

POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS E INSERÇÃO INTERNACIONAL.
A Experiência da Cidade de São Paulo^(*)

Maurício Fronzaglia^(**)

Introdução

Novos atores têm enriquecido o diálogo internacional, e, mesmo que os Estados continuem sendo os sujeitos de direito do direito internacional, não é mais possível ter como equivalentes às noções de ator e de sujeito do direito. *“On ne peut pas être sujet de droit sans être acteur - cas de l’État, mais on peut être acteur, c’est à dire, jouer un rôle sans être sujet de droit”*.¹ (Merle, 1995). Há uma crescente participação desses atores nas relações internacionais, como as ONGs, empresas transnacionais, organizações internacionais, e unidades subnacionais² - regiões, estados, províncias e municípios. No caso das cidades essa participação mostrar-se-á com maior intensidade a partir da década de 90 com a criação, na Europa, da rede Eurocidades, e na América do Sul com a criação da rede Mercocidades³, e com o desenvolvimento da cooperação internacional descentralizada, tendo como exemplos o Programa Urb-AI da União Européia e o Cities Alliance do Banco Mundial.

(*) Pesquisa realizada no Centro de Estudos das Negociações Internacionais, com financiamento da FAPESP (Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo) e com apoio da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo.

(**) Bacharel em Ciências Sociais pela USP, mestrando em Ciência Política na UNICAMP, e pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais.

¹ “Não se pode ser sujeito de direito sem ser ator, caso do Estado, mas pode-se ser ator, quer dizer, ter uma participação sem ser sujeito de direito.” (Tradução do Autor).

² Segundo Tatiana Prazeres, deveria ser utilizada a expressão *“sub-estatal”* e não *“subnacional”*, respeitando, assim, a distinção entre Estado e Nação. Já Antenor Borgea, em sua obra *“Diplomacia Federativa”* (2002) utiliza a expressão *“unidades infra-nacionais”*. Nesse projeto, todavia, utilizar-se-á a expressão *“unidades subnacionais”* pois trata-se de um termo já consagrado na literatura específica.

³ No entanto é necessário frisar que algumas associações internacionais de cidades e autoridades locais foram fundadas antes do final do século XX; como a IULA, surgida em 1913, e a FMCU, fundada na década de cinquenta. Seus objetivos limitavam-se as relações de irmanamento.

A Experiência de São Paulo.

A pesquisa desenvolvida pelo CAENI, em parceria com a Secretaria Municipal de Relações Internacionais, busca compor um diagnóstico sobre a atuação internacional das cidades, tendo São Paulo como estudo de caso. Para tanto, foram definidas variáveis (**políticas de inserção internacional**) que sejam capazes de apreender a capacidade de ação do município como ator internacional.

As políticas de inserção internacionais são todas as atividades que visam a participação da cidade como ator paradiplomático das relações internacionais. Foi considerando a experiência da SMRI e as classificações disponíveis na literatura sobre unidades subnacionais, que foram elaboradas as seguintes formas de atuação internacional: Cooperação Internacional, Missões ao exterior, Participação em Eventos Internacionais, Realização de Eventos Internacionais, Visitas oficiais recebidas, Participação nas redes de cidades, e Divulgação das Experiências Exitosas. Essas formas de atuação não são independentes e incomunicáveis; elas se apresentam de forma conjunta na maioria das vezes, havendo em cada caso a predominância de uma ou outra forma. A participação em eventos internacionais, por exemplo, pode resultar em um primeiro passo para uma cooperação descentralizada.

Cooperação Internacional.

Atualmente tem havido um crescimento da cooperação internacional descentralizada, da qual participam as unidades subnacionais. Essa cooperação tornou-se um importante canal para a transferência de recursos e experiências, tanto que a União Européia e o Banco Mundial criaram suas próprias agências de cooperação descentralizada.

Na cidade de São Paulo, a cooperação internacional desenvolve-se formal e informalmente. A cooperação formal envolve a assinatura de um acordo ou convênio

de cooperação, ou atividades que se encaixam como complementação aos acordos de cooperação já estabelecidos pelo governo central. A cooperação não formalizada não envolve necessariamente a existência de um acordo ou convenio.

Missões ao Exterior.

As viagens internacionais do chefe do governo municipal, de Secretários ou outros membros da administração têm sido um importante canal para a atuação internacional da cidade de São Paulo. Nessa atividade são criados ou fortalecidos laços de cooperação ao mesmo tempo em que é também uma ocasião singular para demonstrar o potencial econômico, cultural e turístico das cidades. A missão da Prefeita de São Paulo e de uma comitiva de empresários a Osaka, no Japão, é um exemplo disso.

Participação em Eventos Internacionais

Tal ação não se limita a simples representação protocolar; ao contrário, é muita vezes através dessa ação que são estabelecidos contatos para uma relação de cooperação entre cidades, países e outros organismos internacionais. Assim, esses eventos podem ser utilizados como canais de divulgação das políticas públicas exitosas implementadas pelos governos locais.

Realização de Eventos Internacionais.

É uma ação ilustrativa de aspectos importantes na busca da inserção internacional de uma cidade, já que ela não se limita a sediar e auxiliar na organização de um evento promovido por outros, ela planeja e organiza um evento para dar visibilidade as suas políticas públicas, ao seu potencial econômico, turístico, comercial e cultural, além de poder direcionar o evento para áreas em que se concentraram suas estratégias de ação internacional.

Exemplo dessa estratégia internacional é a *Urbis*⁴. Sua organização e formato são demonstrações de uma clara estratégia de inserção internacional: de um lado há a busca de uma maior aproximação com outras cidades e organismos internacionais visando o estreitamento das relações de cooperação descentralizada, por outro lado possibilita a divulgação de experiências exitosas da cidade.

Visitas Oficiais.

São Paulo constantemente recebe a visita de importantes autoridades políticas internacionais. Primeiros Ministros, Chefes de Estado, Secretários e Parlamentares de diversos países têm visitado a capital paulistana. Por ocasião dessas visitas, além de proporcionar um fortalecimento nas relações cooperativas entre São Paulo e diversos países, cidades e regiões, a cidade tem a oportunidade de divulgar suas experiências em políticas públicas inovadoras.

Redes.

A participação em redes internacionais de cidades pode trazer várias vantagens para uma cidade. Em redes mundiais, como a FMCU⁵, a cidade encontra um canal de maior ressonância internacional para discussão e divulgação dos problemas enfrentados pelos governos locais, além de facilitar a troca de experiências e conhecimentos. Na rede Mercocidades, as cidades têm um grande desafio no âmbito do processo de integração regional: construir a convergência de interesses nos níveis locais e nacionais dos governos, buscando uma participação mais ativa nos rumos da integração expandindo-a para além do viés comercial.

⁴ Feira e Congresso Internacional de Cidades. Já teve duas edições (2002/2003) e contou com a presença de inúmeras cidades de diversos países, assim como reuniu autoridades, ongs e estudiosos nos assuntos relativos as cidades.

⁵ Federação Mundial de Cidades Unidas.

Experiências Exitosas.

A divulgação internacional dessas experiências é feita em conjunto com as outras formas de inserção internacional e tem a vantagem de apresentar a cidade como referência mundial na solução de problemas comuns à maioria dos governos locais, como a pobreza urbana, a exclusão digital, transporte coletivo, e educação.

Conclusão

A pesquisa do CAENI demonstra a existência de amplo espaço para a participação das cidades no cenário internacional. Identificando as formas de atuação de São Paulo, apresentamos, também, um diagnóstico das possibilidades muitas vezes inexploradas de atuação internacional. A ação de uma cidade vai depender muitas vezes da sua história, da sua função dentro de uma estrutura estatal determinada e da sua visão estratégica. Assim, as afirmações e constatações empíricas feitas através da pesquisa não poderiam ser transplantadas para todas as outras cidades. Porém, a tipologia das formas de inserção não é exclusiva, e pode ser utilizada para o estudo da atuação de outras cidades, considerando-se as restrições já expostas.