UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

A INFLUÊNCIA PARTIDÁRIA NO NÍVEL MUNICIPAL: PARADIPLOMACIA NA CIDADE DE SÃO PAULO

Izabela Viana de Araújo

São Paulo
Julho de 2012

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à CAPES por me proporcionar uma bolsa de estudos que se traduziu em tempo para me dedicar exclusivamente a esta pesquisa durante seus doze primeiros meses.

Agradeço também e parabenizo o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo por sua visão ampla da disciplina de Relações Internacionais, que certamente foi um dos motivos que levaram uma graduada em Letras a ser selecionada e tornar-se hoje Mestra em Relações Internacionais.

Agradeço à minha orientadora, Janina Onuki, por sua paciência ao me ensinar muitas vezes como pensar em Relações Internacionais, além naturalmente de me guiar de maneira objetiva e clara aos meus objetivos sem que eu desviasse do meu foco de pesquisa ou que abrisse mão dele.

Agradeço imensamente aos entrevistados que foram parte importantíssima deste trabalho, por sua disponibilidade e confiança ao compartilhar comigo fatos e opiniões: Adriano Zerbini, Alexandre Freitas Barbosa, Alfredo Cotait, Christian Lohbauer, Flavio Goldman e Kjeld Jackobsen.

Agradeço também pela disponibilidade, iniciativa e competência os atuais funcionários da Secretaria de Relações Internacionais da Prefeitura da São Paulo, que se esforçaram em conseguir dados ou entrevistas e se mostraram sempre solícitos e disponíveis, dentre os quais estão Luiz Francisco Toledo e Esther Madeleine Leblanc, além de tantos outros que indiretamente me ajudaram.

Sem dúvida agradeço aos meus professores do IRI, que, como minha orientadora, tiveram paciência e me auxiliaram nesta mudança não só de carreira, mas de pontos de vista e modo de pensar.

Aos meus colegas do IRI que se tornaram meus amigos, minha família e meus companheiros em dias e noites de estudo, em momentos de reflexão e de aprendizado, meu abraço apertado. Ao Flávio Pinheiro meu agradecimento especial por elucidar para a pesquisadora sua própria pesquisa.

Ao Fórum das Américas agradeço pela oportunidade de dar um outro passo dentro da nova carreira. Um abraço forte e muito carinho especialmente à Anamélia, que agradeço pelo incentivo, compreensão e ajuda.

Aos meus grandes amigos obrigada pela paciência e pelo incentivo, pelo interesse, pelo amor, pelo carinho e por acreditar que essa mudança seria para melhor. Os amigos nunca sabem o quão cruciais eles são.

À minha família, obrigada por entender que a distância valia a pena, que o esforço seria compensado, que a mudança de carreira era acertada e por acreditar desde o início no meu sucesso.

SIGLAS

AFEPA – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares

ARF – Assessoria de Relações Federativas

ARI – Assessoria de Relações Internacionais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos

DEM - Democratas

ERESP – Escritório de Representação do MRE em São Paulo

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Food and Agriculture Organization

FLACMA - Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Autoridades Locais

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FMCU – Federação Mundial de Cidades Unidas

ICLEI – Local Governments for Sustainability

ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

IPI - Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IULA – União Internacional de Autoridades Locais

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PPS – Partido Popular Socialista

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

REMI – Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul

SMRI – Secretaria Municipal de Relações Internacionais

UCCI - União das Cidades Capitais Ibero-americanas

UE – União Europeia

UN-Habitat - United Nations Human Settlements Programme

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICAMP – Universidade de Campinas

URB-AL – Regional Aid Programme

URBIS - Feira e Congresso Internacional de Cidades

RESUMO GERAL

O papel dos partidos políticos na política externa brasileira é uma questão tradicionalmente polêmica, assim como é a polarização política nessa área. Dentro desse contexto, e diante da crescente presença de atores subnacionais com grande capacidade de atuação no contexto internacional, cabe avaliar se essas questões estendem-se também a outros níveis administrativos além do governo federal. Sendo assim, este trabalho visa primeiro a examinar a teoria acerca da polarização política no nível municipal. Mais especificamente, procura perceber se as diferenças ideológicas entre os partidos políticos no nível municipal influenciam a forma como é feita a inserção internacional das cidades. Num segundo momento, tendo São Paulo como objeto de análise, este trabalho avalia se há influência partidária nas estratégias de inserção internacional da cidade em duas diferentes gestões: Marta Suplicy, do PT (2001-2004), e José Serra, PSDB/Gilberto Kassab, DEM (2005-2008). Após a avaliação de documentos e entrevistas com funcionários da Secretaria de Relações Internacionais, conclui-se que o partido dos governantes influencia as estratégias paradiplomáticas da cidade, provocando descontinuidade das políticas municipais da área e modificando objetivos e eixos de atuação.

Palavras-chave:

paradiplomacia, partidarismo, política externa, São Paulo, municípios

ABSTRACT

The role of political parties in the Brazilian external policy is a traditionally contentious issue, as well as the polarization of the field. Within this context, and considering the growing presence of subnational actors with great capacity for action in

the international scenario, it is important to assess whether these questions can also be extended to other administrative levels besides the federal government. Thus, this research aims first at examining the theory about political polarization in city administrations. More specifically, it seeks to understand whether the ideological differences among political parties at the city level influence the way cities act internationally. Secondly, considering São Paulo as the object of analysis, this work assesses whether political parties influence the strategies of international performance of the city in two different administrations: Marta Suplicy, from PT (2001-2004), and José Serra, from PSDB/Gilberto Kassab, from DEM (2005-2008). After evaluating documents and interviewing employees of the Secretariat of International Relations of the city of São Paulo, we conclude that the governor's party does influence the paradiplomatic strategies of the city, thus creating discontinuity in the city policies of the field and altering objectives and axis of action.

Key-words:

Paradiplomacy, partisanship, external policy, São Paulo, cities

INTRODUÇÃO GERAL

O papel dos partidos políticos na política externa brasileira é uma questão tradicionalmente polêmica, assim como é a polarização política nessa área. Enquanto muitos autores consagrados defendem que os partidos políticos não importam quando o assunto é política externa, já que considera-se que ela está “acima” das ideologias partidárias, outras linhas de pensamento defendem o contrário, argumentando que os partidos influenciam diretamente o Executivo em suas ações.

Dentro desse contexto, e diante da crescente presença de atores subnacionais com grande capacidade de atuação no contexto internacional, cabe avaliar se essas questões estendem-se também a outros níveis administrativos além do governo federal. Esta pesquisa visa a examinar a polarização política no nível municipal. Mais especificamente, procura perceber se as diferenças ideológicas entre os partidos políticos no nível municipal influenciam a forma como é promovida a inserção internacional das cidades. O objeto empírico da presente pesquisa é a cidade de São Paulo, que será analisada através das atividades paradiplomáticas de inserção internacional realizadas pelas administrações da ex-prefeita Marta Suplicy, no período de 2001 a 2004, e do ex-prefeito José Serra, seguido por seu então vice-prefeito Gilberto Kassab, de 2005 a 2008.

O objetivo geral desta pesquisa é, portanto, comparar as ações paradiplomáticas da cidade de São Paulo em dois governos municipais, no período de 2001 a 2008. Seus objetivos específicos são: (1) verificar quais foram as alterações quanto às iniciativas e à implantação das ações de inserção internacional da cidade de São Paulo na mudança de governo da gestão Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT) para a gestão de José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e de Gilberto Kassab, do Democratas (DEM); (2) analisar os reflexos dessa mudança na Secretaria Municipal de

Relações Internacionais (SMRI), nos seus objetivos, meios de implantação de suas ações e resultados; (3) analisar a existência ou não de continuidade nas ações paradiplomáticas de São Paulo na mudança de governo e suas consequências para o processo de internacionalização da cidade através da paradiplomacia; e (4) avaliar se existe ou não influência partidária na elaboração das políticas de inserção internacional da cidade de São Paulo.

Este trabalho defende a hipótese de que existe uma polarização ideológica dentro dos partidos que influencia as administrações municipais no que diz respeito à paradiplomacia e à inserção internacional das cidades. Para embasar essa hipótese, é feita, num primeiro artigo, uma revisão da bibliografia compreensiva a respeito da influência partidária na política externa, da influência partidária no nível municipal e da paradiplomacia. Raras são as vezes que esses três temas se encontram na literatura especializada, por isso o objetivo é analisar o material disponível sobre eles, mesmo que separadamente. Em um segundo artigo, analisa-se empiricamente as ações paradiplomáticas da cidade de São Paulo nas duas diferentes administrações: PT e PSDB/DEM. Pretende-se avaliar, a partir de indicativos, quais atividades paradiplomáticas foram realizadas na cidade de São Paulo nesse período, como foram implantadas e quais resultados geraram. Com base na avaliação de relatórios das duas administrações e de entrevistas com pessoas relevantes à época, é feita uma análise qualitativa que apontará as possíveis diferenças entre elas, com o objetivo de demonstrar, finalmente, sua polarização política.

O principal objetivo deste trabalho é, portanto, demonstrar que as administrações de diferentes partidos na cidade de São Paulo refletiram ideologicamente nas escolhas e nas atividades paradiplomáticas da cidade, afetando, em última instância, a forma como ocorre sua inserção internacional. De maneira mais geral, esta pesquisa

visa a incluir-se na discussão mais ampla a respeito do papel dos partidos políticos em assuntos de política externa e da polarização existente nessa área. Ao trazer essa discussão para o nível municipal, o assunto é atualizado para um novo contexto, em que atores subnacionais têm importância e voz dentro das relações internacionais.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A INFLUÊNCIA PARTIDÁRIA NO NÍVEL MUNICIPAL:
UMA REVISÃO TEÓRICA**

Izabela Viana de Araújo

São Paulo
Julho de 2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A INFLUÊNCIA PARTIDÁRIA NO NÍVEL MUNICIPAL:
UMA REVISÃO TEÓRICA**

Izabela Viana de Araújo

Artigo Submetido ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Janina Onuki

Com o apoio da CAPES

RESUMO

O papel dos partidos políticos na política externa brasileira é uma questão tradicionalmente polêmica, assim como é a polarização política nessa área. Dentro desse contexto, e diante da crescente presença de atores subnacionais com grande capacidade de atuação no contexto internacional, cabe avaliar se essas questões estendem-se também a outros níveis administrativos além do governo federal. Sendo assim, este trabalho visa a examinar a teoria acerca da polarização política no nível municipal. Mais especificamente, procura perceber se as diferenças ideológicas entre os partidos políticos no nível municipal influenciam a forma como é feita a inserção internacional das cidades. Ao fazer um cruzamento entre a literatura a respeito de paradiplomacia, política externa e partidarismo no nível municipal, tentamos identificar um ponto de encontro entre essas três áreas subjacentes. Concluimos que o partidarismo no nível municipal é uma área ainda modesta dos estudos de influência partidária e que a relação entre o partidarismo e a paradiplomacia, ainda que de grande relevância, é uma área praticamente nula em termos de estudos teóricos no Brasil, o que expõe uma grande área de interesse de pesquisa ainda a ser explorado.

Palavras-chave:

Paradiplomacia, partidarismo, política externa

ABSTRACT

The role of political parties in the Brazilian external policy is a traditionally contentious issue, as well as the polarization of the field. Within this context, and considering the growing presence of subnational actors with great capacity for action in the international scenario, it is important to assess whether these questions can also be extended to other administrative levels besides the federal government. Thus, this

research aims at examining the theory about political polarization in city administrations. More specifically, it seeks to understand whether the ideological differences among political parties at the city level influence the way cities act internationally. By crossing the literature about paradiplomacy, external policy, and partisanship in city administrations, we attempted to identify a meeting point among these three adjacent fields. We concluded that partisanship at the city level is still a modest field in the studies of party influence and that the relationship between partisanship and paradiplomacy, although greatly relevant, is barely studied in Brazil, which shows a potential area of research yet to be explored.

Key words:

Paradiplomacy, partisanship, external policy

INTRODUÇÃO

O papel dos partidos políticos na política externa brasileira é uma questão tradicionalmente polêmica, assim como é a polarização política nessa área. Como veremos a seguir, enquanto muitos autores consagrados defendem que os partidos políticos não importam quando o assunto é política externa, já que considera-se que ela está acima das ideologias partidárias, outras linhas de pensamento defendem o contrário, argumentando que os partidos influenciam diretamente o Executivo em suas ações.

Dentro desse contexto, e diante da crescente presença de atores subnacionais com grande capacidade de atuação no contexto internacional, cabe avaliar se essas questões estendem-se também a outros níveis administrativos além do governo federal. Este trabalho visa a examinar a teoria acerca da polarização política no nível municipal. Mais especificamente, procura perceber se as diferenças ideológicas entre os partidos políticos no nível municipal influenciam a forma como é promovida a inserção internacional das cidades.

Este artigo defende a hipótese de que existe uma polarização ideológica dentro dos partidos que influencia as administrações municipais no que diz respeito à paradiplomacia e à inserção internacional das cidades. Trata-se de uma revisão compreensiva da bibliografia a respeito da política externa brasileira recente, da influência partidária na política externa, da influência partidária no nível municipal e da paradiplomacia. Raras são as vezes que esses temas se encontram na literatura especializada, por isso o objetivo é analisar o material disponível sobre eles, mesmo que separadamente. Essa pesquisa visa, portanto, a incluir-se na discussão mais ampla a respeito do papel dos partidos políticos em assuntos de política externa e da polarização existente nessa área. Ao trazer essa discussão para o nível municipal, o assunto é

atualizado para um novo contexto, em que atores subnacionais têm importância e voz dentro das relações internacionais.

Política Externa

A política externa brasileira é considerada pela literatura especializada como uma política historicamente contínua, que sobrevive às mudanças de governo sem ser afetada por suas visões partidárias. Diversos autores corroboram essa afirmação,¹ mas as razões que causam essa continuidade não são unânimes.

Muitos afirmam que são princípios que fazem com que a política externa brasileira mantenha-se contínua ao longo tempo. Amado Cervo chama esses princípios de tradições – pacifista, jurdica e pragmática – que o corpo diplomático brasileiro mantém como referência a cada mudança de governo.² Lessa também vê os valores como norteadores da política externa brasileira, os quais cita o universalismo, o pacifismo, o jurdicismo e o realismo.³ O realismo é também tido como referência diplomática no Brasil por Lampreia, que o vê como uma forma segura de abordagem que “evita guinadas bruscas de doutrina e comportamento”.⁴ Segundo esses autores, portanto, são esses princípios e valores que permitem à política externa brasileira uma certa adaptabilidade às situações diversas sem perder seu principal fio condutor.

Para Cheibub, em seu clássico estudo de 1984 sobre o MRE, a crescente autonomia auferida aos diplomatas e a ampliação de sua influência a outras instâncias

¹ Ver CERVO (1994), LESSA (1998), LAMPREIA (1999), CHEIBUB (1984), entre outros.

² CERVO, A. L. Tendências da política exterior do Brasil. In: CERVO, A. L. (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. UnB, 1994. p.25-58

³ LESSA, A. C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v.41, p.29-41, 1998. Número especial.

⁴ LAMPREIA, L. F. *Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia por Ocasão da Posse do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa*. 04 de janeiro de 1999. Disponível em: <<http://www.embarg.org.br/disclampreia.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

do governo lhes permitem não apenas formular, mas também implementar e assegurar a continuidade da política externa brasileira.⁵ Para Mariano & Mariano, por outro lado, é a organização diplomática em si que é capaz de resguardar essa continuidade através da sua estrutura estatal com capacidade de autorreprodução e procedimentos já institucionalizados.⁶ Já segundo Maria Regina S. Lima, é a instituição representada pelo MRE a responsável por criar e manter “o mito da estabilidade da política externa como uma política de Estado e não de governo”.⁷

Contudo, principalmente a partir do Governo Lula, tem-se falado sobre uma possível mudança, ou pelo menos descontinuidade, da maneira como a política externa é formulada no Brasil. A globalização, a internacionalização econômica e a liberalização política são vistos por alguns autores como fatos que desafiam o processo de formulação tradicional da política externa brasileira. A globalização, por exemplo, é um fenômeno que estimula a superação do conceito de interno/externo e, por consequência, fomenta também a internacionalização da agenda doméstica.⁸ A diversidade de atores que passaram a se envolver nas relações internacionais refletem a variedade de temas que passaram a fazer parte delas, como o meio ambiente, os direitos humanos e a internacionalização da educação, da cultura, etc. A separação entre o interno e o externo tornou-se mais ambígua e a conexão entre questões domésticas e questões internacionais, mais evidente.⁹ Isso quer dizer que a nova realidade mundial, que leva os países a se internacionalizarem, gera também uma politização da política externa, já que

⁵ CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Pensamiento Iberoamericano*. Madri, n.6, jul/dez 1984. Pp. 113-131. p. 114.

⁶ MARIANO, K.L.P.; MARIANO M.P. A Formulação da Política Externa Brasileira e as Novas Lideranças Políticas Regionais. *Perspectivas*, São Paulo, v. 33, p. 99-135, jan./jun. 2008. P. 101

⁷ LIMA, M. R. S. de. Aspiraçon internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, ano XIX, n.82, p.4- 19, jan./mar. 2005. P.2

⁸ LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p.265-303, jul./dez. 2000, p.287.

⁹ PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. São Paulo: FGV Editora, 2012. Pp. 15-16.

neste contexto não há como a política externa se excluir das questões que atingem o país como um todo, com influência local e internacional.

Por outro lado, a redemocratização do Brasil e as mudanças instituídas pelo sistema internacional pós-Guerra Fria têm grande influência no modo de se fazer diplomacia.¹⁰ O atual cenário internacional produziu novos atores que não apenas querem influenciar a diplomacia brasileira como também fazer parte de sua formulação e os autores questionam a capacidade do corpo diplomático brasileiro de dialogar com esses novos atores. O fortalecimento das forças transnacionais, o aparecimento de novos atores que demandam um espaço nas tomadas de decisão e que têm autonomia para encontrar suas próprias soluções – interna ou externamente – enfraquecem o Estado na medida que seu controle sobre as políticas públicas diminui, desafiando inclusive as ideias tradicionais de soberania e legitimidade.¹¹ Além disso, essa situação pode inclusive diminuir a capacidade do Estado de oferecer bens e serviços à população sem depender da cooperação internacional.¹²

Essa nova realidade gera, portanto, duas tendências distintas no funcionamento do Estado: uma lógica transnacional, em que o Estado fortalece suas articulações intergovernamentais, ou seja, com outros países, e outra subnacional, em que ele incentiva a participação de novos atores, tais como governos estaduais e municipais, no âmbito doméstico.¹³ A lógica transnacional se justifica pois, diante de uma realidade de interdependência entre Estados e de ambiguidade na definição do doméstico e do internacional, a cooperação interestatal e a abertura a organizações que transcendam as

¹⁰ MARIANO & MARIANO, 2008, p.113.

¹¹ HELD, D.; MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

¹² KRASNER, S. D. Compromising Westphalia. In: HELD, D.; MCGREW, A. *The global transformation reader*. Cambridge: Polity Press, 2000. p.124-135.

¹³ MARIANO & MARIANO, 2008, p.117.

fronteiras nacionais é o que os permite lidar com sua capacidade individual limitada de solucionar os problemas contemporâneos.¹⁴

A lógica subnacional, por sua vez, pode ser vista como uma estratégia dos Estados para lidar com os processos de redemocratização e com o liberalismo econômico, que inevitavelmente causaram mudanças na maneira tradicional como os Estados funcionam. A descentralização do poder é a maneira que o Estado encontrou para delegar o poder aos governos não-centrais a fim de lidar com a administração da dicotomia local/global e de seu enfraquecimento político.¹⁵ Diante dessa situação, os governos subnacionais não têm outra opção a não ser se articularem tanto nacional quanto internacionalmente a fim de estabelecer uma nova rede de contatos e um plano de atuação internacional. É essa articulação que garante governabilidade aos governos subnacionais e seus efeitos podem ser vistos nas políticas públicas de saúde, educação e até mesmo na reforma fiscal; a política externa, contudo, permanece intacta já que, segundo a constituição brasileira, só o governo central detém o poder de formulá-la.¹⁶

Ainda que a política externa continue sendo assunto exclusivo do governo federal, o Itamaraty reconhece e até incentiva a atuação internacional dos governos subnacionais. Em 1995 o governo federal, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, menciona pela primeira vez oficialmente a *diplomacia federativa*, que pode ser definida como as ações internacionais realizadas por governos subnacionais e atores não-governamentais integradas aos interesses nacionais definidos pelo governo federal.¹⁷ A menção, pelo embaixador Luiz Felipe Lampreia, do termo *diplomacia federativa* se deu

¹⁴ KEOHANE, R.; NYE, J. S. *After hegemony*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

¹⁵ CASTELLS, M. *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Fin de milenio*. Vol. I-III. Madrid: Alianza, 1998.

¹⁶ MARIANO & MARIANO, 2008, p. 121

¹⁷ RODRIGUES, G. M. A. *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros*. Tese de doutoramento. PUC-SP São Paulo, 2004. P. 40.

ao anunciar, a pedido do Presidente, que o Itamaraty criaria uma nova estrutura a fim de possibilitar o diálogo entre o MRE e os governos dos estados e municípios brasileiros:

É também diretriz do Presidente Fernando Henrique Cardoso que a essa vertente [...] se some outra vertente igualmente fundamental em função do nosso sistema político, que é a diplomacia federativa. Os Estados e mesmo os Municípios têm crescentemente uma agenda internacional que se soma à agenda externa da União, responsável em primeira instância pelas relações exteriores do País. Essa nova e dinâmica dimensão da nossa diplomacia requer um esforço permanente de diálogo, de troca de informação e de consultas entre o Executivo federal e as Regiões, Estados e Municípios [...] ¹⁸

É então criada a Assessoria de Relações Federativas, a ARF, em 9 de junho de 1997, para “fazer a interface do Ministério de Relações Exteriores com os governos dos Estados e Municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, tratativas com Governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações internacionais.”¹⁹ A criação da ARF representou um grande passo em relação ao reconhecimento pelo governo federal da importância da participação mais sistemática desses novos atores na relações internacionais do Brasil. Ainda que a ARF tenha sido substituída alguns anos depois, durante o Governo Lula, pela AFEPA – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, o que pode ser considerado um retrocesso,²⁰ o reconhecimento da diplomacia federativa como parte da estratégia diplomática da União atestou a expansão e a importância que adquiriram os governos subnacionais, assim como o de ONGs e outras instituições, diante do governo federal.

Influência partidária

¹⁸ LAMPREIA, L. F. *Apresentação do Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados*, Brasília/DF, 05/04/1995. www.mre.gov.br

¹⁹ Assessoria de Relações Federativas. www.mre.gov.br/arf (26/03/1998)

²⁰ RODRIGUES, G., 2004, p.203

A literatura sobre a influência das bases fundadoras da política doméstica na política internacional é surpreendentemente escassa. Parte dela foca na influência de atores não governamentais, tais como a opinião pública,²¹ os grupos de interesse²² e a mídia,²³ mas pouca atenção é dada às instituições políticas domésticas, tais como os partidos políticos. Estes já foram objeto de pesquisa em temas como a influência do contexto político doméstico na continuidade da política externa de um país,²⁴ por exemplo, ou ainda a relação dos partidos políticos com o gasto governamental.²⁵ Nesse último estudo, em que foram comparadas 15 democracias liberais de 1960 a 1987, os autores concluíram que partidos de esquerda gastam um pouco mais do que os de direita, quando no poder.

O tema da polarização partidária em política externa, contudo, é um assunto ainda mais polêmico, já que a política externa é vista por muitos como pouco relevante no quadro político de um país. Grande parte dos autores defende que os partidos não importam quando o tema em pauta é a política externa. Um deles é Paulo Roberto de Almeida, que a enxerga como uma questão de “política nacional”, já que ela envolve valores e princípios que fundamentam o Estado; por isso, a política externa teria pouca abertura para mudanças ideológicas, pois estas acabariam afetando uma base que garante a posição do Estado no cenário internacional. Para o autor, os “interesses nacionais permanentes”, ou seja, segurança nacional, progresso econômico, aumento do

²¹ RISSE-KAPPEN, T. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*, vol. 43, jul 1991, pp.479-512.

²² HUDSON, V; VORE, C. S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, vol. 39, out 1995, pp. 209-38.

²³ GERNER, D. J. The Evolution of the Study of Foreign Policy. In: NEACK, L.; HEY, J. A.K.; HANEY, P. J. (eds.) *Foreign Policy Analysis: continuity and change in its second generation*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1995. Pp. 17-32.

²⁴ HAGAN, J. D. Domestic Political Regime Change and Foreign Policy Restructuring: A Framework for Comparative Analysis. In: ROSATI, J. A., HAGAN, J. D.; SAMPSON III, M. W. (eds.) *Foreign Policy Restructuring: how governments respond to global change*. Columbia: University of South Carolina Press, 1994. Pp. 138-63.

²⁵ BLAIS, A.; BLAKE, D; DION, S. Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies. *American Journal of Political Science*, vol. 37, fev 1993, pp. 40-62.

poder nacional frente a outros Estados etc. são a garantia da continuidade da política externa de um país e no Brasil não é diferente.²⁶

Ainda que um novo interesse nas questões de política externa tenha surgido no Brasil nas últimas décadas, em parte devido à conjunção política doméstica e em parte por causa de temas internacionais que afetam diretamente o país, o assunto se mantém secundário para os partidos políticos brasileiros, segundo Almeida. As estruturas políticas e institucionais da política externa contribuem para esse quadro, já que a tornam mais autônoma e pouco influenciável pelos partidos, ainda que o número de atores com interesse no assunto venha aumentando exponencialmente.²⁷ Contudo, apesar de defender que os partidos políticos não importam quando o assunto é política externa, Almeida observa que, com a mudança estrutural do processo decisório no Brasil, em 1988, que prevê uma maior participação parlamentar na elaboração da política externa, esta deixou de ser monopólio do Executivo, já que hoje o Legislativo tem a capacidade de influenciá-la. Esse fato leva ao questionamento formulado por Lima e Santos, que defenderam que o Legislativo brasileiro escolheu abdicar desse direito de influência na política externa nacional.²⁸ Segundo tais autores, o Legislativo teria escolhido não opinar nas decisões do Executivo nesse tema e passou a agir voluntariamente como um ratificador de tudo o que lá fosse decidido, deixando de exercer, portanto, seu papel de contrapeso.

Ronald Schneider é outro defensor da irrelevância dos partidos políticos nas questões de política externa. Para ele, “em termos de influência, os partidos variam

²⁶ ALMEIDA, P. R. A política da política externa: os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-1990. In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Volume IV, Prioridades, atores e políticas. São Paulo: Annablume, 2000. P. 381-447. P. 384.

²⁷ ALMEIDA, 2000. P. 442-3.

²⁸ LIMA, M. R. S.; SANTOS, F. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova*, n.52, São Paulo: CEDEC, 2001.

entre a influência inexistente e a marginal”.²⁹ Essa percepção está relacionada ao fato de que a política externa em si não é considerada uma prioridade nem entre os partidos, nem pela população. Parte-se do princípio, então, que por ser um assunto de baixo interesse da opinião pública, ou seja, que não rende nem tira votos, os partidos não se interessam pela política externa nem pela sua elaboração, conseqüentemente deixando-a de lado.

Nas questões de política comercial o cenário se repete. Diversos autores defendem a ideia de que os partidos políticos não influenciam em suas elaborações. Hiscox, por exemplo, argumenta que os partidos não conseguem criar posições coerentes a respeito da política comercial e isso os impossibilita de conseguir influenciá-la.³⁰ Portanto, o problema parece ter origem na organização política interna dos partidos, além da percepção da baixa relevância do tema política externa para a sociedade.

Por outro lado, ainda que escassas, novas frentes surgiram na literatura especializada defendendo a relevância dos partidos políticos na elaboração de políticas públicas. Diversos autores demonstraram a influência partidária em assuntos de política doméstica,³¹ mas poucos se aventuraram no mundo da política externa, que é vista como um assunto exclusivo do Executivo por estar acima de ideologias partidárias.

Em política comercial, trabalhos como o de Milner e Judkins argumentam a favor da existência da influência partidária. Os autores avaliaram a existência de posições políticas diferentes entre os partidos a respeito da política comercial e analisaram também se a globalização provocou uma polarização nessa área. Eles

²⁹ SCHNEIDER, R. M. *Brazil: Foreign policy of a future world power*. Boulder, Co: Western Press, 1976. P. 137. *Apud* ALMEIDA, p.382.

³⁰ HISCOX, M. *International Trade and Political Conflict: commerce, coalitions and mobility*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

³¹ Ver BOIX 1998; CLAYTON e PONTUSSON 1998; GARRET 1998a, 1998b; RHODES 1996; SWANK 1998.

concluem que a abertura comercial promovida pela globalização levou partidos de direita a defenderem políticas comerciais mais liberais do que os partidos de esquerda.³² Em outras palavras, Milner e Judkins provaram que os partidos são relevantes em política comercial.

Na política externa, um assunto muitas vezes subjetivo e cuja influência é de difícil mensuração, ainda há muito o que ser feito. Alguns autores exploraram temas mais passíveis de avaliação, como comércio internacional³³ e gastos com defesa.³⁴ Outros temas, não tão fáceis de serem medidos, também são objetos de estudo, tais como a integração regional.³⁵ Sobre esse tema, Marks e Wilson provaram que os partidos políticos no poder respondem por grande parte das variações de opiniões a respeito da integração regional entre os partidos europeus.³⁶ Thérien & Noël, por outro lado, demonstraram que os partidos políticos têm importância na elaboração da política externa, principalmente de forma indireta e em longo prazo, ao menos no que diz respeito à ajuda humanitária externa. Através de um estudo com 16 países pertencentes à OCDE, os autores demonstraram com dados empíricos que países com governos socialdemocratas investem mais em ajuda humanitária externa do que governos com outra orientação ideológica.³⁷ Isso demonstra, ainda que apenas em uma área específica de política externa, que os partidos contam e respondem por diferenças na atuação dos países em questões internacionais.

³² MILNER, H. V.; JUDKINS, B. Partisanship, Trade Policy, and Globalization: is there a left-right divide on trade policy? *International Studies Quarterly*, vol. 48, 2004, p.95-119, p.97.

³³ VERDIER, D. *Democracy and International Trade*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

³⁴ CHAN, S.; MINTZ, A. (eds.) *Defense, Welfare, and Growth*. London: Routledge, 1992.

³⁵ VIGEVANI, MARIANO e OLIVEIRA (2004), ONUKI e OLIVEIRA (2006) e SANTOS (2006)

³⁶ MARKS, G.; WILSON, C. J. The past in the Present: A Cleavage Theory of Party Response to European Integration. *British Journal of Political Science*, vol. 30, jul 2000, n. 3, pp. 433-459, p.458. Acesso em: set. 2010. Disponível em < <http://links.jstor.org/sici?sici=00071234%28200007%2930%3-A3%3C433%3ATPITPA%3E2.0.CO%3B2-8> >

³⁷ THÉRIEN, J.; NOEL, A. Political Parties and Foreign Aid. *The American Political Science Review*, vol. 94, n. 1, mar 2000, pp. 151-162, p. 151. Acesso em: maio 2011. Disponível em < <http://www.jstor.org/stable/2586386> >

Se o tema da influência partidária na política externa é escasso em termos de pesquisa acadêmica, quando o assunto se restringe ao Brasil, a literatura é ainda mais rara. Pouquíssimos autores exploraram essa temática, ainda que as relações internacionais venham adquirindo cada vez mais importância no cenário político brasileiro. Um estudo a respeito da abordagem dos então candidatos à presidência nas eleições de 2010 ao tema de política externa demonstrou que, apesar da pouca importância dada pelos candidatos ao tema durante suas campanhas, as opiniões claramente divergentes dos partidos dos dois principais candidatos – Serra e Dilma – indicavam a polarização do assunto.³⁸ A explicação para tal fenômeno coincide em parte com a explicação dada anteriormente a respeito da percepção da irrelevância do tema para a sociedade. Contudo, os defensores da polarização partidária em temas de política externa interpretam a situação de outra forma. Segundo eles, o fato de que o tema não gera dividendos políticos acaba por dar mais abertura aos partidos para que estes possam expor suas opiniões ideológicas sem se preocupar em ganhar ou perder votos.

Argumento similar é defendido por Oliveira e Onuki, que exploraram mais profundamente o caso do partidarismo na política externa brasileira. Esses autores defendem a ideia de que partidos políticos importam na elaboração da política externa no Brasil e que sua influência pode ser percebida em duas dimensões: diretamente, pela atuação dos partidos no Executivo, e indiretamente, através da dinâmica de pesos e contrapesos com o Legislativo na formulação de políticas.³⁹ Sua conclusão é decisiva: “os partidos políticos brasileiros não apenas têm posições discriminantes em política externa como, a depender da composição governista, alteram o curso do comportamento

³⁸ MENEZES, H. Z.; LIMA, T. A Política externa nas eleições presidenciais de 2010: temas e diferenças. Acesso em: maio 2011. Disponível em <<http://mundorama.net/2010/10/05/a-politica-externa-nas-eleicoes-presidenciais-de-2010-temas-e-diferencas-por-henrique-zeferino-de-menezes-thiago-lima/>>

³⁹ ONUKI, J. e OLIVEIRA, A. Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política*, n. 27, nov 2006, pp. 145-155. P.1.

do país no plano externo.”⁴⁰ Sua explicação se assemelha à dada pelo estudo a respeito das campanhas dos presidencialistas citados acima: por não ser um tema nevrálgico, ou seja, um tema que tira ou gera votos para os partidos, a política externa acaba sendo um assunto sobre o qual os partidos têm mais liberdade de legislar, sem os constrangimentos habituais, tais como a opinião pública e a busca constante pelos votos do eleitor mediano.

Se as questões sobre partidarismo e política externa ainda têm muito que ser exploradas, quando o tema migra do governo central para os governos subnacionais, as fontes de pesquisa tornam-se significativamente mais escassas. Grande parte dos autores que exploram esse tema não vê relação entre fatores políticos e a elaboração de políticas públicas em âmbito estadual⁴¹ ou municipal.⁴² Gerber e Hopkins, contudo, são exemplos de autores que defendem a influência partidária no campo político dos municípios norte-americanos. Como as cidades norte-americanas usualmente dividem sua habilidade de criar políticas públicas com outras esferas do poder – os governos estaduais e o federal – os autores avaliaram a influência partidária nos temas em que há menos autoridade compartilhada, tais como segurança pública e policiamento. Eles concluem que prefeitos democratas gastam menos em segurança do que os republicanos ou independentes.⁴³ Sua conclusão demonstra que os partidos políticos têm influência sobre a elaboração de políticas públicas municipais, mas essa influência é determinada pelo grau de autonomia que o município possui nessas áreas de atuação em relação a outras esferas de poder.

⁴⁰ Idem, p.2.

⁴¹ LEIGH, A. Estimating the Impact of Gubernatorial Partisanship on Policy Settings and Economic Outcomes: A Regression Discontinuity Approach. *European Journal of Political Economy*, vol. 24, 2007, pp.256–68.

⁴² CRAW (2006), MORGAN e WATSON (1995), PETERSON (1981), RUHIL (2003).

⁴³ GERBER, E. R., HOPKINS, D. J. When Mayors Matter: Estimating the Impact of Mayoral Partisanship on City Policy. *American Journal of Political Science*, vol. 55, 2011, p.326–339, p.326.

O estudo de Gerber e Hopkins chama a atenção para uma importante questão a ser considerada neste trabalho. Se é que é possível perceber uma polarização partidária na atuação paradiplomática das cidades, esta deve ser ponderada pelas restrições que enfrenta um município nesta área, de ordem legal, financeira e política. Ao se inserir internacionalmente, as cidades enfrentam diversos tipos de restrições legais. A principal delas é o fato de que, apesar de serem atores internacionais legítimos, os municípios não são sujeitos de direito, ou seja, as cidades podem assinar acordos de cooperação internacional, por exemplo, mas não têm a autonomia necessária para assinar um tratado internacional vinculante.⁴⁴ Essa restrição é muito significativa, pois pode limitar a atuação dos municípios e as formas que eles podem se inserir internacionalmente.

Diferentemente do que ocorre na grande maioria dos países do mundo, a Constituição Federal brasileira de 1988 fez dos municípios e dos estados federados unidades iguais do pacto federativo, o que a coloca entre uma das mais descentralizadas do mundo.⁴⁵ Isso quer dizer que eles são autônomos, capazes de definir seus próprios objetivos e que têm liberdade para interagir entre si ou criar organizações regionais,⁴⁶ o que, ao menos em teoria, gera um grande potencial de associação, especialmente se considerarmos que no Brasil há mais de 5.500 municípios e que muitos deles já participam de redes internacionais de cidades.

Ainda que a Constituição de 1988 preze pela descentralização do poder, para serem válidos os acordos entre municípios devem respeitar ao menos dois pré-requisitos: (1) os contratantes devem considerar a parte em questão capaz de celebrar tal

⁴⁴ Um tratado internacional vinculante é aquele que cria responsabilidade legal a ambas as partes caso não se cumpram as obrigações determinadas.

⁴⁵ SHAH, A. (ed.). *Local Governance in Developing Countries*. Washington, The World Bank, 2006.

⁴⁶ SALA, J. B. (org.) *O Município e as Relações Internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: Editora da PUC-SP, 2009. P.18.

acordo; e (2) é preciso que haja o consentimento do Estado.⁴⁷ Como o governo central deve endossar as iniciativas dos municípios, fica clara a restrição que estes sofrem ao tentar se inserir internacionalmente. Contudo, por haver outras formas de atuação internacional, tais como a associação em redes internacionais de cidades e a celebração de acordos não vinculantes, essa limitação é atenuada. As ações paradiplomáticas dos municípios são, portanto, limitadas pelo fato de que estes não são sujeitos plenos de direito, mas não por isso são impossíveis de acontecer.

As restrições de ordem financeira são também um claro problema para as cidades e podem ser divididas em dois tipos. Em primeiro lugar, as cidades enfrentam restrições financeiras pois grande parte de seu orçamento advém de outras esferas de poder, como estadual ou federal.⁴⁸ No caso do Brasil, os municípios são autorizados a recolher impostos apenas sobre a propriedade urbana, os serviços e a transferência de propriedade, mas sua receita total é composta também por transferências constitucionais federais ou estaduais e por transferências condicionadas universais.⁴⁹ Entre as transferências federais destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é composto por 23,5% das receitas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). As transferências constitucionais estaduais são feitas pelos Estados a seus próprios municípios, às taxas de 25% das receitas advindas do recolhimento do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Já as transferências condicionadas universais foram incorporadas em meados dos anos 1990 e são vinculadas a políticas específicas, como saúde e educação. Hoje, pelo menos 40% das receitas totais dos municípios devem ser investidas em saúde (15%) e educação (25%) e

⁴⁷ LISSITZYN, O. J. Territorial entities others than independent states in the law of treaties. *Recueil des Cours*. Haya, vol.125, n. III, 1968, pp. 1-91, p.84.

⁴⁸ GERBER & HOPKINS, 2011, p.4.

⁴⁹ ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, 2010, pp. 587-620, p.597.

essa é uma forma que tem o governo federal de obrigar os governos municipais a priorizar essas duas áreas independentemente de suas próprias opiniões a respeito das necessidades locais específicas. Em um estudo a respeito do federalismo e da igualdade social, Marta Arretche observa que em 2006 a receita média dos municípios brasileiros teria sido de R\$100,00 *per capita* caso eles não tivessem contado com transferências. Com as transferências constitucionais estaduais e federais esse número sobe para R\$800,00 e ao adicionar as transferências condicionadas o valor sobe ainda mais, para R\$1000,00 *per capita*.⁵⁰ Dessa forma, fica claro que as administrações municipais não têm tanta autonomia sobre a alocação de suas receitas. Isso limita e dificulta uma avaliação sobre a influência dos partidos políticos na atuação municipal, já que parte do dinheiro investido é regulado por outros níveis de governo possivelmente de partidos diferentes. Como afirmou Arretche, “prefeitos contam com recursos da União, independentemente de lealdades partidárias ou comportamento parlamentar. Embora recursos adicionais possam ser bem-vindos, a oferta de serviços públicos locais não depende de relações políticas, sejam elas partidárias ou individuais.”⁵¹

Em segundo lugar, os municípios enfrentam uma restrição orçamentária para a área específica das relações internacionais. Mais uma vez, como a política externa federal, as relações internacionais municipais também são uma área de pouco interesse direto da população, ou seja, que geram poucos votos e têm baixa prioridade. Por isso, sua restrição orçamentária é extrema, especialmente diante dos tradicionais problemas urbanos como educação, saúde, moradia e transporte.

Arretche também contribui para a compreensão dessa questão quando expõe a diferença entre a execução das políticas públicas (*policy-making*) e a autoridade para

⁵⁰ ARRETCHÉ, 2010, p.599.

⁵¹ Idem, p.600.

tomar decisões sobre elas (*policy decision-making*).⁵² Ela chama a atenção para a existência de dois tipos de políticas descentralizadas, as reguladas e as não reguladas. As políticas reguladas são aquelas estabelecidas pelo governo federal, que limita o poder de decisão dos governos subnacionais quanto ao seu gasto e execução, como vimos anteriormente no caso da transferência condicionada universal. Já as políticas não reguladas são executadas de forma autônoma pelos governos subnacionais, que também possuem a liberdade de decidir sobre elas.⁵³ No caso do orçamento municipal, áreas de saúde e educação são reguladas, pois existe um valor mínimo de investimento destinado a elas estabelecido pelo governo federal. Já outras áreas de desenvolvimento urbano, tais como transporte e habitação, não são reguladas e as administrações municipais são livres para priorizá-las do jeito que bem entenderem. A área de relações internacionais encaixa-se nessa última categoria. Os governos locais têm autonomia para decidir se querem ou não lhes alocar parte do orçamento. Entretanto, como essa área não gera dividendos políticos nem uma melhoria direta em curto prazo na vida da população, o orçamento a ela destinado tende a ser o menor possível, quando não completamente inexistente. Esta é, portanto, outra limitação para a atuação internacional das cidades e deve ser levada em conta em uma análise a esse respeito.

Além dessas restrições financeiras, o município enfrenta também duas grandes restrições políticas: a sobreposição de autoridade de outras esferas de poder nos assuntos municipais e a falta de interesse político no tema da paradiplomacia. Como mencionado acima, dentro do tema das restrições financeiras, os gastos públicos municipais são muitas vezes definidos por políticas dos governos estadual ou federal. Entretanto, o poder desses outros níveis de governo não é apenas financeiro. Nos Estados Unidos, a divisão das áreas de políticas públicas das cidades que são de

⁵² Ibidem, 2010, p.596.

⁵³ Ibidem, 2010, p.603.

domínio do governo federal, estadual ou municipal são tradicionalmente demarcadas. O policiamento urbano, por exemplo, sofre pouca influência dos governos estadual e federal desde a década de 1990 nas cidades norte-americanas.⁵⁴ Já o Brasil segue tendências internacionais quando mantém as políticas que garantem renda sob a responsabilidade do governo federal, ou seja, previdência, seguro-desemprego, programas assistenciais etc.⁵⁵ As políticas de prestação de serviço ficam a cargo dos governos subnacionais. Entretanto, diferentemente de outros países, no Brasil serviços básicos como saúde, educação, habitação, saneamento básico, infraestrutura urbana e coleta de lixo são de responsabilidade das administrações municipais.⁵⁶ Sendo assim, como a inserção internacional das cidades não afeta a maioria das áreas de influência de outros níveis de governo, no Brasil a restrição relacionada à sobreposição da autoridade não é tão significativa quanto nos Estados Unidos.

Ainda mais relevante no contexto do nosso país é a falta de interesse político no tema da paradiplomacia. A inserção internacional das cidades demanda iniciativa por parte da administração local, além de recursos para viagens e intercâmbio de pessoas e informações entre aqueles municípios que buscam firmar um acordo. As consequências de acordos bilaterais para uma cidade são enormes e em muitos casos afetam diretamente sua população, ainda que ela não se dê conta disso. Um exemplo é o Acordo de Cooperação Técnica assinado pelas cidades do Recife e de Bolonha, na Itália, que tem por objetivo o intercâmbio de experiências a respeito da capacitação e inserção de jovens em situação de vulnerabilidade social no mercado de trabalho. Uma ONG brasileira denominada Grupo de Apoio Mútuo Pé no Chão desenvolveu, com o

⁵⁴ ROTH, J. A.; RYAN, J. F. *The COPS Program After 4 Years—National Evaluation*. National Institute of Justice, Research In Brief, Washington, DC, 2000.

⁵⁵ BANTING, K. Social Citizenship and Federalism: is a federal state a contradiction in terms? In: GREER, S. (ed.). *Territory, Democracy, and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*. London, Pallgrave Macmillan, 2006. P. 44-66.

⁵⁶ ARRETCHE, 2010, p.590.

apoio da Prefeitura do Recife e o financiamento da cidade de Bolonha, um projeto voltado para jovens da periferia de Recife que tinham dificuldade de entrar no mercado de trabalho. Uma parceria como essa é exemplo de uma iniciativa de paradiplomacia que afetou diretamente a população de uma cidade e trouxe-lhe resultados positivos. Ainda assim, a opinião pública não parece se interessar por esse tipo de atividade, o que resulta em políticos igualmente desinteressados. Por não ser um tema nevrálgico, a inserção internacional das cidades fica sempre em segundo plano, o que, guardadas as devidas proporções, é também o caso da política externa no contexto nacional.

As relações internacionais do município: Paradiplomacia

Diante de um contexto tão polêmico, em que autores apresentam diversos argumentos defendendo ou discordando da influência partidária nas decisões de política externa ou nas políticas municipais, e diante da escassez de uma literatura que relacione a inserção internacional das cidades e os partidos políticos, a relevância da discussão desse tema se justifica pela importância que a paradiplomacia vem adquirindo nos últimos anos e por sua considerável expansão no Brasil e no mundo. O tema ganhou projeção no debate acadêmico por incentivo de um conjunto de ações que as unidades subnacionais (estados, províncias e municípios) passaram a realizar em diferentes contextos internacionais. Tais ações representaram um novo caminho a ser investigado no campo das Relações Internacionais, não apenas pela repercussão política e resultados obtidos, mas, sobretudo, por se tratar da introdução de um novo ator a um contexto dominado pelos Estados nacionais.

A globalização, a descentralização do poder dos Estados e a necessidade local de soluções globais vêm provocando uma considerável expansão na área. Vários autores

têm investido em conceituar e categorizar a paradiplomacia, seja reafirmando uma tendência à fragmentação do poder, seja enfatizando a adaptação dos atores a diferentes realidades e ao relacionamento com o governo central. Já durante a década de 1980 emergiu uma literatura dedicada mais diretamente ao entendimento das ações das cidades como atores internacionais, que tomam como referência a discussão sobre o enfraquecimento do papel do Estado, a influência de variáveis domésticas na política externa e a própria atuação das cidades no âmbito internacional. Dessa forma, as unidades subnacionais passaram a ser entendidas como objetos centrais de análise e de atuação internacional, ou ainda como organizações formais “com limites territoriais, população e funções definidas”.⁵⁷ Alguns exemplos são os governos locais e regionais, as empresas e as organizações não governamentais.

Acredita-se que o termo paradiplomacia tenha sido cunhado na década de 1980 por Panayotis Soldatos, a fim de designar as atividades internacionais desenvolvidas pelos entes subnacionais.⁵⁸ Ainda que o termo tenha adquirido outros significados ao longo do tempo⁵⁹ e que o conceito tenha sido criticado por vários outros autores,⁶⁰ a definição de Soldatos continua sendo uma das mais completas e por isso será adotada neste trabalho. Para ele, as atividades internacionais dos entes subnacionais podem ser consideradas paradiplomáticas apenas se possuírem características de política externa.⁶¹

Em outras palavras, segundo Soldatos, a paradiplomacia ocorre desde que os entes

⁵⁷ MARTINELLI, T. Soberania nacional e suas limitações: uma análise das possíveis limitações causadas pela integração regional e pela inserção internacional dos governos subnacionais. In: CEDEC-UNESP-FGV/SP. *Gestão pública e inserção internacional das cidades. 2º Relatório Científico*. São Paulo: CEDEC, 2007. Pp. 289-330, p.317.

⁵⁸ AGUIRRE, I. Qué Sentido Tiene Hablar de Paradiplomacia? In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (orgs.). *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*. Madri, Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.

⁵⁹ Ver DER DERIAN, J. *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford: Blackwell, 1987.

⁶⁰ HOCKING, B. Regionalismo: Uma Perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, T. (org.). *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP/EDUC, 2004.

⁶¹ SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMAAN, H. J.; SOLDATOS, P. (orgs.), *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Nova York: Oxford University Press, 1990. P.35.

subnacionais atuantes tenham autonomia para formular objetivos de política externa e decidir como atingi-los.

Várias caracterizações acerca das atividades desses atores podem ser destacadas na literatura especializada. Originalmente, a contraposição mais relevante refere-se aos conceitos de paradiplomacia e protodiplomacia. De acordo com alguns autores, a paradiplomacia pode ser considerada uma atividade legal, isto é, dentro do rol de competência dos governos não centrais estabelecido constitucionalmente. Já a protodiplomacia seria definida como o conjunto de atividades de entes subnacionais que contenham algum cunho separatista, podendo ser consideradas ilegítimas.⁶² Portanto, a protodiplomacia pode designar atividades internacionais que estejam em desacordo com os objetivos diplomáticos do governo central do país em questão, mas vale lembrar que nem sempre é possível fazer uma distinção clara entre esses dois conceitos.

São muitas as mudanças ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 que propiciaram o reaparecimento e a expansão da paradiplomacia no mundo. O crescimento e a intensificação da globalização, especialmente no que diz respeito ao aspecto econômico, teve grande impacto, já que alguns dos objetivos mais recorrentes das ações paradiplomáticas são de ordem econômica.⁶³ Para Castells, a crise do Estado-nação e o colapso neoliberal foram os responsáveis pela aparição do Estado-rede, ou seja, o Estado que compartilha sua autoridade ao longo de uma rede.⁶⁴ O processo de “degelo” da Guerra Fria e a queda do sistema bipolar capitalista-socialista também são apontados como motivos para uma multipolaridade nas relações econômicas internacionais, o que

⁶² DUCHACEK, I. D. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, H. e SOLDATOS, P. (eds.) *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. P.11.

⁶³ LECOURS, A. Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”: 2008. Disponível em <http://www.clingendael.nl/publications/2008/20081217_cdsp_diplomacy_paper_paradiplomacy.pdf> Acesso em: 5 jul. 2010.

⁶⁴ CASTELLS, M. 1998. P.365.

beneficiária e estimularia os agentes subnacionais a atuar de maneira mais pungente na cena internacional.⁶⁵

Nesse contexto, Borja & Castells⁶⁶ contribuem com a conceitualização de paradiplomacia ao identificar os mecanismos através dos quais ela é realizada: a constituição de associações de cidades e governos locais; o estabelecimento de acordos bilaterais; o desenvolvimento de programas de cooperação técnica internacional entre cidades; o irmanamento de cidades; as missões comerciais; e as redes internacionais de cidades. Para Mónica Salomón, em seu estudo acerca da paradiplomacia brasileira, as principais funções das relações internacionais subnacionais no país são a cooperação internacional, a captação de recursos e a promoção comercial e econômica da cidade ou estado no exterior. São completamente ausentes da paradiplomacia brasileira a chamada *city diplomacy*, ou seja, a cooperação entre cidades com o objetivo de resolver conflitos, e a ambição de influenciar ou fazer *high politics*, que tradicionalmente estão associadas apenas à política externa do governo central.⁶⁷

Com esses novos rumos, as cidades passaram a ter novos papéis na cena internacional mundial no que diz respeito ao mercado de trabalho⁶⁸ e às ações políticas. A nova posição adquirida pelas cidades numa antiga hierarquia que tinha o Estado como detentor total do poder, a descentralização e a participação dos agentes subnacionais nos processos decisórios dos governos deram, portanto, mais autonomia aos municípios para atuar enquanto atores internacionais.

⁶⁵ ALMEIDA, N. C. M.; SILVA, D. A. L. Paradiplomacia: novas perspectivas. *Anais do VI Congresso do Fomerco*. Aracaju: FOMERCO, 2007 (CD-ROM).

⁶⁶ BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local & global: management of cities in the information age*. Londres: UNCHS (Habitat/ONU) e Earthscan Publications, 1997.

⁶⁷ SALOMÓN, M. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. São Paulo: FGV Editora, 2012, pp. 269-300, p. 284; 288.

⁶⁸ SASSEN, S. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A influência dos partidos nas políticas de um país é um tema amplo e que gera bastante polêmica. Enquanto alguns estudos demonstram a ineficiência dos partidos em influenciar a política comercial, por exemplo, outros desenvolvem formas de medir a influência partidária na política externa, um dos temas mais controversos. Através do montante total gasto em ajuda humanitária, por exemplo, é possível concluir a diferença de atuação dos partidos em temas de política externa.

No Brasil, o questionamento acerca do partidarismo na formulação da política externa também é controverso. Enquanto diversos autores afirmam que a política externa brasileira é contínua e apartidária devido a seus valores ou poder institucional, outros veem uma possibilidade de mudança desse quadro através da internacionalização da agenda doméstica e da liberalização política e econômica.

De fato, alguns autores argumentam que a política externa não tem tanta importância nem para os políticos nem para os eleitores e que por isso o partido no poder não tem interesse em influenciá-la. Por outro lado, essa mesma afirmação serve de argumento quando afirma-se que exatamente pelo fato de a política externa gerar poucos dividendos políticos, os partidos acabam tendo mais liberdade de influenciá-la, já que não correm tantos riscos de perder ou ganhar votos com isso.

Ao levar essa discussão para o nível municipal, a literatura torna-se bastante escassa. Em questões que as cidades possuem mais autonomia para tomar decisões, como segurança, há estudos que provam a existência do partidarismo. Quando o tema é paradiplomacia, as diversas limitações de ordem legal, financeira e política que definem a atuação dos municípios dificultam ainda mais sua atuação e a avaliação da existência ou não de influência partidária nessa área. Ainda que tenha havido um esforço em tirar conclusões a respeito do partidarismo nas atividades de inserção internacional do

município com base em estudos de temas contíguos, tais como o partidarismo na política externa ou em outras áreas no nível municipal, essa análise não permitiu uma avaliação final definitiva. Sugere-se, contudo, que a influência partidária pode ser percebida na forma como a paradiplomacia nos municípios é desenvolvida, no tipo de atividades priorizadas pela administração no poder e nos resultados almejados. Como esse é um tema recente e ainda pouco documentado, recomenda-se uma análise empírica sobre o assunto, o que poderá servir como base para uma conclusão mais determinante.

Essa pesquisa continua no estudo de caso sobre a paradiplomacia na cidade de São Paulo. Devido ao pouco material teórico existente a esse respeito e à atualidade do tema, verificou-se a necessidade de uma análise empírica da influência partidária na paradiplomacia desenvolvida por uma cidade com o objetivo de avaliar a existência ou não do partidarismo nas relações internacionais municipais. No caso de São Paulo, em que foram analisados os governos de Marta Suplicy (2001-2004) e José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008), constatou-se nessa análise pontual a existência do partidarismo, com base nos objetivos da Secretaria de Relações Internacionais para a cidade, nas atividades desenvolvidas e na forma que foram implementadas.

De toda forma, a agenda de pesquisa sobre o partidarismo e a paradiplomacia existe é extensa. Não só existem diversas cidades a serem analisadas tanto quali- quanto quantitativamente, sobre os estados federados brasileiros, cuja grande maioria possui atividades internacionais desenvolvidas, praticamente não há análises específicas sobre partidarismo. Além disso, as análises sobre influência partidária nas políticas municipais ainda estão muito aquém de suas capacidades e representam, portanto, um grande espectro para uma agenda de pesquisa na área.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AGUIRRE, Iñaki. Qué Sentido Tiene Hablar de Paradiplomacia? In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (orgs.). *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*. Madri, Marcial Pons-Ediciones Juridicas y Sociales, 2000.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política da política externa: os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-1990. In: GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Volume IV, Prioridades, atores e políticas. São Paulo: Annablume, 2000, pp. 381-447.
- ALMEIDA, N. C. M.; SILVA, D. A. L. Paradiplomacia: novas perspectivas. *Anais do VI Congresso do Fomerco*. Aracaju: FOMERCO, 2007 (CD-ROM).
- ASSESSORIA DE RELAÇÕES FEDERATIVAS. 26 de março de 1998.
www.mre.gov.br/arf
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, 2010, pp. 587-620.
- BANTING, Keith. Social Citizenship and Federalism: is a federal state a contradiction in terms? In: GREER, S. (ed.). *Territory, Democracy, and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*. London, Pallgrave Macmillan, 2006, pp. 44-66.
- BLAIS, Andre; BLAKE, Donald; DION, Stephane. Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies. *American Journal of Political Science*, vol. 37, fev 1993, pp. 40-62.
- BOIX, Carles. *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Strategies in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local & global: management of cities in the information age*. Londres: UNCHS (Habitat/ONU) e Earthscan Publications, 1997.
- CASTELLS, Manuel. *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Fin de milenio*. Vol. III. Madrid: Alianza, 1998.
- CERVO, Amado Luiz. Tendências da política exterior do Brasil. In: CERVO, A. L. (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. UnB, 1994, pp.25-58
- CHAN, Steve; MINTZ, Alex. (eds.) *Defense, Welfare, and Growth*. London: Routledge, 1992.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Pensamiento Iberoamericano*. Madri, n.6, jul/dez 1984, pp. 113-131.

CLAYTON, Richard; PONTUSSON, Jonas. Welfare State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies. *World Politics*, vol. 51, out 1998, pp.67-98.

CRAW, Michael. Overcoming City Limits: Vertical and Horizontal Models of Local Redistributive Policy Making. *Social Science Quarterly*, vol. 87, n. 2, 2006, pp. 361–79.

DER DERIAN, James. *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford: Blackwell, 1987.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: Hans MICHELMANN e Panayotis SOLDATOS (eds.) *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

GARRET, Geoffrey. Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle? *International Organization*, vol. 52, outono 1998a, pp. 787-824.

_____. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998b.

GERBER, Elisabeth. R., HOPKINS, Daniel J. When Mayors Matter: Estimating the Impact of Mayoral Partisanship on City Policy. *American Journal of Political Science*, vol. 55, 2011, pp.326–339.

GERNER, Deborah J. The Evolution of the Study of Foreign Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K.; HANEY, Patrick J. (eds.) *Foreign Policy Analysis: continuity and change in its second generation*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1995, pp. 17-32.

HAGAN, Joe D. Domestic Political Regime Change and Foreign Policy Restructuring: A Framework for Comparative Analysis. In: ROSATI, Jerel A., HAGAN, Joe D.; SAMPSON III, Martin W. (eds.) *Foreign Policy Restructuring: how governments respond to global change*. Columbia: University of South Carolina Press, 1994, pp. 138-63.

HELD, David; MCGREW, Antony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

HISCOX, Michael. *International Trade and Political Conflict: commerce, coalitions and mobility*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

HOCKING, Brian. Regionalismo: Uma Perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo (org.). *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP/EDUC, 2004.

HUDSON, Valerie; VORE, Christopher S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, vol. 39, out 1995, pp. 209-38.
KEOHANE, Robert.; NYE, Joseph. S. *After hegemony*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KRASNER, Stephen D. Compromising Westphalia. In: HELD, David; MCGREW, Antony. *The global transformation reader*. Cambridge: Polity Press, 2000, pp.124-135.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Apresentação do Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados*, Brasília/DF, 05 de abril de 1995.

www.mre.gov.br

_____. *Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia por Ocasão da Posse do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa*. 04 de janeiro de 1999. Disponível em: <<http://www.embarg.org.br/disclampreia.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

LECOURS, André. Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”: 2008. Disponível em <http://www.clingendael.nl/publications/2008/20081217_cdsp_diplomacy_paper_paradiplomacy.pdf> Acesso em: 5 jul. 2010.

LEIGH, Andrew. Estimating the Impact of Gubernatorial Partisanship on Policy Settings and Economic Outcomes: A Regression Discontinuity Approach. *European Journal of Political Economy*, vol. 24, 2007, pp.256–68.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v.41, 1998, pp.29-41. Número especial.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.22, n.2, jul./dez. 2000, pp.265-303.

_____. Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, ano XIX, n.82, jan./mar. 2005, pp.4- 19.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova*, n.52, São Paulo: CEDEC, 2001.

LISSITZYN, Oliver J. Territorial entities others than independent states in the law of treaties. *Recueil des Cours*. Haya, vol.125, n. III, 1968, pp. 1-91.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO Marcelo Passini. A Formulação da Política Externa Brasileira e as Novas Lideranças Políticas Regionais. *Perspectivas*, São Paulo, v. 33, jan./jun. 2008, pp. 99-135.

MARKS, Gary; WILSON, Carole J. The past in the Present: A Cleavage Theory of Party Response to European Integration. *British Journal of Political Science*, vol. 30, n. 3, jul 2000, pp. 433-459. Acesso em: set. 2010. Disponível em <

<http://links.jstor.org/sici?sici=00071234%28200007%2930%3-A3%3C433%3ATPITPA%3E2.0.CO%3B2-8> >

MARTINELLI, Tatiana. Soberania nacional e suas limitações: uma análise das possíveis limitações causadas pela integração regional e pela inserção internacional dos governos subnacionais. In: CEDEC-UNESP-FGV/SP. *Gestão pública e inserção internacional das cidades. 2º Relatório Científico*. São Paulo: CEDEC, 2007, pp. 289-330.

MENEZES, Henrique Z.; LIMA, Thiago. A Política externa nas eleições presidenciais de 2010: temas e diferenças. Acesso em: maio 2011. Disponível em <<http://mundorama.net/2010/10/05/a-politica-externa-nas-eleicoes-presidenciais-de-2010-temas-e-diferencas-por-henrique-zeferino-de-menezes-thiago-lima/>>

MILNER, Helen V.; JUDKINS, Benjamin. Partisanship, Trade Policy, and Globalization: is there a left-right divide on trade policy? *International Studies Quarterly*, vol. 48, 2004, pp. 95-119.

MORGAN, David R.; WATSON, Sheliah S. The Effects of Mayoral Power on Urban Fiscal Policy. *Policy Studies Journal*, vol. 23, n.2, 1995, pp. 231-43.

ONUKEI, Janina e OLIVEIRA, Amâncio. Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política*, n. 27, nov 2006, pp. 145-155.

PETERSON, Paul E. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. São Paulo: FGV Editora, 2012.

RHODES, Martin. Globalization and West European Welfare States: a critical review of recent debates. *Journal of European Social Policy*, vol. 6, 1996, n.4, pp.305-27.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*, vol. 43, jul 1991, pp.479-512.

RODRIGUES, Gilberto Marques Antônio. Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros. Tese de doutoramento. PUC-SP São Paulo, 2004. P. 40.

ROTH, Jeffrey A.; RYAN, Joseph F. *The COPS Program After 4 Years—National Evaluation*. National Institute of Justice, Research In Brief. Washington, DC, 2000.

RUHIL, Anirudh. Structural Change and Fiscal Flows: a framework for analyzing the effects of urban events. *Urban Affairs Review*, vol. 38, n.3, 2003, pp.396-416.

SALA, José B. (org.) *O Município e as Relações Internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: Editora da PUC-SP, 2009.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S.

Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas. São Paulo: FGV Editora, 2012, pp. 269-300.

SANTOS, Fabiano. Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil. *Análise de Conjuntura*, Rio de Janeiro, n. 2, fev 2006.

SASSEN, *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SCHNEIDER, Ronald M. *Brazil: Foreign policy of a future world power*. Boulder, Co.: Western Press, 1976.

SHAH, Anwar (ed.). *Local Governance in Developing Countries*. Washington, The World Bank, 2006.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMAAN, H. J.; SOLDATOS, P. (orgs.), *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Nova York: Oxford University Press, 1990, pp.34-53.

SWANK, Duane. Funding the Welfare State: Globalization and the Taxation of Business in Advanced Market Economies. *Political Studies*, vol. 46, set 1998, pp. 671-92.

THÉRIEN, Jean-Philippe; NOEL, Alain. Political Parties and Foreign Aid. *The American Political Science Review*, vol. 94, n.1, mar 2000, pp. 151-162. Acesso em: maio 2011. Disponível em < <http://www.jstor.org/stable/2586386> >

VERDIER, D. *Democracy and International Trade*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Mercosur: Democracy and Political Actors”. In: Domínguez, Francisco; Oliveira, Marcos Guedes de. (Org.). *Mercosur: Between Integration and Democracy*. Berna: Peter Lang AG, European Academic Publishers, 2004, pp. 97-140.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A INFLUÊNCIA PARTIDÁRIA NO NÍVEL MUNICIPAL:
PARADIPLOMACIA NA CIDADE DE SÃO PAULO**

Izabela Viana de Araújo

São Paulo
Julho de 2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A INFLUÊNCIA PARTIDÁRIA NO NÍVEL MUNICIPAL:
PARADIPLOMACIA NA CIDADE DE SÃO PAULO**

Izabela Viana de Araújo

Artigo Submetido ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Janina Onuki

Com o apoio da CAPES

RESUMO

A expansão da atuação dos governos subnacionais no cenário internacional tem levantado diversas questões na literatura especializada, uma das quais é a influência partidária no nível municipal. Nesse contexto, esta pesquisa procura perceber se as diferenças ideológicas entre os partidos políticos no nível municipal influenciam a forma como é feita a inserção internacional das cidades. Tendo São Paulo como objeto de análise, este trabalho avalia se há influência partidária nas estratégias de inserção internacional da cidade em duas diferentes gestões: Marta Suplicy, do PT (2001-2004), e José Serra, PSDB/Gilberto Kassab, DEM (2005-2008). Após a avaliação de documentos e entrevistas com funcionários da Secretaria de Relações Internacionais, conclui-se que o partido dos governantes influencia as estratégias paradiplomáticas da cidade, provocando descontinuidade das políticas municipais da área e modificando objetivos e eixos de atuação.

Palavras-chave:

Paradiplomacia, partidarismo, São Paulo, municípios

ABSTRACT

The growing presence of subnational governments in the international scenario has raised several questions in the specialized literature, and the influence of political parties in city policies is one of them. Within this framework, this research seeks to understand whether the ideological differences among political parties in the city level influence the way cities act internationally. Considering Sao Paulo as the object of analysis, this work assesses whether political parties influence the strategies of international performance of the city in two different administrations: Marta Suplicy, from *PT* (2001-2004), and José Serra, from *PSDB*/Gilberto Kassab, from *DEM* (2005-

2008). After evaluating documents and interviewing employees of the Secretariat of International Relations of the city of Sao Paulo, we conclude that the governor's party does influence the paradiplomatic strategies of the city, thus creating discontinuity in the city policies of the field and altering objectives and axis of action.

Key words:

Paradiplomacy, partisanship, Sao Paulo, cities

LISTA DE ENTREVISTADOS

BARBOSA, Alexandre Freitas

COTAIT, Alfredo

GOLDMAN, Flavio

JAKOBSEN, Kjeld

LOHBAUER, Christian

ZERBINI, Adriano

INTRODUÇÃO

As Relações Internacionais enquanto disciplina têm evoluído rapidamente. Se até algumas décadas atrás o realismo definia que o único ator das relações internacionais era o Estado-Nação, hoje diversos novos atores sobressaem-se nesse cenário. Universidades, organizações não governamentais, empresas, estados federados e cidades são todos considerados atores das relações internacionais e seu papel vem tomando um espaço cada vez maior, mesmo que muitos discordem desse formato.

Um dos grandes pontos de discórdia da comunidade acadêmica brasileira a respeito da atuação internacional principalmente dos governos subnacionais, isto é, das cidades e dos estados federados, diz respeito à máxima que a política externa é definida exclusivamente pelo governo federal, como afirma a Constituição brasileira de 1988. Contudo, a atuação desses atores, chamada de paradiplomacia, não interfere na política externa do país. Cidades e estados não discutem segurança, mas procuram encontrar soluções para seus problemas locais através do intercâmbio com instituições de outras nacionalidades.

Uma ideia bastante aceita no meio acadêmico brasileiro é o suposto apartidarismo da política externa. Para grande parte dos autores, a política externa no Brasil é pouco ou nada influenciada pelo partido político do presidente no poder. Essa discussão, contudo, ocorre em diversos países pode ser estendida a outros níveis de governo, como o municipal, onde, ainda que modestamente, discute-se a influência partidária em aspectos locais, tais como segurança pública e policiamento.

Este trabalho situa-se entre essas duas discussões: o partidarismo na política externa e as políticas públicas no nível municipal. Seu objetivo geral é avaliar se as diferenças ideológicas entre os partidos políticos no nível municipal influenciam a forma como é promovida a inserção internacional das cidades. O objeto empírico dessa

pesquisa é a cidade de São Paulo, que será analisada através das atividades paradiplomáticas realizadas pelas administrações da ex-prefeita Marta Suplicy, no período de 2001 a 2004, e do ex-prefeito José Serra, seguido por seu então vice-prefeito Gilberto Kassab, de 2005 a 2008. Seus objetivos específicos são: (1) verificar quais foram as alterações quanto às iniciativas e à implantação das ações de inserção internacional da cidade de São Paulo na mudança de governo da gestão Suplicy (PT) para a gestão de José Serra (PSDB)/Gilberto Kassab (DEM); (2) analisar os reflexos dessa mudança na Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), nos seus objetivos, meios de implantação de suas ações e resultados; (3) analisar a existência ou não de continuidade nas ações paradiplomáticas de São Paulo na mudança de governo e suas consequências para o processo de internacionalização da cidade através da paradiplomacia; e (4) avaliar se existe ou não influência partidária na elaboração das políticas de inserção internacional da cidade de São Paulo.

São Paulo foi escolhida como objeto de análise principalmente porque foi administrada por gestões de partidos de ideologias diferentes (PT e PSDB/DEM) consecutivamente. Além disso, é uma das poucas cidades onde houve continuidade das atividades de inserção internacional municipais mesmo com a mudança de governo e de partido. Isso possibilita, portanto, uma análise detalhada e com dados atuais de dois períodos consecutivos: 2001 a 2004 e 2005 a 2008. A saída de Serra em 2006 e a assunção de Kassab ao cargo de prefeito não criaram a necessidade de se instaurar um terceiro período de análise, pois os dois prefeitos compartilham valores políticos e objetivos, como pode ser verificado a seguir. Essa pesquisa foi feita com base na avaliação de relatórios das duas administrações e entrevistas com pessoas relevantes à época. A partir daí, realizou-se uma análise qualitativa que apontou as diferenças entre essas gestões, com o objetivo de demonstrar, finalmente, sua polarização política.

Este trabalho defende, portanto, a hipótese de que existe uma polarização dentro dos partidos que influencia as administrações municipais no que diz respeito à paradiplomacia e à inserção internacional das cidades. Ao avaliar detalhadamente sua atuação internacional em dois governos de partidos diferentes, procura-se ao mesmo tempo trazer a discussão da influência partidária para o nível municipal e analisar o tipo de atuação paradiplomática que foi desenvolvida pela cidade. De maneira geral, esta pesquisa se inclui na discussão mais ampla a respeito do papel dos partidos políticos em assuntos de política externa e da polarização existente nessa área. Ao trazer essa discussão para o nível municipal, o assunto é atualizado para um novo contexto, em que atores subnacionais têm importância e voz dentro das relações internacionais.

GESTÃO PT – MARTA SUPPLY (2001-2004)

São Paulo, a sexta maior cidade do planeta, com mais de 11 milhões de habitantes, possui o décimo maior PIB do mundo e representa sozinha 12,3% de todo o PIB do Brasil. Uma cidade que é sede de 63% de todas as empresas multinacionais estabelecidas no país e que possui grandes comunidades de imigrantes italianos, árabes, portugueses e japoneses, para citar alguns, é, portanto, altamente internacionalizada; o que não significa, contudo, que tenha uma estratégia de inserção internacional bem desenvolvida.

A primeira tentativa de sistematização da atuação internacional da cidade foi feita na gestão da ex-prefeita Luiza Erundina (1989-1992), do Partido dos Trabalhadores, quando ela criou, no início do seu mandato, a Assessoria de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo. Seu sucessor na administração da cidade, o ex-prefeito Paulo Maluf (1993-1996), do Partido Progressista, extinguiu a Assessoria e São Paulo ficou sem um órgão dedicado exclusivamente às relações internacionais

durante seu mandato e o de Celso Pitta (1997-2000), do Partido Trabalhista Brasileiro. Em julho de 2001, doze anos após a criação da Assessoria por Erundina, Marta Suplicy, também do Partido dos Trabalhadores, assume a Prefeitura de São Paulo e inaugura a Secretaria de Relações Internacionais (SMRI).

O primeiro secretário de relações internacionais da cidade, Jorge Mattoso, professor do Instituto de Economia da UNICAMP, exerceu o cargo até 2003, quando foi substituído por Kjeld Jakobsen. Mattoso, em conjunto com Suplicy, definiu inicialmente três atribuições para a SMRI: a primeira delas foi atuar como secretaria-meio, com a finalidade de coordenar, implementar e intermediar as relações internacionais entre órgãos da Prefeitura de São Paulo e instituições estrangeiras. A segunda atribuição da SMRI foi prover uma assessoria direta à prefeita em contatos e atividades internacionais. Finalmente, sua última atribuição foi a de se relacionar institucionalmente com embaixadas, consulados e representações internacionais da cidade de São Paulo.⁶⁹

Diante desses objetivos, foram definidos cinco eixos de atuação para a Secretaria. São eles:

1. Participar de redes internacionais de cidades;
2. Encaminhar projetos para organizações multilaterais (BIRD, BID, FAO, OIT, UNESCO, OMS, UN-Habitat);
3. Desenvolver um intercâmbio de políticas públicas e acordos de cooperação técnica entre São Paulo e outras cidades;
4. Captar e estimular investimentos na cidade; e
5. Divulgar políticas inovadoras e bem-sucedidas da cidade de São Paulo.

⁶⁹ MATTOSO, Jorge. Relações Internacionais e o Poder Local. *Política Externa*. Dez/Jan/Fev 2001/2002. Vol. 10. N. 3. Pp. 113-121. P. 117.

Esses objetivos estavam inseridos no que Jakobsen chamou de “a marca da administração de Marta Suplicy”: o Governo de Reconstrução e da inclusão social, que guiou todas as políticas desta gestão, inclusive a internacional.⁷⁰

Ao final de quatro anos de governo, os resultados mais relevantes de atuação internacional da cidade estavam relacionados a esse tema. Isso quer dizer que, no caso da administração Marta, mesmo com a mudança de secretário em 2003 os objetivos e principais eixos de atuação foram mantidos ao longo de toda a gestão. Segundo Jakobsen, isso ocorreu porque diversos projetos haviam sido gestados no período anterior, de Jorge Mattoso, mas só se concretizaram durante o seu período como secretário, como por exemplo o projeto URB-AL.⁷¹ Contudo, ainda que os eixos de atuação tenham se mantido os mesmos ao longo dos quatro anos de mandato, vale ressaltar que o perfil de cada secretário influenciou na definição de objetivos específicos e a maneira que eles seriam alcançados. Para Vigevani, Mattoso conduziu a Secretaria de maneira mais técnica, enquanto Jakobsen teve uma atuação mais politizada.⁷² O próprio Jakobsen chama a atenção para esse fato, afirmando que “aos poucos [a SMRI] começou a introduzir novos elementos com um caráter mais político”.⁷³

O conceito que norteia a gestão Marta, que é a inclusão social, já traz consigo uma visão crítica a respeito do neoliberalismo típica dos partidos de esquerda. Num artigo escrito em 2004, em que Jakobsen faz um apanhado dos quatro anos de SMRI, essa visão crítica fica clara quando ele afirma, por exemplo, que a pobreza e a violência são consequências das políticas neoliberais.⁷⁴ Como observou Vigevani,⁷⁵ a SMRI na

⁷⁰ JAKOBSEN, Kjeld. A política de relações internacionais do município de São Paulo. In: GASPAR, R.; AKERMAN, M.; GARIBE, R. (Orgs.). *Espaço Urbano e Inclusão Social: a gestão pública na cidade de São Paulo 2001-2004*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. p.231-243, p. 234.

⁷¹ Em entrevista a Izabela Araújo em março de 2012.

⁷² VIGEVAANI, Tullo. *Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades: relatório final*. São Paulo, abril 2008. Disponível no CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. P.82

⁷³ Em entrevista concedida a Janina Onuki, transcrita em seu trabalho “Cidades e Inserção Internacional: a experiência da cidade de São Paulo” [VIGEVAANI, 2008. P. 82.]

⁷⁴ JAKOBSEN, 2006. P.234.

gestão Marta usa o argumento de Keating⁷⁶ que afirma que os governos centrais têm focado mais na atuação do país no ambiente internacional do que em seu equilíbrio interno, deixando de exercer sua função mediadora, que é necessária para balancear a relação entre os estados federados. Em seu artigo, Jakobsen justifica a atuação internacional da cidade de São Paulo ao afirmar que é “no território urbano que se localizam as principais consequências das políticas neoliberais – como a pobreza e a violência” e que por isso as cidades assumem maior responsabilidade de enfrentar essas dificuldades. Além disso, observa que os municípios passaram a ter menor participação na divisão de recursos do governo federal,⁷⁷ o que configura ainda outro motivo que justifica sua busca por uma atuação internacional independente. Finalmente, ele afirma que os objetivos da SMRI não eram simplesmente institucionalizar e aumentar o número de acordos de cooperação firmados pela cidade, mas também fazer de São Paulo “um ator político face à globalização”.⁷⁸

Alexandre Barbosa, assessor na SMRI de 2001 a 2002, também identifica a questão política como um dos motivos que levaram à criação da SMRI. Para ele, em primeiro lugar, a própria tradição internacionalista do Partido dos Trabalhadores – e dos partidos de esquerda em geral – foi crucial na decisão de se criar a Secretaria. Além disso, como na época vários partidos de esquerda estavam no poder em prefeituras de países da América Latina, como Montevideu, Buenos Aires e Cidade do México, a gestão Marta identificou uma possibilidade de articulação política entre São Paulo e

⁷⁵ VIGEVANI, 2008. P. 80.

⁷⁶ KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo. (Orgs.) *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: Editora PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP, 2004.

⁷⁷ JAKOBSEN, 2006. P. 234.

⁷⁸ JAKOBSEN, 2006. P. 241.

esses governos locais, ainda que na prática as relações bilaterais tenham sido desenvolvidas também com governos locais de outras orientações políticas.⁷⁹

Um elemento que parece ser importante na atuação internacional dos governos subnacionais é o perfil do governante.⁸⁰ Para Keating a paradiplomacia está diretamente relacionada ao engajamento pessoal dos governantes e seus interesses.⁸¹ Em uma análise de Rodrigues sobre a atuação internacional dos estados do Amapá, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, por exemplo, constatou-se que o engajamento pessoal do governador foi marcante e comum nos três casos.⁸² Em estudo sobre a atuação internacional da cidade de São Paulo, Vigevani afirma que “com certeza a personalidade da prefeita (...) foi determinante para a condução de relações internacionais da Prefeitura de São Paulo”.⁸³ No caso do presente estudo, diversos entrevistados exprimiram opinião favorável à importância do perfil do prefeito para o desenvolvimento da atuação internacional do município, como veremos com mais detalhes adiante. Marta Suplicy demonstrou interesse por temas internacionais ao longo de toda a sua carreira política; um exemplo disso foram os cargos de presidente e vice-presidente do Grupo Parlamentar Interamericano sobre População e Desenvolvimento (órgão ligado à ONU), que assumiu em 1998 e 1997 respectivamente. Já como prefeita, Marta tornou-se também uma dos três presidentes da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) em 2004.

A atuação da SMRI deu-se em diversas frentes e o projeto URB-AL foi uma das mais exitosas. O programa, que promove a inclusão social na União Europeia (UE) e na América Latina, constitui-se de uma rede de cooperação descentralizada – sem a

⁷⁹ BARBOSA, Alexandre F., em entrevista a Izabela Araújo em março de 2012.

⁸⁰ Ver: KEATING, 2004; VIGEVANI, 2008; VIGEVANI & PRADO, 2010; RODRIGUES, 2004.

⁸¹ KEATING, 2004.

⁸² RODRIGUES, Gilberto. *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros*. Tese de doutoramento. PUC/SP. São Paulo, 2004. P.170

⁸³ VIGEVANI, 2008. P.98.

presença de governos centrais – em que os sócios – cidades e organizações não governamentais – se organizam em grupos, ou Redes, a fim de elaborar projetos sobre temas específicos que então serão financiados. Até então o URB-AL havia gerado 14 programas de cooperação em duas fases, cada um com um tema específico coordenado por uma cidade, e havia disponibilizado um total de € 64 milhões para seu financiamento.⁸⁴ Dentre os temas estão o meio ambiente urbano, gestão e controle da urbanização, democracia, drogas, presença das mulheres nas decisões sociais, mobilidade urbana, entre outros. Um desses programas, a Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana, foi coordenado pela SMRI de São Paulo.

A Rede 10 chegou a ter mais de 300 sócios e realizou quatro encontros durante o período de 2003 a 2004: em El Salvador, México, Bolívia e São Paulo. Como resultado desses encontros, foram enviados à União Europeia 49 projetos do tipo A, que previam troca de experiências e difusão de boas práticas e um financiamento de 70% dos custos totais até € 250 000, sendo 17 deles aprovados. Entre os projetos do tipo B, que derivam de atividades concluídas de um projeto do tipo A e preveem a concretização de programas pilotos e financiamento de 70% dos custos totais até € 800 000, o único enviado, “Ciudades y Ciudadanos/as por la Inclusión Social”, foi aprovado pela UE. No total, os projetos da Rede 10 alcançaram mais de € 4,5 milhões em projetos financiados pela UE para lutar contra a pobreza urbana.

A participação ativa de São Paulo em redes internacionais de cidades foi outro resultado significativo da gestão Marta, que também está alinhado com o objetivo de fortalecimento político da cidade enquanto ator internacional. São Paulo esteve presente no processo de fusão das redes Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU) e União Internacional de Autoridades Locais (IULA), que se transformaram na Cidades e

⁸⁴ Hoje o URB-AL encontra-se em sua terceira fase.

Governos Locais Unidos (CGLU), cuja presidência foi ocupada por Marta Suplicy em conjunto com Smangalis Mkhatswa, Presidente da Câmara Municipal de Tshwane (Pretória), e Bertrand Delanoë, Presidente da Câmara Municipal de Paris. Além disso, São Paulo passou a participar mais ativamente das redes Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Autoridades Locais (FLACMA), União das Cidades Capitais Ibero-americanas (UCCI) e Mercocidades, que conta com mais de 200 cidades da América do Sul, e sediou três edições da Feira e Congresso Internacional de Cidades (URBIS) e a XI United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

As relações bilaterais entre São Paulo e outras cidades, governos regionais e instituições foram muito estimuladas pela SMRI. Elas podem ser cooperações técnicas, quando há troca de experiências, conhecimento e boas práticas, ou cooperações financeiras, quando há algum tipo de transferência de recursos financeiros. Cinco acordos de cooperação técnica e 20 acordos de cooperação financeira foram firmados pela SMRI, totalizando a atração de mais de R\$ 6 milhões em recursos financeiros para a cidade. Esses recursos vieram de diversas fontes, como o Banco Mundial, o BID, a ONU, a União Europeia e governos centrais e subnacionais de outros países, como França, Japão, Itália e EUA.⁸⁵

Outra grande preocupação que teve a SMRI durante a gestão Marta foi a de promover uma imagem positiva da cidade no exterior, o que foi chamado de “diplomacia pública”.⁸⁶ Segundo Jakobsen, o primeiro desafio era desvencilhar a “péssima imagem” deixada pela gestão de Celso Pitta, de corrupção, violência urbana e abandono, e criar uma nova referência para a nova administração.⁸⁷ Sendo assim, a SMRI esforçou-se para promover eventos internacionais na cidade: foram nove, no

⁸⁵ ONUKI, J. *Relatório Científico: cidades e inserção internacional. A experiência de São Paulo*. Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI), set 2005. Ver Tabelas 1 e 2 em anexo.

⁸⁶ JAKOBSEN, Kjeld. Em entrevista a Izabela Araújo em março de 2012.

⁸⁷ JAKOBSEN, 2006. P. 239.

total, dentre os quais as três edições da URBIS e a XI UNCTAD. Além disso, participou de eventos internacionais e fez e recebeu diversas visitas.

Além das atribuições citadas, a SMRI ainda desempenhou o papel de assessoria direta à prefeita em visitas internacionais e funcionou como ponte entre as outras secretarias da Prefeitura e o exterior, viabilizando parcerias, financiamentos e projetos técnicos. Os resultados da atuação da SMRI foram, portanto, positivos: a cidade tomou espaço no meio internacional, adquiriu prestígio, atraiu recursos, desenvolveu projetos em seu benefício e criou oportunidades de cooperação internacional para diversas outras secretarias da Prefeitura.

Ainda que os resultados dos quatro anos iniciais de existência da SMRI tenham sido positivos, eles não passaram sem algumas dificuldades. A literatura sobre paradiplomacia aponta três restrições como principais na atuação internacional dos municípios: as de ordem legal, financeira e política. Legalmente, a limitação dos municípios se deve ao fato que estes não são sujeitos de direito, questão que dificulta, mas não impede sua atuação, já que existem outras formas de atuação internacional que não dependem da assinatura de tratados ou acordos vinculantes. Na ordem financeira, os municípios enfrentam duas grandes dificuldades: a fonte de seus recursos, que, pelo fato de advirem em grande parte da União e dos governos estaduais, têm destino predeterminado; e a restrição orçamentária especificamente para a área de Relações Internacionais. Finalmente, as dificuldades políticas incluem a sobreposição de autoridade de outras esferas de poder nos assuntos municipais e a falta de interesse político no tema da paradiplomacia. Dentre esses três tipos, foram apontadas apenas dificuldades de ordem financeira – a restrição orçamentária. Nenhum dos entrevistados observou dificuldades legais e apenas um deles, Alexandre Freitas Barbosa, funcionário da SMRI de 2001 a 2003, apontou um outro tipo de restrição política: a limitação da

administração municipal. Segundo ele, a falta de autonomia da Prefeitura para criar políticas tais como cambial, industrial ou monetária limitava suas possibilidades de atuação, assim como a importância relativa menor que tinha a Secretaria de Relações Internacionais dentro da estrutura do município. Segundo ele, a transdisciplinaridade da SMRI, que atuava junto a vários outros órgãos da Prefeitura em diferentes áreas, tais como investimentos, não era sempre bem visto por esses órgãos e isso consistia num elemento limitador para a atuação da Prefeitura e, conseqüentemente, para a expansão das ações de inserção internacional da cidade.

Para Kjeld Jakobsen, a grande dificuldade encontrada na atuação da SMRI era estrutural e principalmente orçamentária. O orçamento anual para a Secretaria, segundo dados de 2003 e 2004, foi em média de apenas R\$ 2,5 milhões, o que cobriria salários, viagens internacionais e organização de eventos. Diante desse módico orçamento, uma das grandes dificuldades era a impossibilidade de contratar mais funcionários, o que acaba impedindo ou adiando a implantação de novos projetos. Ainda por causa de problemas orçamentários, os salários da SMRI eram bastante baixos, o que tornava os cargos ali exercidos menos atrativos para seus funcionários, que variaram entre 10 e 14 durante os quatro anos de gestão Marta. Além disso, o fato de os funcionários serem todos contratados – e não selecionados através de concurso público – ou pagos por projetos da SMRI, como o URB-AL, dificultava a criação de uma memória na instituição, o que acabava contribuindo para uma fragmentação e uma descontinuidade ainda maiores durante as trocas de governo.

Finalmente, a relação com o governo federal em nenhum momento representou uma limitação para a atuação da SMRI. Tanto nos primeiros dois anos de governo, quando o Presidente era Fernando Henrique Cardoso, de oposição, quanto nos dois últimos anos, com Lula no poder, a relação da cidade com o governo federal sempre foi

ótima, segundo os entrevistados. Nunca houve nenhum tipo de interferência nas políticas da cidade e o governo federal, principalmente através de órgãos como a Assessoria de Relações Parlamentares e Federativas, a Agência Brasileira de Cooperação, ou o próprio Itamaraty, sempre se mostrou disposto a auxiliar o trabalho da Secretaria, disponibilizando o trabalho das embaixadas e consulados em países onde a SMRI estava em missão, dando apoio durante a Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI) e inclusive ajudando no processo que levou São Paulo a sediar a XI UNCTAD, em 2004.

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

GESTÃO PSDB/DEM – JOSÉ SERRA /GILBERTO KASSAB (2005-2008)

Período PSDB – José Serra (2005-2006)

José Serra assumiu a Prefeitura de São Paulo em 2005 e as consequências dessa mudança de governo para a Secretaria de Relações Internacionais foram inicialmente desastrosas. Quando Serra ganhou as eleições, ele chegou a anunciar que fecharia a Secretaria de Relações Internacionais para “enxugar” a estrutura da Prefeitura, uma

promessa feita durante a campanha, mas reavaliou sua decisão.⁸⁸ Sugere-se que um dos principais motivos que levou Serra a manter a Secretaria foi um acordo com o PPS, partido de Arnaldo Jardim, marido da diplomata Helena Gasparian, nomeada secretária de relações Internacionais. Contudo, uma vez que um órgão com a importância de uma secretaria é criado, institucionaliza-se a atuação internacional da cidade, o que acaba gerando um custo maior para tirá-la de funcionamento.⁸⁹

A SMRI passou então por diversas mudanças quando da troca de governo. Foi criado um novo cargo, o de secretário adjunto, assumido por Christian Lohbauer durante o ano de 2005. Segundo ele, a divisão de tarefas era clara: Gasparian seria responsável pela assessoria direta ao prefeito, ao fazer e receber visitas internacionais, e Lohbauer seria responsável por criar uma ponte entre a cidade, a comunidade empresarial e o investimento estrangeiro, o que até então inexistia. O foco de atuação política internacional é completamente deixado de lado nessa gestão, dando lugar a uma atuação mais administrativa e enfatizando a característica da SMRI de secretaria-meio. Apesar de algum aumento em relação à administração anterior, o orçamento da Secretaria continuou baixo, em média R\$ 3,6 milhões, e o número de funcionários continuou praticamente o mesmo.

Levando-se em conta a hipótese de Keating referida anteriormente de que o perfil do governante determina grande parte das ações paradiplomáticas das unidades subnacionais, é compreensível que uma mudança de prefeito venha a levar a Secretaria a mudar também sua forma de atuação. Como no caso alterou-se não apenas o prefeito, mas também o partido – e foram dois partidos com crenças e visões políticas diferentes

⁸⁸ Em notícia da *Folha Online*, em 01 de janeiro de 2005. “Indicações políticas impediram Serra de enxugar máquina”. Acessado em 22 de abril de 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u66505.shtml>

⁸⁹ *Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades: segundo relatório científico*. CEDEC/PUC-SP/UNESP. São Paulo, jul 2007. P.248

e por vezes antagônicas – a mudança sofrida pela SMRI foi muito maior: de foco, de objetivos e da maneira como alcançá-los. O viés “desenvolvimentista” que acompanha a carreira política de José Serra parece ter definido a linha a ser seguida, especificamente a de atração de investimentos e captação de recursos para a cidade.⁹⁰

O perfil da secretária de relações internacionais durante a gestão Serra, assim como os perfis dos secretários adjuntos – Lohbauer em 2005 e Adriano Zerbini em 2006 – também diferem bastante dos perfis da gestão anterior. Enquanto Jorge Mattoso e Kjeld Jakobsen tinham uma experiência internacional mais política e eram ambos filiados ao PT, partido da prefeita, Helena Gasparian é uma diplomata de carreira. Também por isso, Gasparian ficou mais envolvida na assessoria direta a Serra, em suas missões ao exterior e recepções de visitas internacionais à cidade. Nenhum dos dois secretários adjuntos eram filiados a qualquer partido e tinham origens bem distintas. Enquanto Lohbauer era gerente de relações internacionais da FIESP à época, Zerbini fez carreira dentro da Secretaria, começando como assessor e subindo para o cargo de secretário adjunto e logo depois de chefe de gabinete. Os diferentes perfis dos secretários adjuntos e da secretária de relações Internacionais, aliados ao baixo interesse de Serra pela Secretaria, que ele demonstrou mesmo antes de assumir a Prefeitura, quando afirmou que fecharia a SMRI, contribuíram para uma grande mudança em sua forma de atuação, assim como em seus objetivos e resultados. O próprio Lohbauer, como diversos outros entrevistados, reconheceu a importância que tem o perfil do governante nesse caso: “se o prefeito não tiver uma visão de mundo, internacional, da importância que uma cidade dessa tem no mundo, não vai a lugar nenhum porque ele tem tantos obstáculos dentro da administração”. Para ele, ainda que Serra tenha o traquejo político necessário e fale diversas línguas estrangeiras, o que facilita bastante a

⁹⁰ Idem, p. 245.

comunicação, seu interesse nas relações internacionais do município era muito baixo e por isso a atuação internacional da cidade ficou bem aquém do que ele imaginava.⁹¹

Os eixos de atuação da SMRI no período Serra, portanto, tiveram um foco bem diferente da administração anterior. Poucos projetos da gestão Marta continuaram; a atuação da cidade em fóruns internacionais, tais como redes e fóruns de discussão, diminuiu, assim como a busca por acordos de cooperação técnica. O primeiro ano da gestão Serra foi muito mais administrativo, mas no segundo houve a necessidade de aprofundar a atuação da Secretaria.⁹² Pode-se inferir, portanto, que os principais eixos de atuação da administração Serra para a SMRI foram:

1. Assessoria ao prefeito;
2. Atração de investimentos; e
3. Intermediação de acordos técnicos e financeiros para outras Secretarias.

A secretária de relações internacionais, Helena Gasparian, era quem exercia as funções relacionadas ao primeiro eixo de atuação da SMRI: o de assessoria ao prefeito. Era ela a responsável por sua agenda internacional, organizando tanto suas ocasionais visitas ao exterior, quanto as missões recebidas na cidade.

A atração de investimentos foi um dos carros-chefes dessa gestão da cidade, que tinha planos de criar um Agência de Desenvolvimento exclusivamente para esse fim. Seus objetivos seriam atrair novos investimentos e expandir os existentes; promover novas oportunidades de negócio; promover o desenvolvimento empresarial; simplificar os trâmites empresariais da cidade e divulgá-los entre os interessados no meio internacional.⁹³ A Agência nunca foi criada; contudo, os objetivos se mantiveram ao longo de todo o período Serra e também no período Kassab, que o sucedeu em 2007. A

⁹¹ Christian Lohbauer, em entrevista a Izabela Araújo.

⁹² *Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades: segundo relatório científico*, 2007. P. 247

⁹³ Idem, p. 245.

captação de recursos também foi feita através de acordos com agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial.

Ao intermediar acordos de cooperação técnica e financeira, a SMRI voltou seus esforços à ideia de ser uma secretaria-meio. Esta seria uma forma mais neutra de atuação da Secretaria,⁹⁴ que não tinha objetivos políticos, como também observou Adriano Zerbini: “[b]uscar projetos não tinha nada de político-partidário. É político em termos de política pública.”⁹⁵ Como secretaria-meio, o objetivo da SMRI era identificar as necessidades da cidade através das secretarias e intermediar acordos que as ajudariam a satisfazer essas necessidades.

Ainda assim, o papel da Secretaria na gestão Serra era muito indefinido.⁹⁶ Talvez pelo fato de que a SMRI não era técnica, por vezes ela parecia não ter função alguma⁹⁷ a não ser atender demandas e acompanhar projetos de curto e médio prazo, com o objetivo de manter a memória e garantir sua continuidade.⁹⁸ As atividades da SMRI, contudo, não se limitaram apenas aos seus principais eixos de atuação. Ainda que menos enfatizadas, outras atividades eram desenvolvidas em diferentes âmbitos. A participação em redes de cidades, por exemplo, que foi uma das principais formas de atuação da gestão Marta, foi drasticamente diminuída. Por ser considerada pela gestão Serra uma rede mais técnica – e menos politizada – a Metrópolis foi a rede em que São Paulo foi mais atuante nessa época, ainda que sua presença em outras, como a Mercocidades ou a CGLU, tenham sido mantidas de forma menos ativa. Ainda assim, em 2005 São Paulo presidiu o Comitê de Financiamento Local de Infraestrutura e Serviços, da CGLU, e participou de alguns eventos relacionados. Para Zerbini, redes

⁹⁴ Ibid, p. 247

⁹⁵ Em entrevista à Izabela Araújo.

⁹⁶ Adriano Zerbini e Renata Rödel, em entrevista ao CEDEC. In: *Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades: segundo relatório científico*, 2007. P. 246.

⁹⁷ Christian Lohbauer, em entrevista a Izabela Araújo.

⁹⁸ Adriano Zerbini, em entrevista ao CEDEC. In: *Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades: segundo relatório científico*, 2007. P. 246.

como a Metrópolis estão mais relacionadas à realidade paulistana,⁹⁹ pois as cidades envolvidas – grandes metrópoles muito populosas – possuem problemas e, conseqüentemente, soluções, parecidos com os de São Paulo.

A cidade também passou a inserir-se em outros tipos de fóruns internacionais, principalmente na área de urbanismo. O Urban Age, por exemplo, projeto da Saskia Sassen sobre urbanismo no período da globalização, foi um dos grandes focos de debate internacional em que se inseriu a SMRI. Nesse contexto, São Paulo era apresentada como uma cidade com uma “experiência preciosa a oferecer às cidades que ainda estão passando pelo processo de desenvolvimento para se converter em grandes metrópoles”.¹⁰⁰

O projeto AulaSP, uma das poucas iniciativas próprias da SMRI, vai ao encontro desse tipo de atuação. Baseado no bem-sucedido programa Aula Barcelona, da década de 1980, o objetivo do AulaSP era promover o intercâmbio de práticas com resultados positivos entre as cidades. O projeto, que teve início em 2006, acontecia uma vez por mês sempre com a participação dos técnicos das secretarias interessadas e aberto ao público, que em geral era composto, além dos funcionários da Prefeitura, por estudantes e cidadãos. Por ser um fórum apartidário, que proporciona oportunidades de participação para todos independentemente de suas crenças políticas, confirma-se a ideia que a SMRI visava a participar de fóruns de discussão e redes de forma politicamente neutra.

Esse tipo de atuação demonstra outra grande diferença entre a gestão Marta e a gestão Serra: a imagem da cidade. A marca da gestão Marta, a luta contra a pobreza e a exclusão social, mostrava São Paulo como uma cidade que precisava de melhorias e este

⁹⁹ Adriano Zerbini, em entrevista a Izabela Araujo.

¹⁰⁰ Helena Maria Gasparian, disponível no site do Viva o Centro. In: *Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades: segundo relatório científico*, 2007. P. 246.

era o objetivo daquela administração. A gestão Marta retratava uma realidade a ser transformada e buscava no meio internacional formas de fazê-lo.¹⁰¹ Já a gestão Serra apresentava outra imagem: a de uma São Paulo com muito a oferecer devido ao fato de ser única, multicultural e inclusiva. Enquanto a gestão anterior promovia políticas de mudança, a gestão Serra promovia a cidade em si como um local ímpar, com qualidades incomparáveis a outros lugares do mundo, e focava na ideia da inclusão relacionada à imigração, já que diversos estrangeiros chegam e continuam chegando à cidade e fazendo dela sua moradia no Brasil.¹⁰² Houve portanto uma grande diferença de abordagem entre as duas administrações. Enquanto a primeira focou na mudança que suas políticas promoviam na cidade, que necessitava de melhoras, a segunda focou nas qualidades paulistanas e em tudo que a cidade tinha a oferecer a outras com problemas similares.

Também por isso, a SMRI na gestão Serra tomou diversas providências para estimular o desenvolvimento interno da cidade. Ao incentivar o ensino de idiomas estrangeiros, tentar reavivar a vida cultural do centro e manter o projeto da administração anterior – ainda que com mudanças – de revitalização do centro, a SMRI incentivava a cidade a melhorar internamente a fim de, conseqüentemente, aprimorar sua imagem de cidade desenvolvida e bem-sucedida no exterior.

Devido a essa grande diferença de abordagem, poucos projetos da administração anterior foram mantidos, ainda que muitos deles significassem a entrada de grandes somas de dinheiro. O próprio projeto de revitalização do centro, com verba de US\$ 120 milhões negociada junto ao BID pela gestão Marta, foi mantido, mas com diversas alterações, assim como o acordo com a região de Île-de-France. Dos poucos projetos que ficaram, destaca-se o URB-AL, programa em parceria com a União Europeia que

¹⁰¹ Idem, p. 250.

¹⁰² Ibidem, p. 251.

visava ao combate à pobreza e à exclusão social, ou seja, bandeiras da gestão Marta. Ainda que desconectado dos ideais e valores do período Serra, o URB-AL foi mantido e concluído, o que demonstra a especificidade da paradiplomacia diante de outras formas de políticas públicas municipais.

O fato de um acordo ter sido firmado com uma entidade internacional, ainda que em outra gestão, exerce algum tipo de pressão externa na Prefeitura, a qual se esforça em manter o determinado acordo por motivos diplomáticos.¹⁰³ Contudo, ainda assim há muita descontinuidade na área, especialmente nos casos em que muda-se não apenas de prefeito mas também de partido. Ainda no caso do período Serra, por exemplo, diversos projetos não foram levados adiante “por convicção”, já que politicamente, “de uma perspectiva de uma administração PSDB/Serra” não faziam sentido.¹⁰⁴

A herança de projetos da gestão anterior completamente desassociados dos objetivos da gestão Serra foi uma das grandes dificuldades enfrentadas pela Secretaria segundo Lohbauer. Ainda que houvessem projetos interessantes do ponto de vista financeiro, com aportes de € 300 mil, por exemplo, estes eram frutos de acordos com “instituições socialdemocratas europeias ou socialistas, de partidos de esquerda, da linha petista,” portanto seus objetivos diferiam muito do que a Secretaria de Serra queria atingir e seus líderes à época não souberam o que fazer com esses projetos. Outra grande dificuldade para Lohbauer foi a falta de interesse do prefeito pelas atividades da Secretaria, como explicado acima. O fato da Secretaria não ter uma função definida ou autoridade legal para realizar projetos mais audaciosos, como a Agência de Desenvolvimento, também foram motivos para os resultados insatisfatórios da SMRI

¹⁰³ Ibidem, p. 252.

¹⁰⁴ Lohbauer, em entrevista a Izabela Araujo.

em 2005, de seu ponto vista. Finalmente, outra dificuldade foi a burocracia, que dificultava colocar as ações da Secretaria em prática.¹⁰⁵

Na época em que Serra assumiu a Prefeitura de São Paulo, em 2005, Lula estava em seu primeiro mandato na Presidência da República. O relacionamento da Prefeitura com o Governo Federal era, portanto, de oposição política. Adriano Zerbini afirmou que nunca houve contraposição política da Prefeitura em relação ao Governo Federal e que a relação entre os dois era muito boa, especialmente pelo fato de a secretária ser uma diplomata. O relacionamento em geral envolvia contato com embaixadas e consulados quando a Secretaria enviava missões ao exterior. Como a SMRI nunca teve a finalidade de interferir com a política externa do país, não existia alinhamento – nem desalinhamento – de objetivos entre a Secretaria e o Governo Federal.¹⁰⁶ Já Lohbauer, que vê o próprio conceito de paradiplomacia com desconfiança, reporta um relacionamento hostil entre a Secretaria e o Governo Federal. Em situações em que o Governo Lula quis promover a paradiplomacia, Lohbauer afirma ter sido recebido com hostilidade em Brasília, já que discordava completamente da ideia.¹⁰⁷ Essa situação demonstra a importância que tem o perfil, não apenas do governante, como observou Keating, mas também dos próprios secretários ou líderes dos órgãos de relações internacionais dos municípios, que são, em última instância, aqueles que tomam todas as decisões práticas.

Os resultados desses dois primeiros anos de SMRI sob a administração de Serra também não foram percebidos da mesma forma pelos dois secretários adjuntos. Para Lohbauer, o primeiro ano de atuação da Secretaria não teve um resultado positivo. "Eu não fiz nada. Não consegui fazer nada." As diversas iniciativas da SMRI, como abrir um canal de comunicação com os cônsules da cidade ou criar a Agência de

¹⁰⁵ Christian Lohbauer, em entrevista a Izabela Araujo.

¹⁰⁶ Adriano Zerbini, em entrevista a Izabela Araujo.

¹⁰⁷ Christian Lohbauer, em entrevista a Izabela Araujo.

Desenvolvimento, falharam e após um ano de trabalho o sentimento que ficou foi de grande frustração.¹⁰⁸

Na opinião de Zerbini, que assumiu como secretário adjunto após a saída de Lohbauer, os resultados da atuação da Secretaria eram visíveis, ainda que principalmente através da transmissão de conhecimento para as outras secretarias, já que um dos grandes objetivos da SMRI era atuar como uma secretaria-meio. “Eu via resultados muito concretos na medida em que toda essa informação era transmitida para os tomadores de decisão do município e para os técnicos”. Os eventos internacionais em que participaram, o contato com o projeto Urban Age, de Sassen, e o projeto AulaSP, que trouxe o cidadão para dentro da administração municipal, foram resultados palpáveis positivos em seu ponto de vista.

O que fica claro ao analisar essas duas opiniões divergentes a respeito da atuação da SMRI é que a mudança de rumo quando da troca de governo foi bem significativa. Também pela falta de informações precisas dessa época, como relatórios e planos de ação, percebe-se que houve uma dificuldade em planejar as atividades paradiplomáticas de São Paulo e principalmente em alinhar seus objetivos. Como a administração Marta possuía uma linha clara a ser seguida por toda a administração, que é a luta contra a exclusão social, as ações de inserção internacional da cidade pareciam mais coerentes, tinham objetivos claros e se encaixavam bem com as ações de outras secretarias da Prefeitura. Por outro lado, no período Serra, presume-se que a falta de interesse do prefeito pela área e pela atuação da SMRI tenha deixado os secretários sozinhos ao fazer o planejamento das ações paradiplomáticas da cidade. Dessa forma, a SMRI acabou não conseguindo, ao final de dois anos, atingir seu principal objetivo, que era a atração de investimentos para a cidade.

¹⁰⁸ Christian Lohbauer, em entrevista a Izabela Araujo.

A saída de Serra da Prefeitura para concorrer ao governo do Estado, contudo, causou diversas mudanças na administração de São Paulo, as quais também atingiram a Secretaria de Relações Internacionais.

Período DEM – Gilberto Kassab (2007-2008)

Gilberto Kassab (DEM, à época) assumiu a Prefeitura de São Paulo em 2007, quando José Serra saiu para se candidatar ao governo do Estado de São Paulo. Diversas mudanças ocorreram na Prefeitura e na Secretaria de Relações Internacionais não foi diferente. Alfredo Cotait, presidente da Câmara de Comércio Brasil-Líbano e vice-presidente da Associação Comercial de São Paulo, assumiu como secretário de relações internacionais em 2007, cargo que ocupa até hoje.

O perfil de Cotait, como ele mesmo explica, é bem diferente dos perfis dos últimos secretários de relações internacionais da cidade de São Paulo. Enquanto na gestão Marta os dois secretários tinham uma origem sindical na área de Relações Internacionais e na gestão Serra a secretária era uma diplomata, o secretário de relações internacionais da gestão Kassab é engenheiro e empresário, o que muda bastante o ponto de vista sobre o que a internacionalização de uma cidade como São Paulo significa. “Eu tenho uma visão completamente diferente. Então quando o prefeito me convidou eu falei pra ele: ‘eu não vou assumir uma secretaria com este perfil. Eu só aceito assumir se nós mudarmos para um novo foco, para um lado muito mais empreendedor.’”¹⁰⁹ Essa curta análise demonstra que o perfil do secretário de relações internacionais é extremamente importante para decidir os rumos da SMRI; vale lembrar, contudo, que em última instância quem escolhe o secretário é o prefeito, que o faz sempre com seus próprios objetivos e valores em mente. Portanto, mais uma vez

¹⁰⁹ Alfredo Cotait, em entrevista a Izabela Araújo.

constata-se a veracidade da ideia de Keating, que afirma que o perfil do governante é essencial para decidir o tipo de atuação internacional em governos subnacionais.

Cotait e Kassab se reuniram no início do mandato para decidirem juntos que rumo a SMRI iria tomar. Eles determinaram, no “Plano de Internacionalização da Cidade”, dois objetivos principais para a Secretaria:¹¹⁰

- a promoção do desenvolvimento [da cidade] por meio da cooperação internacional; e
- o fortalecimento da inserção internacional [da cidade].

Esses objetivos se traduziram em alguns eixos de atuação, que definiram as atividades concretas em que a Secretaria iria investir:¹¹¹

1. Marketing territorial: ampliar a visibilidade internacional da cidade;
2. Diplomacia da cidade: através do estreitamento da relação da Prefeitura com o corpo consular;
3. Missões receptivas (autoridades e presidentes de empresas) e emissivas (cooperação técnica).

Os principais eixos de atuação desse período correspondem aos do período anterior, mas expandiram os tipos de atividades que desenvolveram. O marketing territorial, carro-chefe dessa administração, continua a ideia da gestão Serra de vender a imagem da cidade no exterior como única, mas assume uma posição mais agressiva e passa a retratar São Paulo como um dos centros da economia mundial e uma das principais portas de entrada de negócios e investimentos do Brasil.¹¹² O grande foco desta gestão é, portanto, a atração de investimentos internacionais públicos e privados;

¹¹⁰ *A Atuação Internacional da Cidade de São Paulo 2007-2008*. Secretaria de Relações Internacionais. Prefeitura Municipal de São Paulo. Acessado em 10 mai 2011. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/atuacao_internacional_de_sao_paulo_2007_2008_1251402138.pdf, p.4.

¹¹¹ Alfredo Cotait, em entrevista a Izabela Araujo.

¹¹² Flavio Goldman, em entrevista a Izabela Araujo.

para que esse objetivo possa ser alcançado, é imprescindível que a imagem da cidade no exterior seja a melhor possível.

Para promover a cidade internacionalmente, a SMRI passou a participar de diversas feiras internacionais e missões de divulgação de oportunidades de investimento na cidade. Uma dessas participações importantes foi a Expo Xangai 2010, em que duas cidades brasileiras foram selecionadas pelos organizadores para exhibir projetos municipais de sucesso: São Paulo e Porto Alegre. São Paulo levou o projeto Cidade Limpa e assegurou uma vitrine importante para a cidade num dos maiores eventos internacionais do mundo. Seguindo essa linha, a atual gestão de Cotait/Kassab lançou a candidatura de São Paulo para sediar a Exposição Universal de 2020.

São Paulo participou também de mais 12 eventos internacionais, como a Semana de São Paulo em Tóquio, o Fórum Competitividade das Américas e a Conferência da OCDE. Além disso, a Secretaria organizou cinco eventos na cidade, dentre os quais se destacam o Seminário Internacional sobre Créditos de Carbono, que divulgou a iniciativa da cidade de leiloar seus créditos de carbono, e a Campus Party, o maior evento de entretenimento eletrônico do mundo, que foi trazido para São Paulo pela SMRI em 2008.¹¹³

Outro importante eixo de atuação foi o que Alfredo Cotait chamou de “diplomacia da cidade”. Após perceber que o contato com outros países é facilitado pela presença de interlocutores, a SMRI decidiu que os 97 consulados da cidade fariam esse papel e começou a investir no estreitamento das relações com eles. Vale lembrar que essa também foi uma estratégia utilizada por Christian Lohbauer no início da gestão Serra, mas que acabou sendo deixada de lado devido à aceitação limitada da iniciativa por parte dos Consulados.¹¹⁴ Cotait entrou mais uma vez em contato com esses

¹¹³ *A Atuação Internacional da Cidade de São Paulo 2007-2008*. P. 8. Ver Tabelas 3 e 4 em anexo.

¹¹⁴ Christian Lohbauer, em entrevista a Izabela Araujo.

consulados e colocou a SMRI à sua disposição, para ajudá-los em sua missão no Brasil. Hoje, é através dos Consulados que a SMRI desenvolve uma de suas principais atividades, que é a de receber presidentes de grandes empresas estrangeiras no Brasil e garantir uma estadia tranquila e proveitosa na cidade.¹¹⁵

As missões receptivas de empresários, como as descritas acima, ou de autoridades também fazem parte da estratégia da Secretaria para internacionalizar São Paulo. Segundo o relatório de gestão da época, no período entre 2007 e 2008 foram enviadas 11 missões de funcionários da SMRI para o exterior.¹¹⁶ Essas missões tiveram como objetivo tanto acompanhar o prefeito em eventos internacionais como fazer reuniões, participar de seminários e estreitar laços institucionais com instituições do exterior, em última instância promovendo a cidade.

Além desses três eixos de atuação principais, as iniciativas de cooperação multilateral também estiveram presentes durante a gestão Kassab, registrando inclusive uma continuidade em relação à administração anterior. A cidade manteve participação ativa na rede CGLU e expandiu sua atuação para a UCCI, para a rede ICLEI – Local Governments for Sustainability e para a C-40, um grupo de grandes cidades comprometidas a combater as mudanças climáticas. Todas essas redes são consideradas “técnicas” por Cotait. Segundo ele, a SMRI diminuiu muito a presença da cidade em redes políticas, que foram bastante ativas na gestão Marta, pois “esse não é o nosso perfil. (...) É simplesmente um problema de posicionamento. (...) Nosso papel não é discutir política, isso cabe ao Itamaraty. Nosso papel é fomentar negócios e fazer o intercâmbio de conhecimento técnico para a gestão pública.”¹¹⁷ É possível perceber uma evolução gradual da SMRI durante a gestão Serra/Kassab: enquanto no início da gestão o primeiro ímpeto foi o de cortar quase que completamente toda a atuação de São Paulo

¹¹⁵ Alfredo Cotait, em entrevista a Izabela Araujo.

¹¹⁶ *A Atuação Internacional da Cidade de São Paulo 2007-2008*. P. 13.

¹¹⁷ Alfredo Cotait, em entrevista a Izabela Araujo.

em redes de cidades, mantendo uma participação ativa apenas na CGLU, com o tempo a SMRI foi percebendo que a cooperação multilateral poderia também ser vantajosa e que havia outros tipos de redes mais alinhadas com seus objetivos.

Além da participação em redes, a cooperação bilateral com cidades estratégicas foi aprofundada durante a gestão Kassab, que firmou convênios com cidades tais como a Cidade do México e Buenos Aires. No caso de Buenos Aires, verifica-se a consolidação de convênios das gestões anteriores, o que caracteriza uma continuidade nesse tipo de política.

Houve continuidade também no projeto de cooperação entre São Paulo e a região de Île-de-France, que foi negociado e firmado durante a gestão Marta, em 2004. Em 2006 foi assinado um Termo de Cooperação que previa um aporte de € 600 mil, investidos nas áreas de saúde, cultura e desenvolvimento econômico. Foram formulados cinco projetos que envolveram as Secretarias do Trabalho, da Cultura e da Saúde, que ainda estão em andamento.

A estrutura da Secretaria mudou com a saída de Serra. O secretário adjunto passou a ter a função operacional de tocar os projetos na prática, enquanto o secretário é o responsável pela estratégia de atuação da SMRI. Confirmando hipóteses levantadas anteriormente, a Secretaria tornou-se mais relevante dentro da Prefeitura com a entrada de Kassab, que lhe atribuiu maior importância do que Serra. Prova disso é o considerável aumento de seu orçamento anual, que passou da média de R\$ 3,6 milhões de 2005 e 2006 para a média de R\$ 8,8 milhões ao ano em 2007 e 2008, um crescimento de 244%. Além disso, o número de funcionários também aumentou 144%, indo de 25 para 36 em dois anos. Mais uma vez fica clara a relação existente entre o interesse direto do prefeito e as estratégias de atuação internacional da cidade.

A relação com o governo federal foi e tem sido, segundo Cotait, “a melhor possível”. A SMRI tem contato direto com o Itamaraty e com as Embaixadas, principalmente através da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE (AFEPA) e do Escritório do MRE em São Paulo (ERESP); as duas instituições fazem e participam juntas de eventos internacionais, seminários e feiras. O Itamaraty apoiou a Prefeitura quando São Paulo participou da Expo Xangai e hoje endossa sua candidatura para receber a Expo 2020. Como afirmou o secretário, a Prefeitura não tem intenção de fazer política internacional, por isso segue politicamente a linha do Itamaraty, ainda que sejam de partidos de oposição. “Nós somos complementares”.¹¹⁸ Diferentemente da gestão Marta, mas similarmente ao período Serra, a SMRI de Kassab tampouco tem interesse em discutir temas políticos; seus objetivos estão focados em abrir a cidade ao investimento estrangeiro e vender sua imagem no exterior.

Os resultados do período Kassab da SMRI parecem ter sido positivos. Para Cotait, “a cidade mudou”: está mais conhecida no exterior, promovendo eventos internacionais, participando de feiras e fazendo captação de investimentos, ainda que não sejam diretamente mensuráveis. Na avaliação de Flavio Goldman, todos os eventos e principalmente a participação da cidade em redes como a C40, cujo Conselho Diretor São Paulo integra, demonstram resultados muito positivos e alinhados com os objetivos da Secretaria. O que parece ficar claro é que a SMRI conseguiu se organizar melhor desde o período Serra. Com a mudança de prefeito e de secretário, a Secretaria traçou um plano mais objetivo do que tinha à época de Serra e tomou atitudes concretas para alcançar suas metas. Ainda que tenha havido certa continuidade dos maiores projetos da gestão Marta, seus objetivos diferiam muito desta e de certa forma mostraram-se mais limitados na medida em que se ocupavam praticamente apenas de vender a imagem da

¹¹⁸ Alfredo Coitait, em entrevista a Izabela Araujo.

cidade no exterior e atrair investimentos. Muitas das iniciativas relacionadas à exclusão social e as possibilidades de cooperação técnica foram deixadas de lado nesse período, ainda que por herança da gestão Marta projetos como a parceria com a região de Île-de-France tenham tido repercussão nessa área. Em relação ao período Serra, houve uma continuidade de objetivos – promoção da imagem da cidade no exterior, captação de investimentos – mas foram alcançados de formas diferentes. Ao final dos quatro anos a SMRI amadureceu e encontrou um viés que interessava tanto à cidade quanto aos objetivos próprios da Secretaria e do partido, conseguindo, dessa forma, se estabelecer e definir objetivos claros e um plano de ação factível.

COMPARAÇÃO E ANÁLISE

Após a análise das administrações da Prefeitura de São Paulo em que existia a Secretaria de Relações Internacionais é possível chegar a algumas conclusões a respeito da maneira como ela funciona e das diferenças entre essas três fases: Marta, Serra e Kassab.

A estrutura da SMRI tornou-se maior e mais complexa ao longo do tempo. O número de funcionários, por exemplo, saltou de 14, na gestão Marta, para 25 durante o período Serra e 36 na gestão Kassab até 2008. O orçamento anual da SMRI também aumentou consideravelmente, de R\$ 2,5 milhões anuais em média de 2001 a 2004 com Suplicy¹¹⁹ e R\$ 3,6 milhões com Serra, em 2005,¹²⁰ para R\$ 8,8 milhões anuais com Kassab até 2008,¹²¹ um crescimento total de 244%. Esses números, juntamente com as análises feitas até agora, demonstram que a atuação da Secretaria ganhou importância

¹¹⁹ Dado fornecido por Kjeld Jakobsen e confirmado por Alexandre Freitas em entrevista a Izabela Araújo.

¹²⁰ Dado fornecido por Christian Lohbauer em entrevista a Izabela Araújo.

¹²¹ Dado fornecido por funcionários da SMRI.

dentro da Prefeitura e que o partido do governante não está relacionado à existência ou não de atividades de inserção internacional da cidade, já que partidos diferentes mantiveram e estimularam a paradiplomacia na cidade de São Paulo.

O número de participações em eventos internacionais e de realizações de eventos internacionais na cidade, disponível apenas para os períodos Marta e Kassab, é similar, o que demonstra um grau de interesse e atuação parecido entre as duas gestões.¹²² Uma análise qualitativa, no entanto, evidencia a diferença entre os tipos de eventos realizados e frequentados pela Prefeitura nas duas gestões, evidenciando seus distintos objetivos. A gestão Marta participou de pelo menos nove eventos internacionais, tais como o Fórum Econômico Mundial (2002) em Davos, Suíça, o Fórum Global Urbano promovido pela UN/Habitat (2003), no México, além de encontros de redes de cidades, como Mercocidades ou FMCU, e outros. Já a gestão Kassab marcou presença em treze eventos internacionais, de que se destacam o Fórum de Competitividade das Américas (2007), nos Estados Unidos, a Conferência da OCDE (2007) e a World Expo Zaragoza (2008), na Espanha, além de encontros de redes de cidades como C40 e outros. Desses 13 eventos, 6, ou quase metade deles, estavam relacionados aos negócios e à captação de investimentos; dos nove eventos em que São Paulo participou durante a gestão Marta, nenhum estava relacionado aos negócios; seus temas foram bastante variados, indo desde economia e esportes até inclusão social e cultura. Os eventos que a cidade escolheu participar refletem, portanto, os objetivos da SMRI nas diferentes gestões, o que, em última instância, demonstra a influência dos partidos de seus governantes no tipo de atuação internacional da cidade de São Paulo, como veremos a seguir.

¹²² Ver Tabelas 3, 4, 5 e 6 em anexo.

Da mesma forma, os números relacionados à participação da cidade em redes de cidades também atestam a grande diferença de objetivos entre as gestões.¹²³ Enquanto a SMRI de Marta teve participação ativa em 11 redes de cidades, dentre as quais destacam-se a Mercocidades, a URB-AL e a CGLU, cuja presidência foi ocupada por Marta em sua criação em 2004, no período Serra esse número caiu para 3, enquanto o período Kassab subiu para 5 participações ativas. Contudo, como na análise anterior, percebe-se que os tipos de redes em que a cidade participou variaram imensamente entre uma gestão e outra: enquanto Marta focou as atividades da cidade em redes de cunho mais político e que discutiam temas amplos e variados, como direitos humanos, meio ambiente, inclusão social e pobreza, a gestão Serra/Kassab objetivou as redes mais técnicas, como a C40 ou a Metrópolis. Isso demonstra mais uma vez que, ainda que tenha havido interesse das duas gestões na participação em redes, seus objetivos diferentes refletiram-se nos tipos de redes priorizadas por cada uma.

O número de acordos de cooperação técnica e financeira firmados e desenvolvidos nas duas gestões também atesta a grande diferença de objetivos e eixos de atuação entre elas. A gestão Marta, através de 20 acordos de cooperação financeira,¹²⁴ atraiu mais de R\$ 6 milhões de reais para a cidade advindos de instituições tão diversas quanto o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o governo francês, o governo japonês, a Comissão Europeia e a ONU, entre outros. No caso da gestão Serra/Kassab, os únicos acordos de cooperação internacional existentes eram os que haviam sido firmados ou negociados pela gestão Marta, ou seja, o programa URB-AL, e o acordo de cooperação com Île-de-France. Os acordos de cooperação técnica refletem, da mesma forma, os diferentes objetivos da SMRI nas gestões analisadas. No período Marta os cinco acordos foram firmados nas áreas de

¹²³ Ver Tabelas 7 e 8 em anexo.

¹²⁴ Ver Tabela 1 em anexo.

educação e cultura e na gestão Serra/Kassab esses acordos, através do programa AulaSP e da associação com o programa Urban Age, focavam no urbanismo e em temas mais técnicos. Na comparação entre as atividades implementadas pelas SMRIs, percebe-se mais uma vez que suas atividades refletem os diferentes objetivos de seus governantes.

Também fica claro ao longo dos depoimentos e textos analisados que o perfil do prefeito/a desempenha um papel importante na definição dos tipos de estratégias de relações internacionais que foram adotadas pela cidade. Afinal, é o governante quem decide, em última instância, quais as linhas de atuação do partido serão aceitas e aplicadas em sua administração, além de ser ele quem aponta o secretário de relações internacionais, que é quem, na prática, tomará a maior parte das decisões da Secretaria. Nos casos analisados, o perfil de Marta e principalmente dos secretários escolhidos por ela determinaram com clareza o caminho que a SMRI iria seguir, isto é, uma internacionalização principalmente política da cidade. Já no caso de Serra e Kassab, cujos perfis diferem bastante do de Marta, suas posições, sejam de indiferença, como no caso de Serra, ou de pragmatismo econômico, como no caso de Kassab, foram em larga escala determinantes dos rumos que a SMRI viria tomar.

Um aspecto enfatizado por Adriano Zerbini e que também esteve presente em outras análises do tipo¹²⁵ diz respeito ao uso da paradiplomacia como forma de contraposição aos governos de oposição de nível estadual e federal. Essa contraposição pode ocorrer de duas formas: uma oposição direta ao governo central que internamente desafia seus pontos de vista políticos; ou uma oposição indireta, em que os governos locais atuam internacionalmente divulgando suas políticas oposicionistas no exterior, que não por acaso destoam das políticas do governo central de oposição. Em nenhum dos casos parece ter havido oposição direta ao governo central. Nenhum dos

¹²⁵ Ver RODRIGUES, 2004 e VIGEVANI & PRADO, 2010.

entrevistados relatou esse tipo de situação; pelo contrário, a maioria afirmou que a SMRI teve uma boa relação com o governo federal e suas entidades durante todo o mandato. Ainda que a literatura sobre paradiplomacia aponte a proximidade ou o afastamento do governo federal como uma forma de estímulo para as atividades de inserção internacional das cidades, efetivamente nenhuma das administrações em questão sugeriu uma possível contraposição ao governo federal (FHC e Lula) ou estadual (Alckmin e Serra) como um objetivo, mesmo que menor. Além disso, nunca houve a ambição de fazer uma política concorrente, já que nas três gestões todos os temas tratados internacionalmente mantiveram-se no âmbito da *low politics*, o que não chega a afetar de forma alguma a estratégia de política externa do país.

Por outro lado, é possível que tenha havido uma oposição indireta ao governo central à época da gestão Marta, como sugere Zerbini. Ainda que os entrevistados não tenham mencionado nada do gênero, o tipo de atuação essencialmente política da SMRI de Marta permite supor que existia o objetivo de divulgar a visão política esquerdista do PT no exterior, principalmente porque no início do mandato o PT ainda era um partido de oposição ao governo central. A atuação internacional de uma cidade como São Paulo é sem dúvida uma maneira efetiva de divulgar políticas e ideologias no exterior, já que seu tamanho e sua importância tanto geográfica quanto econômica dão à São Paulo grande visibilidade. De toda forma, é difícil afirmar que este foi um objetivo da SMRI de Marta, mas vale chamar a atenção para esta possibilidade.

O Partidarismo e a Paradiplomacia

A grande questão que este trabalho procura responder é se existe ou não influência partidária na formulação de estratégias de inserção internacional da cidade de

São Paulo. Na literatura, existe uma grande divergência de opiniões a respeito da influência partidária na política externa, mas essa discussão raramente é levada ao nível municipal.

Ao analisar profundamente as relações internacionais da Prefeitura de São Paulo no período de 1989 a 2009, Vigevani e Prado concluem que “essa ação [internacional] desenvolveu-se mais nas administrações Luísa Erundina e Marta Suplicy.”¹²⁶ Ao incluir a história mais recente da SMRI, como é o caso deste trabalho, que analisa de 2001 a 2008, essa afirmação deve ser reformulada. A gestão Marta, que criou a Secretaria, destacou-se principalmente em relação ao período Serra, que quis extingui-la; porém, o período Kassab demonstrou não apenas interesse como também ações concretas que deram à SMRI destaque dentro da Prefeitura. A análise portanto deixa de ser sobre a intensidade das ações paradiplomáticas (maior da gestão Marta ou na gestão Serra/Kassab) e passa a ser sobre a maneira como elas foram feitas. Nesse sentido, aplica-se a conclusão mais geral de Vigevani, que afirma que “há uma relação entre as atividades desenvolvidas pelos gestores públicos e a maneira pela qual seu partido político lida com a questão internacional.”¹²⁷ Uma primeira conclusão mais geral deste trabalho é, portanto, que existe uma relação entre o partido e a definição das estratégias de inserção internacional da cidade de São Paulo.

A continuidade ou não das políticas da gestão anterior numa mudança de governo ajuda a compreender essa relação. Não houve continuidade da gestão Marta para a gestão Serra/Kassab, considerando-se os documentos disponíveis e a opinião de todos os entrevistados. A mudança não apenas de prefeito, mas também de partido (PT > PSDB/DEM), deixa claro que existiu uma diferença enorme de premissas e ações da

¹²⁶ VIGEVANI, Tullo; PRADO, Débora F.B. Ações e Problemas da Paradiplomacia no Brasil. In: *Relações Internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes*. SALA, José B.; GASPAROTO, Ana Lúcia. (Orgs.). Marília: Oficina Universitária UNESP, 2010. Pp. 25-54. P. 49

¹²⁷ Idem, p. 48

SMRI entre a gestão Marta, 2001 a 2004, e a gestão Serra/Kassab, 2005 a 2008. Para Kjeld Jakobsen, por exemplo, “houve perda de uma parte importante da memória da secretaria e interrupção de alguns dos projetos em andamento (...) em virtude das mudanças de rumos e prioridades”.¹²⁸ Além disso, em sua opinião houve redirecionamento nas três mudanças que ocorreram no período: enquanto Helena Gasparian teve uma visão mais diplomática da Secretaria, durante o período Serra, Alfredo Cotait, do período Kassab, mudou o foco completamente para os negócios. Todos os outros entrevistados concordaram: para Alexandre Freitas “a SMRI reduziu status” no governo Serra; para Lohbauer, por uma questão política, “de convicção”, a SMRI de Serra decidiu não dar continuidade aos projetos da gestão Marta; para Cotait e Zerbini os três períodos tinham perfis diferentes.¹²⁹ Ainda que alguns projetos tenham continuado de uma administração para outra, como foi o caso do URB-AL, que começou na gestão Marta e foi concluído na gestão Serra/Kassab, o que define a continuidade ou não entre as administrações são seus objetivos e eixos de atuação, não apenas algumas de suas atividades.

Um dos principais objetivos da gestão Marta, por exemplo, era

reinsérer São Paulo no cenário internacional, mediante relações com cidades e organizações de cidades, organizações não governamentais internacionais, organismos internacionais multilaterais, governos nacionais estrangeiros e empresas transnacionais.¹³⁰

A presença da cidade no âmbito internacional como um ator ativo das Relações Internacionais é um objetivo que se alinhou perfeitamente com o plano de governo nacional do Partido dos Trabalhadores de 2002. Naquele ano, um dos objetivos do PT era redefinir o Pacto Federativo, “cujo princípio será a descentralização das ações

¹²⁸ JAKOBSEN, 2006. P. 233.

¹²⁹ Todos: em entrevista a Izabela Araújo.

¹³⁰ MATTOSO, 2001, p. 117.

sociais e a valorização da ação local, do município como ente federado realizador de políticas públicas.”¹³¹ O próprio histórico internacionalista do PT confirma sua tendência a estimular a atuação de atores subnacionais no campo das Relações Internacionais, como percebe-se na iniciativa pioneira de Luiza Erundina (1989-1992) de criar a Assessoria de Relações Internacionais (ARI) da cidade de São Paulo, ou na participação das administrações petistas na criação da rede Mercocidades em 1995.¹³² No plano de governo de 2007/2010 os objetivos visando à descentralização e à ampliação da capacidade de ação de estados e municípios é reiterado.¹³³ A atuação de atores subnacionais tem sido, portanto, um ponto defendido pelo PT que está claramente refletido tanto na iniciativa da gestão Marta de criar a Secretaria de Relações Internacionais, quanto em seus objetivos e eixos de atuação.

Outro objetivo da SMRI da gestão Marta foi “divulgar no exterior as políticas inovadoras e de sucesso no campo social e da gestão pública do *governo da reconstrução*”.¹³⁴ Esse objetivo, que complementa o anterior, também se alinha com os planos de governo do PT, que tem em seu Programa de Governo de 2002 uma seção dedicada à “Reconstrução das Cidades e Desenvolvimento Urbano”. O governo da reconstrução atua tanto no âmbito municipal quanto no federal, assumindo sua responsabilidade em relação aos municípios de auxiliá-los nas “responsabilidades para as quais não possuem a respectiva autonomia institucional e financeira”.¹³⁵ Além disso, o governo federal se compromete a ajudar os municípios na busca por condições que viabilizem, entre outros, “a superação das atuais condições de exclusão territorial em

¹³¹ *Concepção e Diretrizes do Programa do PT para o Brasil – Lula 2002*. P.17.

¹³² A Política Internacional do PT. *Página 13*. Acesso em 6 de maio de 2012. Disponível em: http://pagina13.org.br/download/A_politica_internacional_do_PT_-_Projeto_de_resolucao_ao_IV_Congresso.pdf.

¹³³ *Lula Presidente - Programa de Governo 2007/2010*. P. 21

¹³⁴ MATTOSO, 2001, p.117. Grifo original.

¹³⁵ *Concepção e Diretrizes do Programa do PT para o Brasil – Lula 2002*, p. 58.

que se encontra a maior parte da população urbana”. O combate à exclusão é também a marca da administração Marta, como já foi comentado acima, e “por coerência, a política internacional teria que seguir a mesma diretriz”¹³⁶, o que demonstra mais uma vez o alinhamento político dos ideais e valores petistas com as estratégias de inserção internacional da cidade de São Paulo quando esta foi administrada pelo partido. Além disso, vale lembrar que o PT está diretamente associado à paradiplomacia brasileira, pois historicamente seus governos municipais têm desenvolvido atividades paradiplomáticas mais substanciais e, desde que assumiu o governo federal, o partido tem utilizado a “cooperação internacional federativa” como uma estratégia de desenvolvimento nacional. Também por isso, o PT foi considerado um dos fatores determinantes da paradiplomacia brasileira.¹³⁷

A pouca relevância da Secretaria de Relações Internacionais no período Serra da Prefeitura de São Paulo é refletida também nos planos de governo do partido, o PSDB, corroborando a hipótese de que as relações internacionais do município são influenciadas pelo partido do seu governante. José Serra foi candidato à Prefeitura de São Paulo em 2004, ao Governo do Estado em 2006 e à Presidência da República em 2010 e nenhum de seus planos do Governo menciona as relações internacionais de atores subnacionais, sejam eles estados federados ou municípios. O Programa Partidário do PSDB de 2007, o mais recente disponível, aponta a participação de prefeituras e governos de estado em algumas poucas iniciativas internas, como no combate ao quadro de mal-estar social urbano existente no país. O desinteresse pessoal de Serra na SMRI alia-se, portanto, à pouca ou nenhuma importância dada pelo seu partido às relações internacionais como um todo e principalmente à paradiplomacia, já que nada

¹³⁶ JAKOBSEN, 2006, p. 234.

¹³⁷ SALOMÓN, M. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. São Paulo: FGV Editora, 2012. Pp 269-300. P.294.

nesta área é sequer mencionado em seus programas de governos ou no programa do PSDB.

O período de Gilberto Kassab deu continuidade às metas do período Serra. Ainda que nutram algumas diferenças nas formas de atuação, o PSDB e o DEM alinhavam grande parte de seus objetivos, como fica claro na afirmação de Kassab que “as parcerias [da prefeitura], sobretudo com o Governador José Serra, continuam fundamentais, pela proximidade e interligação de ações, de projetos.”¹³⁸ O documento com as diretrizes de governo de Kassab 2009-2012 não menciona as relações internacionais ou possível atuação paradiplomática da cidade de São Paulo; suas propostas focam principalmente no desenvolvimento econômico, como por exemplo dobrar o programa de crédito São Paulo Confia ou expandir regionalmente as Câmaras de Animação Econômica.¹³⁹ Esses objetivos, no entanto, podem ser facilmente identificados na atuação da Secretaria de Relações Internacionais do período Kassab, que visa à atração de investimentos estrangeiros e ao marketing da cidade no exterior.

Essa grande diferença de atuação entre as SMRIs nas gestões Marta e Serra/Kassab permite concluir que a posição do partido do governante em relação à paradiplomacia e às relações internacionais como um todo foi importante e teve consequências palpáveis nas atividades de inserção internacional da cidade. Enquanto o PT menciona a presença internacional de atores subnacionais em seus planos de governo, além de guiar a atuação paradiplomática da cidade segundo a proposta do partido, a SMRI do PSDB/DEM, que não têm tais ambições internacionais para seus governos municipais, toma outro rumo. No caso de Serra, a SMRI diminui sua importância dentro da Prefeitura e da cidade, adquirindo mais um status de Assessoria em missões internacionais envolvendo o prefeito do que de Secretaria. Com Kassab, e

¹³⁸ *Diretrizes 2009/2012. São Paulo no Rumo Certo.* Gilberto Kassab prefeito. Alda Vice. Acessado em 11 mai 2011. Disponível em <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/GilbertoKassab.pdf>. P.7.

¹³⁹ *Diretrizes 2009/2012*, p.43.

talvez principalmente devido ao perfil do secretário Alfredo Cotait, a SMRI passa a atuar de maneira mais pragmática com objetivos claros de atração de investimento e divulgação da cidade no exterior. Para Mónica Salomón, o PT é sim um partido mais envolvido em questões internacionais do que outros, o que se explica pela afinidade política entre o PT e o movimento internacional das cidades e pelo fato que a cooperação internacional entre governos municipais está em sintonia com os modelos de governo que o PT procura implantar nas cidades sob seu controle.¹⁴⁰

Todos os entrevistados afirmaram concordar com a hipótese de que o partido influencia as estratégias de inserção internacional de São Paulo, direta ou indiretamente. Alexandre Freitas observa que é difícil separar o representante do partido do governante, por isso é esperado que todas as políticas, inclusive as de relações internacionais, sejam diretamente influenciadas pelo partido, assim como afirma Lohbauer. Para Jakobsen, o partido interfere indiretamente ao influenciar o governante na escolha que fará de funcionários que ocuparão os cargos estratégicos das secretarias, principalmente o cargo mais alto, de secretário.¹⁴¹ De uma forma ou de outra, conclui-se que os partidos dos prefeitos, no caso da Secretaria de Relações Internacionais de São Paulo, influenciaram a escolha de seus secretários e governantes em relação às estratégias de relações internacionais da cidade e seus eixos de atuação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo principal identificar a existência de influência partidária nas políticas de inserção internacional da cidade de São Paulo desde a criação de sua Secretaria de Relações Internacionais, em 2001. Após uma análise aprofundada

¹⁴⁰ SALOMÓN, 2012, p.279.

¹⁴¹ Todos: em entrevista a Izabela Araújo.

das gestões de Marta Suplicy (2001-2004) e de José Serra (2005-2006)/Gilberto Kassab (2007-2008), conclui-se que o partido influenciou nas estratégias paradiplomáticas da cidade.

Encontram-se traços da ideologia política do PT e do PSDB/DEM nas duas gestões. Os eixos de atuação escolhidos por cada uma são o primeiro indício dessa diferença, que também é refletida em suas atividades, no tipo de participação de cada gestão em redes de cidades e nos eventos internacionais que cada uma organizou e participou. A influência partidária torna-se ainda mais clara ao se comparar o tema principal de cada gestão, que no caso de Marta foi a inclusão social, reflexo da tradicional abordagem de políticas de mudança dos partidos de esquerda, e no caso de Serra/Kassab foi a atração de investimento estrangeiro, o que reflete a prioridade do governo e do partido.

Houve, portanto, mudanças ideológicas claras como consequência da mudança de governo e estas refletiram nos objetivos e atividades de cada gestão. Enquanto a gestão Marta priorizou a captação de recursos a fundo perdido advindo de instituições estrangeiras, por exemplo, a gestão Serra/Kassab nada fez nesse sentido. Por outro lado, Serra e Kassab priorizaram a captação de investimentos para a cidade e conseguiram criar uma imagem positiva e atrativa de São Paulo no exterior. Outro ponto que exemplifica as alterações sofridas pela SMRI na mudança de governo é o tipo de participação da cidade nas redes. Enquanto a gestão Marta priorizou as redes de cidades com foco em questões mais políticas, a gestão Serra/Kassab preferiu focar em redes mais técnicas, cujos objetivos são mais concretos, tais como o intercâmbio de boas-práticas em áreas diversas ou a identificação de formas de preservar o meio ambiente no contexto das grandes cidades.

A mudança de governo afetou, como esperado, a continuidade das atividades

paradiplomáticas desenvolvidas pela administração anterior. Diversos projetos da gestão Marta foram deixados de lado pois muitos não se encaixavam nos novos objetivos da gestão Serra/Kassab. Apesar disso, alguns dos projetos que envolviam captação de recursos em montante significativo tiveram continuidade e foram finalizados na gestão Serra/Kassab, como o programa URB-AL. A falta de continuidade da maioria dos projetos resultou no afastamento da cidade de São Paulo de diversas redes em que havia se envolvido antes e, conseqüentemente, em uma menor visibilidade nesses campos.

O perfil do governante local, assim como o do secretário à frente da SMRI, foi bastante definidor da forma como as atividades foram realizadas na cidade de São Paulo. Essa constatação corrobora as hipóteses de grande parte da literatura sobre paradiplomacia, como demonstram os estudos comparativos de Vigevani e Prado sobre a paradiplomacia no Brasil, Estados Unidos e México.

Os motivos que incentivaram as políticas de inserção internacional de São Paulo também estão de acordo com aqueles apontados pela literatura. Keating cita três razões que levam as cidades a se internacionalizar: econômicas, culturais e políticas.¹⁴² No caso da gestão Marta, cujo objetivo principal era a inclusão social, o grande motivo que pareceu incentivar sua atuação é político, já que sua administração visava à mudança de uma realidade que não combate seus principais males: a pobreza e a exclusão social. Já na gestão Serra/Kassab a motivação que levou à atuação paradiplomática da cidade foi claramente econômica, já que a grande maioria das missões, participações em eventos e atividades tinham como objetivo vender a cidade no exterior a fim de atrair recursos estrangeiros.

Vale lembrar que as conclusões desse trabalho de forma alguma podem ser generalizadas para outros municípios brasileiros sem que estudos mais compreensivos

¹⁴² KEATING, 2004, p. 54.

sejam realizados para esse fim. Este estudo foi pontual, focando em um pequeno recorte da realidade das ações paradiplomáticas dos governos subnacionais brasileiros: a cidade de São Paulo num período de oito anos. Contudo, ainda que limitado, este trabalho contribuiu para o enriquecimento de uma literatura ainda modesta a respeito da paradiplomacia no Brasil. Ele também colaborou com a talvez ainda mais rara literatura nacional sobre partidarismo no nível municipal. Esperamos, dessa forma, que nossa pequena contribuição esteja ajudando a construir uma literatura compreensiva e de qualidade a respeito da paradiplomacia e dos governos subnacionais brasileiros.

A presente pesquisa contribuirá ainda para o alargamento da literatura especializada sobre a cidade de São Paulo, ao fornecer dados qualitativos para uma comparação objetiva das duas gestões referidas, que poderão contribuir para outras análises no futuro. Num sentido mais prático, este trabalho pode auxiliar o atual e os próximos governos a refletir a respeito de uma estratégia paradiplomática mais contínua e duradoura para a cidade, o que seria inovador tanto no contexto brasileiro como no mundial.

ANEXOS

TABELA 1

Acordos de cooperação financeira: Gestão Marta Suplicy (2001-2004)

Entidade	Atividade	Montante
Banco Mundial / DFID (Agência de Cooperação do Reino Unido)	Programa de combate à corrupção na administração municipal – 2001-2002.	US\$ 200.000,00 (1a parcela)
Fundação ILDES (Alemanha)	Contribuição para realização do Encontro Internacional de Mulheres, Trabalho e Políticas Locais realizado no Parlatino, em abril de 2002 – Coordenadoria Especial da Mulher.	R\$30.000,00
Governo Francês (Ed. Hachette)	Doação de 500 kits de livros didáticos para ensino do francês em escolas da rede pública municipal - SME	R\$35.000,00
Governo Japonês	Financiamento da reforma e ampliação da Casa Eliane de Grammont, que presta apoio a mulheres vítimas de violência, reinaugurada em 17/10/2002 – Coordenadoria Especial da Mulher.	US\$ 40.000,00
Governo Japonês	Financiamento para instalação Centro de Atenção à saúde sexual e reprodutiva – fev/2003 – Coordenadoria Especial da Mulher.	US\$ 54.402,00
Comissão Europeia Rede URB-AL	Financiamento para projeto complementar da Rede 5, sobre mulheres e geração de emprego e renda – Coordenadoria Especial da Mulher	€ 250.000,00
Comissão Europeia Rede URB-AL	Financiamento para coordenação da Rede 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana, envolvendo mais de 100 cidades da América Latina e União Europeia (nov 2002 – out 2005)	€ 500.000,00
Comissão Europeia Programa @lis em parceria com Barcelona	Projeto Cibernarium – Entornos pedagógicos para divulgação e capacitação digital – Coordenadoria do Governo Eletrônico.	€ 105.024,73 (1a parcela)
Banco Mundial/ Cities Alliance	Financiamento para o Programa “Bairro Legal – Fase I”, julho de 2002 – SEHAB	US\$ 300.000,00

Entidade	Atividade	Montante
UNCTAD	Financiamento do Seminário de planejamento estratégico para o “São Paulo Confia”, (programa de microcrédito da PMSP), abril de 2002.	US\$ 35.000,00
OMS	Recursos para integração de projetos de SP na pesquisa “Cidade e Saúde”, por meio do escritório regional da OMS em Kobe, Japão (WHO KOBE CENTER)	US\$ 20.000,00
Fundo Internacional de Solidariedade das Cidades contra a Pobreza -Prefeitura de Genebra (Suíça) e Prefeitura de Lyon (França)	Restaurante-Escola implementado na Câmara Municipal.	US\$ 32.000,00
Prefeitura de Genebra – Suíça	Jardim Botânico de espécies da Mata Atlântica – Subprefeitura Parelheiros.	US\$ 10.995,00
Prefeitura de Genebra - Suíça	Doação para aquisição de brinquedos / “playground” para Creche Municipal Genebra.	US\$ 17.000,00
Fundo Fiduciário França – BID	Projeto de Revitalização do Centro implementado pela EMURB.	US\$ 150.000,00
Prefeitura de Genebra – Suíça	Construção de quadra poliesportiva em terreno da PMSP/Cohab – Creche Municipal Genebra.	€ 40.000,00
Prefeitura de Milão	Reforma da Praça de Milão. Inaugurada em junho de 2004	€ 80.000,00
Fundo Fiduciário Japão – BID	Programa de apoio à implementação do projeto piloto de locação social – COHAB/Procentro.	US\$ 465.000,00
EUA – governo federal Agência para Comércio e Desenvolvimento	Planejamento de galerias técnicas subterrâneas – Sec. Infraestrutura Urbana.	US\$145.000,00

FONTE: Secretaria Municipal de Relações Internacionais – Balanço de Gestão

Número total de acordos de cooperação financeira: 20

Montante total em reais: R\$ 6.631.267,49¹⁴³

¹⁴³ Câmbio do euro e do dólar de 01/07/2012.

TABELA 2

Acordos de cooperação técnica Gestão Marta Suplicy (2001-2004)

Entidade	Atividade	Órgãos envolvidos
Instituto Italiano de Cultura	CEU Campo Limpo – Ensino bilíngue, capacitação de professores da Rede Municipal, apresentação de filmes e intercambio com escolas da Itália.	Secretarias de Educação e Cultura
Instituto Italiano de Cultura	Concurso de Redação 450 anos Itália- São Paulo. Seleção final feita em agosto 2004.	Secretaria de Educação
	Passagens e estadia para 10 crianças e dois professores.	
Consulado da França/ Aliança Francesa	CEU Meninos. Ensino bilíngue, capacitação de professores da Rede Municipal, filmes, apresentações e viagem de três alunos e uma professora à França.	Secretaria de Educação
Governo da Região de Île- de-France	5 bolsas de estudo de mestrado e doutorado para estudantes brasileiros realizarem seus estudos na França durante 12 meses. Seleção realizada pela Capes.	Secretaria de Relações Internacionais
UCCI – União das Cidades e Capitais Iberoamericanas – Espanha	Participação de 18 servidores municipais no Programa de Formação Iberoamericano Municipal.	Diversas Secretarias Municipais

FONTE: Secretaria Municipal de Relações Internacionais – Balanço de Gestão

Número total de acordos de cooperação técnica: 5

TABELA 3

Realização de eventos internacionais: período Kassab (2007-2008)

Evento	Tema	Objetivo
Campus Party - Brasil	Tecnologia	Auxiliar na realização do evento Campus Party na cidade de São Paulo.
Seminário Internacional sobre Créditos de Carbono	Meio Ambiente	Divulgação da iniciativa da cidade de São Paulo de leiloar Créditos de Carbono pela energia gerada de dois aterros sanitários municipais e promover o intercâmbio de experiências.
IX Reunião de prefeitos UCCI	Institucional	Reunir os prefeitos da rede UCCI
Casa de Beijing	Cultural	Criar um espaço de acompanhamento dos Jogos Olímpicos da China e de homenagem à cultura chinesa.
Seminário: "São Paulo: Centro Internacional de Resseguros"	Comercial	Apresentar as vantagens competitivas da cidade de São Paulo na área de resseguros a fim de atrair e manter empresas nacionais e internacionais após a abertura do mercado nacional em janeiro de 2007.

FONTE: *A Atuação Internacional da Cidade de São Paulo 2007-2008* - Secretaria Municipal de Relações Internacionais

Número total de eventos internacionais realizados: 5

TABELA 4

Participação em eventos internacionais: período Kassab (2007-2008)

Evento	Tema	Objetivo
Barcelona Meeting Point	Comercial	Mostrar, na qualidade de “Cidade em Destaque” daquela edição, as oportunidades de negócios que a cidade tem a oferecer aos investidores internacionais
Conferência da OCDE	Institucional	Participação na conferência “Quais políticas para Cidades em Globalização – Repensando a Agenda de Política Urbana”
II Conferência C40	Institucional	Participação na Conferência C40; reunião entre o prefeito e investidores e autoridades.
28.o Congresso Hemisférico da Câmara Latina de Comércio dos Estados Unidos (CAMACOL)	Institucional	Participação no Congresso CAMACOL
Vitrine das Américas (CAMACOL-Fispal)	Institucional	Participação na Exposição CAMACOL
Fórum de Competitividade das Américas	Comercial e Institucional	Promover o debate entre representantes governamentais, líderes do setor privado, acadêmicos e ONGs do continente americano, com vistas a explorar as melhores práticas em várias áreas de competitividade; apresentar internacionalmente as oportunidades de investimento em São Paulo.
XI Edição Campus Party	Institucional	Estreitar relações entre a Prefeitura e os organizadores do evento, de forma a preparar as bases para trazer a edição seguinte a São Paulo; reunir-se com autoridades dos governos equivalentes à Prefeitura e Região de Valência para firmar acordo de cooperação.

Mipim Horizons	Comercial	Representar a cidade no Mipim Horizons, encontro anual entre profissionais do ramo imobiliário e investidores .
Evento	Natureza do evento	Objetivo
Sessões de Governos Locais sobre o Clima COP14	Institucional	Discutir com governos nacionais, agências da ONU e outros a visão comum dos governos locais sobre a parceria para implementar o acordo sobre clima pós-2012
VI Encontro de Diretores de RI do UCCI	Comercial e Institucional	Participar de encontro da rede UCCI; estreitar laços com cidades-parceiras; conhecer experiências de parques tecnológicos para desenvolvimento do tema em São Paulo.
Semana de São Paulo em Tóquio	Institucional	Promover a cidade no marco das comemorações do centenário da imigração japonesa no Brasil; estreitar relações entre São Paulo e Japão; estabelecer contatos para potenciais projetos de cooperação bilateral.
World Expo Zaragoza	Institucional	Representar o secretário, comissário do Grupo Intersecretarial, na World Expo Zaragoza, Espanha; ratificar contrato de participação da cidade na World Expo Xangai 2010 perante a comissão de organização das World Expo.
XIII Assembleia Plenária UCCI	Institucional	Representar a cidade; intercambiar experiências de políticas públicas bem-sucedidas.

FONTE: *A Atuação Internacional da Cidade de São Paulo 2007-2008* - Secretaria Municipal de Relações Internacionais

Número total de participações em eventos internacionais: 13

TABELA 5

Realização de eventos internacionais: gestão Marta (2001-2004)

Evento	Tema	Objetivo
URBIS – Feira e Congresso Internacional de Cidades (2002)	Institucional	O evento reúne empresas, ONGs e prefeituras do Brasil e de vários países com o objetivo de contribuir para a modernização e o fortalecimento da administração pública das cidades.
URBIS – Feira e Congresso Internacional de Cidades (2003)	Institucional	
URBIS – Feira e Congresso Internacional de Cidades (2004)	Institucional	
Reunião do ICLEI – International Council for Local Environment (2003)	Institucional	Reunir os governos locais, regionais e federais associados ao ICLEI para discutir e intercambiar boas-práticas na área de desenvolvimento sustentável.
Reunião da Internacional Socialista (2003)	Institucional	Organizar e promover a reunião anual desta rede.
Reunião Anual do Cities Alliance (2003)	Institucional	Organizar e promover a reunião anual desta rede.
Reunião geral da UNCTAD/ONU (2004)	Institucional	Organizar e promover a reunião geral da UNCTAD.
Fórum Mundial da Educação (2004)	Educação	Organizar e promover o Fórum Mundial da Educação.
Fórum Mundial de Esportes (2004)	Esportes	Organizar e promover o Fórum Mundial de Esportes.

FONTE: Secretaria Municipal de Relações Internacionais – Balanço de Gestão

Número total de eventos internacionais realizados: 9

TABELA 6

Participação em eventos internacionais: gestão Marta (2001-2004)

Evento	Tema	Objetivo
Fórum Econômico Mundial (2002)	Economia	Representar São Paulo
Fórum Mundial de Esportes (2002)	Esporte	Representar São Paulo
Encontros da rede Mercocidades	Institucional	Representar São Paulo dentro da rede Mercocidades
Encontros da rede Federação Mundial de Cidades Unidas	Institucional	Representar São Paulo dentro da rede FMCU
Conferências das redes do programa URB-AL	URB-AL	Coordenar a Rede10 do programa URB-AL e contribuir para as discussões de outras redes
Fórum Global Urbano - UN/Habitat (2003)	Institucional	Representar São Paulo
3ª Conferência do Observatório Internacional de Democracia Participativa (2003)	Democracia	Representar São Paulo
Fórum de Autoridades Locais pela inclusão Social (2004)	Inclusão Social	Representar São Paulo.
Fórum Universal das Culturas (2004)	Cultura	Representar São Paulo

FONTE: Secretaria Municipal de Relações Internacionais – Balanço de Gestão

Número total de participações em eventos internacionais: 9

TABELA 7

Participação em redes de cidades: gestão Marta (2001-2004)

Rede	Forma de Participação
FNP – Frente Nacional de prefeitos.	Coordenação de Relações Internacionais – 2003/2004.
Rede Mercocidades	Coordenação da Unidade Temática de Meio Ambiente – 2002/2003/2004.
FLACMA – Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Associações.	Participante do Comitê Executivo – 2004.
UCCI – União das Cidades Capitais Ibero-Americanas.	Membro desde 2001
IT4ALL – Redes de Autoridades Locais para a Sociedade da Informação	Coordenação do Núcleo Latino-Americano – 2003
ICLEI – International Council of for Local Environment Initiatives	Membro desde 2001
Redes Cidades Educadoras	Membro desde 2004.
Glocal Forum	Coordenação do Comitê de Direitos Humanos e membro do Conselho Diretivo.
Programa URB-AL	Coordenação da Rede 10 – Combate a Pobreza Urbana.
CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos	Presidência – 2004.
Metrópolis	Membro desde 2004.

FONTE: Secretaria Municipal de Relações Internacionais – Balanço de Gestão

Número total de participações em redes de cidades: 11

TABELA 8

Participação em redes de cidades: período Kassab (2007-2008)

Rede	Forma de Participação
C40	Membro desde 2005. Faz parte do Comitê Executivo.
ICLEI – International Council of for Local Environment Initiatives	Membro desde 2001
Programa URB-AL	Finalização do projeto iniciado na gestão Marta.
UCCI - União de Cidades Capitais Ibero-Americanas	Membro desde 1989.
Metrópolis	Membro desde 2004.

FONTE: *A Atuação Internacional da Cidade de São Paulo 2007-2008* - Secretaria Municipal de Relações Internacionais

Número total de participações em redes de cidades: 5

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA CIDADE DE SÃO PAULO 2007-2008. Secretaria de Relações Internacionais. Prefeitura Municipal de São Paulo. Acessado em 10 mai 2011. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/atuacao_internacional_de_sao_paulo_2007_2008_1251402138.pdf

A POLÍTICA INTERNACIONAL DO PT. Página 13. Acessado em 6 mai 2012. Disponível em: http://pagina13.org.br/download/A_poltica_internacional_do_PT_-_Projeto_de_resoluo_ao_IV_Congresso.pdf

CONCEPÇÃO E DIRETRIZES DO PROGRAMA DO PT PARA O BRASIL – LULA 2002.

DIRETRIZES 2009/2012. São Paulo no Rumo Certo. Gilberto Kassab prefeito. Alda Vice. Acessado em 11 mai 2011. Disponível em <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/GilbertoKassab.pdf>

GESTÃO PÚBLICA E INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES: segundo relatório científico. CEDEC/PUC-SP/UNESP. São Paulo, jul 2007.

Indicações políticas impediram Serra de enxugar máquina. *Folha Online*. 01 jan 2005. Acessado em 22 abr 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u66505.shtml>

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo. (Orgs.) *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: Editora PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP, 2004.

JAKOBSEN, Kjeld. A política de relações internacionais do município de São Paulo. In: GASPAR, R.; AKERMAN, M.; GARIBE, R. (Orgs.) *Espaço Urbano e Inclusão Social: a gestão pública na cidade de São Paulo 2001-2004*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. Pp. 231-243.

LULA PRESIDENTE: Programa de Governo 2007/2010.

MATTOSO, Jorge. Relações Internacionais e o Poder Local. *Política Externa*. Dez/Jan/Fev 2001/2002. Vol. 10. N. 3. Pp. 113-121.

ONUJI, J. *Relatório Científico: cidades e inserção internacional. A experiência de São Paulo*. Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI), set 2005.

RODRIGUES, Gilberto. *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais*

de Estados e Municípios brasileiros. Tese de doutoramento - PUC/SP. São Paulo, 2004.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. *POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: as práticas da política e a política das práticas*. São Paulo: FGV Editora, 2012, pp. 269-300.

VIGEVANI, Tullo. *Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades: relatório final*. São Paulo, abril 2008. Disponível no CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

VIGEVANI, Tullo; PRADO, Débora F.B. Ações e Problemas da Paradiplomacia no Brasil. In: *Relações Internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes*. SALA, José B.; GASPAROTO, Ana Lúcia. (Orgs.). Marília: Oficina Universitária UNESP, 2010. Pp. 25-54.