

Ações e Problemas para a Paradiplomacia no Brasil

Tullo Vigevani
Débora Figueiredo B. Prado

Como citar: VIGEVANI, T.; PRADO, D. F. B. Ações e Problemas para a Paradiplomacia no Brasil. *In*: SALA, J. B.; GASPAROTO, A. L. (org.).

Relações internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes.

Marília: Oficina Universitária, 2010. p.25-54. DOI:

<https://doi.org/10.36311/2010.978-85-60810-21-5.p25-54>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

AÇÕES E PROBLEMAS DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL

*Tullo Vigevani*¹

*Débora Figueiredo B. Prado*²

1 INTRODUÇÃO

Considerando o cenário internacional e as ações desenvolvidas pelas unidades subnacionais, o objetivo deste artigo é compreender a atuação destes atores tendo em vista o caso brasileiro e mais especificamente a atuação internacional do município de São Paulo. Optou-se neste trabalho em discutir a atuação internacional desta cidade por entendermos que as características identificadas nesta localidade contribuem para apresentar um modelo geral das dificuldades e principais motivações para a ação internacional dos governos subnacionais brasileiros.

A hipótese desta pesquisa é que a ação paradiplomática no Brasil depende da iniciativa dos governantes. Tal fato contribui para a afirmação de que tais ações não correspondem a uma estratégia definida. Os limites constitucionais e as dificuldades de institucionalização também contribuem para o perfil descontínuo. Consideramos que esses limites não são impedimentos definitivos. Inversamente, os elementos comparativos que

¹ Professor de Ciência Política na Universidade Estadual Paulista - Unesp; pesquisador Sênior do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - Cedec.

² Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp; pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - Cedec.

apresentamos demonstram que a institucionalização em si mesma não é garantia de continuidade da paradiplomacia.

No primeiro momento retomaremos alguns dos debates sobre a paradiplomacia, de forma a situar o caso do Brasil no contexto do debate mais geral. No segundo discutiremos o contexto no qual se desenvolve a ação internacional dos governos subnacionais no Brasil. Para permitir em termos comparativos identificar as formas como essa ação se desenvolve, introduzimos alguns aspectos relativos aos Estados Unidos e ao México. Ao mesmo tempo verificamos o quadro jurídico no qual se movem estados e municípios. Em seguida discutiremos as formas específicas da ação paradiplomática no Brasil, tendo como referência o quadro institucional e uma breve apresentação do contexto histórico. No item 4 analisaremos as principais características da ação externa tendo como foco a atuação do município de São Paulo. Como explicaremos, esta escolha resulta da capacidade explicativa que o caso oferece da paradiplomacia brasileira. Este foco contribuirá para entender em que medida as atividades desenvolvidas por este município estão relacionadas com a tendência geral do país, quando concluiremos que muitas ações paradiplomáticas no município, e mais em geral no Brasil, estão ligadas à vontade política dos governantes. A lógica do *stop and go* será demonstrada assim como a importância dos mecanismos legais e institucionais, ainda que não sejam condições suficientes para a elevação de *status* da paradiplomacia.

As modificações no cenário internacional nos anos 1980 e 1990 alteraram a dinâmica interna dos governos nacionais, fortalecendo o interesse de inúmeros atores pelas relações externas. Entre eles os governos subnacionais que, em alguns casos, buscam crescente inserção no cenário internacional com o objetivo de alcançar seus interesses. Ao apresentar um sistema internacional multicêntrico, caracterizado pela emergência de novos atores e esferas de autoridade e governança, Rosenau (1990) contribui à compreensão deste processo.

Sobre o contexto que favoreceu a ação internacional de governos subnacionais, Hocking (1999) afirma que a complexidade das relações entre o cenário doméstico e internacional revelou três dimensões de envolvimento externo:

First, they can be purposive actors or initiators, seeking to pursue local/regional policy goals outside their national setting. Second, they can act as channels through which other actors, particularly non-governmental organizations (NGOs) can articulate their own concerns – in the environmental sphere, for example – thereby using the locality or region as a base for global strategies. Third, they may become targets of international activity where their own policies and activities affect the interests of other international actors. (HOCKING, 199, p.22).

Se estas motivações explicam em alguns casos a ação internacional de governos subnacionais, pode-se afirmar que no caso brasileiro um razoável ativismo paradiplomático existe em razão da busca de maximização de interesses, inclusive políticos, de governantes. Há diferentes motivações: necessidades administrativas, políticas de desenvolvimento, interesses de grupos empresariais ou sociais, o fortalecimento da própria posição no cenário interno, todos objetivos que não levaram a contraposições com as políticas do Estado nacional.

A inserção das unidades subnacionais no cenário internacional está relacionada à reestruturação dos Estados nacionais e às dificuldades enfrentadas por eles para responder às demandas das regiões³. De acordo com pesquisas que desenvolvemos (CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, 2002), em alguns casos a ineficácia da centralização de parte do governo central possibilitou a emergência de mecanismos de descentralização⁴ que criaram oportunidades para as instâncias regionais e locais. Esta política não ocorre em desfavorecimento do Estado nacional, pelo contrário, pode contribuir ao favorecimento de

³ Tais processos podem ser identificados através das atribuições e novas competências destinadas aos governos locais através de políticas de descentralização realizadas na década de 1980, na qual os governos centrais brasileiros atribuíram um novo “*empowerment*” e autonomia a entes federativos que antes dependiam exclusivamente do poder central para a realização de seus objetivos e resolução de seus problemas. A constituição de 1988 em parte consolidou essa evolução.

⁴ “Os movimentos de descentralização — definida como uma participação crescente das esferas subnacionais de governo na geração e/ou alocação dos recursos públicos na execução das despesas públicas — variaram de um país para outro, dependendo das estruturas institucionais, políticas e econômicas de cada um. [...] Nesse sentido, a necessidade de fortalecimento das esferas subnacionais frente ao Governo Federal — a partir do processo de descentralização — surgiu como uma alternativa ao Estado autoritário do passado, altamente centralizador de poder político e de recursos fiscais.” (MENEGETTI NETO, 2005, p.46).

sua maior eficácia, na medida em que são chamados novos atores sociais, políticos, administrativos, econômicos, a de la participar, contribuindo para o fortalecimento da ação nacional.

Sobre esta questão Duchacek (1990, p. 6) destaca que: “*In order to remain custodians of the living standard of their people, not only nations but also subnational territorial communities have to engage in trans-sovereign activities that often catapult them politically and physically far beyond the national frontiers.*” Cabe observar que no Brasil, a motivação indicada, a preservação e melhoria das condições de vida, de trabalho, o desenvolvimento regional e a atração de investimentos, têm sido todos fatores estimuladores de algumas formas de ação externa, em alguns casos levando à competição predatória entre os próprios governos subnacionais. Por exemplo, guerras de subsídios entre estados para a atração de empresas automobilísticas, no Rio Grande do Sul, na Bahia, etc. Competição entre os maiores estados, São Paulo e Minas Gerais, pela atração de investimentos chineses.

Considerando a experiência brasileira, acreditamos que a definição de paradiplomacia formulada por Cornago seja a mais adequada. Assim, adotamos neste artigo a definição de paradiplomacia como “*‘non-central governments’ involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences.*” (CORNAGO, 1999, p. 40). Precisando essa idéia para o caso do Brasil, Lessa (2002, p. 26), afirma que em parte:

A paradiplomacia se explica como uma política deliberada de delegação de responsabilidades em face da crescente complexidade dos assuntos que afetam regiões fronteiriças e das especificidades dos interesses locais. Os governos centrais têm-se defrontado amiúde com insuficientes recursos, conhecimentos e flexibilidade para dar conta daquelas realidades.

Compreendendo a ação paradiplomática no Brasil como complementar ao Estado, as unidades subnacionais brasileiras atuam externamente através do estabelecimento de acordos informais voltados para propósitos de promoção econômica, de desenvolvimento local, intercâmbio e cooperação internacional. A ação internacional ocorre desvinculada da atuação direta do governo federal, com o objetivo de

fortalecer o desenvolvimento das regiões sem prejudicar os fundamentos da política exterior do Estado brasileiro. Há um acompanhamento das ações paradiplomáticas no Brasil pela Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) do Ministério das Relações Exteriores e pela Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. De todo modo, é importante assinalar que tais ações paradiplomáticas não contam necessariamente com a intervenção direta do governo central.

Sobre a ação internacional destes atores subnacionais, Keating (2004) estabelece três principais motivações: econômicas, políticas e culturais. No campo econômico, as regiões, buscam inversões, mercados para seus produtos e tecnologia para a modernização de sua produção. Quanto às motivações culturais, as regiões buscam estreitar suas relações com governos situados em outros Estados com os quais possuem identidades culturais semelhantes. Entre as motivações políticas das regiões, o autor destaca aquelas que estão relacionadas com aspirações nacionalistas objetivando o reconhecimento e a legitimação de determinadas regiões, a construção de uma plataforma regional interna ou a projeção dos próprios políticos das regiões. Há ainda o caso de atividades onde comunidades se relacionam com suas regiões de origem em outros Estados, com objetivo de fortalecer a influência política de lideranças.

No caso brasileiro, algumas unidades subnacionais atuam no cenário externo considerando parte das motivações acima apresentadas. Destacamos as atividades voltadas para a promoção comercial, a projeção política dos governantes e o impulso a mecanismos de cooperação de cidades com identidades culturais semelhantes. Lessa ressalta que os estímulos que permitem a ação no caso brasileiro, estão relacionados a elementos econômicos, políticos, culturais e sociais sendo que no plano econômico, o objetivo destes atores é o de “promover investimentos, ampliar mercados, alavancar negócios entre empresas, transferir ou absorver tecnologias e estimular o turismo.” (LESSA, 2002, p.24).

A motivação econômica influencia as ações externas desenvolvidas pelos governos subnacionais brasileiros, o que se pode perceber analisando as atividades desenvolvidas pelo município de São Paulo. Essas motivações existem, mas nem sempre são as centrais. No Brasil a motivação econômica possui intensidade variável, pois se vincula muitas

vezes à vontade do governante. Certamente há outras motivações: a cooperação voltada para o desenvolvimento social, a questão ambiental e ainda as ações voltadas para o fortalecimento político de municípios e estados, com a finalidade de aumentar a capacidade de influência dos atores subnacionais em decisões de caráter internacional. Veremos algumas dessas ações no caso de São Paulo.

A análise de Keating (1998) quanto às características da ação subnacional tem relevância para a compreensão das atividades subnacionais no Brasil. Segundo o autor, em alguns casos, os governos subnacionais atuam no cenário externo com uma estratégia que podemos definir como lógica de “*stop and go*”. Neste modelo, identifica-se ativismo em questões relacionadas às temáticas de cooperação técnica, empréstimos, investimentos, convênios tecnológicos, etc. vinculados a questões locais, marcados por objetivos específicos. Tais ações não respondem a estratégias definidas, mas às necessidades dos governos subnacionais em uma determinada questão⁵. Na perspectiva de nossa hipótese, veremos que no caso de São Paulo estas necessidades correspondem às percepções de cada administração. Esta análise adapta-se perfeitamente à situação brasileira e explica a inexistência de tensões significativas no tocante a esse tema, porque não tencionam as relações com o governo nacional. Não há uma agenda coordenada de assuntos destinados às relações internacionais.

2 QUESTÕES INSTITUCIONAIS DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL: ELEMENTOS COMPARATIVOS COM ESTADOS UNIDOS E MÉXICO

A atuação paradiplomática está relacionada com o reconhecimento dos acordos assinados internacionalmente. No Brasil há ainda uma baixa institucionalidade da paradiplomacia. A questão coloca-se em dois níveis, tanto na falta de reconhecimento destas ações na esfera jurídica, quanto na formalização no plano subnacional de estruturas que

⁵ Neste sentido, o autor destaca que a diplomacia regional não busca representar interesses gerais nem realizar uma cobertura completa de temas, na medida em que “las regiones no tienen gobiernos soberanos capaces de imponer su definición de ‘interés nacional’ y perseguirlo de una forma coherente y unificada. Las regiones son entidades complejas que contienen una multiplicidad de grupos, que pueden compartir intereses comunes en algunas áreas pero estar abruptamente divididas en otras (KEATING, 2001, p. 39).

garantam continuidade. Conforme nossa hipótese, a baixa institucionalidade contribui para o fenômeno do *stop and go*. Com o objetivo de compreender as dificuldades para a institucionalização, cabe considerar, em forma comparativa, como outros governos nacionais de Estados federais relacionam-se com a ação destes atores. Os impedimentos para a institucionalização das atividades subnacionais podem ser identificados em duas esferas: no plano doméstico, onde a participação destes atores é regulada pelas Constituições Nacionais e na esfera internacional pelo não reconhecimento, no campo do direito internacional público, da personalidade jurídica dos governos subnacionais.

A ação externa de entes federativos⁶ se vê limitada juridicamente pelas constituições nacionais e pelo Direito Internacional Público que reconhece somente os Estados como sujeitos do direito internacional. Prazeres (2004) destaca que apesar da atuação no plano internacional ser tradicionalmente realizada pelos governos nacionais, “em vários casos, as unidades subnacionais, como as brasileiras, não se mostram acomodadas com as limitações que são impostas à sua ação externa.” (PRAZERES, 2004, p. 284).

Ao analisar as competências dos estados e governos locais nos Estados Unidos quanto à atividade internacional, Denning e McCall (2000) ressaltam ser função de cada esfera do federalismo (estados e governo federal) agir nas funções que lhes compete, tendo Washington a função de conduzir a política internacional. De acordo com os autores “*articles I and II of the Constitution place primacy for the conduct of foreign and military affairs squarely with Congress and the president.*” (DENNING; MCCALL, 2000, p.4). Kincaid (1999) argumenta que “*although many of the framers of the US Constitution of 1787 [...] advocated the creation of a strong union government, the prevailing political ideas and practices of their are required extensive concessions to the 13 states.*” Diante disso, pode-se concluir que a Constituição norte-americana delega poderes claros de competência internacional ao governo federal, porém não nega aos estados a competência internacional. Desse modo, poderia-se argüir

⁶ Nos Estados com a forma federativa de organização, o Estado federal é soberano enquanto as unidades federadas que o compõem são autônomas. Considerando a orientação tradicional que considera a manutenção de relações com outros Estados uma prerrogativa de soberania, Prazeres (2004, p. 287) afirma que as “subunidades não dispõem de capacidade de, *per se*, assumir compromissos internacionais.”

que o direito consuetudinário abre espaços reais para a paradiplomacia nos Estados Unidos. Pode-se afirmar que no caso norte-americano há princípios de subsidiariedade fortemente enraizados. Nosso argumento é de que no caso brasileiro, ainda que a Constituição de 1988 tenha dado passos nesse sentido, não há uma clara indicação da validade do princípio da subsidiariedade. Conseqüentemente, a indefinição no tocante ao espaço jurídico da paradiplomacia persiste.

As interpretações distintas quanto ao potencial papel paradiplomático dos estados e governos locais norte-americanos contribuem para uma situação de incerteza onde não há consenso quanto às possibilidades e limites deste tipo de atuação. Há posições contrárias à ação externa destes governos por entender que estas atividades prejudicam a unidade nacional.⁷ Diferentemente da situação constitucional identificada no caso norte-americano, que se explica pela sua história, por argumentos constitucionais como o *Tenth Amendment*, que se aproxima de uma interpretação favorável do conceito de subsidiariedade, a situação brasileira é distinta. Mesmo no caso dos Estados Unidos, como vimos, há fortes controvérsias. As limitações jurídicas para a ação subnacional no Brasil estão definidas na Constituição. Antes de analisarmos a situação jurídica das unidades subnacionais brasileiras, serão apresentados alguns dos principais elementos reguladores da ação subnacional no caso mexicano. O objetivo, da mesma forma como apresentado no caso dos Estados Unidos, é examinar comparativamente a situação do México com a do Brasil.

A situação jurídica relativa à participação internacional de entidades federativas no México tem especificidades. Segundo a Constituição Mexicana de 1917, é função do Executivo nacional conduzir a política exterior e celebrar tratados internacionais, devendo ser aprovados pelo Senado (FLORES; SCHIAVON, 2008).

Diferentemente do caso brasileiro, as atividades paradiplomáticas dos governos subnacionais no México vêm sendo realizadas através de acordos internacionais com respaldo institucional fornecido pela “Ley sobre la Celebración de Tratados”, em vigor desde 1992 e que regulamenta o artigo

⁷ A este respeito, Denning e Mac Call (2000, p. 2) ressaltam que “*the very purpose for giving this power to Washington had been to end the conflicting state commercial policies that plagued the country under the Articles of Confederation.*”

133 da constituição⁸. Esta lei estabelece um novo tipo de compromisso internacional, os acordos interinstitucionais que são definidos como:

El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1992, Artículo 2, fracción II).

A promulgação desta lei representou um avanço nas atividades internacionais dos governos subnacionais no México por permitir que eles tenham uma inserção no cenário exterior com respaldo jurídico. Para fortalecer nosso argumento comparativo, tenhamos em consideração que na Argentina o artigo 124 da Constituição de 1994 (PAIKIN, 2006) também viabiliza legalmente ações paradiplomáticas. Nesse país, parece alcançar-se o equilíbrio, o que leva Colacrai a afirmar a compatibilidade entre as ações das províncias e a política exterior do Estado. A autora argumenta que a ação subnacional não enfraquece o papel do Estado, pelo contrário, fortalece o governo central (COLACRAI, 2005). Em conclusão, podemos afirmar que haveria, em geral, na América Latina o crescimento do reconhecimento da potencial contribuição das ações paradiplomáticas dos governos subnacionais. No caso brasileiro, não há manifestações legais, em nível constitucional ou da legislação ordinária a este respeito, mas as oportunidades oferecidas no plano da ação concreta pelo governo nacional indica que há razoável consciência do crescimento deste tipo de ações. As citadas AFEPA e SAF seriam uma expressão dessa tendência, assim como as secretarias ou assessorias de relações internacionais razoavelmente difusas nos estados e municípios brasileiros. No caso da Prefeitura de São Paulo, com interrupções, há órgão predisposto à ação internacional desde 1989.

No México, para o objetivo de que estas ações sejam complementares à política exterior do governo federal, a “Ley sobre la

⁸ A criação desta lei está relacionada à participação do país no Tratado de Livre Comércio com a América do Norte (NAFTA) porque “permitía la celebración de acuerdos para resolver controversias sin recurrir a juzgados locales, lo cual se ajusta a las exigencias del acuerdo de libre comercio” (SCHIAVON; FLORES, 2008, p. 48).

Celebración de Tratados” estabeleceu que os organismos que buscarem celebrar este tipo de convênio deverão manter a Secretaria de Relações Exteriores (SRE) informada das atividades desenvolvidas.

Como comentado, o processo de integração do México com os Estados Unidos foi um elemento estimulador do reconhecimento de *status* à paradiplomacia. Da mesma forma que na Europa, o processo de integração teve efeito estimulador. No caso do Brasil e do Mercosul, a integração desencadeou forças favoráveis à ação internacional de estados e municípios, mas a consolidação dessa ação tem sido lenta. O exemplo muitas vezes citado do Rio Grande do Sul, que criou a primeira secretaria estadual vinculada ao tema das relações internacionais em 1987, resulta do fortalecimento dos laços do Brasil com a Argentina (PAES LEME, 2002; SALOMÓN; NUNES, 2007).

Sabe-se que no caso do México, a maior institucionalidade, e mesmo o reconhecimento jurídico da paradiplomacia, não tem sido suficiente para garantir continuidade e difusão das ações paradiplomáticas dos estados e cidades e para criar sinergias com o governo nacional. Essa análise sugere que além dos avanços legais, é necessário o fortalecimento da compreensão política da ação paradiplomática, o desenvolvimento de uma cultura adequada e a criação de um razoável consenso entre os políticos e na sociedade. O estudo do caso norte-americano é importante em termos comparativos porque mostra que a assimilação na sociedade civil e entre as forças políticas do significado da paradiplomacia é fundamental para o seu exercício. Diferentemente, no México a institucionalização da paradiplomacia não garante a continuidade. No caso brasileiro, como dissemos, maiores níveis de institucionalidade, são portanto, fatores favoráveis para a paradiplomacia, mas não lhe garantiriam efetividade.

Para compreender o *status* da atuação internacional das unidades subnacionais no Brasil é preciso considerar as modificações realizadas na Constituição de 1988, que desenvolveu um modelo federativo que confere maior autonomia⁹ aos governos municipais. De acordo com Sala (2008), a Constituição de 1988 marca um novo momento na estrutura jurídica do

⁹ Um exemplo da dimensão de autonomia dada aos municípios é o artigo 18 da Constituição de 1988 que a delimita: Art. 18. “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

país porque os municípios passaram a formar parte da organização político-administrativa junto com a União, os estados e o distrito federal. A autonomia dada aos governos locais assenta-se, segundo o autor, em dois elementos básicos: a existência de órgãos governamentais próprios e a posse de competências exclusivas.¹⁰

No que se refere às relações internacionais, a estrutura Constitucional brasileira mantém a impossibilidade dos entes subnacionais celebrarem tratados internacionais, pois cabe exclusivamente ao Estado central atuar na política externa. Como vimos, isso se dá de forma parecida nos outros Estados federais. A competência exclusiva do governo federal de conduzir as relações externas está presente no Artigo n. 21, §I, que determina ser de competência da “União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (BRASIL, 1988).

A respeito do estabelecimento de tratados, o artigo 49, inciso I da Constituição determina “ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Faz-se necessário, contudo, considerar que o artigo 52 (inciso V e VII) destaca ser competência do Senado Federal:

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal. (BRASIL, 1988).

Portanto, os entes federados possuem competência para celebrar apenas acordos internacionais de natureza financeira, quando autorizados pelo Senado (SANTOS, 2007). Diferentemente do caso mexicano, não há no Brasil uma regulamentação específica que lide com a institucionalização das atividades internacionais desenvolvidas pelas unidades subnacionais. Percebemos pela leitura do artigo 52. correção da Constituição Brasileira que há interstícios utilizáveis pelos governos subnacionais de forma semelhante aos que a literatura identifica na legislação norte-americana.

¹⁰ Por competências exclusivas, entende-se “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões.” (SILVA, 2001 apud SALA, 2008, p. 1).

Como dissemos, apesar dos constrangimentos institucionais presentes na ação externa das unidades subnacionais no Brasil, as atividades não possuem *status* específico, tendo sido encontrada a alternativa de acordos informais. Esta característica limita as ações dos atores e prejudica a atuação destes no cenário externo, pois acaba por fortalecer a tendência da descontinuidade, dispersão de objetivos e a dependência das opções dos governantes (LESSA, 2002).

Demonstrando certa intensidade do debate no país, surgiram algumas propostas, inclusive em nível parlamentar. O deputado federal André Costa, Partido Democrático Trabalhista (PDT) do estado do Rio de Janeiro, apresentou uma Emenda Constitucional visando regulamentar as ações externas dos governos subnacionais, estabelecendo referência legal para essas ações. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da paradiplomacia foi apresentada ao Congresso Nacional pelo deputado em 2005. Visava acrescentar um parágrafo ao artigo 23 da Constituição para permitir aos Estados, Distrito Federal e municípios a promoção de atos e acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros (SANTOS, 2007). Em abril de 2006 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, foi apresentado o parecer do relator, Deputado Ney Lopes, Partido da Frente Liberal (PFL), do Rio Grande do Norte, opinando pela inadmissibilidade da proposta (BRANCO, 2007). Pode-se concluir que há dificuldades políticas e administrativas para a institucionalização da paradiplomacia no Brasil, mas ao mesmo tempo ela é efetivamente exercida. No caso dos Estados Unidos, mesmo não havendo legislação específica há espaço objetivo para ações externas, particularmente de promoção econômica. Já no caso no mexicano há uma definição legal-institucional, mas não efetivamente absorvida na *práxis* das relações entre estados e governo federal.

3 A ATUAÇÃO DAS UNIDADES SUBNACIONAIS BRASILEIRAS

No Brasil a capacidade dos governos subnacionais de programarem ações de sustentação de sua economia e de seus interesses no exterior, como afirmamos, não tem alcançado desenvolvimento maior, provavelmente como consequência da cultura política nacional. Em parte por atribuir-se ao Estado nacional a maior responsabilidade pela defesa

dos próprios interesses, em parte porque quando a sociedade civil dá sinais de participação, o faz diretamente por intermédio de empresas ou associações empresariais. Por exemplo, no caso da discussão na World Trade Organization (WTO) do caso Embraer – Bombardier, o estado brasileiro (São Paulo) diretamente interessado e o município (São José dos Campos) onde está localizada a maior parte da empresa, não agiram de forma direta.

Há casos nos Estados Unidos onde ações internacionais de governos subnacionais que extrapolam suas competências são bloqueadas pelos tribunais (MCMILLAN, 2008). Um exemplo sempre citado é o caso *Massachusett's Burma Law* (GUAY, 2000). No Brasil situações semelhantes têm dificuldade para serem apreciadas em *fóruns* apropriados. Em 2005 a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul votou uma lei, proposta pelo deputado estadual Jerônimo Goergen, do Partido Popular (PP) “que barra a entrada, trânsito, estocagem e comercialização, no Rio Grande do Sul, de arroz, trigo, cevada, feijão, aveia e cebola produzidos no Uruguai, na Argentina e Paraguai sem que seja realizada a análise fitossanitária e de microtoxinas” (LEI..., 2006). Estas medidas criariam barreiras não alfandegárias para o comércio no Mercosul. Os canais legais para a superação do impasse não estavam claramente definidos. O governador Germano Rigotto, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) vetou a lei, mas o veto foi rejeitado pela assembléia no início de 2006. Os governos federal e estadual estudaram a possibilidade de uma ação direta de inconstitucionalidade. O contencioso acabou resolvido pela intervenção da diplomacia dos dois países.

No Brasil esta preocupação pelas ações paradiplomáticas está presente. “A incorporação pela Presidência da República e pelo Ministério das Relações Exteriores de uma agenda intergovernamental para ações internacionais federativas significa, por si só, o reconhecimento da legitimidade dos entes federados para as relações internacionais. Fato novo nesse cenário, tendo como pano de fundo a preocupação com o potencial de fragmentação das ações internacionais dos governos subnacionais” (RODRIGUES, 2008, p. 1023). A realização do I Encontro Negociações Internacionais – Os Estados e Municípios do Brasil no Mundo (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2007), realizado em Brasília em 2006, co-organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e pela AFEPA, ambas do Ministério das Relações Exteriores, confirma a

preocupação e mesmo a busca de diálogo, ao menos parcial. Tratou-se de expor a prefeituras e estados a posição do ministério sobre o tema. As ações da SAF, em particular o favorecimento da criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, a partir de 2004, mostra a existência desta preocupação e por este diálogo em outras instâncias.

Em geral, o *environment* internacional produz estímulos para a ação. Originam-se na intensidade dos intercâmbios e das inter-relações, econômicos, mas também simbólicos, de valores, e outros, como o meio ambiente. Um exemplo foi o estado do Amapá, fronteiro com a Guiana francesa que desenvolveu acordos para a preservação da floresta amazônica com a França (ABDALA, 2007).

Os autores que discutiram a paradiplomacia no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, ao identificarem as suas características mostram entre elas a descontinuidade e a motivação política (DUCHACEK, 1990). No caso brasileiro, no plano histórico encontramos situações em que o desacordo radical com o governo central estimulou ação internacional dos estados com conseqüências desestabilizadoras.

Rodrigues (2004) lembra o relacionamento dos governadores dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais com algumas agências norte-americanas, motivados pela oposição ao governo do presidente João Goulart, a fim de desestabilizá-lo. Mesmo sendo forte na primeira metade do século XX o regionalismo e o papel dos governadores, em geral não se chegou a ações protodiplomáticas, que surgiram apenas passageiramente em 1963 e 1964. Atualmente, no Brasil o fato de governadores e prefeitos de cidades importantes, como São Paulo, integrarem partidos diferentes e em oposição ao governo central em exercício, não trouxe como conseqüência ativismo paradiplomático. Ao contrário, nos últimos anos a coincidência entre o partido político que administra alguns estados e prefeituras com o governo federal presidido por Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), tem tido como resultado maior ativismo paradiplomático de parte dessas administrações.

No município de Porto Alegre, o Fórum Social Mundial foi iniciado em 2000 por uma prefeitura liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) com um governo nacional dirigido pelo Partido da Social Democracia

Brasileira (PSDB). A ação continuou em 2003, quando o governo nacional foi liderado pelo PT. Quando a prefeitura mudou de mãos, esta ação de política internacional recuou. O mesmo Fórum foi realizado em 2009 em Belém, onde o governo estadual do Pará está dirigido pelo PT, o mesmo partido do governo nacional.

A variável político-partidária não determina necessariamente a ação internacional de estados e municípios. No caso brasileiro, estudados dois estados, São Paulo e Rio Grande do Sul (CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, 2002), verificamos semelhança com uma hipótese formulada por Schiavon: “*the fact that a state is governed by a political party different than the party governing at the federal level, is not a variable which explains the state’s level of international participation.*” (SCHIAVON, 2005, p. 22).

As ações exteriores de governos subnacionais no Brasil tem crescido. Pode-se afirmar que elas sempre existiram, mesmo em períodos históricos longínquos. O que caracteriza a paradiplomacia contemporânea é o fato de ela tornar-se um instrumento regular das administrações. José Serra, do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), quando Prefeito de São Paulo, afirmou que “uma relação mais direta com organismos multilaterais se faz necessária por conta do tamanho de cidades como São Paulo.” (SERRA ..., 2006).

Buscando adaptação às ações subnacionais no Brasil por parte do governo federal, foi criada em 1997 a Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores, que buscou responder à necessidade de coordenação destas atividades para evitar situações irregulares de atuação internacional e, por outro lado, para capacitar o Ministério a ter instrumentos de supervisão.

Em 2003 há uma reformulação da Assessoria, constituindo-se a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), unificando duas assessorias, até então desvinculadas. A respeito da AFEPA, Pereira (2004) destaca que “essa assessoria tem como objetivo, de acordo com a opinião de um diplomata, ‘trazer a política externa para a sociedade civil, dentro do sentido e respeitando a idéia de federação’” (PEREIRA, 2004, p.149). Na formulação de diplomatas, a assessoria constituiria um

órgão catalisador dos interesses e das ações internacionais dos governos subnacionais (estados e municípios), facilitador das relações entre os níveis de governo. A ação efetiva da assessoria tem se limitado a ações de coordenação e a dar sustentação material e administrativa a negociações e viagens internacionais de dirigentes dos governos subnacionais e a apoiar as relações de governos estrangeiros com os estados e municípios brasileiros.

De forma semelhante ao padrão internacional, as unidades subnacionais no Brasil atuam externamente na busca de desenvolvimento econômico e promoção comercial de suas regiões. Inúmeros governadores e prefeitos de algumas cidades têm agido nesse sentido. Governadores de quase todos os estados têm buscado órgãos internacionais, sobretudo o *World Bank* (BIRD) e o *Interamerican Development Bank* (IADB) para esse objetivo. Aécio Neves (PSDB) de Minas Gerais, Sérgio Cabral (PMDB) do Rio de Janeiro, Roberto Requião (PMDB) do Paraná, têm agido nesse sentido. Em alguns casos com especial atenção para os países como China e Japão; no caso do Paraná e Roraima buscando acordos com a Venezuela.

Entretanto, não se pode afirmar que tenha havido uma continuidade institucional no relacionamento externo. A existência da AFEPA e da SAF da Presidência da República, da mesma forma que secretarias ou assessorias de relações internacionais nos governos estaduais e municipais, não têm se mostrado instrumentos suficientes para a continuidade. Mesmo com o grande crescimento da importância das conexões externas para toda a sociedade, como apontado por Rosenau (2005), não há no caso brasileiro uma forte consolidação de equipes e pesquisadores que possam nos governos subnacionais garantir a continuidade de ações paradiplomáticas.

Como vimos, há interesse na promoção econômica, em alguns casos há forte interesse pela visibilidade política, mas permanece baixa a densidade operacional. Isto porque a capacitação para ações externas não está suficientemente desenvolvida. Identificam-se descontinuidades, com conseqüente baixa capacidade de acumulação de conhecimentos.

No processo de integração regional do qual o Brasil participa, o Mercosul, alguns estados e prefeituras procuraram garantir espaços onde a ação dos governos subnacionais alcançaria significado. A integração desde o seu início, em 1986, e depois da assinatura do Tratado de Assunção, em

1991, viabilizou formas de cooperação. Em consequência deste processo, algumas prefeituras dos países do Mercosul se organizaram fundando em 1995 uma organização regional de cidades dos países membros do bloco regional e associados, a Rede Mercocidades.

Dentre os principais objetivos da rede está a criação de espaço institucional efetivo para a participação dos governos locais nas decisões do bloco. Na mesma perspectiva há uma institucionalização das relações entre os governos estaduais brasileiros, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul, reunidos no CODESUL (Conselho para o Desenvolvimento Econômico do Sudoeste do Brasil) e o CRECENEA-LITORAL (Comissão Regional do Nordeste da Argentina para o Comercio Exterior), que reúne as províncias argentinas de Chaco, Misiones, Entre Rios, Santa Fé e Formosa (REIS, 2007).

Consolidando a interpretação feita a respeito da dificuldade de caracterização da paradiplomacia como atividade estável no caso brasileiro, deve-se ter em conta a constituição do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, que poderia ser um marco da paradiplomacia na região, da mesma forma que o é o Comitê das Regiões (COR) na União Européia. Criado em 2004 pelo Conselho do Mercosul, iniciou seu funcionamento na reunião do Rio de Janeiro realizada em 2007 (CARTA DO RIO, 2007).

O Fórum tem entre seus objetivos, oferecer aos governos subnacionais a possibilidade de influenciar as decisões dos órgãos da integração. De fato, sua capacidade de influenciar as decisões governamentais tem se demonstrado baixa. Na reunião realizada em final de 2008 na Bahia, as conclusões do Fórum foram mais normativas que efetivas. Em geral são indicações para os governos nacionais de atividades que deveriam ser realizadas pelo Estado nacional. Mostram desejar “um maior envolvimento dos governos regionais e locais e o fortalecimento da temática territorial na definição da implementação dos recursos do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), sob o risco de inviabilizar os seus objetivos fundamentais de redução das assimetrias e de combate das desigualdades”. Demonstrando existir um amplo *gap* entre a vontade difusa de fortalecimento da paradiplomacia e as políticas dos Estados nacionais, o Fórum indica ser de “fundamental importância aperfeiçoar os processos de tomada de decisão do Mercosul e o uso dos recursos financeiros e

humanos, assim como o empoderamento das instâncias de participação dos governos locais e regionais e da sociedade” (CARTA ... 2008, p. 2-3). A elevação do nível de participação depende dos poderes efetivos, inclusive da capacidade de incidir sobre a alocação de recursos voltados à atenuação das desigualdades sub-regionais e para o desenvolvimento.

Como vimos, na lógica do *stop and go*, os estados e municípios buscam o mundo exterior por razões pragmáticas e não possuem políticas sistemáticas voltadas para a manutenção destas atividades. Há ações voltadas a convênios tecnológicos, cooperação técnica, empréstimos, turismo, investimentos, dentre outras, mas em geral estas ações dispersam-se nas atividades gerais dos governos. Alguns casos tornaram-se paradigmáticos, como o da evolução da área internacional no governo do Rio Grande do Sul. Depois da criação da Secretaria Especial de Assuntos Internacionais em 1987, ela foi paulatinamente sendo absorvida por outras estruturas administrativas menos focadas nas questões da integração regional e da ação internacional (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Há casos em que a ação internacional concentra-se no objetivo pragmático da captação de recursos, como foi o caso da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (Secar) da Prefeitura de Porto Alegre. Na parte que desenvolvemos em seguida demonstraremos como as características de paradiplomacia da cidade de São Paulo não são diferentes destas que acabamos de analisar para o Brasil.

4 PREFEITURA DE SÃO PAULO COMO EXEMPLO DOS LIMITES DA AÇÃO PARADIPLOMÁTICA NO BRASIL (1989-2009)

Analisar a atuação do município de São Paulo contribui para identificar as principais características da ação subnacional no Brasil. Diferentemente da ação do estado de São Paulo, veremos que em algumas gestões houve busca de protagonismo e de ações internacionais, incentivados pela figura do Prefeito. Ao mesmo tempo isto não configura capacidade de garantir continuidade e nem mesmo adensamento da temática. No caso da cidade identificaremos manifestações específicas do fenômeno *stop and go* e a pesquisa feita indica a importância da institucionalidade ao mesmo tempo em que não é condição suficiente para elevar o perfil da paradiplomacia. Mesmo quando não houve mecanismo institucional que coordenasse as

ações internacionais do município, como aconteceu nas administrações Paulo Maluf (1993 – 1996) e Celso Pitta (1997 – 2000), ambos do Partido Popular (PP), a atenção segmentada pelas ações externas continuou-se dando centrada em objetivos pragmáticos, particularmente ligados a financiamentos.

O primeiro órgão instituído para coordenar a ação exterior do município foi a Assessoria de Relações Internacionais (ARI), criada durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992), então do PT.¹¹ O Prefeito que a sucedeu, Paulo Maluf (PP), não lhe deu continuidade. No ano de 2001 foi criada a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), na gestão de Marta Suplicy (2001-2004) do PT. No período 1993 – 2000 o município de São Paulo alocou as atividades de tipo internacional em diferentes segmentos da administração, secretaria de Planejamento, de Obras, do Meio Ambiente, no gabinete do Prefeito (PITTA, 2007).

O período de 1989 a 1992 marcou estágio inicial das atividades institucionais do município relacionadas ao exterior. Essas atividades foram coordenadas pela ARI, que tinha como principal objetivo obter informações e conhecimento a respeito das possibilidades que se abrem aos municípios através da atuação internacional. Neste período, as ações estavam voltadas para a abertura de contatos e para o desenvolvimento de um sistema de relacionamento internacional trabalhando com uma lógica de longo prazo. Gayard (2007, p. 221) afirma:

Pode-se perceber que a atuação internacional da cidade não se deu de maneira focada: a ARI constituiu-se em um órgão de busca de potenciais acordos, desbravando o ambiente internacional ainda novo, principalmente para a realidade paulistana. Procurou, dessa forma, conseguir acordos e parcerias que beneficiassem a cidade, nos mais diversos aspectos, cada um a seu modo, e o leque de objetivos não era pré-determinado.

A afirmação de que o período de 1989 a 1992 representou estágio inicial de atividades relacionadas ao exterior deve ser considerado em termos

¹¹ A criação da assessoria de relações internacionais, durante a gestão de Luiza Erundina, tinha como principal objetivo o desenvolvimento de um sistema de relacionamento internacional. Tal característica demonstra o caráter ainda inicial da projeção internacional do município de São Paulo neste período (GAYARD, 2007).

relativos. Essas atividades de certa forma sempre existiram, o que estamos aqui discutindo é a ação contemporânea da paradiplomacia, num contexto de alta intensificação quantitativa e qualitativa das relações externas de todos os componentes da sociedade e do Estado. Soldatos (1990) lembra que a primeira indicação de um *general agent* de Quebec em Paris foi em 1882. A ARI constituiu o estágio inicial das atividades de paradiplomacia da Prefeitura de São Paulo.

As ações iniciais voltadas à abertura de contatos tinham como objetivo: a busca de financiamento internacional, a elaboração de projetos, a cooperação tecnológica, o intercâmbio de experiências e a realização de eventos internacionais. A preocupação central foi a temática do meio ambiente, fortemente influenciada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), realizada no Rio de Janeiro em 1992 o que resultou em uma conferência preparatória técnica realizada em São Paulo, SP-ECO-92.

Ainda na gestão Luiza Erundina deu-se continuidade ao Acordo de Cooperação Técnica e Econômica com a cidade de Toronto assinado em 1986. Essa relação teve como foco a formulação de políticas de desenvolvimento urbano visando a proteção ambiental. A construção do Parque cidade de Toronto em 1992 e a participação de Toronto na SP-ECO-92 foram resultados dessa cooperação.

Entre 1993 e 2000, a Prefeitura de São Paulo não teve um órgão específico que coordenasse as ações internacionais da cidade. Heloísa Proença (2006), Secretária de Planejamento de 1999 a 2000, identifica nesta situação a ausência de uma estratégia de ação internacional, sendo que as iniciativas concretas foram tomadas mais em razão da preocupação de algum funcionário da administração do que de uma própria estratégia de governo, ou de uma linha de gestão. As relações internacionais de São Paulo no período se caracterizaram pela formulação e desenvolvimento de projetos específicos, marcados pelo papel pessoal de atores políticos e administrativos, consolidando nossa hipótese a respeito da relevância do papel do agente político ou administrativo na ação paradiplomática.

Na gestão Paulo Maluf, as iniciativas de ação internacional estavam vinculadas a projetos desenvolvidos com recursos do IADB e do BIRD.¹² Ainda nessa gestão e na de Celso Pitta mantiveram-se as atividades

relacionados ao acordo de 1986 com Toronto, que perduraram até 2000. Nesse acordo, as principais linhas de atuação estavam voltadas para o desenvolvimento urbano e projetos de cooperação internacional. Na gestão Paulo Maluf, no quadro deste acordo foram ampliados os objetivos para a área de saúde pública (SÃO PAULO, 1993).

Com Celso Pitta, a assessoria de Toronto, em parceria com a prefeitura, discutiu a formulação de um projeto de infra-estrutura visando buscar financiamento do BIRD. Nas duas gestões as questões relacionadas à inserção internacional centraram-se na busca de evidenciar o perfil empreendedor da cidade visando a promoção em busca do investimento privado internacional. Um exemplo claro deste objetivo foi a participação em 1998 de São Paulo na feira internacional MIPIM Américas, em Miami, para apresentar o Programa Procentro.

A Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) foi criada em junho de 2001, durante a administração de Marta Suplicy (2001-2004). Com a criação da secretaria é possível identificar avanço institucional e melhor formulação das linhas de atuação internacional da cidade¹³. Ao longo da gestão, São Paulo teve participação ativa em redes internacionais de cidades. Cresceu sua presença em Mercocidades e *Cities Alliance*, organização ligada ao Habitat/UN. São Paulo foi coordenadora da Rede 10 (Combate à Pobreza) da URB-AL e, sobretudo, participou ativamente da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), da qual a Prefeita tornou-se presidente. Sua aproximação com o Prefeito de Paris, Bertrand Delanoë, e também com Barcelona, contribuiu para a forte presença internacional da cidade, aumentando sua visibilidade. Marta Suplicy desempenhou-se na ação da CGLU visando a presença oficial da rede no âmbito das Nações Unidas. Intensificou-se a atenção para que os projetos

¹² As atividades deste período foram: a) desenvolvimento de projetos voltados para a urbanização da cidade com financiamento do IADB (Programa de Micro drenagem municipal em São Paulo — Procav I e II; b) Programa de Verticalização e Urbanização de Favela — Prover ou Projeto Cingapura e negociações para o financiamento do PROCENTRO - Programa de Valorização do Centro de São Paulo; c) desenvolvimento de projeto voltado para o saneamento básico do município, Projeto Guarapiranga, com financiamento do IADB.

¹³ O papel da SMRI, segundo a lei que a criou, seria auxiliar as demais secretarias a desenvolverem e buscarem financiamentos, projetos e parceiros no plano internacional externo fortalecendo a cooperação internacional em São Paulo.

com financiamento de instituições internacionais estivessem voltados para o combate à pobreza e à exclusão social.

A ação paradiplomática de Marta Suplicy ilustra o papel desempenhado pelos dirigentes políticos e indica que essa mesma ação pode ser um instrumento voltado ao fortalecimento do próprio poder político. Conforme discutido por Keating (2004), a motivação política pode ser muito importante. No caso brasileiro não se colocam as motivações regional-nacionalistas. O exemplo da cidade de São Paulo relaciona-se com as aspirações e a projeção dos próprios políticos, que em alguns casos se traduzem em benefícios para as cidades ou os estados e em outros não chegam a alcançar esse objetivo. A experiência da Prefeitura de São Paulo é importante porque indica a necessidade de adensamento das ações paradiplomáticas, buscando sinergias virtuosas que utilizem as motivações econômicas, políticas e culturais, segundo a formulação de Keating (2004). A motivação política isoladamente pode não ser suficiente para alcançar benefícios tangíveis para as cidades.

No período que compreende as gestões de José Serra (2005-2006), do PSDB, e de Gilberto Kassab (2006-), do partido Democratas (DEM), a secretaria de relações internacionais sofreu alterações significativas. Inicialmente discutiu-se a própria continuidade da SMRI, que finalmente foi confirmada¹⁴. Houve um redirecionamento das ações internacionais da prefeitura de forma mais pontual, focando projetos e atividades específicos. A atribuição formal de responsabilidades fixou-se na intermediação entre as possibilidades de captação de recursos e as demandas de São Paulo. A função da Secretaria passa a ser representar a cidade no exterior, em eventos internacionais e também nas relações bilaterais entre prefeitura e órgãos internacionais.

Neste período a SMRI adquire um caráter mais administrativo onde não se verifica preocupação em se fazer da cidade ator com visibilidade internacional que seria resultante da atividade de seu Prefeito ou outros dirigentes. A SMRI também tem atuação em atividades de caráter cultural e

¹⁴ Ao ganhar a eleição para a Prefeitura de São Paulo, José Serra chegou a anunciar o fechamento da SMRI do município. Essa medida seria uma forma de 'enxugar a máquina pública paulistana', promessa de campanha do candidato. As relações internacionais da cidade seriam atribuídas a uma Agência de Desenvolvimento. A decisão, no entanto, não foi efetivada (GAYARD, 2007, p.245).

de troca de experiências entre grandes cidades do mundo. Uma característica das administrações de José Serra e Gilberto Kassab é o entendimento de que São Paulo é uma cidade que apresenta grandes possibilidades de investimento internacional e fomento do comércio exterior.

5 CONCLUSÃO

A análise da ação internacional da Prefeitura de São Paulo entre 1989 e 2009 possibilita algumas conclusões com validade geral para as ações paradiplomáticas brasileiras. O grau de importância que cada governo atribuiu ao tema foi ampliado ou reduzido de acordo com a orientação de cada Prefeito. Essa primeira conclusão é harmônica com os estudos sobre paradiplomacia realizados a partir dos anos 1990 e com as análises que utilizamos de forma comparativa neste texto, relativas aos Estados Unidos e ao México. Esta característica relaciona-se a três elementos principais: a) a dinâmica *stop and go*; b) as dificuldades de institucionalização da atividade internacional dos entes federativos no Brasil e c) a influência partidária na determinação das ações internacionais, ainda que esta não seja unidirecionada.

No caso brasileiro, o partido político do governador ou do prefeito não é determinante para afirmar a tendência a maior ou menor ativismo internacional. Marta Suplicy, do PT, foi ativa, mas também o foi o governador do Ceará de 2003 a 2006, Lúcio Alcântara, do PSDB.

Há uma linha ascendente para as ações paradiplomáticas no Brasil. A parcial adequação da administração federal o demonstra. Prevalece o fato, também compartilhado pela literatura internacional, da descontinuidade das ações, da falta de aprofundamento e da pequena ampliação da massa crítica nos temas correlatos.

No caso da Prefeitura de São Paulo e mais em geral no Brasil, assim como no caso mexicano, nenhuma unidade subnacional atua com vistas a ações de política exterior privativas do governo nacional. Diferentemente dos Estados Unidos, onde alguns estados ou governos locais agiram em temas de política exterior, chegando-se a julgamentos pela *Supreme Court*. As ações paradiplomáticas da Prefeitura de São Paulo e dos governos subnacionais brasileiros mantiveram-se no âmbito da *low politic*, não gerando conflito com o governo federal.

A baixa institucionalidade da paradiplomacia no Brasil tem incidência nas ações, contribuindo para sua limitação. A descontinuidade nas ações internacionais identificada no município de São Paulo, semelhante à de inúmeros outros municípios ou estados, está diretamente vinculada aos limites jurídicos para a ação destes entes federativos. Conforme argumenta Lessa (2002), a indefinição jurídica estimula a informalidade. A ação da AFEPA do Ministério das Relações Exteriores, e da SAF da Presidência da República, não substitui uma melhor regulamentação da questão. No caso do México, a Lei sobre convênios internacionais de 1992 e a diversificação do quadro partidário a partir de 2000, assim como a maior institucionalidade, não foram fatos suficientes para agilizar a ação paradiplomática.

No caso norte-americano, mesmo subsistindo indefinição jurídica, as ações paradiplomáticas têm sido crescentes, alcançando a *high politic* em alguns casos. Concluimos que o quadro de indefinição jurídica não é estimulante para a paradiplomacia, particularmente em países onde não há qualquer sinal de riscos proto-diplomáticos. Por outro lado, a maior institucionalidade por si só não oferece garantias para uma ação coerente que fortaleça a atividade internacional dos governos subnacionais. Para que isto ocorra a cultura política e o amadurecimento democrático são relevantes.

No caso brasileiro, do mesmo modo que a literatura indica para os governos subnacionais na maioria dos países, a questão econômica, a promoção do comércio exterior e a busca de investimentos foram fatores principais para o ativismo paradiplomático. A ação da Prefeitura de São Paulo em algumas administrações sugere que o fator político também tem grande significado. A busca de visibilidade internacional teve influência na maior inserção em redes internacionais de cidades. Do mesmo modo, a relação de proximidade ou afastamento com o governo central, ainda que de forma não uni-direcionada, pode estimular o ativismo. Em alguns casos a proximidade tem papel estimulante para a ação, por dar suporte ao Estado central. Em outros casos, o afastamento estimula a ação paradiplomática pela busca de relações autônomas com o mundo exterior.

O que podemos concluir para o Brasil é que há uma relação entre as atividades desenvolvidas pelos gestores públicos e a maneira pela qual seu partido político lida com a questão internacional. Esta perspectiva fica

clara, ainda que não tenhamos elementos que indicam uma total regularidade, quando analisamos a influência do Partido dos Trabalhadores (PT) na condução das relações internacionais dos municípios e dos estados em que governam. Na Prefeitura de São Paulo pudemos verificar que essa ação desenvolveu-se mais nas administrações Luísa Erundina e Marta Suplicy.

Concluindo, pode-se afirmar, concordando com boa parte da literatura, que as relações internacionais de estados e municípios brasileiros refletem os objetivos e as metas do governador ou do prefeito, pois na ausência de mecanismos formais que regulem tais ações, ele definirá o modelo de atuação a ser desenvolvido. Há uma evidente diferença com as obrigações e as responsabilidades internacionais dos governos nacionais, cuja continuidade é inerente a qualquer Estado.

Na Prefeitura de São Paulo pôde-se observar a relação direta entre a vontade política do governante, a maneira pela qual ele compreende a ação internacional e as ações efetivamente praticadas pela administração. Formas de ação internacional de governos subnacionais e locais sempre existiram ao longo da história. No Brasil há uma linha ascendente nessas ações, mas repleta de instabilidades. Não há no debate brasileiro um acúmulo de reflexões que demonstre seu significado para fortalecer a posição do país no mundo. No caso brasileiro, a cultura política necessária para motivar sistematicamente a paradiplomacia derivará, como em muitos países, da sinergia entre as motivações econômicas, políticas e culturais. A busca pelo fim das assimetrias nas relações internacionais não depende dos governos subnacionais, mas eles podem contribuir para isso.

REFERÊNCIAS

ABDALA, F. A. *Governança global sobre florestas: o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (1992-2006)*. 2007. Tese (Doutorado)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

ALDECOA, F.; KEATING, M. (Ed.). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Portland: Frank Cass Publications, 1999.

BRANCO, Á.C. C. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. *Prismas: Direito, Política Pública e Mundial*, Brasília v. 4, n.1, p 48-67, jan/jul. 2007.

BORGEA FILHO, A. *A diplomacia federativa*. Centro Altos Estudos. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2002. (mimeo).

CARTA da Bahia. In: REUNIÃO PLENÁRIA DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS. 4. 15 dez. 2008. Costa do Sauípe, 2008. Disponível em: <http://www.fnp.org.br/files/documentos/Carta_da_Bahia_Declaracao_final_151208.pdf>. Acesso em: 30 dez.2008.

CARTA DO RIO. Instalação do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Departamentos e Províncias do Mercosul. Rio de Janeiro: 18/01/2007. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/InstalacaoFccr/Carta_do_Rio.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2007.

CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana*: Projeto Temático Fapesp. São Paulo, dez. 2002. (mimeo.).

_____; UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, SÃO PAULO. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. Segundo Relatório Científico. São Paulo, 2007. (mimeo.).

COLACRAI, M. Sub-national governments and International Relations. Cooperation or conflict with Nation-State? The case of Argentina. *World International Studies Committee (WISC): First Global International Studies Conference*. Istanbul: Bilgi University, 2005. 24p.

CORNAGO, N. (1999). Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and cooperation. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Ed.) *Paradiplomacy in action*: the foreign relations of subnational governments. Portland: Frank Cass Publications, 1999. p.40-57.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2006.

DENNING, B.; MCCALL, J. H. States' rights and foreign policy: some things should be left to Washington, *Foreign Affairs*, v. 79, n.1, p.9-14, jan/feb. 2000.

DUCHACEK, I. (1990). Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Org.). *Federalism and international relations*: the role of subnation units. New York: Oxford University Press, 1990. p.1-34.

FLORES, R.V.; SCHIAVON, J. A. (2008). El marco jurídico de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas. In: SCHIAVON, J. A. *Diplomacia local*: relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008. p. 39-54.

FRY, E. H. State and local governments in the international arena”, *American Federalism: the Third Century*, v. 509, p. 118-127, may, 1990.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. Encontro sobre negociações internacionais de Estados e Municípios: o Brasil na força de suas raízes. *Depoimentos*. Brasília, 2007.

GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Ley sobre la celebración de Tratados de 21 de diciembre de 1991. *Diario Oficial de la Federación*, México, D.F, 2 enero 1992.

GAYARD, N. A. Paradiplomacia na cidade de São Paulo: uma análise empírica da inserção internacional do município. In: CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, SÃO PAULO. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. Segundo Relatório Científico. São Paulo, 2007. p.192-262. (mimeo).

GUAY, T. Local government and global politics: the implications of Massachusetts “Burma Law”. *Political Science Quarterly*, v.115, n. 3, p.353-376, Fall, 2000.

HOCKING, B. Patrolling the Frontier: globalization, localization and the actorness of the non-central governments. In: KEATING M.; ALDECOA, F. *Paradiplomacy in action*: the foreign relations of subnational governments. London: Frank Class, 1999. p.17-39.

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

_____. Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana d’Estudis Autonomics*, Valencia: Generalitat Valenciana, v. 30, n.36, p.39-50, 2001.

_____. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora PUC; EDUNESP; CEDEC; FAPESP, 2004. p.49-78.

KINCAID, J. The international competence of U.S. states and their local governments. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Ed.) *Paradiplomacy in action*: the foreign relations of subnational governments. London: Frank Class, 1999. p.111-133.

LEI gaúcha barra importação de produtos agrícolas do Mercosul. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 2 mar. 2006.

LESSA, J. V. S. A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

MARIANO, K. L. P. O Estado de São Paulo como um Ator Internacional. In: CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana: Projeto Temático Fapesp São Paulo*, dez. 2002. p. 379-392. (mimeo.).

MARTINELLI, T. Soberania nacional e suas limitações: uma análise das possíveis limitações causadas pela integração regional e pela inserção internacional dos governos subnacionais. In: CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, SÃO PAULO. *Gestão pública e inserção internacional das cidades: Segundo Relatório Científico*. São Paulo, 2007. (mimeo.). p.289-330.

MENEGHETTI NETO, A. *Rede de cidades: o caso da rede mercocidades*. 2005. 286f. Tese (Doutorado em História)- Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

MCMILLAN, S. L. (2008). "Subnational Foreign Policy Actors: how and why governors participate in U.S. Foreign Policy". *Foreign Policy Analysis*, International Studies Association, Vol. 4, p.227-253.

SERRA quer financiamentos de BID e BIRD sem aval do governo federal. *O Estado de S.Paulo*. São Paulo, 7 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/cidades/2006/not20060207p24985.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2006.

PAES LEME, A. A atuação internacional do governo do estado do Rio grande do sul uma análise do período 1999-2002. In: CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana: Relatório Final*. São Paulo, dez. 2002.

PAIKIN, D. *La construcción de las políticas provinciales hacia el Mercosur: el caso de Misiones*. 2006. Tesis (Maestría)- Universidad de Buenos Aires. Provincias e integración regional, Buenos Aires, 2006.

PEREIRA, J. A. L. O Federalismo na diplomacia brasileira: o interesse no Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais. *Revista Cena Internacional*, Brasília, v. 6, n. 2, p.144-159, dez. 2004.

PITTA, C. 1997 – 2000. Entrevista aos pesquisadores do CEDEC, São Paulo 16 mar. 2007.

PLUIJM, R. Van; MELISSEN, J. *City Diplomacy: the expanding role of cities in international politics*. Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, 2007.

PRAZERES, T. L. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora PUC; EDUNESP; CEDEC; FAPESP, 2004.

SÃO PAULO (Cidade). Prefeitura Municipal . Secretaria Municipal de Planejamento. *Continuidade do Acordo de Cooperação Técnica, Econômica e Gerencial entre as cidades de São Paulo e Toronto*, Mar.1993.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. *Agreement of Cooperation Toronto*. São Paulo: Status Report, sep. 1994.

PROENÇA, H. (1993-2000). Entrevista da Secretária de Planejamento de São Paulo – gestão Pitta e funcionária da chefia de gabinete da prefeitura de São Paulo na gestão Paulo Maluf. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. 21 dez. 2006.

REIS, E. G. Federalismo e paradiplomacia no Mercosul: análise institucional do fórum de governadores CODESUL-CRECENA/LITORAL. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO FÓRUM UNIVERSITÁRIO MERCOSUL – FOMERCO. 6. 2007. Sergipe. *Anais...* Sergipe: UFSE, 2007. p.01-23.

RODRIGUES, G. M.A. Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros.2004. Tese (Doutorado em Ciências Políticas)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

_____. Relações internacionais federativas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

ROSENAU, J. N. *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. Global governance as disaggregated complexity. In: HOFFMAN, M.J; BAD. A. *Contending Perspectives on global governance* coherence, contestation and world order. Routledge: Park Square; Milton Park; Abingdon; Oxon, 2005.

SALA, J. B. O fundamento jurídico para a ação internacional do município de São Paulo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO PÚBLICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS DAS CIDADES: SÃO PAULO, BUENOS AIRES E BARCELONA.2008. São Paulo, 20p. (Mimeo).

SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos”, *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.29, n.1, p.99-147, jan/jun. 2007.

SANTOS, C. M. F. O reconhecimento dos municípios como sujeitos de direito internacional público. In: CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, SÃO PAULO. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. Segundo Relatório Científico. São Paulo, 2007. (mimeo.). p. 464-512.

SCHIAVON, J. A. La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones. *Integración & Comercio*, n.21, p.109-138, 2004.

_____. ; FARFÁN, F. L. (2005). The increased international activity of federated states: the Mexican case. *World International Studies Committee*. First Global International Conference. Istanbul, aug. 2005.

_____. ; DÁVILA, C.; VELÁZQUEZ, R. (Coord.). *Diplomacia local: relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of Federated States as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Org.). *Federalism and international relations: the role of subnation units*. New York: Oxford University Press, 1990. p.34-53.

_____. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. In: BROWN, D.; FRY, E.(Ed.), *States and provinces in the international economy*. California: Institute of Governmental Studies Press; University of California, 1993. p. 45-64.

VIGEVANI, T.et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUNESP; EDUC, 2004.