

**SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO, ERRADICAÇÃO DA POBREZA E ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE MUNICÍPIOS: O EXEMPLO DA CIDADE DE SÃO PAULO <sup>1</sup>****OVERCOMING UNDERDEVELOPMENT, ERADICATING POVERTY AND INTERNATIONAL ACTION OF MUNICIPALITIES: THE EXAMPLE OF THE CITY OF SÃO PAULO****Danilo Garnica Simini<sup>2</sup>****Regina Claudia Laisner<sup>3</sup>****Resumo**

A Constituição Federal apresenta objetivos para o Estado, em termos de desenvolvimento e consolidação da cidadania, entendidos como fenômenos multidimensionais, que exigem políticas públicas que lhe sejam compatíveis. Recentemente, municípios brasileiros têm desenvolvido políticas públicas nesta direção, através de atuação internacional, sendo a capital paulista pioneira nessa prática. O artigo objetiva analisar, especificamente, as políticas públicas da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo que buscaram contribuir para o desenvolvimento e a erradicação da pobreza, partindo-se da hipótese de que a atuação internacional municipal constitui uma alternativa adequada a estes propósitos. Inicialmente, são discutidas as potencialidades do dirigismo constitucional em termos de orientação de políticas públicas; em seguida, os desafios do desenvolvimento e do combate à pobreza, e respectivas políticas e, logo após o papel da atuação internacional dos municípios como geradora de políticas públicas municipais, particularmente, o exemplo de São Paulo. Finalmente, são analisados os projetos selecionados, de modo a observar-se em que medida a hipótese apresentada se sustenta. Concluiu-se que os projetos indicam que a atuação internacional paulistana se mostra compatível com os preceitos constitucionais, pois mostraram-se multifacetados, tratando de temas como saúde, educação, cultura e emprego, fundamentais para a efetiva superação do subdesenvolvimento e erradicação da pobreza.

---

<sup>1</sup> Uma versão preliminar do trabalho foi apresentada na III Semana de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos/SP no ano de 2015.

<sup>2</sup> Doutorando em Ciências Humanas e Sociais (UFABC), Mestre em Direito (UNESP). Docente na Universidade de Ribeirão Preto/SP (UNAERP). E-mail: danilosimini@gmail.com

<sup>3</sup> Doutora em Ciência Política (USP). Docente nos cursos de graduação em Relações Internacionais e Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da UNESP de Franca/SP. Coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da UNESP de Franca/SP. E-mail: laisner.regina@gmail.com

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Desenvolvimento; Pobreza; Atuação Internacional de Municípios; Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo

### **Abstract**

The Federal Constitution presents objectives for the State, in terms of the development and consolidation of citizenship, understood as multidimensional phenomena, which require compatible public policies. Recently Brazilian municipalities have developed public policies in this direction, through international action, being the city of São Paulo pioneer in this practice. The article aims to analyze, specifically, the public policies of the Municipal Secretariat of International Relations of São Paulo that sought to contribute to the development and eradication of poverty, starting from the hypothesis that the international municipal action constitutes an adequate alternative for these purposes. Initially, the potentialities of constitutional dirigisme in terms of public policy orientation are discussed; then the challenges of development and the fight against poverty, and their policies and, soon after, the role of the international action of municipalities as the generator of municipal public policies, particularly the example of São Paulo. Finally, the selected projects are analyzed, in order to observe to what extent the presented hypothesis is sustained. It was concluded that the projects indicate that the international performance of São Paulo is compatible with the constitutional precepts, since they have been multifaceted, dealing with themes such as health, education, culture and employment, fundamental for overcoming underdevelopment and eradicating poverty.

**Keywords:** Public Policies; Development; Poverty; International Action of Municipalities; Municipal Secretary of International Relations and Federative São Paulo

## **INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada documento inovador e de vanguarda ao apresentar objetivos para o Estado e a sociedade, não se limitando a estipular competências e procedimentos. Entre estes objetivos, elencados no artigo 3º da Carta Magna, merecem destaque os que se referem a temas fundamentais para se pensar as possibilidades de transformação social e alcance de maiores patamares de cidadania, como os previstos em relação ao desenvolvimento e à erradicação da pobreza, essenciais em um país com altos níveis de pobreza e extrema desigualdade como o Brasil.

Tais objetivos são de observância obrigatória para todos os entes federados, incluindo-se os municípios. Ocorre que estes entes federados vivem uma contradição, uma vez que estão inseridos em um ambiente cada vez mais exigente em termos de oferta de políticas públicas, mas ao mesmo tempo mais restritivo em termos de recursos financeiros. Portanto, de um lado a Constituição de 1988 estipula fins e objetivos para o Estado, enquanto vetores de observância obrigatória em termos de políticas públicas, e de outro os entes subnacionais, especificamente os municípios, passam a ter cada vez menor acesso aos recursos financeiros para isso.

Este fato tem estimulado as várias instâncias de governo a buscarem novas alternativas como forma de solucionar a demanda por estes serviços públicos. E uma das saídas encontradas foi a atuação internacional, dando-se início ao “desafio contemporâneo do ente local de se pôr como efetivo agente do processo internacional e de arrojarse com criatividade para superação da crise contemporânea” (PIRES, 2001, p. 230).

Logo, faz-se fundamental, ao que se dedica este artigo, investigar se a atuação internacional de municípios no Brasil vem se desenvolvendo de forma compatível com os preceitos constitucionais, especialmente, no que diz respeito à superação do subdesenvolvimento e erradicação da pobreza. Contudo, tendo em vista a amplitude da atuação internacional dos municípios brasileiros, seu foco será na análise da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo (SMRIF-SP) e seus projetos desenvolvidos na área em tela. Esta Secretaria do município de São Paulo, como pasta governamental, vem se destacando no histórico de atuação internacional dos municípios no Brasil, desenvolvendo diversos projetos por meio de cooperação internacional com outros entes subnacionais e organismos internacionais, o que justifica a sua escolha para o presente trabalho.

Inicialmente, será realizada uma revisão bibliográfica, apresentando-se o debate acerca do caráter dirigente da Constituição Federal de 1988 e a importância dos objetivos

fundamentais da República Federativa do Brasil, indicados no artigo 3º do texto constitucional, como orientadores de construção de políticas públicas. Posteriormente, também por meio de revisão bibliográfica, serão debatidos os temas de desenvolvimento e erradicação da pobreza, no que consistem as bases da perspectiva que aqui se deseja defender, bem como, logo após, será feita uma breve discussão acerca da atuação internacional de municípios no Brasil, suas potencialidades, e o papel da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. Por fim, serão apresentados e analisados, os projetos desenvolvidos pela Secretaria de São Paulo entre 2001 e 2008, à luz da hipótese de sua potência e compatibilidade em relação ao cumprimento dos preceitos constitucionais de superação do subdesenvolvimento e erradicação da pobreza, em perspectiva multidimensional.

Os trabalhos produzidos até aqui que discutem os aspectos jurídicos da atuação internacional de municípios no Brasil estão voltados principalmente ao Direito Internacional (BLANES SALA, 2009; FONSECA, 2013; SANTOS, 2010). Por isso, mostra-se de fundamental importância a difusão de trabalhos cujo objetivo seja discutir a constitucionalidade da atuação internacional de municípios no Brasil<sup>4</sup>, particularmente, em que medida as políticas públicas desenvolvidas pelos municípios, por meio de cooperação internacional, têm se mostrado compatíveis com os objetivos fundamentais relacionados à superação do subdesenvolvimento e erradicação da pobreza. É justamente, nesta direção, que este artigo busca contribuir com a literatura pertinente, explorando as relações do campo do Direito com o das políticas públicas.

## A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO PROGRAMA DE AÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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 grande 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.

---

<sup>4</sup> Acerca da constitucionalidade da atuação internacional de municípios consultar: LAISNER & SIMINI, 2017.

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, 2010, p. 14). Em outras palavras, a 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, apresentando a ideia de mudança da realidade por meio do direito (BERCOVICI, 2004).

No caso brasileiro, o entendimento de boa parte dos autores é que a Constituição Federal de 1988 possui caráter dirigente. Paulo Bonavides (2010), José Afonso da Silva (2004), Luís Roberto Barroso (2010), Lênio Luiz Streck (2002), Gilberto Bercovici (1999) e Eros Roberto Grau, compartilham desta perspectiva, tendo este último afirmado que o caráter dirigente da Constituição de 1988 se mostra inquestionável (2003, p. 153).

Portanto, pode-se dizer que a Carta Magna de 1988 pode 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).

Contudo, o reconhecimento desta perspectiva de Constituição e de seu conteúdo programático não levam imediatamente a mudanças. A realidade demonstra que há ainda muito a se fazer para que as normas programáticas sejam efetivamente cumpridas. Sendo assim, é possível 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 quando este diz “ser possível afirmar que continuam perfeitamente sustentáveis as teses relacionadas ao caráter dirigente e compromissário do texto constitucional brasileiro” (2002, p. 114). 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” (2002, p. 112). Segundo ele, somente desta forma será possível afirmar se o dirigismo constitucional ainda se mostra adequado a determinado país e, no caso do Brasil, no rol dos países de “modernidade tardia” (2002, p. 113):

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 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).

Não há dúvidas de que o Brasil constitui um país periférico, com este caráter, onde verifica-se a existência de um projeto constitucional de tentativa de implementação de um Estado Social intervencionista, indutor e executor de políticas públicas, ao mesmo tempo em que, mais recentemente, outros projetos passam, cada vez mais, a exercer grande influência, pregando a existência de um Estado mínimo. É justamente esta contradição 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 à 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.

No texto da Constituição de 1988 há um conjunto de promessas não cumpridas que deve ser resgatado. Um núcleo essencial que se encontra consubstanciado nos objetivos do Estado estabelecidos no artigo 3º da Constituição (STRECK, 2002). O artigo 3º da Constituição Federal de 1988 integra os denominados princípios constitucionais fundamentais, sendo que tais características lhes conferem evidente “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” (BERCOVICI, 2003, p. 291). 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.

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 almejadas por meio da criação e execução de políticas públicas, inclusive em nível municipal.

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, que façam com que a administração pública tenha um papel ativo nestas circunstâncias.

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 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).

Assim, há de se ressaltar que as políticas públicas devem obedecer aos preceitos existentes no próprio artigo 3º da Lei Fundamental, sob pena, inclusive, 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. 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, em todas as instâncias de governo, inclusive os governos municipais, em sintonia com os objetivos constitucionais elencados no artigo 3º, sobretudo, os que dizem respeito à busca pelo desenvolvimento e erradicação da pobreza.

#### **A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO E A ERRADICAÇÃO DA POBREZA ENQUANTO OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS - SENTIDOS EM DISPUTA**

No debate sobre o desenvolvimento, especificamente no que diz respeito à América Latina e ao Brasil, o economista Celso Furtado se mostra uma importante referência. Celso Furtado 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” (1992, p. 39). Neste contexto, entende que crescimento econômico se faz fundamental, mas que “o crescimento da produtividade está longe de ser condição suficiente para que se produza o verdadeiro desenvolvimento” (1992, p. 45). Deste modo, o autor relaciona desenvolvimento com homogeneização social, sendo que esta não está relacionada 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” (1992, p. 38).

A teoria do subdesenvolvimento, por sua vez, trata do fato de 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 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” (1992, p. 41) de todos, sem equivalente condições de acesso.

Ademais, o subdesenvolvimento, refere-se a “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). Neste sentido, quando nos referimos ao caso brasileiro, efetivamente, estamos falando de um caso de subdesenvolvimento, que nada tem a ver com um estágio diferente daquele no qual se encontram os supostos países desenvolvidos, desde uma perspectiva “etapista” de desenvolvimento. Guarda sim relação com a história específica deste país e como o modelo de desenvolvimento ou de subdesenvolvimento, melhor dizendo, o marcou.

Tal modelo, seguramente, se instituiu, desde sua colonização, pela exploração exercida pelos países centrais, que inclusive se desenvolveram às custas do não desenvolvimento de suas



colônias, com leituras até mais radicais do que as furtadianas<sup>5</sup>. Mas, mantem-se até os dias de hoje, não simplesmente por uma relação subalterna do país com os países centrais, em uma relação dicotômica de exploradores e explorados. Esta estrutura se reaviva, cotidianamente, a partir de um sistema interno, econômico e político, que não institui um Estado presente e ativo, com políticas públicas preocupadas com a homogeneização social. E tanto pior, nas suas bases mais atuais, não referida apenas a um modelo de Estado de Bem-Estar bastante limitado, mas agora, reavivada nos últimos tempos, no projeto de defesa do desenvolvimento associado a indicadores econômicos positivos e que supõem a lógica do mercado como superior em relação ao Estado para lidar com os necessários avanços da sociedade, como uma espécie de articulador “natural” destes processos.

Este projeto, que se afirma resolutor da nossa grave “questão social”, pela ótica do Estado mínimo, disputa lugar com o projeto de Furtado, que claramente traz uma visão de um Estado produtor de políticas públicas que levem adiante o projeto de Constituição ao qual nos referíamos anteriormente, 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. Este sim é o projeto que, tal como Furtado, consideramos adequado à superação do subdesenvolvimento, que evita meras reproduções de modelos externos, e se estabelece como o caminho autônomo e sólido em direção ao desenvolvimento, aquele que, de fato, conduz à homogeneização social com níveis cada vez menores de pobreza e de distâncias sociais.

A pobreza na América Latina surge, como questão social, na grande massa de excluídos historicamente marginalizados dos sistemas produtivos e assim, também do sistema de proteção social (LAVINAS, 2002). A inclusão desta questão é essencial para pensarmos políticas voltadas para o fomento do desenvolvimento, sobretudo o desenvolvimento local, no que diz respeito, particularmente, aos municípios.

Lena Lavinas ao introduzir os debates sobre pobreza aponta 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

---

<sup>5</sup> Entre estas leituras mais radicais podemos citar aqui os trabalhos de Caio Prado Jr. (consultar, por exemplo, PRADO JR, 1963), de matriz marxista, que são inclusive referência para os próprios trabalhos de Furtado, que no caso, se desenvolveram em uma perspectiva mais de construção pela via do modelo keynesiano, que não implicaria em uma ruptura revolucionária, tal como propalavam os trabalhos do primeiro autor. Os trabalhos de Caio Prado Jr. também influenciaram fortemente os trabalhos de viés marxista na teoria da dependência, a exemplo de Teotônio dos Santos, como indicação de leitura básica. Consultar SANTOS, 2015.

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.” (2002, p. 26).

Ao ressaltar o caráter urbano da pobreza, Lena Lavinias 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.” (2002, p. 26). 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).

Mas a construção da cidadania urbana exige que se deixe claro qual o conceito de pobreza em tela, como ponto de partida. O conceito de pobreza é “um conceito em construção, cujos pressupostos diferem de acordo com os valores e princípios sociais.” (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 202). Isso leva a diferentes leituras do mesmo conceito, as quais passamos a explorar a seguir.

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). A pobreza relativa, por sua vez, pode ser definida de modo direto e objetivo 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).

Outras 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 caracterizada enquanto questão social exija que se defina o que são necessidades (LAVINAS, 2002, p. 30). O nome de maior expressão na

abordagem das capacitações é o do indiano Amartya Sen. Trata-se de uma concepção de pobreza que defende a compreensão de que, tão importante quanto ter suas necessidades básicas atendidas, é dispor de capacidades que permitam obter a satisfação de tais necessidades (SEN, 2000). De acordo com este autor, o desenvolvimento, ao não se restringir somente ao acesso a bens materiais, deve considerar a manutenção e expansão de direitos civis, políticos e sociais básicos, incluindo capacidades elementares como, por exemplo, ter “[...] condição de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão” (SEN, 2000, p.52).

Esta última perspectiva traz uma abordagem complexa e multidimensional da pobreza 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 básicas para alcançar níveis minimamente aceitáveis de qualidade de vida, fazendo com que o foco do estudo da pobreza se direcione, para “sua gênese e formas de manifestação dominantes, tendo como pano de fundo a dimensão emancipatória desses processos.” (LAVINAS, 2002, p. 32).

Esta é a visão de pobreza que propomos como referência neste artigo. Uma compreensão abrangente da pobreza, nos seus múltiplos determinantes econômicos, sociais, culturais, entre outros, entendida não apenas como *déficit* de renda, mas como privação das capacidades básicas do indivíduo que, se impedidas de serem desenvolvidas, limitarão sua liberdade.

Entretanto, para efetivar esta liberdade faz-se necessário eliminar as suas possíveis formas de privações assegurando, desta maneira, a possibilidade de que os indivíduos possam se constituir em “agentes ativos”, utilizando a própria terminologia de Sen. Isto coloca como desafio a construção de políticas públicas que deem conta da superação destas barreiras para a liberdade efetiva dos indivíduos, para que de fato se alcance o desenvolvimento no sentido proposto por ele.

Neste contexto, é de fundamental importância a análise das políticas públicas para se pensar, multidimensionalmente, as possibilidades de desenvolvimento e superação da pobreza. Ela constitui ferramenta essencial neste processo, tanto em termos nacionais, como em nível local, como no caso dos municípios.

## A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE MUNICÍPIOS E A SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO

Os municípios têm se lançado, cada vez mais recorrentemente, à atuação internacional, buscando políticas que possam ajudar a solucionar seus problemas, mormente àqueles referidos aos processos de desenvolvimento e erradicação da pobreza. Essa ação internacional não implica necessariamente a desintegração das políticas estatais ou separatismo, mas sim, na maior parte das vezes, implica em um processo de descentralização da Política Externa, de forma mais coordenada e monitorada, de modo a criar possibilidades de maximização do atendimento às demandas da sociedade.

Essa participação dos entes subnacionais<sup>6</sup> no âmbito internacional foi denominada na literatura de diversas formas. Mas o conceito que se tornou mais usual foi o de paradiplomacia, usado recorrentemente até hoje.<sup>7</sup> Apesar do termo paradiplomacia ser muito comum, no âmbito deste artigo, ter-se-á como referência a expressão atuação internacional de cidades. Tal como já defendido em outro trabalho, o termo atuação internacional de municípios faz referência a uma perspectiva mais aberta e autônoma dos entes federados, em uma perspectiva menos centrada no Estado (LAISNER & SIMINI, 2017).

Tomando-se em consideração esta terminologia, podemos considerar que a atuação internacional de municípios no Brasil é realizada de várias formas, dentre as quais destacam-se as redes de cidades, já mais comumente abordadas pelos estudos da área. Um exemplo neste sentido é a “Rede Mercocidades” criada em 1995.<sup>8</sup> Outro formato menos estudado de atuação internacional das entidades subnacionais são as chamadas Secretarias Municipais de Relações

---

<sup>6</sup> Ainda que haja outras nomenclaturas, tais como governo subnacional, unidade infra estatal, política externa federativa, diplomacia constituinte, micro-diplomacia, governos não-centrais e atores livres de soberania, neste trabalho o termo “ente subnacional” será o adotado, mesmo que este seja objeto de críticas por parte da literatura especializada, já que tal nomenclatura reflete ser ainda o Estado nacional o referencial utilizado nos estudos da paradiplomacia (MATSUMOTO, 2011, p. 30).

<sup>7</sup> Tal termo foi sistematizado, inicialmente, por Panayotis Soldatos (1990) em sua obra *Federalism and international relation: the role of subnational units*. Mais recentemente, Noé Cornago Prieto apresentou uma das definições mais utilizadas e aceitas para o termo paradiplomacia, como “o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (2004, p.251).”

<sup>8</sup> Esta rede atualmente é composta por 286 cidades pertencentes a países membros ou associados ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) que coordenam e desenvolvem projetos de integração como forma de propiciar o seu desenvolvimento.

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.<sup>9</sup>

O município de São Paulo pode ser considerado um dos pioneiros em termos de atuação internacional. Nele, a primeira experiência internacional em termos institucionais ocorreu na administração Luiza Erundina (PT) com a criação da Coordenadoria de Relações Internacionais, vinculada à Secretaria de Negócios Extraordinários. 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 internacionais.

Posteriormente, no ano de 2001, com o início da administração Marta Suplicy (PT), houve por meio da Lei nº 13.165 a criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, pasta com orçamento e estrutura próprios. Desde o ano de 2013, com o início da administração Fernando Haddad (PT) e a promulgação da Lei Municipal nº 15.764/2013 o órgão passou a se chamar Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF-SP).

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”. 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.

A atuação da SMRIF-SP se dá por meio de acordos de cooperação bilateral e multilateral, participação em redes de cidades, bem como por meio de missões técnicas e institucionais. 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” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS, 2015, “online”). 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

---

<sup>9</sup> Referência deste tipo de estudo é a pesquisa “O empoderamento dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil” coordenada pela Prof. Dra. Regina Claudia Laisner e desenvolvida por alunos do curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP (Franca/SP/Brasil). Consultar LAISNER, 2013.

temas de interesse mútuo das cidades” (SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS, 2015, “online”).

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 Ibero-americanos (OEI), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A participação internacional dá-se 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).

Por fim, as missões institucionais apresentam como propósito proporcionar 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). Ademais, 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.

A atuação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo se mostra sólida e institucionalizada de diversas maneiras, o que aponta para a sua relevância também no que corresponde à proposição e implementação de políticas públicas, em particular, os projetos de desenvolvimento e erradicação da pobreza, aos quais propomos apresentar e analisar a seguir.

## **OS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO E ERRADICAÇÃO DA POBREZA**

Os projetos da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo (SMRIF-SP), ora apresentados, têm 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 diversas, ligadas a partidos distintos, Marta Suplicy (PT) e José Serra (PSDB) e, posteriormente, seu vice Gilberto Kassab (DEM), o que contribui para uma análise mais ampla, de projetos com orientações ideológicas diferentes<sup>10</sup>.

Na gestão de Marta Suplicy, referentes aos anos de 2001 a 2004, a “Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana”, vinculada ao Programa URB-AL, pode ser, de imediato, apontada como a iniciativa mais importante do período. O Programa URB-AL, criado no ano de 1995, pode ser definido como um programa que visa proporcionar a “[...] 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 ocorre por meio da criação de redes temáticas, apresentando cada uma delas um governo local que atua como coordenador.

A capital paulista, através da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, apresentou projeto ao Programa URB-AL com o título “Luta Contra a Pobreza Urbana”, candidatando-se 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

---

<sup>10</sup> A atuação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo no governo Fernando Haddad (2013-2016) foi apresentada e discutida em: VITAL, 2016.

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. 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 indicar possíveis caminhos para o seu enfrentamento.

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. 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).

A atuação dos integrantes da Rede 10 deu-se através da apresentação de propostas de projetos comuns à União Europeia, a fim de que esta concedesse o financiamento para a 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)<sup>11</sup>. Os temas abordados nos projetos comuns foram

---

<sup>11</sup> “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



vinculados às várias formas de inclusão social nas cidades, seus vários atores, setores, temas e metodologias.

De acordo com o Documento Final da Rede 10 (2005), o Programa apontou a importância da cooperação internacional no enfrentamento dos problemas sociais existentes nas grandes cidades, especialmente a pobreza urbana, considerada fenômeno social multifacetado. 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 a 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.

A chamada “Rede 10 – Luta contra a Pobreza Urbana” vinculada ao Programa URB-AL certamente constitui, até o presente momento, um dos projetos de maior relevância 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. Ao 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).

No que diz respeito à cooperação com organismos e agências multilaterais na mesma administração em pauta (Marta Suplicy 2001-2004), houve várias iniciativas da SMRI, muito relevantes no que diz respeito à questão do impulso em termos de desenvolvimento e erradicação da pobreza: 1) o estabelecimento de relações com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), 2) o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 3) a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), 4) a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização Panamericana de Saúde (OPAS), 5) o

---

reforço de visibilidade das ações municipais. 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.” (REDE 10 – LUTA CONTRA A POBREZA URBANA, 2005, p. 30).

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), 6) o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e 7) *Cities Alliance*.

- 1) 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 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.
- 2) O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por sua vez, teve por objetivo assessorar, promover e distribuir subsídios relacionados ao desenvolvimento. Este programa da ONU apoiou o “Programa de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste”<sup>12</sup>, considerado uma das prioridades da administração municipal de São Paulo, na época, tendo sido 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.
- 3) 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”.
- 4) Também por intermédio da Secretaria Municipal de Relações Internacionais foi firmado acordo de cooperação com o escritório regional da Organização Mundial de

---

<sup>12</sup> “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).

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) contou com 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.

- 5) 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.
- 6) Igualmente, no mesmo período, foi firmado acordo de cooperação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do 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) que desenvolveu estudos para a gestão do denominado “Programa de Locação Social<sup>13</sup>”. O financiamento apresentou um montante de 465 mil dólares, tendo tido a cooperação duração de trinta e seis meses.

---

<sup>13</sup> “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

- 7) Outro importante acordo de cooperação foi o firmado com a *Cities Alliance*. 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”.

As cooperações e acordos bilaterais feitos na administração Marta Suplicy (2001-2004) envolveram diversos países, cidades, regiões e agências internacionais, tais como: A) Japão (cidade de Osaka, Agência do Japão para a Cooperação Internacional e o governo nacional japonês), B) Estados Unidos, C) 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), D) Itália (Instituto Italiano de Cultura, Governo da Província de Prato, Governo de Emilia-Romagna e Prefeitura de Milão), E) Fundo Internacional de Solidariedade das Cidades contra a Pobreza – Genebra (Suíça) e Lyon (França) e F) Comissão Europeia.

- a. 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 sólidos<sup>14</sup> com a Agência do Japão para a Cooperação Internacional (JICA) estipulando cooperação acerca da coleta e tratamento de lixo<sup>15</sup>, e com o Governo nacional japonês, por meio do

---

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).

<sup>14</sup> “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).

<sup>15</sup> “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

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 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 a instalação do Centro de Atenção à saúde sexual e reprodutiva (54 mil dólares) e c) financiamento do Programa de Apoio à Implementação do Projeto Piloto de Locação Social (465 mil dólares).

- b. 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.
- c. 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 francesa, o Projeto Mão na Massa, o combate à violência na escola, 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". Merecem destaque também as seguintes captações de recursos a fundo perdido: a) junto ao Ministério da Economia, Fazenda e Indústria francês com o intuito de assistência

---

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).

- 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.
- d. 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).
- e. 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.
- f. 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 5<sup>16</sup> 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 e d) financiamento para o

---

<sup>16</sup> 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 Montevideu (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).

projeto “Reabilitação dos bairros centrais com inclusão social<sup>17</sup>” no montante de sete milhões e meio de euros.

Durante o período de 2005 a 2008, administrada por José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (DEM), a Secretaria Municipal de Relações Internacionais teve um papel bem mais tímido que a gestão anterior, em termos de iniciativas voltadas ao desenvolvimento e combate à pobreza, mais diretamente. Manteve continuidade de algumas iniciativas implementadas na administração anterior e criou alguns projetos próprios, mas com uma visão bem mais restrita do desenvolvimento, voltada a uma perspectiva centrada nas regiões centrais e da visão do internacional como algo mais vinculado a projetos de ensino de línguas.

A continuidade dos projetos deu-se em torno 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. 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, saúde e biotecnologia da cidade de São Paulo – repasse de 310 mil euros; b) capitalização da instituição de crédito popular “São Paulo Confia” – repasse de 140 mil euros; c) plano de negócios *on-line* do portal do Comitê de Desenvolvimento do Município de São Paulo – repasse de 140 mil euros, d) Centro Cultural e de Capacitação de Cidade Tiradentes<sup>18</sup> – repasse de 300 mil euros e e) capacitação de agentes para o Programa Saúde da Família (PSF) – repasse de 80 mil euros.

---

<sup>17</sup> “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).

<sup>18</sup> 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.

Em termos de iniciativas novas merece destaque, neste período, o chamado “Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo – PROCENTRO”<sup>19</sup> 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 readequações das ações aos novos programas das Secretarias Municipais em 2005. O contrato foi firmado com validade de 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 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 trabalhados eram alemão, árabe, chinês, espanhol, francês, grego, hebraico, holandês, inglês, italiano, japonês, norueguês, polonês, português para estrangeiros, russo, servo-croata e sueco.

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 através da participação da capital paulista em eventos internacionais, 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

---

<sup>19</sup> “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).



busca pelo desenvolvimento e erradicação da pobreza, previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Quando nos dedicamos a esta análise devemos recordar que os fenômenos do desenvolvimento e pobreza devem ser entendidos como multifacetados, exigindo-se da administração municipal 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 de forma restrita ou como mero crescimento econômico, nem se pode definir pobreza como ausência de renda ou pouco acesso a ela, conforme indicado no início deste trabalho. É preciso ir além!

Cumprе salientar que, mesmo durante a gestão Serra/Kassab, a atuação entre 2001 e 2008 não se restringiu a aspectos comerciais, ainda que a prioridade tenha sido a busca por investimentos estrangeiros através do *marketing* internacional da cidade<sup>20</sup> Não se pode negar, por exemplo, a importância de projetos na área educacional como forma de superação do subdesenvolvimento e erradicação da pobreza. A preocupação da Secretaria em firmar acordos nesta área, tal como o incentivo ao ensino bilíngue nas escolas públicas municipais, certamente se mostrou salutar como forma de se proporcionar à população acesso ao conhecimento e, conseqüentemente, maior incremento em termos de cidadania e pertencimento social.

Os projetos de cooperação relacionados à saúde pública, incluindo-se cuidados em termos de violência sexual, também devem ser ressaltados. 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 para 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. 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

---

<sup>20</sup> De acordo com dados levantados por Araújo (2012) a cidade de São Paulo na gestão Marta Suplicy (2001-2004) participou de 09 (nove) eventos internacionais, enquanto na gestão Serra/Kassab (2005-2008) a capital paulista participou de 13 (treze) eventos internacionais. Ademais, também de acordo com a mesma autora, na gestão Marta Suplicy nenhum dos eventos apresentava temática comercial, sendo que na gestão seguinte, Serra/Kassab, quatro eventos apresentavam o comércio como tema principal.

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. 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 cidadãos desenvolvem (ou não) suas potencialidades e enfrentam seus desafios cotidianos. As iniciativas indicadas são importantes neste contexto. Os projetos de revitalização do centro de São Paulo foram essenciais para a recuperação da cidade, pois o abandono dessa região nos últimos anos acabou gerando situações gravíssimas, tais como a conhecida “Cracolândia” local onde a miséria, a dependência química e a violência são expostas à luz do dia, bem na região central da capital paulista.

A questão que se coloca é no que consistem as prioridades. E uma visão ampla e multifacetada do desenvolvimento e do combate à pobreza não fazia parte da agenda de prioridades da gestão Serra/Kassab. Claro que algumas políticas de caráter social se colocaram, até porque, de certo modo, as administrações municipais, mesmo com visões de desenvolvimento mais pautadas na lógica do mercado, são forçadas, por pressões da sociedade civil, em tempos democráticos, a apresentar pautas que se, pelo menos, não visem seus cidadãos, principalmente os mais desassistidos, visem seus potenciais eleitores. O problema é considerar que isso basta, por exemplo, naquilo que se refere à atuação de uma secretaria municipal de relações internacionais, considerando-se que o estímulo ao ensino de línguas encerre suas funções. Da mesma maneira, no que se refere às políticas de saúde, moradia e desenvolvimento urbano, projetos minimalistas, sem grandes aportes para uma visão ampliada destas políticas no que corresponde a uma visão articulada, multidimensional e emancipatória de desenvolvimento e erradicação da pobreza.

Na direção dos propósitos ousados de uma visão de desenvolvimento e superação da pobreza que aqui se defende no que se refere à gestão Marta, apesar de limitações também presentes em sua administração, podemos considerar que nela houve um apontamento significativo do papel da SMRI para as questões sociais, vistas de forma mais abrangente e para além da lógica comercial. Houve sim limites, contradições e, de certo modo, similaridades em certos aspectos com a gestão anterior: isso é inegável. Mas quando analisamos os panoramas gerais de ambas as gestões é possível notar a diferença. Ainda que sutil, mas muito relevante para os propósitos do debate proposto neste artigo.

Assim, ainda que com restrições, podemos concluir que houve, pela análise da atuação internacional do município de São Paulo, entre os anos de 2001 e 2008, 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.

Portanto, ainda que em linhas gerais, podemos concluir que as políticas públicas implementadas por meio da atuação internacional do município de São Paulo entre os anos de 2001 e 2008 contribuíram, diríamos, para o caminho de construção dos objetivos da superação do subdesenvolvimento e da erradicação da pobreza. Este caminho exige ainda um longo trabalho pela frente. Um trabalho de consolidação de prioridades que, efetivamente, leve a Carta como orientadora soberana da ação em torno de políticas públicas municipais. E, certamente, nossa hipótese foi comprovada, pois as secretarias municipais de relações internacionais são um instrumento potente e adequado nesta relevante tarefa no que demonstrou o exemplo de São Paulo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apontou a existência, no Brasil, de uma realidade complexa, onde graves problemas sociais convivem lado a lado com um texto constitucional de vanguarda. Um texto arrojado, mas que, para além de conteúdos formais, longe de se fazerem defendidos como prática, apresenta, desde uma perspectiva da Constituição Dirigente, fins e objetivos para o Estado como forma de se alterar a realidade do país. Para tanto, torna-se essencial a atuação administrativa, de cada uma das esferas de governo, por meio de políticas públicas, como forma de tornar efetiva e eficaz a concretização dos preceitos constitucionais, com princípios elementares referentes ao caminho para o fortalecimento do projeto de um país democrático e com elevada cidadania.

Neste a esfera do poder local ganha claro destaque, e justifica a escolha pelo *locus* de análise feita neste artigo, pois é nele que os cidadãos podem usufruir diretamente das políticas

públicas implementadas, além desta proximidade facilitar, em regra, o controle da atuação administrativa.

Obviamente, que a construção deste projeto arrojado e transformador, no nível dos municípios e, igualmente, sua manutenção, não são tarefas fáceis. Na trama social, política e jurídica do Brasil há inúmeros interesses e limitações que colocam em questionamento o próprio projeto explicitado no texto constitucional. O fortalecimento do ente público convive com iniciativas que visam justamente seu enfraquecimento. E esta realidade, desafortunadamente, não é distinta na esfera local senão, em alguns casos, até mais grave.

Mas é nesta perspectiva, de enfrentamento dos graves problemas sociais, por parte do poder local, especialmente, a questão do subdesenvolvimento e pobreza, que se apresentou o artigo proposto, com vistas à colaboração no sentido da discussão acerca das ferramentas possíveis para a superação destes desafios. A atuação internacional mostrou-se instrumento promissor a exemplo de São Paulo. Análise proposta e concluída, cumpre destacar que, faz-se fundamental alargar empiricamente os estudos, assim como refinar a discussão deste instrumental disponível, realizando-se reflexões cada vez mais profundas. Este é o caminho para avançarmos no debate referente à concretização do texto constitucional, diminuindo cada vez mais a distância entre a letra e a realidade, ou seja, entre um conjunto de leis arrojado e uma realidade indigna do período em que vivemos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Izabela Viana de. **A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. “Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias”. **Revista Katálysis**, nº 13, p. 201-209, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. “A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro”. **Revista de Informação Legislativa**, nº 142, p. 35-51, 1999.

\_\_\_\_\_. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

\_\_\_\_\_. “Constituição e política: uma relação difícil”. **Lua Nova**, nº 61, p. 5-24, 2004.

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**, nº 9, p. 55-72, 2014.

BLANES SALA, José (Org.). **O município e as relações internacionais: aspectos jurídicos**. São Paulo: Educ, 2009;

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CORNAGO PRIETRO, Noé. “O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental”. *In.*: T. Vigevani, L.E. Wanderley, M.I. Barreto e M.P. Mariano (coords.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. Brasil, São Paulo, Educ, Editora UNESP e Edusc, 2004.

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

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.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.  
\_\_\_\_\_. **Teoria e Política do desenvolvimento econômico.** 10ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

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.

LAISNER, Regina Claudia; SIMINI, Danilo Garnica. **Legitimidade constitucional da atuação internacional dos municípios brasileiros: uma leitura à luz da teoria da constituição dirigente.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, V. 7, nº 1, 2017, p. 64-82.

LAVINAS, Lena. “Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática”. **Revista Econômica**, nº 4, p. 25-59, 2002.

MICHELMANN, Hans. J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units.** Oxford: Claredon Press, 1990.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **As determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros.** Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MOREIRA, Nelson Camatta. “Constituição dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas”. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, nº3, p. 87-128, 2008.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza. **Morte e Vida da Constituição Dirigente.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

PIRES, Maria Coeli Simões. “A ressemantização da autonomia municipal em face dos desafios contemporâneos”. **Revista de Informação Legislativa**, nº149, p. 229-241, 2001.

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

\_\_\_\_\_**Documento Final**. Coordenação da Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana. Programa URB-AL, São Paulo, 2005.

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”, Marília, 2010.

SÃO PAULO (Município). **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf> Acesso em 05 de abril de 2015, 1990.

\_\_\_\_\_**Lei 13.165 de 05 de julho de 2001**. Cria a Secretaria Municipal de Relações Internacionais – SMRI e dá outras providências. Disponível em <http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/leis/L13165.pdf> Acesso em 05 de abril de 2015, 2001.

\_\_\_\_\_**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. Disponível: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes\\_internacionais/assuntos\\_internacionais/index.php?p=146722](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=146722) Acesso em 05 de abril de 2015, 2007.

\_\_\_\_\_**Lei nº 15.764 de 27 de maio de 2013**. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica. Disponível: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000) Acesso em 05 de abril de 2015, 2013.

SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO. **Balanco de Gestão 2001-2004**, 2004.

\_\_\_\_\_**Balanco da Gestão – janeiro de 2005 a novembro de 2008**, 2008.

\_\_\_\_\_Disponível para consulta em:  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes\\_internacionais/assuntos\\_internacionais/index.php?p=145725](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=145725), 2015.

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

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

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

*Trabalho enviado em 31 de agosto de 2017.*

*Aceito em 12 de novembro de 2017.*