



caeni

Centro de Estudos das
Negociações Internacionais

Série Working Paper

**Paradiplomacia e Relações Internacionais: a
experiência da cidade de São Paulo**

Janina Onuki e Amâncio Jorge de Oliveira

Maio/2013

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

Onuki, Janina; Oliveira, Amâncio Jorge.
Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo.
21 p.
São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013.

Resumo

Sabemos que o modelo do Federalismo brasileiro ainda restringe a atuação externa dos governos estaduais e municipais. Entretanto, a agenda internacional desses atores ampliou-se significativamente nos últimos anos. Este artigo tem como objetivo analisar a atuação internacional dos governos subnacionais (municípios), e a relação com o Governo federal, tomando como estudo de caso a cidade de São Paulo, no período de 2001 a 2004.

Introdução

Nos últimos anos, os municípios passaram a protagonizar um papel inédito no cenário internacional, seja como organizadores de uma nova agenda de política externa, seja como entidades do poder público com interesses e políticas próprias, destinadas a atender demandas em nível local até então inexistentes. Esse movimento teve início com o debate da globalização desde os anos 80, e com o ingresso de novos atores nas relações internacionais: ONGs, sindicatos de trabalhadores e associações civis públicas ou privadas que passaram a exercer influência junto aos Estados nacionais, aos organismos multilaterais e às empresas transnacionais.

A atuação externa dos municípios tem crescido significativamente, seja a partir da criação de Secretarias municipais voltadas especificamente para investir na internacionalização das cidades, seja a partir de iniciativas de outras Secretarias que também desempenham papel neste processo de internacionalização.

A atuação dos municípios mais voltada para o exterior gerou, inicialmente, uma percepção de que essas ações criariam um padrão de conflito entre os atores subnacionais e o Governo Central, padrão que, como se verá na seção a seguir, pode ser tipificado como uma protodiplomacia, dada a dimensão de ilegalidade dessas ações. Entretanto, essa dinâmica conflitiva não se consolidou, na medida que os municípios passaram a atuar de forma complementar ou em articulação à diplomacia da esfera federal.

O objetivo deste artigo é analisar como se estruturou – e em que direção – a ampliação da ação internacional dos municípios nos últimos anos, tomando como estudo de caso a cidade de São Paulo¹, a partir da criação da sua Secretaria de Relações Internacionais (SMRI), em 2001. O artigo inicia com a discussão sobre a ação externa dos governos subnacionais, contrapondo os conceitos de

¹ Este artigo é resultado da pesquisa “Cidades e Inserção Internacional. Estudo da experiência de São Paulo”. A primeira fase da pesquisa (2002-2003) contou com apoio financeiro da FAPESP, através do edital de Políticas Públicas. A segunda fase teve apoio do CNPq (2004-2005).

protodiplomacia e paradiplomacia² para contextualizar a proposta de uma agenda estratégica desses atores. Em seguida, faz-se uma avaliação dos aspectos jurídicos que envolvem esta discussão, destacando que ainda há restrições para a atuação externa dos governos subnacionais de forma independente, que merecem ser discutidas no âmbito das relações internacionais.

Por fim, analisamos as iniciativas da SMRI, durante o período de 2001 a 2004. A partir de um mapeamento completo das atividades com interface internacional em que a Prefeitura se envolveu no referido período, podemos concluir que – embora incipiente – esse conjunto de atividades configura um novo comportamento da Prefeitura de São Paulo, mais assertivo do ponto de vista de inserção internacional. A tese do conflito com o Governo Central não se efetivou uma vez que as atividades do município restringiram-se, prevalecentemente, em acordos de cooperação técnica ou atividades de divulgação de políticas públicas. Em síntese, as atividades não representavam conflitos de interesse com as orientações de política externa forjadas no âmbito da diplomacia oficial.

Governos Subnacionais: novos atores internacionais

A agenda de pesquisa sobre o papel das unidades subnacionais, particularmente em se tratando de municípios, nas relações internacionais é bastante incipiente. A primeira geração de estudos sobre o tema, com preocupações específicas de analisar a relação entre federalismo e competência das unidades subnacionais nas relações internacionais, surge na década de 80.

Uma segunda geração de estudos nesta área, sobre a emergência das cidades como atores políticos internacionais face ao processo de globalização e internacionalização da economia, ganha força na década de 90, e é feita mais propriamente no campo teórico da sociologia, do que pelas correntes convencionais das relações internacionais.

No campo teórico específico das relações internacionais as contribuições mais significativas, mas ainda assim bastante limitadas, vieram da corrente neofuncionalista e do conceito de *spill-over* desenvolvido por essa corrente. Segundo este conceito, as demandas por cooperação internacional, inicialmente no plano intergovernamental e de caráter técnico, acabam gerando “novas demandas por

² Paradiplomacia é considerada uma atividade legal, enquanto protodiplomacia são o conjunto de atividades ilegais. Esta discussão é apresentada na próxima seção.

cooperação” que transbordam para o campo político, alçando, para o primeiro plano, atores transnacionais e não-governamentais ou governamentais não-centrais³ (Dougherty e Pfaltzgraff, 1996). As contribuições dessa corrente para o presente objeto desta pesquisa não vão muito além, contudo. Poucos são os avanços, por exemplo, para a compreensão sobre os mecanismos pelos quais as entidades subnacionais influenciam a lógica do jogo internacional, ou, mais precisamente, o papel dessas entidades no jogo das relações internacionais.

Ao contrário da vertente neofuncionalista, cujo foco analítico recai sobre o papel das forças transnacionais (que muito bem podem ser, por exemplo, as redes de cidades), as vertentes estatistas (neo-realista) e societais (neoliberalismo e neo-institucionalismo) atribuem peso nulo às entidades subnacionais no campo das relações internacionais. No caso neo-realista o ator central das relações internacionais é o Estado nacional, enquanto governos subnacionais e outros atores não-governamentais teriam peso irrelevante ou muito pequeno. Ainda que a análise neoliberal leve muito em consideração o papel dos grupos de interesses e de pressão no campo das relações internacionais, o faz tendo em mente outros grupos (ONGs, empresariado etc.) que não governos subnacionais.

A análise de política externa e relações internacionais feita, por sua vez, a partir do jogo (competição) de interesses, como no caso da corrente neoliberal, não tomou propriamente as entidades subnacionais como pertencentes a este grupo de interesses. Com efeito, os modelos analíticos desenvolvidos a partir da perspectiva neoliberal, como o modelo de coalizões desenvolvido por Rogowski (1990), e mesmo os “jogos de dois níveis” (Jacobson, Evans e Putnam, 1993), não fazem menção, quando evocam o plano doméstico, às cidades ou governos subnacionais⁴.

No campo neo-institucionalista, poucos são os avanços também. Como bem sintetiza Blasé, as abordagens das relações internacionais tomam o Estado nacional como um ator unitário. Os governos subnacionais são irrelevantes para a análise (Blasé, 1998).

³. A ênfase mais importante dessa dinâmica, contudo, é dada às entidades supranacionais. Menos atenção é conferida aos atores subnacionais (seja ele no nível municipal, seja no nível estadual).

⁴. Trata-se apenas de uma evidência uma vez que as unidades subnacionais poderiam, no modelo dos jogos de dois níveis, serem consideradas entre os atores e preferências constitutivos do *win-set* doméstico e, portanto, dos instrumentos de barganha dos governos nos processos de negociações internacionais. Se tais unidades não são levadas em conta é porque os teóricos dessa abordagem não as consideram importantes politicamente.

Para Keohane e Milner (1996) “os estados são ainda estados-nação” e “instituições domésticas são encontradas em nível federal apenas”.

“This obscurity is unfortunate...for it means international relations and international political economy fail to treat seriously the issue of scale in relations of authority. From the vantage point of the state...the system-level is the ‘macro’ and the sub-state the ‘micro.’ Most attention is paid to ‘macro’ level relations and institutions such as international regimes, international norms, intergovernmental organizations, or global capitalism. Although not nearly as prevalent, ‘micro’ level factors such as transnational corporations, social movements, terrorist groups, even individuals are also given their due. Yet there is also a ‘meso’ level in that vast gulf between state and civil society, populated by subnational governments...a truly multiscalar approach to international relations and international political economy should be advanced, incorporating the meso level as well as the others.” (Paul Darel, 1997, *apud* Blasé).

Semelhante secundarização do plano subnacional no campo internacional encontra-se na corrente social-construtivista (Adler, 1999; Checkel, 1998). Isso ocorre mesmo em se levando em conta o fato desta corrente dar destaque a um aspecto central que passará a ser utilizado como variável-chave na compreensão das cidades como atores globais: a questão da identidade e noção de regiões. Como já mencionado, talvez a corrente teórica que mais destaque a importância das entidades subnacionais seja o neofuncionalismo.

Para além dos enfoques predominantes das relações internacionais surgiram, a partir da década de 80, duas novas gerações de estudos dedicadas especificamente a compreender o papel das entidades subnacionais no plano internacional⁵. A primeira é devotada a compreender a inter-relação entre federalismo e política externa. A segunda, de cunho sociológico, destinada a entender as cidades como atores globais e fundamentalmente referenciadas pelo enfraquecimento do papel do Estado-nação e

⁵. A abordagem teórico-metodológica conhecida como “Planejamento Estratégico Situacional – PES”, utilizada na pesquisa sobre governos subnacionais e integração regional, não está sendo considerada nesta revisão, pois não trata especificamente da área internacional, mas sim de gestão estratégica de um modo mais geral.

pela emergência das cidades globais como atores centrais na formação de redes transnacionais.

A principal guinada qualitativa promovida por ambas as abordagens foi a de redirecionar o foco analítico para o nível das entidades subnacionais. Ocorreu uma espécie de inversão da lógica tradicional: o protagonismo (*actorness*) das unidades subnacionais, ao invés de ser tomado como possível variável interveniente das preferências dos governos centrais no campo das relações internacionais, passou a ser avaliado como o objeto central de análise ou, em outros termos, como a variável dependente a ser explicada pelo modelo.

A despeito de haver, como seria esperado, variabilidade quanto ao escopo dos estudos, a preocupação central dos estudiosos sobre “federalismo e política externa” foi a de entender o fenômeno da emergência das entidades subnacionais no plano das relações internacionais sob a ótica das “esferas de autoridade” ou “esferas de competência”. Ou ainda, de outro modo, de compreender a inter-relação entre os poderes não-centrais (subnacionais no nível estadual ou municipal) e os poderes centrais no processo de formulação e condução da política externa dos países (Michelman e Soldatos, 1990; Aldecoa e Keating, 2000). Poderíamos, em linhas gerais, dividir as contribuições dessa corrente em três grupos: caracterização do fenômeno e criação de uma taxonomia (uma discussão sobre a natureza do fenômeno e suas modalidades); teorização sobre suas causas (fatores determinantes, contextos e hipóteses) e sistematização de estudos de casos.

Relativamente à primeira contribuição, foi feito um esforço simultaneamente conceitual e semântico para caracterizar o papel internacional das unidades subnacionais no plano internacional [i.e. diferenciações entre paradiplomacia, protodiplomacia, diplomacia multilateral, segmentação, fragmentação, pós-diplomacia, atividades cooperativa e atividades paralelas etc.] (Aguirre, 1999). As dicotomias mais relevantes, contudo, parecem ser protodiplomacia/paradiplomacia e ações cooperativas/ações paralelas. Paradiplomacia é considerada como sendo uma atividade legal, dentro do rol de competência dos *Non Central Governments* (NCG) estabelecido constitucionalmente; enquanto a protodiplomacia é definida pelo conjunto de atividades tidas como ilegais)⁶.

⁶. Ver BACHE, Ian e MITCHELL, James. *Globalization and UK Regions: the Prospects for Constituent Diplomacy*. Paper apresentado na seção de workshops, Mannheim, 26-31, março, 1999.

As atividades internacionais dos governos subnacionais podem ser caracterizadas, por outro lado, como cooperativas (coordenadas e de suporte aos governos centrais) ou paralelas (em substituição aos governos centrais) (Soldatos, 1990). Em outros termos, pode obedecer a um contínuo entre cooperação e conflito com o âmbito central. O extremo das atitudes não-cooperativas estaria relacionado a problemas de *nation-building* e aos movimentos de natureza separatista (seccionalistas)⁷. A contribuição direta desta abordagem para a pesquisa reside no fato de que apresenta parâmetros analíticos que nos permitem compreender e tentar caracterizar o escopo da atuação da cidade de São Paulo no âmbito das relações internacionais.

Outra caracterização importante foi em termos geográficos. A paradiplomacia foi dividida em três grupos: paradiplomacia regional transfronteiriça (entre área de fronteira); transregional (macrorregional, entre estados não contíguos) e global (macro-level). Além disso, Soldatos (1990) chama a atenção para a paradiplomacia entendida como a segmentação em dois planos fundamentais: no plano vertical (chamada também de territorial) e horizontal (funcional, que se estabelece entre agências e unidades no mesmo nível governamental).

O autor vê a paradiplomacia, neste aspecto, como um fenômeno dinâmico em que a cooperação tende a ocorrer quando o governo central procura racionalizar o ingresso das unidades subnacionais no plano da política internacional⁸ (esforço de coordenação) e em que o conflito ocorre quando o governo central rejeita este ingresso e as relações se dão de forma predatória. É importante destacar estes aspectos como referência da análise para o caso de São Paulo na medida em que relações de cooperação (coordenação) e conflito podem ser estabelecidas nesses dois eixos básicos (vertical e horizontal), além do que a Secretaria Municipal de Relações Internacionais tem, como prerrogativa, operar nesses dois sentidos.

⁷ Para estudos preocupados com a questão seccionalista ver Bensel e Trubowitz, que se dedicaram a mostrar como os interesses regionais coalescem no plano federal via representação congressional. A literatura não aborda a relação direta entre os governos estaduais (entidades subnacionais) com os atores internacionais. Essa não é uma abordagem pertinente para o caso brasileiro, sobretudo em se tratando da cidade de São Paulo, onde não se evidencia nenhuma pressão no sentido separatista. Tal abordagem é, por exemplo, mais pertinente no caso canadense e aos esforços separatistas da região de Quebec.

⁸ James Rosenau (em “Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in turbulent world” 1997) desenvolve idéia semelhante ao “Sphere of Authority” (SOA) no campo das relações internacionais. Rosenau propõe a existência de 4 tipos de relações de autoridade: *established*, *accomodative*, *contested* e *transient*. “Accomodative Sphere of Authority” ocorre quando governos centrais e governos não-centrais coordenam ações para lidar com questões internacionais.

Para além da tipologização do fenómeno da paradiplomacia — e dos estudos de caso que esta vertente apresenta, que por si só são importantes, como já dissemos para efeito de parâmetros analíticos — esta vertente federalista avançou no sentido de definir as causas e os fatores determinantes da paradiplomacia das unidades subnacionais.

Soldatos, por exemplo, divide os fatores determinantes (impulsionadores) da paradiplomacia em três níveis. No nível propriamente das unidades federadas em que pesam fatores tais como segmentação cultural, interesses eleitorais locais, assimetria entre unidades da federação (econômica, política) e crescimento da unidade federativa em relação às outras unidades (por exemplo, em termos de orçamento, finanças, comércio, investimentos, PIB etc).

No nível federal, em que pesam fatores, tais como incapacidade da burocracia do governo central em lidar com problemas locais, *gap* institucional de participação do poder local na formulação de políticas externas e incertezas constitucionais (sobre o problema de competências legais). E no nível externo, cuja ênfase é dada à questão da interdependência. A propensão de maior ou menor assertividade das unidades subnacionais no campo da política internacional seria determinada pela combinação desses fatores.

A preocupação chave, portanto, dessa vertente da literatura é com os espaços de atuação das unidades subnacionais (governos não-centrais) frente aos governos centrais (governos nacionais), ou seja, as relações federativas no campo da política externa⁹. As contribuições, portanto, dessa literatura estão em tipologizar o fenómeno da paradiplomacia e apresentar parâmetros analíticos para a compreensão de seu escopo e conseqüências.

Essa vertente federalista busca avançar não apenas em termos descritivos, mas também quanto à teorização sobre a paradiplomacia ao tentar explicar variações em termos de assertividade de entidades no plano internacional. Lança mão, para tanto, de variáveis independentes do tipo sistema federativo (grau de autonomia conferidos às entidades subnacionais, no plano das questões domésticas, mas com reflexos nas

⁹. Hocking (1993), em visão alternativa a Duchacek (1998), analisa os NCG — Non-Central Governments — e seus lugares na “diplomacia multilateral”. Hocking é crítico da literatura em governos sub-nacionais (“unhelpful”, “fragmented”, “descriptive depicting”). Usa o termo “microdiplomacy”. Analisa como sendo subordinado ao governo central.

atividades internacionais)¹⁰ ; constrangimentos institucionais (competências constitucionais em política externa) e capacitação das burocracias subnacionais (municipais e estaduais) em lidar com os temas internacionais.

A segunda geração de estudos mais especificamente voltada a analisar o papel as unidades subnacionais (particularmente das cidades), a corrente sociológica, ganhou força a partir da década de 90 (Saskia Sassen, Borja e Castells)¹¹. Essa abordagem foca a simultaneidade da crise do Estado-nação face ao acirramento do processo de globalização e a emergência de forças transnacionais, dentre as quais, as cidades como atores globais.

Segundo este campo de estudos, a emergência das cidades como atores globais-chave deriva de um conjunto de processos em distintas dimensões: aumento da interdependência entre as cidades; compartilhamento de problemas comuns tipicamente pertinentes ao âmbito local (cuja resposta passa pela lógica da ação no plano local, uma vez que as burocracias no plano nacional voltam suas preocupações para problemas de natureza macroeconômica); concentração de recursos de poder (população, investimentos, transações comerciais etc); criação de identidade etc. As limitações dessa vertente literária consistem, contudo, nos poucos avanços de pesquisas empíricas sistemáticas que respaldem uma maior teorização sobre a competência das cidades (e demais entidades subnacionais) no campo das relações internacionais¹².

¹⁰. Como lembra Gilberto Marcos Antônio Rodrigues (“Política Externa Federativa”, *Network*, CEA/UCAM, Rio de Janeiro, Vol. 07, N.3., p. 6, set-dez, 1998), os níveis de autonomia internacional de estados federados, províncias e outras células federativas variam de acordo com os direitos históricos assegurados na constituição de cada país. Cita como exemplo a Alemanha, cujas *lander* podem negociar alguns tipos de tratados internacionais e os cantões suíços que possuem autonomia para abrigar refugiados políticos. Para um exemplo mais próximo vale citar a Argentina, país em que a última reforma constitucional permitiu às províncias negociarem acordos internacionais, desde que não entre em contradição com os compromissos assumidos pelos estados nacionais (*apud* MARIANO, K. e MARIANO, M., 2001). O grau de autonomia das unidades subnacionais no Brasil é extremamente restrito. No plano municipal, registrou-se um avanço com a reforma constitucional de 1988, quando os municípios passam a ser reconhecidos com unidades federativas. A constituição de 1988 não ampliou, contudo, as prerrogativas das unidades subnacionais no campo da política externa.

¹¹. Ver, nessa linha, CASTELLS, M e BORJA, J. “As cidades como atores políticos”. *Novos Estudos CEBRAP*, n° 45, julho de 1996, pp. 152 a 165; BORJA, J. e CASTELLS, M. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus Pensamiento, 1997 e SASSEN, Saskia. “Whose City Is It? Globalization and the Formation of New Claims”, em LECHNER, Frank J e BOLI, John (Eds.). *The Globalization Reader*. Blackwell, 2000.

¹² Merece destaque a pesquisa desenvolvida pelo CEDEC-FUNDAP-PUC/SP, coordenada pelo Prof. Tullo Vigevani: “Gestão Pública Estratégica de Governos Subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana”. São Paulo: CEDEC, 1998.

Federalismo: aspectos jurídicos da paradiplomacia

No contexto da ampliação do papel político dos governos subnacionais brasileiros nas ações externas, frente à restrição constitucional, cabe analisar no Brasil como essa relação se desenvolveu nos últimos anos, tendo em vista a reforma da Constituição, assim como as iniciativas que foram levadas a cabo pelo município de São Paulo, atendendo a esta agenda. Entrevistas¹³ realizadas com representantes do governo e da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, indicavam uma certa tensão existente entre as primeiras iniciativas dos atores subnacionais e a orientação central da política externa brasileira.

Talvez uma das fontes dessa desconfiança tenha sido déficits de regulamentação, capazes de uma demarcação mais precisa das atribuições entre os poderes no campo da política externa. Como destaca Tulo Vigevani, “trata-se [a política externa federativa] de um campo onde há formas difusas de atuação e onde os limites legais não são precisos” (Vigevani, 2006). Embora este autor chame a atenção para a tentativa de institucionalização das atividades paradiplomáticas, por parte do governo central com a criação da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores (1997), as entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa conduzida pelo Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI/USP) atentaram para uma certa desconfiança de ambas as partes no início do processo. Além da falta de clareza, por parte do Executivo Federal, sobre que tipo de ações externas se esperava por parte dos atores subnacionais, expressão do déficit regulatório acima mencionado, adiciona-se o fato de que essas iniciativas partiam de governos de oposição¹⁴.

Os Estados Nacionais, durante muito tempo, foram considerados os únicos sujeitos de direito internacional público e os atores, por excelência, do cenário internacional. O desenvolvimento de relações com outras localidades, por meio de um corpo diplomático organizado, era considerada a manifestação direta de sua soberania externa, inserindo-se no âmbito de competência dos governos centrais dos Estados federados.

¹³ Entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa “Cidades e Inserção Internacional. O caso da cidade de São Paulo”, financiada pelo CNPq. Foram realizadas entrevistas com atores-chave do Governo Federal (tanto da Assessoria de Relações Federativas, quanto da Secretaria de Relações Federativas da Presidência da República), assim como representantes da Secretaria de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo.

¹⁴ À época da criação da Assessoria de Relações Federativas, durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a cidade de São Paulo era administrada pelo PT (Prefeita Marta Suplicy).

As mudanças do sistema internacional nas últimas décadas, sob o influxo da intensificação das relações sociais, da compressão da dinâmica espaço-tempo, e da emergência de temáticas transnacionais, produziram dois efeitos importantes: a ampliação do número de atores e o aumento de sua complexidade, colocando em questão a prerrogativa do Estado de único ente dotado de personalidade jurídica.

Com efeito, nas últimas duas décadas do século XX, tornou-se prática recorrente o desenvolvimento de contatos entre governos não-centrais situados em Estados diferentes, fenômeno que passou a ser designado de paradiplomacia ou diplomacia paralela. Os governos subnacionais são hoje reconhecidos como importantes atores internacionais, cuja atuação se manifesta por meio de acordos de cooperação, visitas diplomáticas, desenvolvimento de políticas públicas descentralizadas, e contatos ampliados por meio de redes internacionais.

A recente projeção internacional das unidades subnacionais, embora responda a imperativos de ordem política, econômica e cultural, desenvolveu-se, muitas vezes, ao largo do amparo das ordens jurídicas nacionais. Países como Alemanha, Áustria, Bélgica, Suíça e Argentina, atentos a essa demanda das unidades subnacionais por um espaço nas relações internacionais, promoveram a institucionalização da paradiplomacia em suas constituições, com graus variáveis de autonomia concedidos aos entes não-centrais.

No Brasil, os municípios também buscaram maior participação nesse processo. Em estudo pioneiro sobre o tema, José Vicente da Silva Lessa¹⁵, valendo-se da documentação fornecida pelas unidades federadas brasileiras e dos arquivos oficiais do Itamaraty, identificou 65 acordos, envolvendo entes federados brasileiros e governos locais ou centrais de Estados estrangeiros, sendo 53 com Estados, 7 com Municípios e 5 com outros agentes. As temáticas abrangidas pelos acordos eram: comércio, indústria, agroindústria, turismo, serviços, meio-ambiente, administração pública, governo, esporte, cultura, saúde, saneamento, ciência e tecnologia e integração regional.

A discussão central, tanto do ponto de vista jurídico, quanto do ponto de vista político, trata-se de identificar se estas ações encontram guarida no texto constitucional brasileiro ou, ao contrário, desenvolvem-se sob a forma de uma protodiplomacia não institucionalizada.

¹⁵ LESSA, José Vicente da Silva (2002).

A despeito do reconhecimento da autonomia dos municípios em âmbito interno, sua atuação no plano internacional encontra as mesmas limitações dos estados: não são reconhecidos como sujeitos de direito internacional público, nem possuem competência para o exercício de relações internacionais atribuída pela Constituição Federal.

A Constituição, promulgada em 1988, deu novos contornos ao pacto federativo, criando o federalismo trino, composto por três entes autônomos: a União, os Estados, incluindo o Distrito Federal, e os Municípios. Entretanto, se, no plano interno, o Estado federal se estrutura a partir de três esferas governamentais, no plano internacional, este se apresenta como uma unidade. Os dispositivos constitucionais brasileiros parecem consagrar, de fato, a idéia de unicidade do Estado Federal no exercício das relações internacionais, sem deixar margem, salvo pequenas exceções, para atuação dos governos subnacionais¹⁶.

Em que pese interpretações em sentido contrário, apoiadas no conceito de Constituição como um sistema aberto de normas e princípios, o arcabouço normativo brasileiro não abrange a paradiplomacia como uma atividade constitucional, razão pela qual Lessa designa de informais os acordos internacionais celebrados por Estados e Municípios brasileiros.

A legislação brasileira parece não ter acompanhado o ritmo de mudanças no cenário internacional, que demandam a atuação cada vez maior dos governos subnacionais como co-executores de políticas públicas internacionais. Dentro do esquema de divisão de competências, atribui-se aos municípios a disciplina de assuntos de interesse local. Não se pretende aqui entrar nas amplas discussões doutrinárias a respeito do significado de interesse local. O fato é que o município é a unidade federativa que apresenta a relação mais direta com o cidadão, daí a grande importância do reconhecimento de sua autonomia. No plano internacional, o compartilhamento de experiências entre localidades sobre os principais problemas sociais enfrentados pelas cidades tem se revelado bastante frutífero, o que demonstra a relevância das relações travadas entre municípios de diferentes Estados.

A análise da legislação brasileira revela que as ações paradiplomáticas não encontram respaldo constitucional e, apesar de sua crescente importância, ainda se desenvolvem no âmbito da informalidade do ponto de vista jurídico. O que podemos concluir, do

¹⁶Ver: BASTOS, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2003.

ponto de vista jurídico, é que ainda existe um descompasso entre a disciplina normativa das relações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro e as novas demandas suscitadas pela emergência de atores e temáticas cada vez mais complexas. Mesmo diante da falta de regras mais claras, as unidades subnacionais têm atuado no plano externo de forma cada vez mais assertiva. Mas isso não tem representado um ponto de maior de tensão com o governo central como era esperado no início, como vamos perceber na análise da cidade de São Paulo.

A cidade de São Paulo como ator internacional

Conforme já mencionado, a análise da experiência em políticas públicas na área internacional, por parte de um município da dimensão da cidade de São Paulo é absolutamente inédita no Brasil¹⁷. Há pouco tempo, a atuação internacional dos municípios restringia-se à representação do município em eventos e no cumprimento do protocolo exigido. Alguns poucos municípios, os de grande porte, conseguiam recursos de agências de financiamento de programas na área social e cabia ao assessor de Relações Internacionais articular o envolvimento do poder local nesses projetos¹⁸.

O município de São Paulo criou, em junho de 2001, uma secretaria específica para a área de relações internacionais, a SMRI¹⁹. Apesar das limitações das unidades subnacionais em termos de processo de formulação de políticas externas (limitações constitucionais), praticamente todos os estados (governos de estado) são devotados à política na área de investimentos e comércio. Vale citar também a emergência dos novos temas das relações internacionais (investimentos, direitos humanos, terrorismo, degradação ambiental etc.), atribuições do município e do governo de estado. Destaca-se ainda o tema da compensação dos impactos sofridos pelos estados nacionais com o processo de globalização. O que implica políticas direcionadas nesse sentido (sendo a guerra fiscal um exemplo típico).

A SMRI do município de São Paulo foi criada com o objetivo central de atuar no processo de formulação e condução de políticas internacionais, quer seja, na constituição de uma agenda de cooperação internacional no nível municipal. Com

¹⁷. De acordo com os dados da Fundação SEADE, a cidade tinha, no ano de 2000, 10,4 milhões de habitantes; um PIB de US\$ 76,7 bilhões (1997), respondia por 13% do PIB nacional e 12% do PIB industrial nacional. Além de ter recebido (em 2000) investimentos internacionais da ordem de US\$ 3,235 bilhões.

¹⁸ Ainda hoje se sabe que as cidades podem contrair financiamentos, mas estes passam pela aprovação do governo federal, através da Comissão de Financiamento Externo (COFIX).

¹⁹ A criação da Secretaria de Relações Internacionais foi aprovada pela Lei Municipal 13165, de 5 de junho de 2001.

isso, a Secretaria buscava definir estratégias voltadas para a criação de um espaço de atuação no âmbito das relações internacionais, preocupada tanto em lidar com a domesticização dos problemas internacionais quanto promover, via uma melhor inserção internacional da cidade, o desenvolvimento local. Para tanto, consolidou-se uma agenda em torno de cinco eixos principais²⁰ (participação nas redes de cidades, projetos para organizações multilaterais, intercâmbio de políticas públicas e acordos de cooperação entre São Paulo e outras cidades, parceria com empresas multinacionais, e experiências exitosas de gestões públicas).

A criação desta Secretaria implicou mudanças nas bases do relacionamento município-governo federal (sobretudo Ministério de Relações Exteriores) no campo das relações internacionais, tendo em vista o novo contexto de globalização e de ampliação nos graus de interdependência nos mais variados níveis. Como se sabe, em 1997 foi criada, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, a Assessoria de Relações Federativas²¹, para sistematizar os contatos entre as entidades subnacionais e o Itamaraty, que centraliza a decisão em política externa.

Originalmente, foram levantadas duas hipóteses explicativas para as atividades dos municípios na área internacional, mediadas pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), fenômeno já descrito nesta revisão como *paradiplomacia*: a primeira hipótese dizia respeito à baixa prerrogativa do Congresso na área internacional (de modo que os interesses locais não fossem canalizados e mediados para o plano nacional por esta via), e baixo grau de autonomia das unidades federativas no plano da política externa, associados à necessidade de inserção internacional, tem levado a cidade de São Paulo a exercer com mais intensidade a paradiplomacia. A SMRI tem um papel importante neste processo. A segunda hipótese joga luz no fato de que a assertividade da Prefeitura em relações internacionais tende a ser maior nas áreas em que já foram definidos objetivos estratégicos.

²⁰. Apresentados em MATTOSO, Jorge (2001).

²¹. Além da institucionalização da relação entre os diferentes níveis de governo, como no caso desta Assessoria, uma outra forma de sublevar as entidades subnacionais ao primeiro plano seria via arranjos internacionais específicos, tal como os Comitês de Regiões, criados no âmbito da União Européia. Iniciativas como esta começaram a ser contempladas no âmbito do Mercosul, com a criação da Reunião de Municípios e Intendências (REMI), em dezembro de 2000, que permitiu iniciar uma avaliação do papel dos governos subnacionais e relações externas brasileiras.

O que podemos observar é que as duas hipóteses são adequadas para compreender a atuação da cidade de São Paulo, no período 2001-2004. A análise dos dados empíricos apontam para dois elementos interrelacionados: embora houvesse uma tensão no primeiro momento, entre o município e a ARF, esse tensionamento foi se reduzindo: todas as atividades da SMRI, embora bastante volumosas e assertivas, não se chocaram com a orientação geral da política externa brasileira. Além disso, a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, representou, do ponto de vista da paradiplomacia, a superação de uma suposta concorrência entre as políticas do governo central e dos governos subnacionais. Com a criação da Secretaria de Relações Federativas, subordinada diretamente à Presidência da República, a hipótese (apontada por representantes dos governos) de um possível confronto e disputa de interesses entre municípios e governo central parece ter sido superada.

Ao longo do governo e da ampliação das atividades da SMRI, os cinco eixos básicos (citados anteriormente) foram ampliados e adaptados para sete eixos de ação²². Essa nova “tipologia de ação” para a cidade de São Paulo, foi se adequando às necessidades e demandas que o município passou a vivenciar ao longo dos quatro anos analisados nesta pesquisa. São estes os eixos analisados: cooperação internacional, participação em eventos internacionais, relação com comunidades de origem estrangeira, realização e organização de eventos internacionais, visitas recebidas, participação em redes internacionais de cidades, e experiência de políticas públicas premiadas.

Tomando esses sete eixos, definidos dentro de uma agenda de prioridades de ações internacionais, a qual definimos como “política externa” do governo municipal, podemos observar avanços que podem ser caracterizados como uma maior inserção internacional da cidade de São Paulo, sobretudo no que diz respeito à atuação nas redes de cidades. São Paulo passou a integrar 14 redes de cidades²³, tendo atuação de destaque tanto em redes mais amplas, como em redes que prevêem a discussão de

²² Este conjunto de ações foi definido pelo então Secretário de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo, Kjeld Jakobsen, que assumiu o cargo em 2004.

²³ FNP (Frente Nacional de Prefeitos), Rede Mercocidades, FLACMA (Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações), UCCI (União das Cidades Capitais Ibero-Americanas), ITALL (Redes de Autoridades Locais para a Sociedade da Informação), ICLEI (International Council for Local Environment Initiatives), Redes de Cidades Educadoras, Glocal Forum, Programa Urb-AI, CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos) e Rede Metrópolis.

temas específicos. Destaque deve ser dado para a inserção da cidade de São Paulo na Rede Urb-Al²⁴ e na Rede Mercocidades²⁵.

O que chama atenção na análise dos dados empíricos é a quantidade de recursos captados, vindos de acordos de cooperação assinados pela Prefeitura de São Paulo e negociados pela Secretaria de Relações Internacionais. Esses recursos referem-se, na sua maior parte, a financiamentos de projetos específicos de políticas públicas locais, sobretudo na área de educação. Do total de recursos captados no período de 2001 a 2004, via acordos de cooperação internacional, os aportes advindos principalmente de acordos feitos com governos europeus foram de: €1.418.424,73; US\$1.469.397,00; R\$65.000,00²⁶.

Além disso, vários projetos cujas negociações foram iniciadas em 2004, ficaram pendentes para a nova gestão. O que se destaca são acordos que totalizam €8.300.000,00; US\$1.400.000,00; e R\$1.464.000,00. Aqui não se pretende analisar a continuidade de tais projetos, mas chamar atenção para a quantidade de recursos pré-negociados, sendo que a maior parte já fora aprovado durante a gestão aqui analisada. Ainda no que diz respeito aos demais eixos de atuação, a Prefeitura de São Paulo teve atuação constante e significativa: a cidade esteve presente em 14 eventos internacionais (excluindo-se as viagens internacionais realizadas pela Prefeita para negociação de acordos de cooperação), integrando missões diplomáticas, com destaque para a Conferência para o Desenvolvimento Sustentado da ONU (Rio + 10), na África do Sul em 2001, e Fórum Econômico de Davos, em 2002.

Um dos eixos de ação que marcou de maneira significativa a ação internacional da Prefeitura, foi a realização da URBIS, Feira e Congresso Internacional de Cidades, realizada em 2002, 2003, e 2004. A URBIS reuniu cidades de vários continentes, interessadas em apresentar experiências de políticas públicas bem sucedidas, e buscar

²⁴ O Programa Urb-Al, financiado pela Comunidade Europeia, tinha por objetivo fomentar a cooperação descentralizada entre cidades da América Latina e da União Europeia, não havendo ingerência do governo central. Criado em 1995, o Programa propunha a organização das cidades em unidades e redes temáticas em torno de temas de interesse comum. Neste contexto, a cidade de São Paulo ficou responsável pela coordenação do Grupo 10 – Luta contra a pobreza urbana. No período de novembro de 2002 a outubro de 2005, a SMRI organizou diversas atividades com o objetivo de trocas de experiências de políticas públicas entre as mais de 100 cidades participantes da Rede. Para tanto, captou 500 mil Euros.

²⁵ No contexto da Rede Mercocidades, a cidade de São Paulo despontou como liderança, cuja candidatura à presidência começou a ser articulada em 2005.

²⁶ Fonte: Base de dados CAENI-DCP/USP. Organizada por FRONZAGLIA, Maurício (2005). Secretaria Municipal de Relações Internacionais – Balanço de Gestão 2005.

formas de cooperação com outras cidades. Grande parte dos acordos de cooperação negociados e a maior visibilidade do município despertou o interesse de várias autoridades de outros países que visitaram a cidade no período de 2001 a 2004.

Por fim, além de inúmeras visitas recebidas de autoridades de outros países e de organismos multilaterais, dois últimos eixos de ação podem ser mencionados: a criação do “Portal dos Mil Povos” (2004, <http://milpovos.prefeitura.sp.gov.br>), projeto que tinha por objetivo organizar, em formato digital, informações sobre a maioria das comunidades estrangeiras representadas na cidade de São Paulo, além de se tornar um ponto de interligação entre o poder público local e essas comunidades. E os prêmios internacionais recebidos pela Prefeitura, principalmente no que se refere às experiências de Orçamento Participativo e outras atividades na área educacional e social.

Conclusão

Esse conjunto de atividades desenvolvidas pela Prefeitura de São Paulo, durante o período 2001-2004, pode ser considerado resultado das ações específicas da Secretaria de Relações Internacionais. Embora parte dessas iniciativas tenha sido gerada pela própria intensificação da interdependência com outros atores internacionais, e pelo incentivo vindo de governos estrangeiros²⁷, a estruturação de uma agenda mais sistemática de ação, por parte da Prefeitura, certamente ampliou a capacidade de atender às demandas externas, e estimulou o desenvolvimento de políticas específicas que viria beneficiar diretamente a cidade.

Observa-se que um conjunto de ações externas marca a inserção internacional da cidade de São Paulo, através da sua Secretaria de Relações Internacionais. Estas ações, inicialmente previstas como exercício de uma protodiplomacia, tornam-se rapidamente modelo de paradiplomacia, à medida que as iniciativas não se chocam com o governo central e ocorre um processo de institucionalização da relação governo central e unidades subnacionais.

As iniciativas mencionadas, assim como a captação de recursos, revelam uma inserção internacional inédita para São Paulo, convergindo para uma atuação característica de um ator global. O caso de São Paulo pode servir para analisar como as cidades começaram a atuar individualmente, no plano externo, buscando melhorias

²⁷ O Programa Urb-AI, criado em 1995 e coordenado pela Comunidade Européia, é um exemplo de projeto que estimulou as cidades a se integrarem e a responderem de forma mais direta às demandas internacionais.

das suas políticas locais a partir de acordos negociados com outros atores internacionais que independem da aprovação ou intermediação do governo central.

Do ponto de vista jurídico cabe uma análise mais aprofundada do tema, e revisão dos aspectos constitucionais. Do ponto de vista político, as ações parecem ter se consolidado nos últimos anos, principalmente através da atuação do município de São Paulo nas redes internacionais de cidades. A interação com outros atores, proporcionada pelas redes, não apenas ampliou a visibilidade da cidade, como permitiu iniciar uma série de negociações para acordos em áreas pontuais.

Além disso, a relação entre unidades subnacionais e governo central parece ter se articulado, a partir da primeira eleição do Governo Lula, com a criação da Secretaria de Relações Federativas, o que permitiu maior assertividade das cidades no contexto internacional.

Bibliografia

ALDECOA, F. e KEATING, M. (eds.). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London: Frank Cass Publications, 2000.

ADLER, Emmanuel. “O construtivismo no estudo das Relações Internacionais”. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, nº 47. São Paulo: CEDEC, 1999.

BACHE, Ian and MITCHELL, James. “Globalization and UK Regions: the prospects for constitutional diplomacy”. *ECRP Joint Session of Workshops*, Mannheim: 1999, pp. 26-31, março.

BASTOS, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BLASÉ, Julie. “New Directions for US Foreign Policy: The Understudied Role of US States in Foreign Policy and Relations”. *International Studies Association*, março 1998.

BORJA, J. E CASTELLS, M. *Local y Global: la gestión de las ciudades em la era de la información*. Madrid: Taurus Pensamiento, 1992.

CARVALHO, Mônica de. “Cidade Global: anotações críticas sobre um conceito”. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 14, nº 4. São Paulo: Seade, out-dez 2000, pp. 70-82.

CASTELLS, M. e BORJA, J. “As cidades como atores políticos”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 45. São Paulo: Cebrap, julho 1996, pp. 152-166.

DAREL, Paul. *Much Ado About Nothing? A Critical Review and a Radical Response to the Study of Subnational Governments in International Relations and International Political Economy*, Paper presented at the Southwestern Social Sciences Association

Annual Meeting/ International Studies Association Regional Conference, New Orleans, LA., March 1998.

DOUGHERTY, J. e PFALTZGRAFF, R. *Contending Theories of International Relations: A comprehensive survey*. London: Longman, 1996.

DUCHACEK, Ivo, LATOUCHE, Daniel and STEVENSON, Garth (eds.). *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans–Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press, 1998.

JACOBSON, Harold; EVANS, Peter; PUTNAM, Robert. *Double-Edge Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. University of California Press, 1993.

FRIEDMAN, BARRY. “Federalism’s Future in the Global Village,” *Vanderbilt Law Review*, vol. 47, number 5, outubro 1994.

FRONZAGLIA, Maurício. *Unidades Subnacionais e Relações Internacionais. O caso da Cidade de São Paulo (janeiro de 2001 a dezembro de 2004)*. IFCH/UNICAMP. Dissertação de Mestrado, 2005.

GOLDSMITH Jack L. “Federal Courts, Foreign Affairs, and Federalism”. *Virginia Law Review*, vol. 83, number 8, November 1997.

GOUREVITCH Peter. “The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics,” *International Organization* 32,4, Autumn 1978, p. 881

HOCKING, Brian. *Localizing Foreign Policy: Non–Central Governments and Multilateral Diplomacy*. New York: St. Martin’s Press, 1993.

KEOHANE, Robert O. e MILNER Helen V. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KINCAID John. “The American Governors in International Affairs”. *Publius: The Journal of Federalism*, Fall, vol. 14 (4), 1984.

KLINE John M. “The International Economic Interests of U.S. States”. *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 14, nº 4. Fall 1984.

LECHNER, Frank J e BOLI, John (Eds.). *The Globalization Reader*. Malden, MA: Blackwell, 2000.

LESSA, José Vicente da Silva. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*. Brasília: IRBr/MRE, 2002.

MATTOSO, Jorge. “Relações Internacionais e poder local: o caso de São Paulo”. *Política Externa*, vol. 10, nº 3, 2001, pp. 113-121.

- MELO, Marcus André. “Estado, Governo e Políticas Públicas”. MICELI, S. (org.). *O que ler na Ciência Social Brasileira hoje (1979-1995)*, vol. 3, Política, pp. 59-99, 1999.
- MICHELMAN, H. e SOLDATOS, P. (eds.). *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Oxford University Press, 334p, 1990.
- RODRIGUES, Gilberto. *Política Externa Federativa: Análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*. São Paulo: PUC-SP, Tese de Doutorado, 2004.
- ROGOWSKI, Ronald. *Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ROSATI, Jerel A. *The Politics of U.S. Foreign Policy*. New York: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers, 1993.
- ROSENAU, James (ed.). *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. SP: Studio Nobel, 198 p., 1998.
- VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora da PUC/Editora UNESP/ CEDEC/FAPESP, 2004.
- VIGEVANI, Tullo. “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, 2006, pp. 127-139.
- WACLAC – World Associations of Cities and Local Authorities Coordination. *City-to-City Cooperation: Issues arising from experience*. NY: 25th United Nations General Assembly Special Session, 6-8 June, 2001.
- WANDERLEY, Luis Eduardo W. “São Paulo no contexto da globalização”. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, nº 69. São Paulo: CEDEC, 2006.