantidade mais reduzida de membros, facilita a proximidades destes e a implementação de atividades mais específicas; nesse sentido, é interessante mencionar que a Urb-AL, objeto de um dos estudos de caso escolhidos para ser analisado por esta pesquisa, é um exemplo de rede inter-regional.

Por fim, o último pilar da fundamentação teórica selecionado para basear a análise empírica dos projetos escolhidos e o funcionamento da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Relações Internacionais é o conceito de *capacity building* e sua relação com a cooperação internacional descentralizada (CID). O estudo escolhido para avaliar tal relação foi um artigo da plataforma *Observatorio de Cooperación Descentralizada*, criada a partir do Programa Urb-Al com o objetivo de analisar e investigar publicações acadêmicas que versam sobre boas práticas na área de CID. O texto, denominado *Decentralized cooperation and institutional strengthening of local governments in the North and the South*, basicamente descreve como a cooperação entre localidades do Norte e Sul globais trouxeram consequências, em termos de ganhos institucionais, para ambos – porém de uma perspectiva não tradicional, isto é, que não considera a relação hierárquica que comumente se estabelece entre “comunidade doadora” e “entidade recebedora”, mas sim neste novo formato de redes em que o foco está na promoção ao desenvolvimento conjunto, em que as relações são instituídas de maneira mais horizontal e democrática. Assim, discute-se justamente a relação causal proposta no projeto de pesquisa, isto é, o quanto, e de que maneira, a forma de paradiplomacia escolhida para ser estudada – a cooperação internacional descentralizada – contribui para o fortalecimento institucional e a capacitação administrativa dos governos e autoridades locais.

Em primeiro lugar, é preciso diferenciar as duas formas que o *capacity building* pode assumir na prática, isto é, que tipo de impactos positivos um ganho de capacitação pode de fato gerar, podendo dividi-los em duas categorias: a dimensão político-institucional – quando a capacitação se dá em termos de fortalecimento da autonomia e democracia locais – e a dimensão técnico-administrativa – que ocorre quando se aprimora o impacto das autoridades locais, as quais passam a incorporar novos modelos de política pública aperfeiçoando a administração pública local e os recursos humanos (FERREIRO; SAILER).

Essas duas maneiras de se construir capacitação por meio da cooperação internacional descentralizada, ademais, podem ser ativadas por diferentes mecanismos, isto é, de maneira direta – através da importação das melhores práticas institucionais, por meio de programas de assistência técnica, para a melhoria da gestão de políticas públicas específicas - ou indireta – quando os projetos de cooperação estabelecidos não necessariamente abordam a temática da melhoria institucional, mas, contribuindo para a formação de toda uma estrutura administrativa para lidar com a gestão do projeto, acaba levando a um fortalecimento do papel institucional dos governos subnacionais face outros níveis de governo, além do aumento de sua projeção externa.

Assim, como parte dos efeitos indiretos que se pode obter a partir do estabelecimento de projetos de cooperação internacional descentralizada - para além do *capacity building*, que é o foco central do artigo citado - também se sugere que, com a crescente participação das entidades locais na esfera internacional, uma expansão progressiva do papel das municipalidades dentro do arcabouço de agendas e autoridades políticas globais vai tomando forma, expansão essa que garante um aumento significativo do alcance do poder local – tese que vai ao encontro da ideia dos novos limites geográficos fluidos, o *cities' soft-border*, de Milani e Ribeiro (2011).

Dessa forma, as municipalidades conseguem atrair a atenção da comunidade internacional - tornando-se *players* fundamentais no cenário globalizado de hoje – e assim conseguem reafirmar a relevância da implementação de suas agendas próprias; conseguem, ademais, acesso a recursos, tanto financeiros como de *know-how*, essenciais para a implementação de suas políticas públicas e também para que elas possam administrar a promoção de seu próprio desenvolvimento socioeconômico, aprimorando tanto os outputs de suas próprias instituições quanto sua capacidade de responder aos desafios que a globalização gera (FERREIRO; SAILER).

Outra conquista que as localidades praticantes da CID puderam obter com seus projetos foi o sucesso em enfatizar, frente aos demais atores internacionais, aspectos concretos da identidade local de suas cidades, com o objetivo de desenvolver um modelo que projetasse internacionalmente uma imagem específica sua no exterior. Assim, pôde-se explorar o valor simbólico dessas localidades, permitindo o desenvolvimento de uma política holística para a globalização desta – o que se relaciona à ideia de *city marketing*, cuja prática, como se verá adiante, tornou-se o foco também em São Paulo, tornando-se prioridade de determinadas gestões.

Por fim, para contextualizar a discussão à conjuntura brasileira, é relevante mencionar a particularidade identificada pelo estudo no Sul global, do qual o Brasil faz parte. Nesse sentido, ainda segundo os autores, o que torna o processo de *capacity building* nesta região do planeta mais específica é a quantidade de processos e mudanças estruturais pelos quais passamos simultaneamente: modernização econômica, democratização, garantia de direitos e luta contra a fome foram todas questões que permearam, em especial, o contexto latino-americano - inclusive o brasileiro a partir do início da década de 90. Tudo isso acabou por culminar em uma associação entre descentralização e democratização, parte de nossa cultura federalista ainda hoje, e a difusão do paradigma de que as autoridades locais seriam as verdadeiras catalisadoras da participação política e da promoção dos direitos dos cidadãos, uma vez que é no plano local aquele que a política mais se aproxima das bases do apoio comunitário (FERREIRO; SAILER). Por isso, existira aqui, um ambiente propício para o recebimento de atividades internacionais originárias de entes abaixo do governo central.

Assim, se entendermos que a relevância das estratégias de globalização é cada vez mais importante para o desenvolvimento de um modelo de governança local bem-sucedido, devemos reconhecer o importante impacto que a cooperação descentralizada tem tido na capacitação dos governos e autoridades locais. (FERREIRO; SAILER, tradução nossa)

(4) Casos práticos ou estudos empíricos sobre o tema

Como o próprio título do projeto indica, escolheu-se a cidade de São Paulo como alvo do estudo empírico, dada a óbvia relevância socioeconômica do município, a cada vez

mais consolidada projeção internacional por ele alcançada – resultado, como será visto, das ações e práticas paradiplomáticas adotadas – e a proximidade geográfica que facilita a realização de entrevistas presenciais. Para contextualizar o caso paulistano especificamente - cujos resultados de pesquisa estão contidos no Relatório Parcial - e os dois projetos de cooperação escolhidos é preciso esclarecer o caso brasileiro como um todo.

Historicamente, o Brasil iniciou o fortalecimento de sua paradiplomacia com o advento do processo de redemocratização, tendo na promulgação da Constituição de 1988 a cristalização legal de uma descentralização política e federativa de poder que aumentava efetivamente as atribuições das unidades subnacionais, com especial ênfase aos municípios, elevando-os ao status de entes federativos (MILANI; RIBEIRO, 2011). Esse mesmo período coincidiu com o fim da Guerra Fria, a expansão do processo de globalização – e, por consequência, a intensificação do processo de *spill over* com relação à quantidade e complexidade dos problemas que surgem, inclusive a conotação local que passam a adquirir, e que dificultam a capacidade do Estado central em administrá-los -, o predomínio da orientação neoliberal, a abertura de mercados e a busca institucional do governo à época por maior internacionalização. Somado a esses fatores, acrescenta-se também o “aumento da percepção de que as questões locais se entrelaçam com o mundo externo, percepção esta que atinge parte da população, viabilizando o suporte político e social para as ações governamentais” (VIGEVANI, 2006, p.129).

A trajetória do arranjo institucional brasileiro a nível federal foi marcada pela constante adaptação para receber a nova estrutura de viés internacional que se popularizava. A criação da Assessoria das Relações Federativas em 1997 durante o governo FHC, como demonstra Saraiva (2001) citado por Todesco (2015), sinaliza a busca por tal institucionalização da paradiplomacia no aparelho estatal, ainda que com um teor mais centralizador e fiscalizador das atividades que estavam sendo desenvolvidas do que de fato como forma de suporte político-administrativo. Em 2003, a ARF passa por uma revitalização e torna-se a Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa), que passa a englobar pautas do Congresso, aumentando assim em visibilidade e atribuições. Outra inovação institucional relevante foi a criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), ligada à Presidência da República e subordinada à Assessoria para Cooperação Internacional Federativa (Acif). Por fim, o surgimento de novos Escritórios de Representação do Itamaraty, como o de São Paulo, facilitou o diálogo entre os entes federados no que tange a internacionalização.

Quanto ao tipo de paradiplomacia aqui desenvolvido – remetendo às maneiras possíveis de se relacionar internacionalmente – pode-se afirmar com segurança que os atos paradiplomáticos não chegam a alcançar a chamada *high politics*, limitando-se a tratar de assuntos que não afetam a estratégia internacional do país – as *low politics* (VIGEVANI, 2006).¹ É nesse sentido que pode-se entender as ações executadas pelas unidades subnacionais brasileiras como complementares à do Estado central, sem possibilidades de gerarem qualquer tipo de crise no sistema federativo. Dada a menor incidência e alcance dessa atuação internacional e o fato de ser uma escolha do governante - e não uma atribuição legal -, também no Brasil verifica-se o movimento do *stop and go*, já citado anteriormente; daí a predominância de tratados e acordos de cooperação principalmente nos campos cultural, científico, tecnológico, turístico, de cooperação técnica, empréstimos e investimentos – isto é, questões que habitam terrenos onde prevalecem ambiguidades legais e que possuem cunho notadamente local (VIGEVANI, 2006).

É importante ressaltar, entretanto, que a atividade paradiplomática não é homogênea ao longo de toda a extensão de um território de proporções continentais como o Brasil. Medeiros (2010), como acentuam Mendes e Figueira (2017), utilizou como métrica do grau de intensidade da mobilização internacional dos entes as variáveis localização geográfica, poder econômico e natureza do aparato administrativo-institucional do governo em que está inserida. Assim, afora a dimensão territorial brasileira, a profunda desigualdade econômica inter-regional é outro fator que provoca diferenças relevantes, visto que a disparidade de capacidade institucional para lidar com a questão e a ausência de mecanismos equilibradores de tais desequilíbrios inibem o aumento da autonomia das unidades subnacionais, dado o receio do governo central de se aprofundarem as desigualdades internas do país.

Outro fator que Vigevani (2006) aponta como aspecto que fragiliza a atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros quando comparada com outros países federativos, para além da limitação temática, é a ausência de canais institucionais de pressão e encaminhamento de demandas destas para o governo central. Tal fragilidade administrativa é intensificada pela ausência de marcos jurídicos que regulem o assunto no país, tornando o status dos entes praticantes da atuação internacional sujeitos do direito internacional público apenas *de facto*, não *de jure* (VIGEVANI, 2006). Além dessa relativa indefinição legal em

¹ *High politics*, no sentido aqui empregado, se refere às questões de cunho mais estratégico, configurando-se como assuntos imperativos à sobrevivência do Estado. Já as *low politics* inclui aspectos menos indispensáveis à nação, nesse sentido, se caracterizando como questões mais relacionadas a assuntos internos da realidade doméstica do país.

que atua o campo da paradiplomacia, o que por vezes gera insegurança jurídica e constrangimentos institucionais, outro desafio prático citado pelo mesmo autor que o Brasil, como federação, enfrenta é a tradição centralizadora predominante na trajetória histórica brasileira. Dessa maneira, apesar da relativa tolerância com que o governo central lida com o ativismo internacional de seus demais entes federados, dificulta-se a possibilidade de maior complementaridade das ações e interesses destes, dada tal tendência de centralização.

A manutenção, nos últimos anos, do status teoricamente ilegal da atividade internacional dos entes estatais não centrais pode ser colocada, assim, como mais uma barreira do ponto de vista das autoridades subnacionais, reforçando o estigma a ela atribuído, e portanto diminuído o estímulo para seu desenvolvimento e expansão. Desse modo, como mostra Vigevani (2006), alguns autores, como Prazeres (2004), enxergam como solução ou uma reforma constitucional – visto a importância atribuída a divisão federativa de competências na carta vigente atualmente – ou a legitimação de atuações informais por meio de marcos jurídicos, ou seja, infra constitucionalmente. Não obstante, o caráter atual da paradiplomacia no Brasil funciona sem grandes conflitos - ainda que com desafios relevantes - preservando-se o princípio constitucional das diferentes competências, o que coloca a atuação paradiplomática muito mais como uma delegação de responsabilidades optativa e temporária, como uma política *ad hoc* (VIGEVANI, 2006).

(4.1) Estudos de caso: Programa Urb-AL e Projeto Bairro Legal

Dado tal panorama da paradiplomacia no país, é necessário agora descrever brevemente os dois projetos de cooperação escolhidos como estudo de caso e que podem ser bastante representativos da maneira de atuação internacional da cidade de São Paulo como um todo.

De acordo com o Documento Final produzido pela SMRI, o Programa Urb-AL, criado pela Comissão Europeia em 1996 e que teve duração total até 2013 - período durante o qual passou por 3 fases -, tinha como estrutura básica a participação de governos locais da América Latina e Europa representados por suas autoridades em redes, podendo vir a incluir outros atores como associações da sociedade civil, terceiro setor ou universidades. Seu funcionamento era baseado na reunião de cidades em torno de temas de interesse comum, objetivando a construção de laços diretos entre elas. Cada rede contava com uma cidade coordenadora responsável por garantir a difusão de informações entre os participantes da rede,

organizar reuniões periódicas de trabalho e manter contatos permanentes. No interior de cada rede, durante os Encontros, Conferências e Convocações, construíam-se propostas de projetos - dos tipos A e B - a serem enviadas à Comissão Europeia para aprovação. A subvenção para realização dos projetos se dava por meio de co-financiamento pelos próprios membros envolvidos, além de uma contribuição por parte da União Europeia.

A rede selecionada para ser analisada, a Rede 10 de tema “Luta Contra Pobreza Urbana” coordenada pela cidade de São Paulo, teve duração de 2002 a 2005, tendo produzido 17 projetos de tipo A e 1 de tipo B neste mesmo período. A essência da proposta apresentada pela cidade para ganhar a coordenadoria da rede consistia na formulação de novas práticas de elaboração e implementação de políticas públicas voltadas ao combate da pobreza, por meio de um sistema descentralizado de gestão, com ênfase no intercâmbio entre as cidades participantes, que teriam acesso a novas abordagens de identificação quantitativa e qualitativa da pobreza urbana, tendo como resultado esperado, num período de 3 anos, a melhoria na qualidade das políticas públicas locais voltadas ao combate da pobreza na América Latina e Europa (SÃO PAULO, 2005).

Ainda de acordo com São Paulo (2005), a gestão da Rede na Prefeitura se deu através da criação de um Grupo Coordenador composto pelo Secretário de Relações Internacionais, juntamente aos Secretários de Assistência Social, de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, e de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Este grupo tinha o objetivo de promover o reforço da estrutura interna da Rede e deliberar sobre o andamento das atividades e trabalhos, bem como avaliar os resultados obtidos.

Por fim, o documento analisou que

O resultado do Programa URB-AL e das atividades da Rede 10, com vários projetos apresentados, com o desenvolvimento dos projetos aprovados, resultou em uma das principais experiências de cooperação internacional entre atores não-centrais, da qual São Paulo participa. No caso específico da Prefeitura de São Paulo, o contato com outros membros, a possibilidade de articular e organizar a participação de outras cidades, marcou a presença crescente da cidade, através da sua Secretaria de Relações Internacionais, no cenário internacional. (SÃO PAULO, 2005, p.50)

O projeto Bairro Legal, por sua vez, se configurou como parceria entre a Prefeitura de São Paulo e o Cities Alliance - ou Aliança de Cidades, em português, uma coalizão global de cidades cujo objetivo é melhorar as condições de vida da população urbana, criada em 1999 por uma iniciativa do Banco Mundial com o Habitat-ONU, junto a outros governos e associações internacionais de autoridades locais - com duração de 2001 a 2004. De acordo com o relatório “Habitação de interesse social em São Paulo: desafios e novos instrumentos de gestão”, o programa estabelecia como estratégia a integração da política habitacional com as de desenvolvimento urbano e social, por meio da garantia aos moradores de assentamentos irregulares a segurança na posse e acesso a serviços urbanos, através da urbanização desses assentamentos precários e regularização fundiária. A maior contribuição do programa foi a formulação de Planos de Ação Habitacionais e Urbanos por três diferentes consultorias para cada um dos três distritos com maiores índices de exclusão social do município: Brasilândia (Zona Norte) - cujo Plano foi formulado pela assessoria GTA -, Cidade Tiradentes (Zona Leste) - responsabilidade da Usina - e Jardim Ângela (Zona Sul) - pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LABHAB - FAU/USP. Esses Planos - consolidados em um conjunto de documentos, desde pré-diagnósticos até documentos de prioridades e diretrizes - tinham como objetivo “fornecer um amplo diagnóstico da situação social, econômica, jurídica, urbanística e ambiental do distrito, além de diretrizes detalhadas de ações estratégicas a serem implementadas em curto, médio e longo prazos com o objetivo de promover o desenvolvimento global do território em questão” (SÃO PAULO, 2008, p.40).

Uma das principais características desse programa de qualificação habitacional e urbana era a previsão de multidisciplinaridade, interinstitucionalidade e transetorialidade da discussões propostas e das ações previstas, buscando romper com o ciclo de fragmentação e falta de integração de antigos projetos municipais na área, além da garantia da ampla participação social das comunidades locais durante o processo (SÃO PAULO, 2008).

Outros produtos gerados ainda no âmbito do programa - afora os Planos anteriormente citados - foram um trabalho de georreferenciamento das mortes violentas ocorridas em 2001 nos distritos em questão e um projeto de protagonismo juvenil desenvolvido e implementado pela ONG Oficina de Ideias em Cidade Tiradentes, consolidando uma metodologia para a prevenção da violência, por meio dessas ações de intervenção do desenvolvimento urbano e habitacional. Ainda de acordo com São Paulo (2008), também gerou uma metodologia consolidada para desenvolvimento dos Planos de

Ação Habitacionais e Urbanos em outros distritos paulistanos - contendo um conjunto de diretrizes fundamentais e princípios estruturadores, além de recomendações sobre a forma de gestão dos Planos - e ganhos de capacitação técnica por conta da criação de uma Unidade de Gestão da Informação na SEHAB. Tal Unidade foi resultado de uma necessidade de sistematização e disseminação da informação gerada a partir do desenvolvimento do programa e se consolidou em uma base de dados georreferenciada da cidade contendo informações sobre favelas e loteamentos irregulares, localização de equipamentos públicos nos assentamentos, assim como informações relacionadas ao uso e à ocupação do solo.

3. Métodos

(1) Definição da abordagem geral

A abordagem geral da metodologia consistiu em análise qualitativa baseada na observação documental de relatórios contendo os resultados do Programa Urb-AI e Cities Alliance, além de outras obras dos autores citados no referencial teórico da proposta inicial do projeto, aprofundando-se no material teórico disponível; ademais, foram realizadas entrevistas com gestores e técnicos ligados a cada administração, além de autoridades políticas, e aos organismos internacionais vinculados, para compreender as relações causais propostas. Tais documentos e entrevistas foram utilizadas como maneira de entender de que forma a paradiplomacia foi utilizada como instrumento da promoção do modelo de cidade global, aplicado a dois projetos de cooperação descentralizada, o URB-AL e o Cities Alliance.

Além disso, como forma de construção de um modelo teórico-conceitual de análise dos distintos modelos de cidade global propostos pelas diferentes gestões, foram observadas as diferenças entre cada administração municipal a partir de documentação primária e literatura secundária a respeito do tema (cujos resultados já foram registrados no Relatório Parcial).

Dessa maneira, foi aqui considerado a paradiplomacia, que se manifesta especificamente na participação em redes de cidades, como a causa que obtém como efeito a realização de políticas públicas locais mais legítimas e eficazes; legitimidade e eficácia, portanto, foram os indicadores da variável dependente.

Assim, dois aspectos principais acabaram por ser observados, no contexto da participação de SP nas redes de cidades:

1. Se a Prefeitura Municipal de São Paulo utiliza a paradiplomacia como um argumento legitimador de determinadas políticas públicas;

a. A maneira de encontrar evidências empíricas de construção de legitimidade se dá por meio de discursos e documentos oficiais (por meio de entrevistas com gestores municipais e com políticos ligados a determinados mandatos).

b. Avaliação de determinados casos de política pública vinculadas às redes (Rede 10 do Urb-AL e projeto Bairro Legal do Cities Alliance) para verificar se, em seu ciclo, há a construção de uma narrativa que empregue a paradiplomacia como instrumento de legitimação.

(2) Definição da abordagem específica

Assim, a abordagem específica pode ser considerada como sendo uma análise histórica, teoricamente orientada, do desenvolvimento da atuação internacional de entes subnacionais e de capacidades institucionais específicas de governança municipal, com dois estudos de caso.

(3) Detalhamento dos métodos para obtenção dos dados

Os métodos para obtenção de dados são análise de documentos primários e discursos, além de entrevistas com os principais atores envolvidos no desenho e na produção da política.

(4) Detalhamento do plano de obtenção de dados

Para obtenção dos dados referentes aos dois projetos, utilizou-se como base documentos e relatórios de atividades, bem como dos resultados destes. Para o Programa Urb-AL, analisou-se o “Documento Final – São Paulo e a Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Humana”, produzido pela Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria de Relações Internacionais, e o “Relatório Técnico Final de Atividades”; para o Cities Alliance foram examinados os documentos “Integrando os Pobres – Urbanização e Regularização Fundiária na cidade de São Paulo” e “Habitação de Interesse Social em São Paulo: desafios e novos instrumentos de gestão”, produzido pela Prefeitura, através da Secretaria Municipal de Habitação, em parceria com o Cities Alliance.

Ademais, como previsto na proposta inicial do projeto de pesquisa, informações adicionais foram obtidas através de entrevistas semiestruturadas (cujo roteiro pode ser acessado nos Anexos deste trabalho) tanto com ex-Secretários Municipais de Relações Internacionais, como com gestores e responsáveis técnicos pelos projetos.

Nome	Função	Data da entrevista
Kjeld Jakobsen	Secretário Municipal de Relações Internacionais (de janeiro de 2003 a dezembro de 2004 - gestão Marta)	26 de março de 2018
Guilherme Mattar	Secretário Municipal de Relações Internacionais (gestão Kassab)	08 de março de 2018
Leonardo Rosa	Secretário Municipal de Relações Internacionais e Federativas (de 2013 a 2014 - gestão Haddad)	26 de março de 2018
Vicente Trevas	Secretário Municipal de Relações Internacionais e Federativas (de 2015 a 2016 - gestão Haddad)	15 de março de 2018
André Magalhães	Assessor Especial do Secretário Municipal de Relações Internacionais Júlio Serson (de 2017 a julho de 2018 - gestão Dória)	26 de março de 2018
Pedro Aguerre	Coordenador-executivo da Rede 10 em 2005 (Programa Urb-AI) e Coordenador do Projeto Bairro Legal (Cities Alliance) na Prefeitura	28 de junho de 2018

Anacláudia Rossbach	Assessora Regional para América Latina e Caribe do Cities Alliance	19 de julho de 2018
---------------------	--	---------------------

4. Resultados

A paradiplomacia como instrumento de legitimação de políticas públicas de âmbito local

A hipótese original de que a paradiplomacia – na sua forma específica de cooperação internacional descentralizada – pode ser utilizada como argumento legitimador de políticas públicas, pelo fato de basear a implementação destas em experiências bem-sucedidas e boas práticas internacionais e/ou por seguir tendências internacionais reconhecidamente progressistas e avançadas, foi verificada, porém, mais do que isso, pode-se considerar que foi expandida para outros aspectos.

O que se constatou foi que a busca por legitimidade é verificada também na tentativa de projetar a cidade no contexto internacional, fazendo-se reconhecer e se validar como autêntica cidade global e, assim, ser creditada como *player* internacional relevante e legítimo. Esse argumento foi trazido tanto por Kjeld Jakobsen, à frente da Secretaria Municipal de Relações Internacionais na gestão Marta, que apontou a preocupação da gestão em “projetar a cidade politicamente” (JAKOBSEN, 2018) – assim como de “trazer boas experiências, apoio e recursos” - quanto por Guilherme Mattar, que assumiu o mesmo cargo durante a época Serra-Kassab, indicando o importante papel que a SMRI adquiriu “dentro do conceito de SP global: fazer a diplomacia da cidade, mas também multiplicar e intensificar seus relacionamentos, fazendo-a afirmar-se como tal” (MATTAR, 2018). Assim, a ideia de “vender bem a imagem da cidade de SP” (MATTAR, 2018) no exterior – como cita o ex-Secretário de Kassab – revelou-se um ponto importante como forma de legitimação da capital paulista no contexto de globalização crescente.

Do ponto de vista interno, identificou-se que a estrutura administrativa criada para se lidar com as relações internacionais do município, isto é a SMRI, também adquiriu importância nesse papel de legitimação da necessidade de se fazer paradiplomacia no contexto doméstico. Nesse sentido, Mattar, ainda, citou a relevância estratégica da pasta para além de um órgão institucional passivo criado apenas para responder às demandas específicas

e pontuais de outras Secretarias – extrapolando, assim, sua função de Secretaria-meio -, apresentando uma “agenda de estar presente, mostrar a cidade, trazer ideias” (MATTAR, 2018). Assim, o próprio arranjo institucional da Secretaria exige certa dose de legitimidade frente à população e à imprensa, para justificar sua existência, dado que não é uma Secretaria tradicional, com funções tão claras para o cidadão comum. Também vai ao encontro desta ideia a fala de Vicente Trevas – Secretário da gestão Haddad –, que assinala como essa tentativa de legitimar e legalizar a atuação paradiplomática de SP é importante tanto para que se tenha uma compreensão mais ampla do valor estratégico das relações internacionais - quebrando o paradigma do senso comum de que as viagens internacionais de delegações enviadas ao exterior são “turismo com dinheiro público” - quanto para Tribunais de Contas e outros órgãos de controle da administração pública, ressaltando assim a relevância da correta prestação de contas nos trâmites da cooperação internacional.

Por fim, outras duas maneiras pelas quais se foi possível perceber o papel da legitimidade na atuação internacional foi na conversa com Anacláudia Rossbach – Assessora Regional do Cities Alliance – que salientou a importância que a institucionalização da política de relações internacionais a nível subnacional tem no alinhamento das agendas internacionais com o plano local, isto é, conectando o plano internacional com a realidade cotidiana, e assim, provocando um aumento de legitimidade dessas agendas – que por vezes podem parecer distantes e desconectadas. A segunda, de aspecto empírico, foi apontada por Pedro Aguerre – coordenador tanto da Rede 10 quanto do Bairro Legal -, que ressaltou a relevância de todo o trabalho de *advocacy* prévio que a cidade de São Paulo teve de realizar para assumir o papel de coordenadora da Rede 10 do Programa Urb-AI. Tal descoberta revela, mais uma vez, como a cidade teve de se projetar internacionalmente para adquirir o apreço e a aceitação dos principais atores internacionais expressivos e, assim, - indo ao encontro das falas de Kjeld Jakobsen e Guilherme Mattar – se notabilizar como cidade global.

A paradiplomacia como ferramenta de aumento da eficácia de políticas públicas de âmbito local

Em segundo lugar, o argumento de que a cooperação internacional descentralizada seria uma das ferramentas à disposição do governo municipal para aprimorar a qualidade de políticas públicas implementadas no nível local – dado que se baseiam em trocas de experiências com outras localidades do mundo as quais passam por problemas urbanos

semelhantes – também foi identificado nas entrevistas realizadas com os ex-gestores da pasta de Relações Internacionais.

Segundo Leonardo Rosa – da gestão Haddad –, boa parte da função da Secretaria envolvia a produção de “estudos e avaliações de políticas públicas que estavam em voga em outros lugares do mundo e que poderiam ser replicadas em SP” (ROSA, 2018), trabalhando com a abordagem de política pública baseada em evidência científica, inclusive para legitimar sua atuação. Assim, à época, a Secretaria adquiriu o status de estrutura administrativa de apoio e referência para o resto da gestão, sendo incluídos nas principais decisões da Prefeitura. Por isso, percebe-se no discurso de Rosa que, de fato, havia a preocupação de se “melhorar as políticas em SP pelos exemplos de outras políticas do mundo” (ROSA, 2018), uma vez que havia o entendimento de que “uma cidade como SP não poderia prescindir de ver o que está acontecendo no mundo, precisa de soluções criativas para seus muitos problemas complexos e por isso muitas vezes soluções convencionais não são suficientes” (ROSA, 2018).

Vicente Trevas, da mesma gestão, também apresentou a visão de que a busca pela inserção em redes de cidades que discutam e realizem a troca de experiências e boas práticas de maneira a buscar o aprendizado mútuo contribuem para o aumento da qualidade do que se implementa no contexto doméstico. Nesse sentido, segundo ele, “boas práticas se traduzem em projetos de políticas públicas” (TREVAS, 2018), quando uma “parte da agenda de cooperação é a busca pelo compartilhamento de políticas públicas para se inspirar”. O ex-Secretário enfatizou bastante que “uma agenda de boas práticas é uma agenda de troca de experiências, de perceber os processos de inovação nas políticas públicas” (TREVAS, 2018), o que acaba, direta ou indiretamente, resultando em um aumento da qualidade daquilo que se está implementando.

***Capacity Building*: o fortalecimento institucional da estrutura administrativa local como resultado dos projetos de cooperação**

A ideia por trás do conceito que baseou toda a análise prevista pela proposta da pesquisa – *capacity building* - perpassou a fala da maioria dos entrevistados, ainda que não necessariamente sendo nomeada dessa maneira, além de ter sido identificada também em documentos e relatórios finais de atividades analisados.

Os dois técnicos responsáveis pelos projetos de cooperação escolhidos como estudos de caso – a Rede 10 Luta Contra Pobreza Urbana do Programa Urb-Al e o Bairro

Legal do Cities Alliance -, Pedro Aguerre e Anacláudia Rossbach, destacaram o quanto ambas as iniciativas contribuíram a nível de capacitação técnico-institucional para a Prefeitura. Como afirmou Trevas – que já acumula longa trajetória na temática da cooperação internacional -, é imprescindível um certo acúmulo de conhecimento e habilidades sobre como operar os protocolos e procedimentos internacionais, como obter acesso aos programas das agências internacionais de desenvolvimento, como se adequar aos padrões globais, como encontrar os parceiros estratégicos decisivos - o que envolve também o entendimento de como funcionam as agendas internacionais de atores-chave (tais como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, CEPAL) -, enfim: como garantir que um projeto será bem-sucedido. Documentos como protocolo de intenções, memorando de entendimento, acordo em cooperação e termo de referência foram apenas alguns citados pelo entrevistado dentre os possíveis quando se trata dos trâmites envolvidos na operacionalização da cooperação. Por isso, segundo ele, “a cooperação internacional é um mundo de protocolos e procedimentos” em que se “é necessário ter certos atores e estruturas para operar essa agenda da cooperação internacional” (TREVAS, 2018).

Dado tal panorama, percebe-se que, de fato, as particularidades típicas desses projetos internacionais exigem determinadas capacidades locais que nem sempre estarão à disposição dos entes municipais, especialmente nas cidades brasileiras menores e com menos recursos. Dessa forma, o que acaba por ocorrer, é que a assinatura e execução de protocolos como esses resulta na absorção de matrizes de procedimentos globais nas atividades e operações cotidianas da administração – inclusive relacionados à transparência e controladoria, dadas as demandas e requisitos de *accountability* que os programas geram, além das exigências de padronização e comparabilidade de resultados –, gerando um enorme salto institucional, principalmente na área de gestão de conhecimento dentro da administração pública.

Essa hipótese se confirma, empiricamente, nos saldos positivos deixados na máquina pública pelos projetos dos dois estudos de caso da pesquisa. Em primeiro lugar, como demonstrou Pedro Aguerre – que liderou as equipes responsáveis por ambos –, o Programa Bairro Legal do Cities Alliance permitiu a “materialização de uma construção intersetorial” (AGUERRE, 2018) para implementação do programa, isto é, a criação de um grupo multisetorial de sustentação e apoio ao projeto, além de também ocasionar um enorme esforço de planejamento interno. Outra contribuição essencial resultante do desenvolvimento do projeto aqui foi a estruturação conceitual sobre a temática de

assentamentos precários que o Cities Alliance permitiu, auxiliando os gestores no entendimento do que consistem essas habitações e facilitando, assim, o desenvolvimento de conteúdo relacionado ao assunto. A percepção sobre a necessidade de diálogo constante com as lideranças populares e com as comunidades nas quais os Planos Ação Habitacionais e Urbanos foram desenhados também pode ser considerado como um importante legado da organização. Por fim, Aguerre também apontou a criação de dois conceitos importantes que basearam a gestão do projeto na Prefeitura e que inclusive se mantiveram nas gestões posteriores - a ideia da multidimensionalidade da política pública e a territorialização das ações -, sendo reaproveitados devido a um “tremendo aporte de capacitação institucional intergestões” (AGUERRE, 2018) que caracterizou a transição da gestão Marta para a gestão Serra, segundo ele.

Assim, pode-se avaliar o período da vigência do Bairro Legal como um momento de grande inovação da agenda de intervenção urbana, em que a cidade pôde se qualificar para se organizar na geração de respostas mais efetivas aos problemas urbanos que SP historicamente enfrenta, notadamente a habitação precária, sendo capacitado principalmente através do aprendizado de “articulação interna, amalgamando a ação de órgãos que tendiam a ficar muito isolados e trazê-los para uma perspectiva intersetorial” (AGUERRE, 2018).

A Rede 10, por outro lado, representou um “ganho estruturante para a SMRI” – ainda segundo Aguerre (2018) -, principalmente na medida em que auxiliou na estruturação e qualificação da Secretaria, capacitando a gestão pública municipal e conferindo visibilidade e poder de autonomia ao chefe do Executivo – a prefeita Marta, inclusive, chegou a participar como vice-coordenadora da CGLU, a rede de Cidades e Governos Locais Unidos. Permitiu também, segundo o mesmo, uma experiência muito rica de desenvolvimento de projetos de cooperação internacional por áreas-fim e a possibilidade de aporte de recursos dentro de projetos essenciais para um balanço social muito positivo.

Desse modo, por ter sido um dos primeiros grandes projetos realizados pela recém-criada Secretaria Municipal de Relações Internacionais, a coordenação da Rede por São Paulo provocou o surgimento de toda uma estrutura administrativa interna para o projeto, com a utilização de instrumentos de planejamento – como o marco lógico -, implementação e avaliação de projetos, com posterior visibilização de resultados, por meio de encontros e conferências. Por isso, dado não só as contribuições positivas geradas para a cidade no enfrentamento à pobreza urbana - a partir dos projetos de tipo A e B gerados na Rede -, mas

também pelo fortalecimento institucional gerado internamente para a Prefeitura, considera-se que o “Urb-AL é um caso de sucesso” (AGUERRE, 2018).

Esse fortalecimento institucional, entretanto, só pode ser possibilitado quando se estabelece um ambiente favorável para tanto, ou seja, quando há um *enabling environment*, como afirmou Anacláudia Rossbach. A ideia por trás do conceito é que, para que de fato as mudanças institucionais responsáveis pelo fortalecimento das capacidades sejam sustentáveis no longo prazo e gerem resultados duradouros, deve-se criar todo um ambiente que seja propício para receber tais mudanças; caso contrário, se o ambiente não mudar – isto é, for adverso a qualquer tipo de melhoria ou inovação – a estrutura como um todo e a prática cotidiana não mudarão também, fazendo com que iniciativas inovadoras nesse sentido continuem sendo apenas parte de projetos-piloto menores, e conseqüentemente, com impacto reduzido. Por isso, Rossbach acredita que “as ações devem sempre ser capacitantes dos atores” (ROSSBACH, 2018).

Ainda com relação ao ambiente no qual o projeto será implementado e à análise sobre seus limites e possibilidades – no caso, para implementação de uma política pública resultante de um projeto de cooperação internacional – é preciso ressaltar a relevância da realização de toda uma pesquisa prévia do cenário existente, em que se avalia a possibilidade de sucesso. Assim, de acordo com Vicente Trevas, para se inspirar em boas práticas de outras localidades deve-se analisar desde os dados técnicos daquela política (como foi implementada), observar a complexidade que envolve sua execução - o que se traduz nos problemas que aquela Prefeitura enfrentou -, perceber as resistências, os aliados, a opinião pública, a imprensa e outros meios, construindo assim uma estratégia completa que garanta a eficácia do programa.

Tal capacidade operacional também foi ressaltada por Aguerre de outro ponto de vista, o organizacional: segundo ele, a “institucionalização é qualificadora das políticas públicas” (AGUERRE, 2018), sendo “essencial para uma gestão mais republicana e aberta e para garantir a manutenção da memória técnica dos projetos”. Assim, remete-se ao ponto original de que a formalização de um arranjo administrativo dentro do aparato da Prefeitura agrega não só valor técnico e político à causa das relações internacionais - o que se traduz, também, em uma melhoria efetiva da qualidade das políticas implementadas: à medida que se qualifica o corpo técnico responsável pela formulação, implementação e avaliação das políticas, tende-se a produzir uma qualidade melhor -, mas também garante uma continuidade

e sustentabilidade dessas práticas no longo prazo, o que se relaciona ao conceito de *enabling environment* anteriormente mencionado.

Outro resultado interessante no que concerne à fortalecimento de capacidades institucionais é o quanto a própria organização Cities Alliance – cujo surgimento ainda vinculava muito sua atuação à do Banco Mundial – pôde evoluir e se qualificar, a partir do projeto que financiou junto a Prefeitura de São Paulo. Assim, para além das habilidades construídas e fortalecidas no próprio aparato da administração pública, houve, segundo relatórios do projeto e discursos dos gestores responsáveis, uma troca de aprendizados e vivências mutuamente benéficos. Segundo Aguerre (2018), o Cities Alliance:

conseguiu se qualificar e ganhar autonomia para cumprir com sua missão original de ser uma coalizão para gerar soluções inovadoras e alternativas para os grandes problemas do financiamento da intervenção e regularização urbana e de uma visão atualizada sobre a construção de políticas públicas urbanas (AGUERRE, 2018).

Assim, a partir da ideia de que “Cities Alliance qualifica Cities Alliance” (aguerre, 2018), conclui-se que, de fato, a partir da atuação da instituição, gerou-se um impacto e um aprendizado mútuo e que inclusive pôde ser replicado para próximos projetos – notadamente para a segunda fase de atuação do Cities Alliance na Prefeitura, após o fim do Bairro Legal.

O elemento surpresa: a necessidade de inclusão de todos os atores estratégicos

Por fim, a última descoberta da pesquisa revelou-se como um aspecto surpresa, pois não se esperava encontrar, isto é, não estava entre as hipóteses iniciais propostas, mas que se configurou como um elemento comum a várias das entrevistas realizadas. O que se constatou é que, para que a estratégia de se realizar um projeto de cooperação internacional descentralizada seja bem-sucedido, ou seja, que sirva efetivamente como um instrumento legitimador e ferramenta de aumento da eficácia de políticas públicas locais – provocando também o *capacity building* – é imprescindível que esta tática envolva os principais *players*, tanto locais como internacionais, na construção e efetuação do projeto.

Essa fator de inclusão se refere tanto no nível comunitário, isto é, das lideranças populares dentre os próprios cidadãos que serão afetados pela implementação da política, quanto dos outros atores internos da máquina pública – seja dentro da mesma Secretaria, no

caso a de Relações Internacionais, seja na comunicação desta com o resto do secretariado. Isto significa que a construção de estratégias de governo para cooperação internacional deve levar em conta, em primeiro lugar, que existem, como defende Vicente Trevas, “diversos componentes e atores na própria sociedade civil que mantém relações internacionais”: no setor empresarial, nos fluxos de relações que se mantêm dadas as comunidades de imigrantes na cidade, nas universidades que vêm recentemente intensificando esses fluxos cada vez mais, enfim, existe hoje uma profusão de potenciais recursos na própria sociedade que, a partir de uma abordagem ativa do governo, podem ser acionados em um contexto que sintetize uma “política formal da cidade de cooperação internacional” (TREVAS, 2018). Essa metodologia, como defende o entrevistado, é uma forma possível de fazer com que a cooperação não seja apenas uma política de governo, mas que “unindo esses diferentes fluxos de relações internacionais em um contexto que mobilize todos os recursos e ativos que aquela municipalidade possui para potencializar uma política pública” (TREVAS, 2018), se produzam planos mais eficazes e sustentáveis.

Já com relação ao segundo fator – o envolvimento de todos os atores da própria administração – pode-se citar dois aspectos. O primeiro foi levantado por Leonardo Rosa (2018):

para ser bem sucedido para implementar qualquer política pública ou adotar uma prática internacional é preciso uma série de fatores: que as outras Secretarias estejam dispostas a ouvir e cooperar com o que você tem a oferecer; o *timing* da gestão também é muito importante - ir atrás das agendas das outras Secretarias e verificar o que elas estão tentando implementar, para saber quais problemas precisam ser resolvidos -; a política pública precisa dialogar com o resto da estratégia da agenda de governo (ROSA, 2018).

Nesse sentido, a fala de Anacláudia Rossbach (2018) vai ao encontro do mesmo pensamento. Segundo ela, sem o envolvimento de vários atores não só se perde a memória da Secretaria, como a incidência da sua atuação, o que é inclusive potencializado pela troca de governos constante típica do processo democrático; assim, sem um compartilhamento efetivo dos conhecimentos e aprendizados gerados na troca de experiências resultante da cooperação internacional, não se garante um seguimento sustentável das ações que começaram a ser implementadas. Dessa maneira, capacitam-se as pessoas e não a estrutura em si, perdendo-se

a possibilidade de uma correta gestão de conhecimento; daí a ideia de que “o conceito só se solidifica quando há um envolvimento maior” (ROSSBACH, 2018), e por isso não existiria cooperação internacional isoladamente de outros segmentos.

Outro ponto importante levantado por ela foi a função da Secretaria como uma “construtora de pontes” (ROSSBACH, 2018) e não como um obstáculo ou instrumento de bloqueio – algo como um *gatekeeper* - que se coloca como o único agente capacitado e responsável pela temática da cooperação. Essa abordagem mais uma vez ressalta esse papel de conectividade que uma SMRI deve estabelecer na relação com os demais órgãos da administração, funcionando como um facilitador de sua participação.

Ainda nessa questão, a fala de Pedro Aguerre parece ir na mesma lógica, uma vez que este acredita que a própria existência de uma unidade administrativa dentro da Prefeitura para lidar com as Relações Internacionais apenas “adquire relevância quando está conectada com uma inserção internacional efetiva” (AGUERRE, 2018) e se utiliza dos muitos mecanismos de cooperação internacional disponíveis às cidades. Assim, faz sentido se pensar em uma estrutura institucional exclusiva para a área quando existe conectividade entre as agendas locais e as das redes e organismos internacionais.

Para citar um exemplo empírico da validade desta descoberta de que a incorporação de todos os formuladores de política no projeto é essencial pode-se tomar o exemplo do próprio programa Bairro Legal, cujo desenho das oficinas com participação de lideranças sociais, academia, entre outros, já sinalizava uma clara tentativa de envolver no projeto a maior quantidade possível de atores. Assim, como revelou Aguerre, buscava-se:

sair com um conceito que atendesse a todos, buscando maximizar a capacidade dos atores disponíveis para ajudar no enfrentamento do problema, por meio de uma construção mais sólida em termos de conceito (AGUERRE, 2018).

Para além dos atores anteriormente citados – notadamente as lideranças sociais e comunitárias e as demais Secretarias e gestores públicos da Prefeitura –, é imprescindível destacar também o papel da imprensa dentre os agentes da sociedade que devem compreender a função de uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais. Muitas vezes, devido à falta de conhecimento sobre o *timing* próprio da atividade de cooperação internacional, o qual exige tempo e certos trâmites específicos, esta acaba por formar uma opinião pública negativa

sobre a temática; daí a centralidade também do envolvimento desta como uma plataforma de suporte à paradiplomacia municipal.

Por fim, o artigo citado na seção teórica que discutia a relação entre CID e *capacity building* também ressalta que “a ênfase na geração de capacidades não será traduzida em um plano de desenvolvimento de longo prazo da autonomia local se não for coordenada com outras políticas” (FERREIRO; SAILER; tradução nossa), o que confere também fundamentação teórica à importância desse aspecto da paradiplomacia de integração dos atores e políticas diversas para garantir seu sucesso e sustentabilidade no longo prazo.

5. Conclusão

A partir da análise realizada, desde o aprofundamento teórico sobre o surgimento da paradiplomacia no Brasil e no mundo, as formas que esta pode tomar, as estratégias adotadas pelos governos, os possíveis problemas advindos do exercício da atividade, a perspectiva jurídico-legal sobre o assunto, além da relação da paradiplomacia com federalismo; seguido pelo estudo sobre a institucionalização da paradiplomacia em SP por meio de análise da trajetória da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo, juntamente com uma avaliação do impacto da alternância de governos na atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros – principais atividades realizadas na primeira fase da pesquisa – até esta segunda fase em que se buscou consolidar alguns conceitos complementares – como *capacity building* -, além de se focar nos dois estudos de caso, analisando seus relatórios finais e entrevistando os principais atores envolvidos no assunto, pôde-se verificar uma série de indícios que indicavam a confirmação das hipóteses estabelecidas na proposta inicial.

Desta maneira, foi de fato possível constatar que a cooperação internacional descentralizada é um instrumento de extrema relevância que cidades do porte e importância como São Paulo podem utilizar, de diversas maneiras e por diversos motivos diferentes: se projetar no cenário internacional (por meio de um *city marketing*² bem estruturado), resolver problemas internos, principalmente de natureza urbana - muitas vezes advindos da própria globalização - e aumentar a legitimidade e eficácia das políticas públicas implementadas foram apenas alguns dos principais verificados. O mais interessante, porém, foi perceber o quanto a construção de capacidade institucional perpassa e está relacionada a todas elas, sendo um elemento comum a várias das iniciativas de cooperação internacional.

Assim, em consonância com a literatura – e também como mostrou-se verdade no contexto brasileiro como um todo – em SP foram razões de origem pragmática, isto é, problemas reais do cotidiano paulistano que exigiam soluções imediatas e inovadoras, que incitaram o pioneirismo na atuação paradiplomática; foi devido a tais circunstâncias dos problemas aqui encontrados que a busca por respostas deu-se fora do ambiente interno nacional. Obstáculos relacionados em especial à infraestrutura da cidade e aos desafios

² *City marketing* consiste na estratégia de marketing adotada por determinada municipalidade tendo como objetivo evidenciar os aspectos positivos distintivos da cidade, através da divulgação de suas principais vantagens competitivas a potenciais clientes no exterior, projetando-a como atrativa e propícia a negócios e investimentos estrangeiros.

trazidos com a urbanização foram os principais propulsores de demandas por políticas públicas que promovessem melhorias nessas áreas. Nesse sentido, revelou que o fator político-partidário, na realidade, não é determinante para um maior ou menor grau de ativismo, ainda que o perfil do governante e sua orientação ideológica afetem os aspectos que serão priorizados.

Tal descoberta – sintetizada nos resultados do Relatório Parcial – pôde também se comprovar empiricamente por meio das entrevistas realizadas nesta segunda etapa: a importância atribuída à área de relações internacionais foi a mesma por gestores de diferentes mandatos, o que mudou foram as razões para internacionalizar, enquanto alguns priorizaram a participação em redes e a assinatura de projetos de cooperação, outros optaram pela busca e atração de investimentos, com foco na área comercial.

Por fim, é imprescindível ressaltar que, a despeito de todas as dificuldades enfrentadas pelos entes subnacionais que buscam algum tipo de atuação internacional - notadamente a insegurança jurídica que demarca o status teoricamente ilegal da prática e certa descontinuidade e fragmentação de seu ativismo, dada a dependência na vontade política da gestão em exercício (por não ser uma competência legalmente atribuída) – pode-se ver com certo otimismo o futuro da atividade, verificadas certas condições.

Isso significa que, embora a atuação internacional subnacional, no caso de São Paulo, já seja institucionalizada, a vontade e articulação políticas ainda se fazem imprescindíveis para garantir seu destaque em meio às outras pautas governamentais. Por isso, quanto maior for o entendimento, por parte da sociedade civil e da imprensa, da centralidade das relações internacionais a nível local, e assim a pressão para a continuidade da ação, mais a paradiplomacia pode se fortalecer.

6. Referências

ALDECOA, Francisco. (1999), "Towards plurinational diplomacy in the deeper and wider European Union (1985-2005)". In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. (1999), *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass Publishers.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências*. BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica, São Paulo, n.º 51, 1.º semestre de 2001.

FERREIRO, Carlos Hernández; SAILER, Carlos Illán. *Decentralised cooperation and institutional strengthening of local governments in the North and the South*. *Governance And Institutional Strengthening*, [s. L.], v. 140, n. 305, p.151-169. Disponível em: <http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/305_140.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2018.

FRÓIO, Liliana Ramalho. *Paradiplomacia e o Impacto da Alternância de Governos na Atuação Internacional dos Estados Brasileiros*. 2015. 223 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/14021/1/Tese%20final%20-%20Doutorado%20Liliana%20Froio.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

HOCKING, Brian. (2004), "Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais". In: VIGEVANI, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, pp. 77-107

KEATING, Michael. (1998), *The new regionalism in western Europe: territorial restructuring and political change*. Aldershit, Edward Elgar.

MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A.. *Entes Subnacionais e os Desafios da Globalização*. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (Org.). *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais – Universidade de São Paulo, 2014. p. 05-09. Disponível em: <http://143.107.26.205/documentos/e-livro_Relacoes-Internacionais-ambito-subnacional-Marcovitch-Dallari.pdf>. Acesso em: 18 out. 2017.

MENDES, Marcos Vinícius Isaias; FIGUEIRA, Ariane Roder. Paradiplomacy and the International Competitiveness of Cities: the case of Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 60, n. 1, 27 abr. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201700103>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292017000100212&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 out. 2017.

MIKLOS, Manoela Salem. (2010), A inserção internacional da unidades subnacionais percebida pelo Estado Nacional: a experiência brasileira. 149f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas, São Paulo.

MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management. *Brazilian Administration Review*, Curitiba, v. 8, n. 1, p.21-36, jan. 2011. Trimestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/bar/v8n1/v8n1a03.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2017.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. (2004), "Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional", in T. Vigevani, L. E. Wanderley, M. I. Barreto e M. P. Mariano (orgs.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, pp. 283-312.

RIBEIRO, MCM. A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. In: *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras* [online]. Salvador: EDUFBA, 2009, pp. 33-68. ISBN 978-85-232-1201-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada: Um Estudo sobre o Caso Brasileiro. 2001. Disponível em: <<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/f47047c64dd80128160307fc8dbe0d29doc-fnp.pdf>>. Acesso em: 1 Não é um mês valido! 2001.

ROSA, Leonardo Osvaldo Barchini. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura Municipal de São Paulo: Antecedentes. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (Org.). *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Intenacionais

- Usp, 2014. p. 57-72. Disponível em: <http://143.107.26.205/documentos/e-livro_Relacoes-Internacionais-ambito-subnacional-Marcovitch-Dallari.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

SÃO PAULO. Janina Onuki. Secretaria Municipal de Relações Internacionais. São Paulo e a Rede 10 - Luta Contra Pobreza Urbana: Programa Urb-AI: Documento Final. São Paulo, 2005. 83 p.

SÃO PAULO. Tereza Herling. Secretaria Municipal de Habitação. Habitação de interesse social em São Paulo: desafios e novos instrumentos de gestão. São Paulo: Publisher Brasil, 2008. 96 p.

SUGISAWA, Thalita Mayume. A inserção internacional das cidades e a paradiplomacia como ferramentas para o desenvolvimento local. 2008. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Acadêmico em Organizações e Desenvolvimento, Centro Universitário Franciscano, Curitiba, 2008. Disponível em: <<http://img.fae.edu/galeria/getImage/108/1548409665943436.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2017.

TODESCO, Bernardo Portela Reboredo. O protagonismo das cidades no século XXI: a atuação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura Municipal de São Paulo na gestão Haddad, de 2013 a 2015. 2015. 80 f. Monografia (Especialização) - Curso de Relações Internacionais, Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/30433356.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

TREVAS, Vicente. Cooperação Internacional e Redes de Cidades Discurso proferido no Fórum das Autoridades Locais de Porto Alegre em 07/05/2004.

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.0-0, out. 2006. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69092006000300010>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000300010>. Acesso em: 02 nov. 2017.

VITAL, Graziela Cristina. A Institucionalização das Relações Externas Subnacionais: um Estudo Comparado das Cidades de São Paulo e Toronto. 2016. 232 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São

Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em:
<http://www.iri.usp.br/documentos/Graziela_Cristina_Vital.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2017.

7. Anexos

Anexo 1 – Roteiro de entrevista com os ex-Secretários Municipais de Relações Internacionais

1. Aspectos gerais da organização e das competências da SMRI

1.1 - Como você enxerga a atuação da Secretaria na época da sua gestão em comparação a outras? Como se deu essa trajetória?

1.2 - Como que as competências da SMRI diferem em relação às demais?

2. Desafios da institucionalização da área internacional do município

2.1 - Como pode ser avaliada a área de Relações Internacionais e a importância atribuída a ela - por parte do poder público - em uma cidade do porte de São Paulo?

2.2 - A institucionalização de uma política de relações internacionais - cristalizada na criação da Secretaria - contribui para o aumento da legitimidade e da eficácia de políticas públicas municipais? A criação da SMRI reflete um projeto de desenvolvimento municipal de longo prazo?

3. Contribuição da gestão do entrevistado para a consolidação (ou criação) das redes internacionais de cidades

3.1 - Quais foram as ações específicas da sua gestão voltadas para a criação/consolidação das redes internacionais de cidades?

3.2 - Essas ações se mantiveram nas gestões seguintes?

4. Contribuição das redes de cidades no contexto dos desafios municipais de políticas públicas

4.1 - Como que a inserção da cidade de São Paulo em redes de cidades auxilia na busca de soluções para os desafios municipais no contexto de políticas públicas?

4.2 - Qual foi o seu contato mais especificamente com o Programa Urb-AL (e o projeto Rede 10 - Luta Contra Pobreza Urbana) e o Programa Cities Alliance (Bairro Legal) do Banco Mundial? Qual é sua avaliação sobre eles?

5. Limites e desafios dessas redes na formulação ou implementação de determinadas políticas públicas

5.1 - Quais são os principais limites e desafios dessas redes na formulação e/ou implementação de políticas públicas?

5.2 - Quais seriam possíveis caminhos para superar esses desafios?