



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO SOCIOECONÔMICO – CSE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MURILO GODEK OLIVEIRA

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES E SEUS REFLEXOS NA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O CASO DE SÃO PAULO**

Florianópolis

2019

MURILO GODEK OLIVEIRA

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES E SEUS REFLEXOS NA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O CASO DE SÃO PAULO**

Monografia submetida ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Danielle J. Ayres Pinto

Florianópolis

2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 10 ao aluno Murilo Godek Oliveira na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Danielle Jacon Ayres Pinto

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

Prof^ª. Dr^ª. Juliana Lyra Viggiano Barroso

Às mulheres da minha vida pelas quais tenho um amor incondicional e inigualável, minha mãe, minha avó Nenê e minha tia Valéria.

AGRADECIMENTOS

Muitas foram as pessoas que me estimularam, direta ou indiretamente, a ter coragem e sempre buscar o conhecimento como maneira de transformação pessoal. Primeiramente, agradeço aos meus pais, Regina Godek e Francisco Oliveira, por sempre me incentivarem e apoiarem nas mais árduas situações da minha vida. Indubitavelmente, sem o suporte e a persistência de vocês, nada disso seria possível. Agradeço também ao meu irmão Nicolás, à minha prima Bianca, à minha tia Valéria e à minha querida avó Nenê pelo apoio emocional nessa longa caminhada. Por mais distante que vocês estejam fisicamente, as energias positivas emanadas por vocês chegam diariamente até mim.

Gostaria de agradecer aos meus amigos, Julia Myskiw, Luana Rodrigues, Luana Souza, Rafaela Barbieri, Guilherme Cardoso, Ana Flávia Myskiw, Ana Liria Wagner, Giovanna Godk, Marília Marques, Mariana Teixeira, Luíza Zanonato, Leontina Grigorescu, Anhelina Krasiuk e Keyla Signorelli, por estarem por perto nos momentos felizes e naqueles nem tão contentes assim. A alegria em ter vocês ao meu lado, com certeza, é uma das fontes que estabelecem a minha base como pessoa.

Agradeço também a todas as pessoas que fazem com que a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) funcione diariamente e seja uma das melhores universidades brasileiras. Aos professores do curso de Relações Internacionais pelas aulas ministradas e pelo compartilhamento de conhecimentos, e, em especial, à minha orientadora Danielle Jacon Ayres Pinto, pelos direcionamentos e disposição para me ajudar na construção da presente monografia. Agradeço também a todas as pessoas que passaram pelas diversas oportunidades que vivenciei dentro da Universidade, seja no meu primeiro estágio na Diretoria Geral do Hospital Universitário da UFSC, no Movimento Empresa Júnior (MEJ) e na minha primeira experiência internacional na *Vrije Universiteit Brussel* (VUB), em Bruxelas. Por fim, agradeço às pessoas que estão presentes no meu cotidiano profissional atual na Codenation, pela paciência e compreensão durante os dias em que o nervosismo e o cansaço tomavam conta do meu semblante.

RESUMO

Com o acirramento dos processos de urbanização e globalização, as cidades passam a adquirir funções que engrandecem o seu papel no modo de vida humano. Neste sentido, a cidade ultrapassa limites territoriais e passa a deter maior influência nas dinâmicas internacionais em razão do fortalecimento da interdependência entre os países, que amplia o espaço das temáticas urbanas na agenda internacional, bem como de outras temáticas de *low politics*. Tal fenômeno no Brasil será analisado, apontando para as primeiras experiências no país e compreendendo quais movimentos, determinantes, temáticas, obstáculos e frentes de atuação permeiam a ação internacional das cidades brasileiras. As adaptações realizadas no âmbito da Política Externa Brasileira serão apresentadas de modo a entender a tendência de incorporar demandas locais à formulação desta política por parte do Estado brasileiro. Como grande ícone da urbanização brasileira e dada a dimensão da cidade de São Paulo que se compara à de muitos países, a experiência paulistana será relatada sob a perspectiva da paradiplomacia e da diplomacia das cidades, salientando as recentes modificações na frente de atuação internacional paulistana e evidenciando de que maneira esta se relaciona com as diretrizes de Política Externa Brasileira.

Palavras-chave: Inserção internacional das cidades. Paradiplomacia. Diplomacia das cidades. Política Externa Brasileira. Cidade de São Paulo.

ABSTRACT

With the intensification of the urbanization and globalization processes, cities begin to acquire functions that enhance their role in the human way of life. In this sense, the city goes beyond its territorial boundaries and obtains greater influence in international dynamics due to the strengthening of the interdependence between countries, which extends the space of urban themes in the international agenda, as well as other low politics issues. This phenomenon in Brazil will be analyzed, identifying the first experiences in the country and understanding which movements, determinants, issues, obstacles and actions pervade the international action of Brazilian cities. The adjustments in the scope of the Brazilian Foreign Policy will be presented in order to comprehend the tendency to incorporate local demands into the country's foreign policy-making process. In the end, São Paulo's international experience will be reported since this city is considered the Brazilian urbanization process' icon and due to its dimension, which is comparable to many countries' size. In order to do so, the perspective of paradiplomacy and city diplomacy will be used, highlighting the recent modifications in the international performance of São Paulo and pointing how these actions can be related to the Brazilian Foreign Policy guidelines.

Key-words: Internationalization of cities. Paradiplomacy. City diplomacy. Brazilian Foreign Policy. City of São Paulo.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Crescimento populacional urbano nas maiores cidades europeias entre 1700 e 1950	22
Figura 2 - Comércio e Conexões de Investimento Bilateral com base em Acordos Internacionais de 1960 a 2015 (em quantidade de pares de países)	31
Figura 3 - Ano de abertura dos órgãos municipais de relações internacionais no Brasil (em %)	71
Figura 4 - O Investimento Direto Externo na cidade de São Paulo entre 2017 e 2018.....	86
Figura 5 - Variação das despesas da SMRI por ano (2008-2018).....	97
Figura 6 - A participação da SMRI nas despesas de São Paulo entre 2008 e 2018 (em %) ...	99
Figura 7 - Os recursos públicos municipais da SP Negócios em 2018 (por mês).....	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - O poder do Estado central na inserção externa subnacional nas federações suíça, argentina, alemã, soviética e brasileira	45
Quadro 2 - Municípios brasileiros com estrutura de relações internacionais (2009)	69
Quadro 3 - Disposição das funções entre as coordenadorias responsáveis pela inserção internacional de São Paulo em fevereiro de 2019	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - As 10 maiores cidades do mundo em 2018 e 2030	24
Tabela 2 - As despesas da SMRI e da cidade de São Paulo por ano (2008-2018)	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABC** – Agência Brasileira de Cooperação
- ABM** – Associação Brasileira de Municípios
- AFEPA** – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
- Apex-Brasil** – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
- ARF** – Assessoria de Relações Federativas
- ARI** – Assessoria de Relações Internacionais
- ARP** – Assessoria de Relações Parlamentares
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD** – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
- C40** – Grupo C40 de Grandes Cidades
- CAIB** – Coordenação de Assuntos Internacionais Bilaterais
- CAIM** – Coordenação de Assuntos Internacionais Multilaterais e Redes de Cidades
- CCJC** – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
- CGLU** – Cidades e Governos Locais Unidos
- CIGA-SP** – Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade de São Paulo
- CIJ** – Corte Internacional de Justiça
- CMPI** – Coordenação de Missões e Projetos Especiais
- CNM** – Confederação Nacional de Municípios
- CREDN** – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
- ERE** – Escritório de Representação do MRE
- EUA** – Estados Unidos da América
- Expo** – Exposição Universal
- FAO** – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
- FECAP** – Fundação Escola Comércio Álvares Penteado
- FHC** – Fernando Henrique Cardoso
- FIFA** – Federação Internacional de Futebol
- FMCU** – Federação Mundial de Cidades Unidas
- FNP** – Frente Nacional de Prefeitos
- FONARI** – Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais
- Fórum RI 27** – Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Relações Internacionais
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IBM** – *International Business Machines*

IDE – Investimento Direto Externo

IUC-LAC – Programa Internacional de Cooperação Urbana da União Europeia para América Latina e Caribe

IULA – União Internacional de Autoridades Locais

MEJ – Movimento Empresa Júnior

Mercosul - Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OGP – *Open Government Partnership*

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PACA – Região de *Provence-Alpes-Côte d'Azur*

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEB – Política Externa Brasileira

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PEIEX – Programa de Qualificação para Exportação da Apex-Brasil

PIB – Produto Interno Bruto

PMA – Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPR – Partido Progressista Reformador

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SAF – Subchefia de Assuntos Federativos

SAF-SMRI – Supervisão de Administração e Finanças da SMRI

SAGA – Supervisão para Assuntos de Governo Aberto

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SGM – Secretaria do Governo Municipal

SMDP – Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias

SMRI – Secretaria Municipal de Relações Internacionais

SMRIF – Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas

SMS – Secretaria Municipal de Saúde

SNE – Secretaria de Negócios Extraordinários

SP Negócios – São Paulo Negócios

SP Parcerias – São Paulo Parcerias

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USIA – *United States Information Agency*

USIS – *United States Information Services*

VUB – *Vrije Universiteit Brussel*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 O SURGIMENTO DA CIDADE COMO ATOR GLOBAL	17
1.1 A ORIGEM DA CIDADE: ASPECTOS HISTÓRICOS	17
1.1.1 A cidade e o capitalismo: do comércio à industrialização	19
1.2 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO.....	22
1.2.1 A urbanização industrial nos países em desenvolvimento: a experiência brasileira	23
1.3 O ADVENTO DA DIMENSÃO SUBNACIONAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	26
1.3.1 O espaço dos atores subnacionais nas relações internacionais: aspectos teóricos	27
1.3.2 O processo de globalização	29
1.3.2.1 A cidade e a globalização: o surgimento da cidade global.....	32
1.4 A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS NACIONAIS	34
1.4.1 O conceito de política externa	35
1.4.2 Antecedentes históricos da política externa do Brasil	36
1.4.3 Paradiplomacia e diplomacia das cidades: a dimensão subnacional na política externa	38
2 O ESPAÇO DA DIMENSÃO SUBNACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	43
2.1 A INSERÇÃO EXTERNA SUBNACIONAL NO MUNDO	43
2.1.1 A Inserção Externa Subnacional no Brasil: aspectos constitucionais	48
2.1.2 A Inserção Externa Subnacional no Brasil: primeiras experiências estaduais ...	50
2.2 O ESTADO BRASILEIRO FRENTE AO AVANÇO DA INSERÇÃO EXTERNA SUBNACIONAL.....	51
2.2.1 A Agenda Internacional das Cidades	59

2.2.2 A Inserção Internacional das Cidades brasileiras	61
2.2.2.1 Os Acordos de Irmanamento	61
2.2.2.2 As Entidades Representativas e a Cooperação Internacional em Redes de Cidades	63
2.2.2.3 A Institucionalização das Estruturas Municipais de Relações Internacionais ..	67
3 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA CIDADE DE SÃO PAULO	73
3.1 SÃO PAULO: UMA CIDADE GLOBAL	73
3.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DE SÃO PAULO	75
3.2.1 A Secretaria Municipal de Relações Internacionais: de Suplicy a Haddad	76
3.2.2 As mudanças empreendidas pelo Governo Doria-Covas	84
3.2.3 A Agência São Paulo Negócios	92
3.3 OS RECURSOS PÚBLICOS DA INSERÇÃO INTERNACIONAL PAULISTANA ..	95
3.3.1 Os recursos destinados à Secretaria Municipal de Relações Internacionais ...	96
3.3.2 Os recursos destinados à Agência São Paulo Negócios	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109

INTRODUÇÃO

Acompanhando a tendência de explorar a temática da atores não-estatais e sua relação com a política internacional, a presente pesquisa buscará entender o recente processo de inserção internacional das cidades, compreendendo de que forma a Política Externa Brasileira (PEB) se relaciona com essa ação externa subnacional e estudando especificamente o caso da cidade de São Paulo. Assim, um problema que orientou a realização deste trabalho foi entender de que maneira a cidade é vista na política internacional e quais são os reflexos decorrentes do seu processo de inserção internacional na política externa brasileira. Para isso, serão apresentados o panorama histórico das cidades, o espaço que a temática detém no campo das relações internacionais, as limitações e os determinantes às ações internacionais das cidades, os movimentos de adaptação da PEB comparando-os aos de outros países, a agenda de atuação internacional das cidades, as principais frentes de atuação das cidades brasileiras nesta temática e as características das diferentes gestões à frente da prefeitura de São Paulo em relação à inserção internacional da cidade e suas ligações com a PEB.

Quanto à estratégia metodológica, este trabalho tem como abordagem o método hipotético-dedutivo, o qual permite o estabelecimento de um conjunto de hipóteses viáveis a fim de se aproximar do objeto de estudo. Através destas, é possível realizar a verificação das hipóteses de modo a refutá-las (criação de novas hipóteses) ou corroborá-las (comprovação das hipóteses estabelecidas). Neste trabalho, foram determinadas previamente as seguintes hipóteses primárias: a cidade pode ser considerada um agente contemporâneo das relações internacionais e sua influência tende a aumentar ao longo do tempo; a PEB é bastante centralizada e restringe a ação externa subnacional; e a inserção internacional de São Paulo já possui um alto grau de institucionalização¹ e está atrelada principalmente à temática econômica. Como hipóteses secundárias, estabeleceram-se: a globalização é um dos determinantes da internacionalização das cidades; e a inserção internacional municipal figura como um complemento à política exterior de uma nação. Apesar de serem respondidas ao longo do trabalho, nas considerações finais serão destacadas cada uma das hipóteses pré-estabelecidas. A coleta de informações será realizada com base em fontes primárias como relatórios governamentais e de organizações internacionais, portais de transparência digitais brasileiros,

¹ A institucionalização é entendida neste trabalho como o processo através do qual uma esfera do governo institui e estrutura um órgão específico capaz de coordenar suas ações externas.

instrumentos jurídicos, bem como em fontes secundárias como trabalhos acadêmicos já desenvolvidos na área da inserção internacional das cidades.

É possível elencar três pontos focais de estudo neste trabalho: o processo de inserção internacional das cidades, as adaptações realizadas no âmbito da PEB a fim de incorporar tais tendências locais e a experiência internacional da cidade de São Paulo. Apesar de outras temáticas relacionadas a esta pesquisa serem discutidas ao longo do trabalho, o foco deste não está em outros atores subnacionais das relações internacionais - como, por exemplo, os estados, províncias, regiões e distritos - senão na cidade. Apesar do intuito inicial de comparar experiências de outras cidades, optou-se pela análise aprofundada de uma cidade específica, dada a dificuldade em encontrar dados de transparência condizentes e comparáveis entre as cidades. Assim, buscar-se-á entender de que forma as ações externas das cidades, assim como dos países, se modificam com a alternância das gestões à frente do governo.

O presente trabalho está subdividido em três capítulos: o surgimento da cidade como ator global; o espaço da dimensão subnacional na política externa brasileira; e a inserção internacional da cidade de São Paulo. No primeiro capítulo, será feita uma análise histórica sobre o crescimento das cidades e das suas funções adquiridas que fortaleceram o processo de urbanização, apresentando como a globalização abriu espaço para a cidade se posicionar externamente, e de que forma essa dimensão subnacional é vista nos estudos de relações internacionais através dos conceitos de paradiplomacia e diplomacia das cidades. Posteriormente, o segundo capítulo abordará de que maneira a ação externa de atores subnacionais foi recebida pelo Estado brasileiro, comparando o caso do Brasil ao de outras federações, apresentando as primeiras experiências internacionais de atores subnacionais brasileiros e evidenciando a atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) frente ao crescimento do fenômeno. Já no terceiro capítulo, observar-se-á a experiência da cidade de São Paulo, mostrando de que forma a megalópole paulistana instituiu ações externas próprias, perpassando as diferentes gestões que institucionalizaram uma estrutura municipal responsável por coordenar e desenvolver ações para a cidade se posicionar externamente em concordância com seus interesses locais - a saber, a Assessoria de Relações Internacionais (ARI), a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) e a Agência São Paulo Negócios (SP Negócios). Por fim, serão apresentados os recursos públicos destinados à inserção internacional paulistana entre 2008 e 2018, buscando entender qual o espaço que a temática internacional detém no âmbito municipal.

1 O SURGIMENTO DA CIDADE COMO ATOR GLOBAL

O presente capítulo busca entender como a cidade passou a influenciar nas dinâmicas das relações internacionais. Para isso, o capítulo está dividido em quatro seções: a primeira delas explora os aspectos históricos do surgimento das cidades e das suas funções adquiridas com as mudanças no modo de vida humano; a segunda delas analisa o processo de urbanização nos países em desenvolvimento destacando a experiência brasileira; a terceira objetiva entender o espaço teórico da dimensão subnacional nas relações internacionais assim como a contribuição do processo de globalização para a criação de uma nova agenda internacional composta de temáticas mais contemporâneas, como os atores subnacionais e as cidades globais; a quarta parte abordará as questões relacionadas à política externa dos Estados nacionais - apresentando algumas de suas conceituações e fazendo uma breve revisão histórica da política externa brasileira -, e apresentará os conceitos de *paradiplomacia* e *diplomacia das cidades* que buscam entender a inserção externa subnacional.

1.1 A ORIGEM DA CIDADE: ASPECTOS HISTÓRICOS

Apesar da obscuridade acerca do marco temporal em que se deu o surgimento das primeiras cidades, Mumford (2008) realiza uma extensiva pesquisa a fim de compreender a gênese do fenômeno urbano. É notório que existiram diversos outros aglomerados sociais que culminaram no aparecimento das primeiras cidades, como a povoação, o santuário, a aldeia, o acampamento e o esconderijo, que são reflexo da predisposição do homem para a vida social (MUMFORD, 2008). O aparecimento de tais estruturas sociais pode ser entendido considerando o padrão eurocêntrico do ensino da história geral apresentado por Carvalho ([19-]), cujo trabalho mostra que, durante o período da pré-história, a humanidade vivenciou mudanças em seu modo de vida que deram origem aos hábitos e costumes urbanos atuais. Assim, neste período histórico, ocorreu a primeira grande mudança que deu origem às primeiras civilizações: a Revolução Agrícola Neolítica (MAZOYER e ROUDART, [199-]).

De acordo com Mazoyer e Roudart ([199-]), nesta revolução, a terra passa a ser determinante para o surgimento da agricultura como atividade que, por sua vez, possibilita a sedentarização do homem e também a sua fixação num determinado espaço. A transformação propiciada pela Revolução Agrícola Neolítica viabilizou a substituição de atividades

essencialmente extrativistas por atividades agrícolas dado o aprendizado da técnica do plantio (CARVALHO, [19-]; MAZOYER e ROUDART, [199-]). Esta descoberta permitiu a certos povos a especialização em determinadas culturas, ampliando sua capacidade produtiva e dando origem a outros aglomerados sociais como as aldeias (SPOSITO, 1998). De acordo com Sposito (1998), duas condições possibilitaram o surgimento destes aglomerados precedentes das cidades: a mudança comportamental do ser humano que possibilitou sua fixação à terra através da agricultura e da criação de animais; e o desenvolvimento de uma organização social mais complexa, atingível através da divisão do trabalho. A divisão do trabalho permitiu o aumento da produção agrícola das aldeias, gerando um excedente alimentar que, por sua vez, possibilitou a "alguns homens livrarem-se das atividades primárias que garantiam a subsistência, passando a se dedicar a outras atividades" (SPOSITO, 1998, p. 14). Assim, para a autora, essas duas condições permitem o advento da cidade, dando origem a outras atividades além da agricultura, que já ocorria em outros aglomerados sociais anteriores - como as aldeias.

Essa transformação das aldeias em cidades foi bem explorada por Mumford (2008), que propõe a seguinte a conceituação para o termo "cidade":

[...] a partir das suas origens, a cidade pode ser descrita como uma estrutura especialmente equipada para armazenar e transmitir os bens da civilização e suficientemente condensada para admitir a quantidade máxima de facilidades num mínimo de espaço, mas também capaz de um alargamento estrutural que lhe permite encontrar um lugar que sirva de abrigo às necessidades mutáveis e às formas mais complexas de uma sociedade crescente e de sua herança social acumulada. (MUMFORD, 2008, p. 35)

Embora haja uma grande dificuldade em demarcar um momento histórico para o surgimento das primeiras cidades, Sposito afirma que os protótipos urbanos surgiram "provavelmente perto de 3500 a.C. (...) na Mesopotâmia (...), tendo surgido posteriormente no vale do rio Nilo (3100 a.C.), no vale do rio Indo (2500 a.C.) e no rio Amarelo (1550 a.C.)" (SPOSITO, 1998, p. 18). Além disso, a autora também pontua que o processo de urbanização teve um importante desenvolvimento durante o período da antiguidade clássica, já que os grandes impérios (em especial o Império Romano) permitiram a unificação política de uma gama de cidades-Estados sob um poder central, viabilizando a criação de redes comerciais entre esses aglomerados urbanos, estimuladas pela divisão interurbana do trabalho, que possibilita uma maior variedade de ofícios e o aumento produtivo. Por conseguinte, a produção ultrapassa as fronteiras da cidade e incentiva o papel comercial urbano. Embora o fluxo comercial tenha se intensificado com o surgimento dos impérios clássicos, não foram estes que implementaram ou criaram tais dinâmicas comerciais; Sposito (1998) observa que as cidades-Estados existentes

anteriormente já praticavam o comércio entre si, demonstrando o papel propulsor de tais impérios clássicos dentro das incipientes dinâmicas comerciais. (SPOSITO, 1998)

De acordo com Sposito (1998), no período histórico subsequente - Idade Média -, assistiu-se à desarticulação da rede urbana na Europa. Com a dissolução do poder político central do Império Romano, as relações interurbanas enfraquecem-se, o comércio retrai-se, as leis que protegiam o comércio desaparecem e muitas das estradas e portos são fechados por conta da falta de recursos estatais para mantê-los (SPOSITO, 1998). Na Idade Média, surge o modo de produção feudal, de base essencialmente agrícola, que estava sustentado sobre dois pilares: os latifúndios e a instituição da servidão (PIRENNE, 1965). Neste período histórico, a terra retoma a sua importância e passa a ser a "única fonte de subsistência e de condição de riqueza" (SPOSITO, 1998, p. 27). Assim, a produção estava embasada numa espécie de economia latifundiária fechada, isto é, sem mercados externos (PIRENNE, 1965; SPOSITO, 1998). Ao longo da Idade Medieval, as cidades continuam a existir, mas perdem grande parte da sua importância adquirida no período anterior. Para Pirenne (1965), o período medieval desarticulou o processo de urbanização da Europa iniciado anteriormente devido à inexistência de um poder central articulado e de uma burocratização político-administrativa.

No entanto, com o fim do período medieval e início da Idade Moderna, as cidades começam a reaparecer na Europa (MUMFORD, 2008). Esse ressurgimento tem origem na emergência de um novo modo de produção - o capitalista. Essa relação entre a cidade e o capitalismo será analisada na seção seguinte, de modo a compreender como o advento de novas atividades urbanas foram determinantes para o crescimento do processo de urbanização.

1.1.1 A cidade e o capitalismo: do comércio à industrialização

Analisando a relação entre o capitalismo e a cidade, Oliven (2010) entende que a cidade antecede o capitalismo dada sua pressuposição à existência deste sistema econômico. No entanto, o autor nota que essa lógica foi alterada posteriormente, sobretudo porque o desenvolvimento do capitalismo intensifica a expansão das cidades. Assim, a cidade não introduz o capitalismo num primeiro momento, mas sua evolução cria condições para que o sistema capitalista surja e floresça. De acordo com Weber (1969), a cidade surge como uma solução para a troca de excedentes produtivos do campo. Para ele, a cidade também é um pressuposto do capitalismo, argumentando que um dos motivos pelos quais o capitalismo

encontrou dificuldades para se desenvolver no Oriente² foi justamente a ausência de cidades de acordo com seu entendimento, ou seja, a cidade como um "espaço de trocas"³.

Como destaca Pirenne (1965), o fortalecimento desta dinâmica de trocas proporcionou um importante desenvolvimento às cidades, que ainda estavam *subordinadas* ao campo, já que a produção (principalmente agrícola) tinha origem rural. No início, a cidade era vista como o espaço comercial daquilo que ela não produzia, o que foi se alterando com o seu próprio desenvolvimento e o surgimento de novas atividades no interior da cidade (PIRENNE, 1965). Assim, neste período inicial da Idade Moderna, a função primordial da cidade estava relacionada à comercialização, mesmo que hoje ela detenha outras funções além desta. Conforme Mumford (2008), o aparecimento de novas atividades urbanas tem origem na lógica do *laissez-faire* que passou a vigorar nas cidades, levando ao crescimento de centros urbanos e acarretando expressivos ganhos à burguesia em detrimento de outras classes.

As cidades que ofereciam o novo privilégio municipal do livre-comércio e livre depósito de bens, sem taxa de entrada, para encorajar novos negócios, foram as primeiras a sentir o frêmito das novas empresas e a incentivar a concentração econômica. Foi por isso que Antuérpia e Lyon floresceram poderosamente no século XVI. (MUMFORD, 2008, p. 495)

De acordo com Sposito (1998), com a emergência de um segmento social que busca a obtenção de capital - burguesia -, há a introdução da lógica capitalista na cidade, que decorre primeiramente do mercantilismo e do próprio modo de produção capitalista. A consolidação da burguesia como classe - em razão do fortalecimento do comércio e do acúmulo de capital - desgasta a organização feudal estabelecida ao longo de dez séculos, ao passo que permite a aliança entre essa classe social à realeza em prol da formulação de ações políticas que possibilitem o desenvolvimento comercial e propiciem melhores condições infraestruturais (no que tange principalmente os modais de transporte) e superestruturais (especialmente em relação à institucionalização política). (SPOSITO, 1998)

O desenvolvimento comercial e o acúmulo de capital propiciam a evolução da atividade industrial nas cidades. Segundo Sposito, a indústria é "o conjunto de atividades humanas que têm por objeto a produção de mercadorias, através da transformação dos produtos da natureza" (SPOSITO, 1998, p. 42). Assim, percebe-se que a atividade industrial já estava presente na cidade antes mesmo da Revolução Industrial por meio da produção artesanal (doméstica,

² Sobre este ponto, ver Oliven (2010, p. 9).

³ Conforme texto original de Weber (1969, p. 24), "*in the meaning employed here the "city" is a market place. The local market forms the economic center of the colony in which, due to the specialization in economic products both the nonurban population and urbanites satisfy their wants for articles of trade and commerce [...]*".

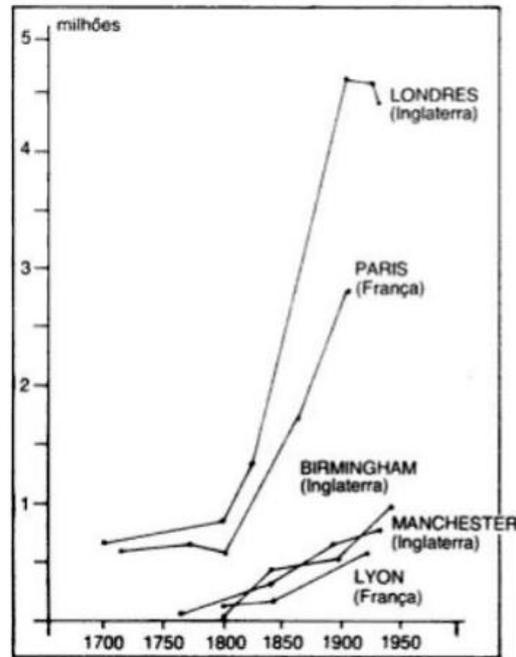
corporativa e manufatureira), que já adotava uma lógica de produção fabril, apesar da ausência de uma organização da produção. O período iniciado pela Revolução Industrial (a partir do século XVIII), introduz novas técnicas e processos de manufatura que permitem o surgimento e o fortalecimento da industrialização, que é visto, por Sposito (1998), como a preponderância da atividade industrial sobre as demais atividades econômicas (PIRENNE, 1965; SPOSITO, 1998). É neste momento também que os avanços tecnológicos trazem um amplo desenvolvimento capitalista às potências europeias graças à acumulação de capital (proporcionada pelas práticas mercantilistas), transformando o espaço urbano europeu e deixando rastros irreversíveis no mundo colonizado (MARX, 2011).

O processo de industrialização levou ao crescimento da produção urbana e à diversificação das atividades desempenhadas na cidade, a qual passa a demandar mais força de trabalho, que estava majoritariamente concentrada no campo naquele momento. Segundo Sposito (1998, p. 49), "as populações que viviam em cidades com mais de cem mil habitantes, constituíam 1,6% da população europeia em 1600, e em 1800, somavam apenas 2,2%". Esse dado reflete o quão ruralizado era o continente europeu durante a Idade Moderna.

No entanto, Sposito (1998) aponta que a industrialização não significou apenas a abertura de postos de trabalho em indústrias urbanas, ela também desempregou uma grande quantidade de pessoas que trabalhavam com atividades rurais, visto que a modernização das técnicas de agricultura causou desemprego generalizado no campo e impulsionou o êxodo rural. Abaixo, a Figura 1 mostra como a urbanização⁴ foi acentuada com o processo de industrialização na Europa.

⁴ A urbanização aqui é entendida conforme o conceito de *taxa de urbanização* do IBGE (2019): "percentagem da população da área urbana em relação à população total". Disponível em: "Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Indicadores Sociais Mínimos: Conceitos" <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>. Acessado em 14 abr. 2019.

Figura 1 - Crescimento populacional urbano nas maiores cidades europeias entre 1700 e 1950



Fonte: Sposito (1998, p. 52).

Através da Figura 1, é possível perceber que o crescimento urbano via industrialização entre 1700 e 1950 foi mais expressivo nas cidades inglesas e francesas, dado o avanço tecnológico desses países à época. Em pouco mais de dois séculos, Londres registrou um crescimento populacional de aproximadamente 4 milhões e Paris virou lar de mais de 2 milhões de pessoas no mesmo período. Apesar da amplitude exposta, é notório que o processo de urbanização via industrialização observado nos países desenvolvidos foi menos frenético se comparado à forma como este mesmo processo ocorreu nos países em desenvolvimento, como será evidenciado na próxima seção. Assim, pode-se depreender que, embora a cidade tenha sua origem na agricultura, é no processo industrial que essa se fortalece e adquire maior complexidade estrutural, contribuindo para a concepção da cidade como um ator global.

1.2 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

Como apresentado na seção anterior, a cidade adquiriu maior importância na vida social do Homem com o processo de urbanização, acarretado principalmente pela industrialização.

Desta maneira, o foco aqui será entender este processo nos países em desenvolvimento, assim como o Brasil.

No entendimento de Castells (1970), há diversas definições sociológicas que buscam entender o processo de urbanização, no entanto, duas dessas podem ser destacadas: a concentração espacial de uma população e a difusão de um sistema de valores e comportamentos que constituem a "cultura urbana"⁵. Assim, neste trabalho, a urbanização será entendida desta maneira, não sendo um conceito limitado à questão da ocupação espacial - relação existente entre o crescimento da cidade e o crescimento do campo - e englobando também a difusão de um modo de vida humano baseado numa identidade cultural proveniente do processo urbano (SOARES e RABÊLO, 2011).

1.2.1 A urbanização industrial nos países em desenvolvimento: a experiência brasileira

Apesar do processo de urbanização via industrialização ter se iniciado nas potências europeias (países desenvolvidos), ele não ocorreu simultaneamente e nem com a mesma intensidade nos países em desenvolvimento. De acordo com Sposito (1998), o processo acarretou mudanças radicais na estrutura e tamanho das cidades dos países desenvolvidos. No entanto, é fato que a urbanização foi menos frenética e caótica naqueles países se comparada àquela que se deu nos países em desenvolvimento. De acordo com o geógrafo brasileiro Milton Santos (1981), a diferença entre esse processo no mundo desenvolvido e no mundo em desenvolvimento é percebida tanto em relação ao momento de ocorrência quanto à intensidade da urbanização via industrialização. Assim, Sposito (1998) observa que, nos países desenvolvidos, a urbanização acarretada pela industrialização teve início no século XVIII e ocorreu de forma gradativa e vagarosa, já que a cidade se estruturava paulatinamente conforme as demandas locais surgiam, como infraestrutura pública, iluminação, moradia, saneamento, transportes, etc.; ao passo que, nos países em desenvolvimento, este processo começa a ser observado entre o início e meados do século XX e foi mais intenso e acelerado. Para Sposito (1998), essas diferenças explicam as muitas divergências estruturais nas grandes cidades entre esses dois mundos distintos.

Tais divergências estruturais também são relatadas por Mello (1991), em seu estudo sobre o capitalismo tardio, onde é apresentado o termo "industrialização retardatária", fazendo

⁵ Ver Castells (1970, p. 1156).

alusão ao atraso tecnológico dos países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos. Assim, no processo de urbanização industrial dos países em desenvolvimento, a indústria já chega estruturada⁶, sendo suas demandas muito maiores do que aquelas demandas das indústrias nascentes do século XVIII e XIX nos países desenvolvidos. Esse fato faz com que a cidade do país em desenvolvimento encontre mais dificuldades para atender as demandas das indústrias recém-chegadas, instalando-se uma espécie de surto industrial⁷ que torna a cidade ainda mais desorganizada. No Brasil, esse processo aconteceu de maneira mais perceptível em São Paulo e no Rio de Janeiro (MELLO, 1991).

De acordo com Santos (1981), a concentração urbana em poucas cidades é uma característica do processo urbano industrial desordenado presente nos países em desenvolvimento. Em razão disso, a maioria das cidades mais populosas estão localizadas no mundo em desenvolvimento, conforme é evidenciado na Tabela 1⁸, onde é expressiva a participação de países como Índia, China, Brasil, México, Egito e Bangladesh, retratando essa tendência de concentração de megacidades⁹ nos países em desenvolvimento.

Tabela 1 - As 10 maiores cidades do mundo em 2018 e 2030

Posição	Cidade	População em 2018 (em mil)	Cidade	Projeção da população em 2030 (em mil)
1 ^a	Tóquio, Japão	37.468	Délhi, Índia	38.939
2 ^a	Délhi, Índia	28.514	Tóquio, Japão	36.574
3 ^a	Xangai, China	25.582	Xangai, China	32.869
4 ^a	São Paulo, Brasil	21.650	Daca, Bangladesh	28.076
5 ^a	Cidade do México, México	21.581	Cairo, Egito	25.517
6 ^a	Cairo, Egito	20.076	Mumbai, Índia	24.572
7 ^a	Mumbai, Índia	19.980	Pequim, China	24.282

⁶ Conforme Sposito (1998), a indústria já chega estruturada devido ao seu histórico de evolução experimentado nos países desenvolvidos ao longo de um período de quase duzentos anos.

⁷ Ver Mello (1991).

⁸ Os dados analisados pela Organização das Nações Unidas (2018) são relativos à região metropolitana da cidade principal, englobando também municípios vizinhos na análise. Disponível em: "The World's Cities in 2018 - the United Nations."

https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf. Acessado em 23 mai. 2019.

⁹ Segundo a Organização das Nações Unidas (2018, p. 9), o conceito de megacidade compreende a uma cidade que possui mais de 10 milhões de habitantes. Disponível em: "The World's Cities in 2018 - the United Nations." https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf. Acessado em 07 abr. 2019.

(continuação)

8 ^a	Pequim, China	19.618	Cidade do México, México	24.111
9 ^a	Daca, Bangladesh	19.578	São Paulo, Brasil	23.824
10 ^a	Osaka, Japão	19.281	Kinshasa, República Democrática do Congo	21.914

Fonte: Organização das Nações Unidas (2018, p. 4).

A concentração de megacidades é uma tendência nos países em desenvolvimento que destoa da realidade do mundo desenvolvido, como observado por Sposito (1998). O Japão é o único país desenvolvido que aparece na Tabela 1, sendo que a projeção populacional da sua capital para 2030 prevê um decréscimo de 900 mil habitantes, evidenciando a divergência entre a urbanização no mundo desenvolvido em relação à tendência de concentração populacional urbana do mundo em desenvolvimento. A megacidade brasileira - São Paulo - também está presente na lista e segue a mesma tendência das demais cidades localizadas em países em desenvolvimento.

A urbanização brasileira também é reflexo da concentração populacional urbana - tendência nos países em desenvolvimento. Conforme Martine e McGranahan (2010, p. 11), "quase dois quintos da população total [brasileira] residem em uma cidade de pelo menos um milhão de habitantes". Ainda segundo tais autores, o Brasil assiste a um processo de urbanização extremamente acelerado, que elevou o nível de urbanização no país de 35%, em 1950, para quase 90%, em 2015¹⁰. Segundo Santos (2005), esse processo de urbanização foi impulsionado a partir dos anos 1930 em razão das condições criadas durante o ciclo econômico cafeeiro, que gerou um forte crescimento demográfico (proveniente da imigração europeia) e econômico (resultado das altas do café no mercado internacional), possibilitando, assim, o desenvolvimento da industrialização nacional baseada na lógica de substituição de importações, que tem a cidade como seu espaço. Assim, de acordo com Santos (2005), é possível distinguir dois períodos de ocorrência da urbanização brasileira através das estatísticas apresentadas pelo autor: a urbanização concentrada entre 1930 e 1980; e a desmetropolização a partir de 1980. (MARTINE e MCGRANAHAN, 2010; SANTOS, 2005)

Para Santos (2005), a característica principal deste primeiro período é a concentração progressiva da população urbana em cidades cada vez maiores, mostrando que o crescimento acelerado não foi uma tendência exclusiva às cidades milionárias, tomando espaço também em

¹⁰ Ver Martine e McGranahan (2010, p. 11).

idades menores¹¹. Para ilustrar o fenômeno de concentração urbana no Brasil, Santos (2005) mostra que as cidades milionárias passam de duas (São Paulo e Rio de Janeiro), em 1960, para 12, em 1991, e 17, em 2018¹², incluindo também cidades não-capitais (como Campinas e Guarulhos, em SP, e São Gonçalo, no RJ). Assim, o autor argumenta que a taxa de crescimento urbano é superior em cidades cada vez maiores, o que se modifica no período subsequente, quando o fenômeno da desmetropolização passa a ganhar força no país, isto é, a redução desta tendência de concentração em metrópoles. Para Martine e McGranaham (2010), esta redução é resultado da queda da taxa de fecundidade (de 6,3 para 1,8 no período de 1940 e 1980), da crise econômica entre a década de 1980 e parte de 1990 e do processo de desconcentração da atividade produtiva.

Assim, o processo de urbanização ganha forma no Brasil, já tendo atingido certo nível de maturidade segundo Martine e McGranahan (2010). O expoente máximo deste processo, a cidade de São Paulo, será objeto de estudo na terceira parte deste trabalho, mostrando como o processo de urbanização e as atividades desempenhadas pela cidade contribuíram para sua atuação internacional.

1.3 O ADVENTO DA DIMENSÃO SUBNACIONAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Apresentados os aspectos históricos ligados ao surgimento da cidade e as etapas da urbanização que corroboram a posição de tais aglomerados urbanos na vida do ser humano, passa-se ao entendimento de como os atores subnacionais¹³ ganharam espaço dentro das relações internacionais, mostrando de que maneira o processo de globalização fomentou este debate. Ao fim desta seção, será apresentado o conceito de cidade global de Sassen (1991), que

¹¹ Em sua análise sobre a urbanização brasileira, Santos (2005, p.77-89) perpassa diferentes tipos de cidades (aglomerações com mais de 20 mil habitantes, aglomerações com mais de 100 mil habitantes e cidades milionárias - que possuem mais de um milhão de residentes), apresentando estatísticas relativas ao crescimento urbano nessas diferentes cidades no período entre 1940 e 1991.

¹² De acordo com as estimativas do IBGE (2019) para 2018, há 17 cidades milionárias no Brasil: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Manaus, Curitiba, Recife, Goiânia, Belém, Porto Alegre, Guarulhos, Campinas, São Luís, São Gonçalo e Maceió. Disponível em: "Estimativas da População | IBGE." <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acessado em 23 mai. 2019.

¹³ Conforme Prazeres (2004, p. 283) coloca, "dever-se-ia utilizar a expressão *subestatal* e não *subnacional*, respeitando-se a distinção entre Estado e nação. Entretanto, para adotar a expressão que já está se consagrando na literatura específica, *subnacional* será o termo com frequência utilizado ao longo deste estudo, devendo, entretanto, ser compreendido levando-se em conta esta ressalva". Assim como a autora, o presente trabalho também utilizará o termo *subnacional* com relação aos atores políticos que estão hierarquicamente abaixo do Estado nacional.

sintetiza dois dos processos analisados neste trabalho - a urbanização e a globalização - e demonstra o poder que as cidades passam a ter no contexto internacional.

1.3.1 O espaço dos atores subnacionais nas relações internacionais: aspectos teóricos

Dentro dos estudos acadêmicos de relações internacionais, a dimensão subnacional ganhou grande enfoque durante os últimos anos da Guerra Fria, quando a dicotomia entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) é enfraquecida. Este período legitimou por um longo tempo as ideias da teoria realista das relações internacionais, que tem como teóricos principais Morgenthau e Waltz. Tomando como ponto de partida as ideias realistas tradicionais, Keohane e Nye (2012) apresentam três premissas descritivas que estão presentes na teoria realista:

A primeira, Estados como unidades coerentes são atores dominantes na política mundial. Isto é uma dupla-suposição: Estados são predominantes; e eles agem como unidades coerentes. A segunda, os realistas assumem que a força é um instrumento político utilizável e efetivo. Outros instrumentos podem ser usados, mas usar da força ou ameaçar através dela é o meio mais eficaz de exercer poder. A terceira, em parte por causa de sua segunda suposição, os realistas assumem uma hierarquia de questões na política mundial, liderada por questões de segurança militar: a "alta política" da segurança militar domina a "baixa política" dos assuntos econômicos e sociais. (KEOHANE e NYE, 2012, p. 19)¹⁴

Essas premissas presentes no realismo estão pautadas no contexto histórico da dicotomia entre EUA e URSS, quando o uso da força, o papel do Estado como centralizador das decisões externas e uma agenda internacional voltada às questões de segurança dominavam o debate das relações internacionais. A análise de Paiva e Scotelaro (2010) também remonta à primazia das ideias realistas durante esse período.

O realismo predominou de tal forma que a definição de paz foi condicionada por uma competição aberta em termos de poder definido, à luz de tal teoria, como capacidade de manter a soberania, colocando assim o Estado como principal ator das relações internacionais (por ser o detentor do monopólio do uso da força). Com o fim do bloco soviético, a Guerra Fria terminou, formando uma nova agenda internacional, quando o capitalismo passou a predominar como um sistema concretamente global. (PAIVA e SCOTELARO, 2010, p. 91)

¹⁴ [Tradução nossa] Conforme Keohane e Nye (2012, p. 19): "First, states as coherent units are the dominant actors in world politics. This is a double assumption: states are predominant; and they act as coherent units. Second, realists assume that force is a usable and effective instrument of policy. Other instruments may also be employed, but using or threatening force is the most effective means of wielding power. Third, partly because of their second assumption, realists assume a hierarchy of issues in world politics, headed by questions of military security: the "high politics" of military security dominates the "low politics" of economic and social affairs".

Assim, com o fim da Guerra Fria, a teoria realista abre espaço para estudos que expliquem as mudanças relativas à política externa dos Estados naquele momento. É neste contexto que a teoria da Interdependência Complexa de Keohane e Nye (2012) se fortalece. Esses autores olham além do conflito bélico, do Estado como único ator no sistema internacional e da anarquia internacional como um limite para a cooperação internacional - conceitos enraizados na teoria realista -, e passam a buscar o entendimento dessa nova configuração do sistema e de que forma se dava a inclusão de novos atores e agendas nas relações internacionais. (PAIVA e SCOTELARO, 2010)

Keohane e Nye (2012) questionam as premissas realistas, mostrando que os Estados não são os únicos atores no sistema internacional, que não há uma separação clara entre as questões abordadas dentro da agenda internacional e que a força não é um instrumento eficiente na política. Com base nessas hipóteses, esses autores criam três características para esse novo viés analítico das relações internacionais: a interdependência complexa. A primeira característica da teoria de Keohane e Nye (2012) é a existência de múltiplos canais (isto é, atores - isso inclui o aparecimento da ação externa de outras unidades, como as organizações internacionais, os governos locais e as empresas transnacionais); a segunda é a ausência de uma hierarquia temática, onde os aspectos ligados à segurança do Estado não são dominantes na agenda internacional, dificultando a diferenciação daquilo que compõe a política doméstica daquilo que compreende a política externa; e o terceiro ponto está ligado ao uso restrito da força militar - que não é utilizada quando a interdependência complexa prevalece no sistema. Para esta última característica, Keohane e Nye (2012) não negam que a força militar é utilizada na política internacional, pelo contrário: os autores assumem que esta pode ser irrelevante em certos pontos, como, por exemplo, na resolução de questões econômicas no âmbito de uma aliança regional; por outro lado, os teóricos veem essa fonte de poder como extremamente relevante no que tange às relações político-militares com blocos rivais, por exemplo.

Esses três pontos da teoria de Keohane e Nye (2012) demonstram de que maneira a teoria da interdependência complexa se propõe a entender as mudanças do contexto histórico do pós-Guerra Fria. Para Paiva e Scotelaro (2010), dois aspectos tiveram grande relevância para a descentralização do poder do Estado nas relações internacionais: as novas temáticas da agenda internacional e os novos canais de interação no sistema internacional, onde questões não necessariamente relevantes ao Estado ganham espaço - como, por exemplo, o surgimento de fóruns de comércio ou relacionados aos problemas ocasionados pela urbanização, que são mais importantes do ponto de vista da cidade como ator internacional dado o enfoque em problemas

locais. Assim, é perceptível que pressões internas e externas levaram à descentralização do Estado como único ator do sistema internacional, viabilizando a ação externa de outros atores.

As novas temáticas incorporadas pela agenda internacional passaram a tangenciar diversos aspectos, já que não só questões tradicionalmente estatais estavam em foco, mas assuntos plurais que agora permeiam o cenário internacional, tais como: a garantia dos direitos humanos, a atuação de organizações não-governamentais, a ação política de unidades subnacionais, todos com importantes impactos internacionais. (PAIVA e SCOTELARO, 2010, p. 93)

Para Mariano e Mariano (2005), o surgimento desses novos atores internacionais está condicionado a um momento histórico onde o processo de globalização foi intensificado, dado que "os impactos da globalização são cada vez mais locais e regionais levando os governos subnacionais a assumirem novas responsabilidades, entre elas criar estratégias próprias de inserção internacional" (Mariano e Mariano, 2005, p. 1). Assim, encaixa-se o entendimento de Junqueira (2015) acerca da inserção externa subnacional, a qual pode ser compreendida como uma série de ações externas realizadas por um determinado ator subnacional em prol do alcance e do estabelecimento de relações internacionais em concordância com seus interesses locais. Como evidenciado por Mariano e Mariano (2005), a globalização é um fator determinante na inserção das novas temáticas na agenda internacional, sobretudo em relação à dimensão subnacional e suas demandas no âmbito externo, como será visto mais especificamente na próxima subseção.

1.3.2 O processo de globalização

O processo de globalização é estudado sobre diferentes perspectivas e campos do conhecimento. Segundo Paiva e Scotelaro (2010), Scholte (2000) define o processo de globalização como a ampliação das conexões mundiais, onde reduzem-se barreiras e modifica-se a natureza do espaço social. Assim, apesar dessa transformação, o espaço territorial ocupado pelos Estados permanece importante para as relações sociais, que, com a globalização, passa a ser um resultante das novas interações transnacionais, e não somente um determinante como anteriormente. (PAIVA e SCOTELARO, 2010)

A globalização traz à tona uma nova lógica de funcionamento do sistema internacional, onde o papel do Estado é reformulado (não podendo mais ser compreendido como um ente isolado nas relações internacionais), já que "os Estados e as suas respectivas sociedades estão cada vez mais inseridos em sistemas e redes mundiais de interação" (MARIANO e MARIANO,

2005, p. 2). Por esse ângulo, os governos subnacionais angariam novas atribuições, ocupando espaços desatendidos pelo Estado central. Com o crescimento da interdependência propiciada pela globalização, o papel do Estado é descentralizado em razão da sua dificuldade de prover bens e serviços à sua população sem recorrer à cooperação internacional ou abranger atores subnacionais (MARIANO e MARIANO, 2005). Embora nota-se esta descentralização estatal causada pela interdependência, é importante ressaltar que, apesar do ganho de influência internacional de atores subnacionais, o Estado, para Keohane e Nye (2012), ainda continua a ser o ator principal do sistema.

Assim, compreende-se que o processo de globalização abre espaço para a ação externa de atores subnacionais, na medida que a interdependência se intensifica nesse cenário, aumentando - entre os países - os fluxos financeiros, as conexões dos processos produtivos e as trocas comerciais (sob o ponto de vista econômico); diversificando e mesclando hábitos e costumes (sob o viés cultural); ampliando os fluxos migratórios internacionais e criando sociedades cada vez mais internacionalizadas (num aspecto social); e estabelecendo mecanismos de ação externa multilaterais, como instituições, fóruns de discussões, que facilitam a cooperação internacional (no ponto de vista político).

Algumas visões possuem enfoques específicos em certas temáticas da globalização, como a análise de Gilpin (2000). Para este autor, a globalização possui uma perspectiva notadamente econômica, podendo ser entendida como "a crescente vinculação das economias nacionais por meio da intensificação do comércio internacional, dos massivos fluxos financeiros internacionais e das atividades das corporações multinacionais" (GILPIN, 2000, p. 293, tradução nossa)¹⁵. De fato, a análise da globalização sob o ponto de vista econômico é mais tangível em comparação a outras perspectivas. Nesse sentido, essa tangibilidade tem origem na disponibilidade de dados mais concretos acerca do processo de globalização, como o investimento direto externo (IDE) e o próprio comércio internacional. No *Relatório sobre Comércio e Desenvolvimento*¹⁶ da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)¹⁷, é possível perceber de que maneira a globalização econômica se manifesta principalmente a partir de meados da década de 1980, quando acontecem

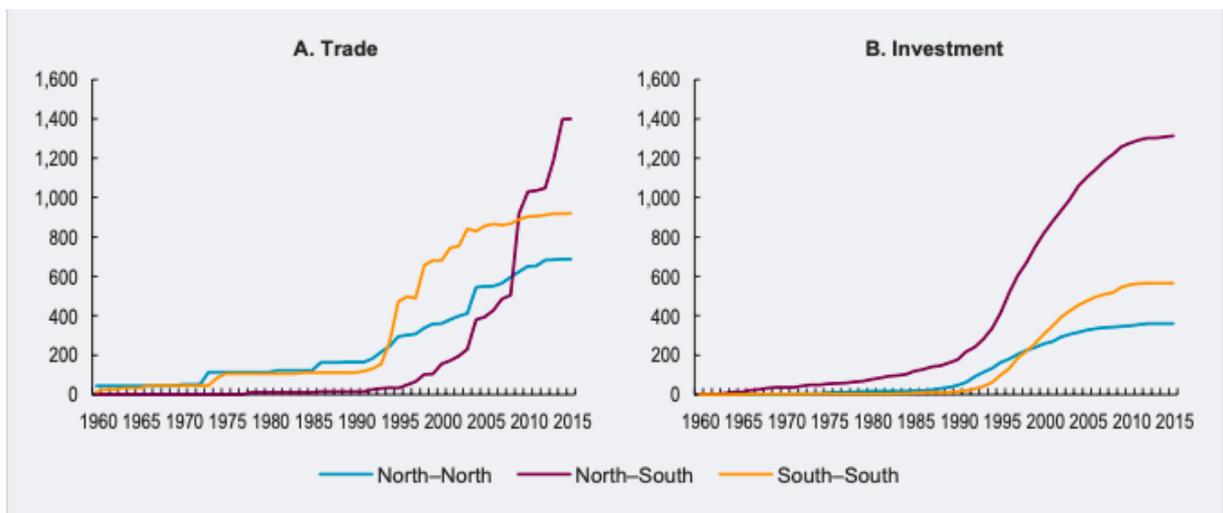
¹⁵ [Tradução nossa] Conforme Gilpin (2000, p. 293): "Growth of international trade, massive international financial flows, and the activities of multinational corporations are tying national economies more tightly to one another, thus making globalization an important and highly controversial feature of the world economy".

¹⁶ Ver UNCTAD (2018). Disponível em: "Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion - UNCTAD." https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2018_en.pdf. Acessado em 27 mai. 2019.

¹⁷ A sigla UNCTAD deriva do nome em inglês *United Nations Conference on Trade and Development*.

importantes mudanças políticas que fortalecem o avanço da perspectiva liberal sobretudo na economia mundial. Um dos efeitos desta tendência é a crescente adoção, por parte dos países em desenvolvimento, de estratégias orientadas à exportação em detrimento do antigo modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. Na Figura 2, nota-se que o número de acordos que versam sobre tais temas ascende exponencialmente após meados da década de 1980 e início da década de 1990 (UNCTAD, 2018).

Figura 2 - Comércio e Conexões de Investimento Bilateral com base em Acordos Internacionais de 1960 a 2015 (em quantidade de pares de países)¹⁸



Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (2018, p. 42)¹⁹; Nota: a categoria *Investment* não inclui tratados com disposições de investimento (TIP).

Como apresentado na Figura 2, tanto os acordos bilaterais de comércio quanto os acordos bilaterais de investimento crescem com a expansão do processo de globalização. Essa tendência não se restringiu ao âmbito dos países desenvolvidos (isto é, o Norte), e, em ambas temáticas, o destaque é a grande presença de acordos bilaterais entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento (apresentados como Sul). Na década de 1980, os acordos comerciais deste tipo eram quase inexistentes e, em 2015, a quantidade de tais acordos superou 1400; a tendência também se verifica em relação aos acordos de investimento entre Norte e Sul,

¹⁸ Gráficos extraídos de UNCTAD (2018, p.42). Termos em língua estrangeira que aparecem na figura: *Trade* (comércio); *Investment* (Investimento); *North-North* (Norte-Norte); *North-South* (Norte-Sul); e *South-South* (Sul-Sul).

¹⁹ Conforme UNCTAD (2018, p. 42, tradução nossa), os dados apresentados foram "extraídos de cálculos do secretariado da UNCTAD, baseando-se em de Sousa (2012) e no navegador da UNCTAD sobre acordos de investimento internacional. Texto original: "UNCTAD secretariat calculations, based on de Sousa, 2012, and UNCTAD International Investment Agreements Navigator".

que passam de aproximadamente 100, em 1980, para pouco mais de 1300 em 2015. (UNCTAD, 2018)

Desta maneira, na medida que o processo de globalização propicia maiores conexões entre os países, diversas novas temáticas de *low politics* ganham relevância nas relações internacionais, abrindo espaço para o crescimento da dimensão subnacional. O crescimento da globalização pode ser verificado através de diversas perspectivas. Sob o viés econômico, por exemplo, é possível notá-lo através do aumento das conexões bilaterais entre os países do mundo no âmbito comercial e financeiro. Este contexto propicia a entrada de novos atores nas relações internacionais, como a cidade global, fruto da intensificação do processo de urbanização e globalização, e que será apresentada na próxima subseção.

1.3.2.1 A cidade e a globalização: o surgimento da cidade global

Como mostrado anteriormente, com a urbanização e a globalização, as cidades adquiriram um papel central no comércio mundial e nas atividades financeiras, o que foi angariado devido ao movimento de descentralização do poder estatal atrelado à iniciativa dessas unidades urbanas em satisfazer suas demandas locais, ampliando o espaço das cidades nas transações econômicas e políticas transnacionais. Esse movimento, ligado ao poderio adquirido pelas cidades e à intensificação da globalização no pós-década de 1970, contribuiu para fundamentar e dar consistência às ações externas desempenhadas por tais atores subnacionais nas relações internacionais.

Nesta análise, insere-se um conceito criado pela socióloga holandesa Saskia Sassen (1991), em sua obra intitulada *A Cidade Global*, o qual busca entender o posicionamento ocupado por tais cidades na economia mundial com a intensificação do processo de globalização ao fim da década de 1970. Para Sassen (1998), o contexto no qual surgem esses espaços urbanos globais é marcado pela mudança de direção no que tange à prestação de serviços e das finanças, onde há uma combinação do processo de

[...] dispersão global das atividades econômicas e da integração global, mediante uma concentração contínua do controle econômico e da propriedade, que tem contribuído para o papel estratégico desempenhado por certas grandes cidades, que denomino cidades globais. (SASSEN, 1998, p. 16)

Muitas das cidades globais, para Sassen (1998), já possuíam um lugar de destaque na economia mundial, antes mesmo do início da intensificação do processo de globalização - há cerca de 40 anos -, configurando importantes centros comerciais e financeiros globais. Mas,

segundo esta autora, as cidades globais não podem ser entendidas apenas por tais funções, angariando três novas missões fundamentais: comandar a organização da economia mundial; configurar-se como mercados essenciais para as indústrias que são destaques atualmente (a saber, as finanças e os serviços especializados que atendem empresas); e facilitar a produção fundamental para essas indústrias, incluindo a criação de inovações. (SASSEN, 1998; PAIVA e SCOTELARO, 2010)

Ainda que este movimento na economia mundial alimente o crescimento econômico, o avanço tecnológico e o surgimento de uma "nova economia global" (SASSEN, 1998, p. 17), ele também intensifica a constituição das novas geografias da centralidade - assim chamadas por Sassen (1998) - que recaem na compreensão da divisão entre pobres e ricos e na marginalidade que se acentuaram tanto em países em desenvolvimento quanto em países desenvolvidos. O aumento da desigualdade pode ser percebido principalmente nesses eloquentes centros financeiros e comerciais globais destacados pela autora, como: Nova Iorque, Londres, Tóquio, Paris, Frankfurt, Zurique, Amsterdã, Sydney e Hong Kong; e também cidades de países em desenvolvimento como São Paulo e Cidade do México. (SASSEN, 1998)

As cidades destacadas anteriormente assistem a uma grande intensificação das transações realizadas entre essa rede, principalmente através dos mercados financeiros e dos fluxos de investimento e serviços. Contudo, Sassen (1998) mostra que, apesar desta concentração de atividades estratégicas naquelas cidades específicas contribuir para seu crescimento urbano, esse fenômeno acentua a desigualdade entre essa rede de cidades e, inclusive, entre as cidades de um mesmo país. (SASSEN, 1998)

Por exemplo, Paris concentra hoje, em nível nacional, uma quantidade maior de riqueza e de setores econômicos destacados se comparada com a década de 1920, enquanto Marselha, outrora centro econômico de grande importância, perdeu seu posto e passa por um grave declínio. Algumas capitais nacionais, por exemplo, perderam funções e poder econômico fundamentais para as novas cidades globais, que assumiram algumas das novas funções de coordenação, mercados e processos de produção, outrora concentradas naquelas capitais ou em grandes centros regionais. São Paulo ganhou imensa força como centro financeiro e comercial em detrimento do Rio de Janeiro, antiga capital e cidade mais importante do país, sobrepujando o antigamente poderoso eixo representado por Rio e Brasília. (SASSEN, 1998, p. 17)

Assim, verifica-se que uma das consequências destacadas por Sassen (1998) nesse contexto da globalização é o fortalecimento das cidades globais em detrimento do desprestígio de outras cidades de um mesmo país. Uma outra visão sobre o tema é apresentada por Carvalho (2000), que vê a origem do termo *cidade global* nos países desenvolvidos, onde a centralidade da cidade na economia globalizada desponta em detrimento da participação das grandes cidades

nas atividades produtivas ligadas à indústria, dado o deslocamento de tais atividades para as cidades médias (onde o custo de produção é menor).

[...] a origem do conceito de cidade global está diretamente relacionada aos impactos causados sobre as metrópoles do Primeiro Mundo pelo processo de globalização da economia, desencadeado a partir do final dos anos 70. As transformações na economia mundial teriam conduzido a uma crise da centralidade econômica daquelas metrópoles que perderam o controle sobre as atividades industriais, porque as empresas por elas responsáveis, favorecidas pelo desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação e informação, passaram a dispor de maior flexibilidade para escolher os lugares de menor custo para suas sedes. (CARVALHO, 2000, p. 71)

De acordo com Almeida e Maciel (2011) e Sassen (1998), nesse contexto de surgimento da cidade global, tem-se a constituição de uma "nova ordem institucional privada ligada a economia global" (ALMEIDA e MACIEL, 2011, p. 285). Como destacam Almeida e Maciel (2010), sob essa conjuntura econômica e institucional encontram-se as cidades globais, vislumbradas como locais estratégicos onde é possível perceber a coexistência do processo de desnacionalização e o enraizamento local e material do processo de globalização. Assim esses espaços urbanos globais provêm "condições locais para o funcionamento de instituições de atuação e alcance global, como os mercados de capitais" (ALMEIDA e MACIEL, 2011, p. 284).

Portanto, vê-se que as cidades globais como foram aqui apresentadas necessitam de uma estruturação mais elaborada de seus respectivos processos de internacionalização municipal em razão da sua interação constante com a economia global. Desta maneira, é possível afirmar, segundo Sassen (1998), que tais cidades precisam estar mais bem articuladas com essa rede de cidades globais, se comparadas às cidades menores - que possuem um papel coadjuvante nesse sistema ditado pelas cidades globais.

1.4 A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS NACIONAIS

Para entender quais são os reflexos da inclusão da dimensão subnacional na Política Externa Brasileira (PEB), é necessário antes entender o que pode ser compreendido como política externa e quais foram os antecedentes históricos da adaptação do Estado brasileiro diante do fenômeno da inserção internacional das cidades. Assim, será apresentado o conceito de política externa, apontando para a possibilidade de atores não-estatais terem uma ação externa coordenada, e mostrado de que maneira a PEB foi executada ao longo dos anos.

Posteriormente, serão apresentados dois conceitos que buscam compreender o fenômeno da inserção internacional de atores subnacionais: a paradiplomacia e a diplomacia das cidades.

1.4.1 O conceito de política externa

Há na literatura acadêmica diversas percepções sobre o que compreende a política externa de um Estado. Uma delas é apresentada por Pinheiro (2004), a qual entende que a política externa

[...] pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não necessariamente, um Estado, em relação a outros Estados ou atores externos - tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. (PINHEIRO, 2004, p. 8)

Da definição de Pinheiro (2004), é possível depreender que o termo *política externa* não está associado apenas à ação externa dos Estados, o que, de certa maneira, abre espaço para o entendimento de uma formulação de política externa por atores não-estatais. Outra definição é apontada por McMillan, de acordo com Perpétuo (2010), que possui um direcionamento paralelo àquela definição apresentada por Pinheiro (2004). Para ele, a política externa pode ser compreendida como "o conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos selecionados pelos formuladores de política que compõem o escopo do envolvimento e das ações internacionais de uma organização" (McMILLAN *apud* PERPÉTUO, 2010, p. 54).

No entendimento de Hudson (2005), a grande parcela dos teóricos de relações internacionais sempre coloca o Estado como ator central, negligenciando o fato de que o Estado é composto e determinado pela ação de seres humanos. Para esta autora, percebe-se a preocupação em mostrar que a compreensão da política externa recai primeiramente sob a ótica do ser humano, também não sendo uma exclusividade do Estado nacional. A partir do conceito cunhado por Rodrigues (2004) de *política externa federativa*²⁰, também se nota a intenção do autor em desassociar *política externa* como um monopólio dos Estados nacionais, visto que Rodrigues apresenta este conceito considerando a inserção internacional de entes subnacionais brasileiros - Estados e municípios.

²⁰ Conforme Rodrigues (*apud* Junqueira, 2015, p. 76), a *política externa federativa* é "a estratégia própria de um estado ou município desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional de forma individual ou coletiva".

Assim, percebe-se que o termo *política externa* é um conceito abrangente e seu entendimento supera os limites do poder do Estado. Na próxima subseção, serão apresentados brevemente os antecedentes históricos da política externa do Brasil, que se faz necessário para compreender as mudanças realizadas nesta política a fim de incorporar as demandas subnacionais, como será mostrado mais especificamente no segundo capítulo.

1.4.2 Antecedentes históricos da política externa do Brasil

Para analisar os reflexos que a inserção externa subnacional das cidades tem na PEB, faz-se necessário entender como essa última se forma e se altera ao longo da história do Brasil. Por meio dos trabalhos de Pecequilo (2008), Ayres Pinto (2009) e Vizentini (2015), é possível descrever os principais fatos históricos da PEB, dividindo-os em três grandes períodos históricos, que contemplam, de forma geral, os principais eventos, ações e posicionamentos desta política no Brasil. A intenção desta revisão histórica não é focar nos governos que estavam no poder durante as fases analisadas, mas sim nas premissas e características que se sobressaíram nos três períodos analisados a fim de orientar o leitor em relação ao que se passou anteriormente à incipiente inserção da dimensão subnacional na PEB - a partir da década de 1980 -, que será apresentada no capítulo 2.

Para Vizentini (2015), o primeiro período²¹ abarca desde o Tratado de Tordesilhas (1494) até o início da gestão do Chanceler Barão de Rio Branco, em 1902. Para Vizentini (2015) e Pecequilo (2008), nessa primeira fase, a PEB se caracterizou pela busca de reconhecimento da soberania nacional brasileira e pela demarcação do território ocupado pelo Estado. Apesar do rompimento com Portugal neste primeiro momento, a dependência do Brasil em relação ao exterior não diminui, já que essa dependência externa se mantém "primeiramente em relação ao mercantilismo português e, posteriormente, ao capitalismo industrial inglês em expansão, de viés liberal-concorrencial" (VIZENTINI, 2015, p. 22). De acordo com Vizentini (2015), antes mesmo da transição monarquia-república no Brasil, já haviam certos indícios de uma possível aproximação hemisférica - que se confirma na segunda fase da PEB -, sobretudo com os Estados Unidos e os países vizinhos da América do Sul. Um dos aspectos que contribuíram para essa

²¹ Para Pecequilo (2008), a primeira fase da Política Externa Brasileira tem início com a independência do Brasil, em 1822, quando se dá o rompimento com a metrópole Portugal.

aproximação foi o crescimento da participação estadunidense na importação de produtos primários brasileiros como o café e a borracha (VIZENTINI, 2015).

Com a ruptura da monarquia e a instauração de um regime republicano, há uma ampliação na agenda internacional do Brasil, abrindo espaço para a discussão do papel brasileiro em relação aos EUA (que crescia cada vez mais no cenário internacional) e ao Cone Sul, o que altera definitivamente o eixo da PEB para o hemisfério (até então direcionado essencialmente à Grã-Bretanha) (PECEQUILO, 2008). Nesse contexto, estabelece-se a segunda fase da PEB apresentada por Vizentini (2015), que engloba desde o início da Gestão Rio Branco, em 1902, até o fim do governo de Juscelino Kubitschek, em 1961. Conforme Ayres Pinto (2009, p. 90), "no Brasil este período vai representar um corte com a metrópole portuguesa e a hegemonia europeia, e a busca, enfim, pela concretização da inserção do Estado no continente americano, reconhecendo suas raízes e predileções regionais". No que tange as relações regionais do Brasil, é nesta fase que ocorre a resolução de todas as pendências territoriais, definindo as fronteiras nacionais do país (AYRES PINTO, 2009). Quanto à relação entre Brasil e Estados Unidos, nota-se que, embora o foco da PEB tenha se modificado nesta nova fase, o aspecto da dependência externa ainda continuava presente, mesmo que, em certos momentos, o Brasil tenha assumido certa "autonomia na dependência"²², como Vizentini (2015) assinala em relação à gestão de Rio Branco (1902-1912) e ao primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Nesse momento, a política externa também foi uma estratégia utilizada para industrializar o país. Assim, o processo de substituição de importações utilizado como estratégia desenvolvimentista permitiu o avanço da modernização e da urbanização no país, que foi possibilitado através da captação de capitais e tecnologias provenientes da cooperação econômica com a potência hegemônica do mundo capitalista, isto é, os Estados Unidos (VIZENTINI, 2015, p. 27).

Já a terceira fase destacada por Vizentini (2015) tem início com a Política Externa Independente (PEI) vindo até os dias atuais. As principais características desta fase são "a multilateralização das relações exteriores e os componentes ideológicos nacionalistas, onde o alinhamento automático em relação aos Estados Unidos passa a ser questionado" (VIZENTINI, 2015, p. 29). Até aquele momento, as relações Norte-Sul (com países desenvolvidos) dominavam a PEB, o que é alterado com a multilateralização, que *horizontaliza*²³ e

²² Conforme Vizentini (2015, p. 26), "ao longo desta fase, houve momentos de busca de uma relativa "autonomia na dependência", ou de barganha para a defesa de certos interesses brasileiros, como durante a gestão Rio Branco e o primeiro governo Vargas".

²³ Conforme Vizentini (2015, p. 30), *horizontalizar* a política externa significa adotar práticas que fortaleçam a cooperação Sul-Sul, isto é, com países em desenvolvimento da América Latina e África.

*diagonaliza*²⁴ a política exterior nacional. Nesta terceira fase, a política externa é vista como um instrumento de desenvolvimento capaz de diminuir a acentuada dependência brasileira em relação aos EUA, sobretudo em razão dos desgastes das hegemônias no sistema mundial naquele momento (VIZENTINI, 2015). Assim, o Brasil expande sua diplomacia em direção a outros países da Europa Ocidental e Japão, do Terceiro Mundo e do bloco socialista bem como aprofunda sua atuação em organizações internacionais, buscando ampliar seu poder de barganha. Para Vizentini (2015, p. 33), esse fenômeno de multilateralização da PEB conduz à mundialização da diplomacia brasileira, abrindo espaço para as relações com potências médias como a China e outros países do Oriente.

Assim, de acordo com Pecequillo (2008), é possível observar a existência de quatro características tradicionais nessas três grandes fases históricas da PEB: o caráter não confrontacionista (vocação pacífica e multilateral); o juridicismo (busca por soluções e decisões embasadas na lei e no direito internacional); o pragmatismo na busca do interesse nacional; e a correlação entre desenvolvimento e relações internacionais (vendo o setor externo como uma importante alavanca de progresso nacional). Apresentados os antecedentes históricos da PEB, é necessário entender de que maneira a dimensão subnacional, sobretudo do ponto de vista da cidade, se encaixa na área de política externa através da *paradiplomacia*.

1.4.3 Paradiplomacia e diplomacia das cidades: a dimensão subnacional na política externa

Com a ampliação da agenda internacional e a incorporação de novos temas e atores no cenário externo, entes subnacionais passam a buscar soluções externas para seus problemas locais e regionais. Assim, insere-se nas relações internacionais o estudo da paradiplomacia²⁵, conceito primeiramente usado pelo professor Soldatos (1990) quando este estudava o posicionamento externo das Províncias canadenses²⁶ e dos Estados estadunidenses com a

²⁴ Conforme Vizentini (2015, p. 30), *diagonalizar* a política externa significava, no contexto da Guerra Fria, adotar práticas que fortalecem a cooperação Sul-Leste, ou seja, com países do eixo socialista-soviético.

²⁵ O fenômeno foi também observado na taxonomia apresentada por Duchacek (1986), que o colocou como *microdiplomacia transfronteiriça regional* e *microdiplomacia transregional*. Conforme Perpétuo (2010, p. 25), Duchacek aceita que o termo *paradiplomacia* de Panayotis Soldatos (1990) é mais adequado para entender o fenômeno subnacional nas relações internacionais.

²⁶ Sobre o início dos estudos acadêmicos da paradiplomacia no Canadá, Nunes (2005, p. 28) observa que "desde o final da II Guerra Mundial, Quebec, Ontário, Alberta e Colúmbia Britânica têm aumentado sua participação na esfera externa, possuindo orçamentos específicos e órgãos especializados para desenvolver atividades de cunho internacional. O ativismo internacional dessas Províncias despertou o interesse acadêmico canadense no tema.

intensificação do processo de globalização (PERPÉTUO, 2010). Pietro (2004) busca entender o que pode ser entendido como *paradiplomacia*:

A *paradiplomacia* pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de *paradiplomacia* não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como a assim chamada *diplomacia federativa*²⁷, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial. (PIETRO, 2004, p. 251, grifo nosso)

Assim, vê-se que a conceituação de *paradiplomacia* de Pietro (2004) abrange a questão das competências constitucionais incumbidas às cidades que são previstas na constituição de cada Estado. Um outro conceito que discute a ação externa subnacional foi criado no Instituto Holandês de Relações Internacionais (PLUIJM e MELISSEN, 2007). Esta conceituação foca exatamente na ação externa das cidades, dando origem ao termo *diplomacia das cidades*.

A *diplomacia das cidades* pode ser definida como as instituições e processos através dos quais as cidades se envolvem em relações com atores no nível político internacional com o intuito de representar a si mesmas e seus interesses perante outros atores externos. Com tal definição, a *diplomacia das cidades* pode ser considerada uma forma de descentralização da gestão das relações internacionais, colocando as cidades como atores-chave [no sistema internacional]. (PLUIJM; MELISSEN, 2007, p. 11, tradução nossa, grifo nosso)²⁸

Segundo Pluijm e Melissen (2007), a *diplomacia das cidades* é geralmente representada pela figura do prefeito municipal, em razão do seu papel desempenhado nas relações internacionais do município, e pode ser dividida em duas frentes: uma bilateral e outra multilateral. A frente bilateral é realizada entre duas partes - representadas por pelo menos um indivíduo de cada uma - e tem como objetivo gerar benefícios a uma das partes ou a ambas as partes. Um exemplo dessa frente, na prática, poderia ser o estabelecimento de um acordo de

Daí serem os primeiros estudos sobre a paradiplomacia desenvolvidos nesse país por cientistas políticos como Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos.

²⁷ Conforme Miklos (2010, p. 46-47), a *diplomacia federativa* é "uma modalidade de diplomacia empreendida pelo Estado nacional brasileiro que se traduz na atuação mais próxima do Ministério das Relações Exteriores junto a governadores, prefeitos, parlamentares estaduais e municipais". Este termo será analisado no capítulo 2 para entender de que forma o Estado brasileiro tem lidado com a inserção externa de suas unidades subnacionais.

²⁸ [Tradução nossa] Conforme Pluijm e Melissen (2007, p. 11): "City diplomacy could be defined as the institutions and processes by which cities engage in relations with actors on an international political stage with the aim of representing themselves and their interests to one another. With such a definition, city diplomacy could be considered a form of decentralization of international relations' management, choosing cities as the key actors."

irmanamento com uma outra cidade. Já a frente multilateral envolve mais de duas partes interessadas, representando várias cidades. Como exemplo desta última frente, tem-se a rede de cidades *Eurocities*²⁹ que busca aglutinar interesses das cidades em comum a fim de ampliar o poder de atuação desses atores através das redes. (PLUIJM e MELISSEN, 2007; EUROCITIES, 2019)

A relação entre a cidade e o Estado é de extrema importância no cenário internacional, pois, como destacam Pluijm e Melissen (2007), a ação externa desses dois atores podem em certo momento *se complementarem* e, em outros, *se confrontarem*³⁰. Isso se deve ao enfraquecimento do Estado como único ator internacional, fenômeno conhecido como *defective state proposition*. Para os autores holandeses, a relação entre esses dois atores pode ser entendida como uma cooperação competitiva, com certas instâncias onde suas ações são excludentes e instâncias onde suas ações são suplementares. Deste modo, é de grande importância que essas ações externas estejam alinhadas acerca do que está sendo executado como estratégia de política internacional dentro de um determinado Estado. Para Pluijm e Melissen (2007), esse alinhamento é fundamental devido ao risco da política externa ser criada e executada em níveis diferentes, o que pode acarretar redefinição de objetivos e interesses estratégicos e gerar preocupações e incertezas entre os diversos indivíduos envolvidos, prejudicando a continuidade e a execução de determinadas ações externas. (PLUIJM e MELISSEN, 2007)

Como já apontado, ao se internacionalizar, as cidades buscam no âmbito externo a solução para alguma demanda específica do seu plano local. Analisando especificamente as motivações que levam as cidades brasileiras a se projetarem externamente, Perpétuo (2010) aponta para a existência de cinco determinantes: a globalização e a integração regional; a inserção de novos temas na agenda internacional; o federalismo; o processo de urbanização; e a democratização da PEB.

Para elucidar melhor, cada um desses determinantes da *diplomacia das cidades* possui instâncias de atuação específicas de acordo com objetivos estratégicos da política externa. Com

²⁹ Conforme Eurocities (2019), esta é uma rede de cidades fundada em 1986 por representantes municipais de Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milão e Roterdã, à época. Disponível em: "About EUROCITIES - Eurocities 2019." http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us. Acessado em 28 mai. 2019.

³⁰ Segundo Salomón (2017, p. 21-22), "cada governo subnacional tem a sua disposição um amplo menu de possíveis atividades, temas e instrumentos que pode combinar para construir sua particular paradiplomacia. Ele pode, por exemplo, escolher se concentrar na paradiplomacia financeira, na cooperação política ou dar o mesmo peso a ambas atividades. Pode ou não participar nas múltiplas redes e esquemas multilaterais existentes ou preferir contatos bilaterais com parceiros específicos. Sua relação com o aparelho de política externa nacional pode ser estreita, distante ou até de confrontação."

o processo de globalização, a cidade figura como uma ponte entre o local e o global, já que os novos temas da agenda internacional se associam principalmente aos problemas do espaço urbano e que - para maior eficiência na sua resolução - exigem uma ação mais pontual por parte da esfera local. Além disso, a globalização também possibilita a descentralização do poder político, o que, por conseguinte, dá mais autonomia aos governos locais. A integração regional também abre espaço para a ação externa das cidades na medida que muitos temas de política externa ganham maior relevância na opinião pública com o surgimento de blocos econômicos regionais, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia. Nesse sentido, com o surgimento de tais blocos, temas relacionados à política externa atraem a atenção dos veículos de comunicação e da população em geral, o que passa a ser um ponto de interesse nas pautas das campanhas eleitorais dos candidatos a fim de angariar maior apoio popular (FARIA, 2008). Já em relação aos novos temas da agenda internacional, é notório que sua ampliação possibilita a discussão acerca de outros temas (como mudanças climáticas, comércio, transferência de tecnologia, questões migratórias, tráfico de drogas, etc.), o que abre espaço para "a transformação do poder local como ator internacional" (PERPÉTUO, 2010, p. 41). Em relação ao federalismo brasileiro, nota-se que este determinante cria possibilidades de atuação externa para as cidades na medida que concede certo grau de autonomia³¹ às unidades federativas e aos municípios. Já o processo de urbanização - que levou ao acelerado crescimento das cidades e acentuou as divergências internas no país - demonstra a incapacidade de governos locais em prover bens e serviços públicos às suas populações, levando-os à busca por soluções externas a fim de amenizar esta imperícia. Por fim, o último determinante apontado por Perpétuo (2010) - a democratização da PEB - influencia a inserção internacional das cidades na medida que a população em geral passa a se interessar por temas relativos à política externa, o que pode modificar o comportamento do político à frente do processo decisório incentivado pela sobreposição de seus interesses pessoais frente aos interesses da nação ou da cidade (LIMA, 2000). (PERPÉTUO, 2010)

Apesar desses incentivos levarem as cidades a se projetarem no âmbito externo, há diversos obstáculos que restringem a execução de estratégias municipais no âmbito externo. Dentre os principais obstáculos, Perpétuo (2010) destaca a imaturidade institucional para compreender a importância da ação externa da cidade; a escassez de critérios que orientem este processo de internacionalização; a inexistência de um marco jurídico que regule a ação

³¹ A relação entre aspectos constitucionais brasileiros e o fenômeno da inserção externa subnacional é explorada na seção 2.1.1 deste trabalho.

externa subnacional; e a falta de formação profissional na área internacional, sobretudo em cidades menores.

Logo, é fato que o raio de alcance das ações externas das cidades ultrapassa as limitações das definições aqui apresentadas, já que tais ações por ora são paralelas e complementares à política externa do Estado, e outrora podem ser antagônicas (ainda que pacificamente) à ação do ator central.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Neste capítulo, apresentou-se que as origens da cidade residem na agricultura e que a industrialização foi um processo-chave para fortalecê-la. Essa atividade industrial intensificou o processo de urbanização, que ocorre de maneiras diferentes no mundo desenvolvido e no mundo em desenvolvimento. No Brasil, esse processo ganhou fôlego no século XX quando as metrópoles brasileiras assistem a um intenso e problemático processo de urbanização. Posteriormente, apresentou-se, através da interdependência complexa e da globalização, de que maneira novas temáticas foram incorporadas na agenda internacional, como a dimensão subnacional e, mais especificamente, a cidade global. Em seguida, conceituou-se o termo política externa e fez-se uma breve revisão histórica acerca das fases da PEB apresentando os antecedentes da inclusão da temática subnacional por parte do Estado brasileiro - que será analisada especificamente no próximo capítulo. Por fim, apontou-se para dois conceitos contemporâneos que buscam entender a inserção externa subnacional: a paradiplomacia e a diplomacia das cidades.

2 O ESPAÇO DA DIMENSÃO SUBNACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Como apresentado no capítulo anterior, a inserção de entes subnacionais nas relações internacionais se intensificou com o fim da Guerra Fria, possibilitando o surgimento de uma nova agenda internacional - a qual passa a englobar temas que não eram grande preocupação anteriormente (como a causa ambiental, os direitos humanos, a ação política subnacional, a atuação de organizações não governamentais, etc.), já que os Estados estavam mais atentos à questão da segurança dada a contenda entre EUA e URSS. Com essa ampliação, demandas locais e o crescimento urbano forçam uma democratização da política externa, tanto por parte dos governantes locais quanto da população, que passa a ter mais acesso à informação graças à publicização de notícias e artigos acerca do posicionamento externo dos países. Neste capítulo, adentrar-se-á primeiramente a inserção internacional de atores subnacionais, perpassando os pontos que limitam à ação externa subnacional no Brasil, comparando-os à realidade de outras federações. Posteriormente, dar-se-á enfoque ao caso brasileiro, mostrando quais são os limites e as oportunidades cabíveis aos entes subnacionais na política externa do Itamaraty, considerando aspectos constitucionais e empíricos. Ao fim deste capítulo, observar-se-á o histórico da atuação das cidades brasileiras no âmbito internacional através dos acordos de irmanamento, das representações e da cooperação em redes de cidades e das estruturas municipais de relações internacionais.

2.1 A INSERÇÃO EXTERNA SUBNACIONAL NO MUNDO

A ação externa subnacional é restringida por diversos fatores, que podem ser particulares a algum Estado ou comuns a um conjunto deles. É possível observar duas frentes que limitam a inserção externa de atores subnacionais na análise de Rodrigues (2004) e Prazeres (2004), a saber: o direito internacional público e o direito constitucional de cada Estado soberano. Em relação ao primeiro ponto, dentro do direito internacional público, tem-se a diferenciação entre personalidade jurídica internacional e competência internacional (PRAZERES, 2004). Essa diferenciação reside na capacidade de garantir obrigações internacionais perante outros sujeitos de direito internacional público - como as organizações

internacionais e Estados. A personalidade jurídica internacional pode ser entendida através da conceituação da Corte Internacional de Justiça (CIJ), que a apresenta como a

[...] capacidade de ser titular de direitos e obrigações internacionais, dependendo esses direitos e obrigações dos objetivos e funções atribuídos à organização, sejam eles enunciados ou implicados por seu ato constitutivo ou desenvolvidos na prática. (CIJ apud DRI, 2005, p. 8)³²

Já a competência internacional está ligada à execução de uma obrigação, não necessariamente estando relacionada à responsabilidade internacional perante àquela ação (PRAZERES, 2004). Por exemplo, um Estado pode firmar um tratado internacional com outro Estado e designar um órgão competente ou ente subnacional para executar uma obrigação adquirida através daquele contrato. Entretanto, isso não torna este órgão, ou ente, responsável internacionalmente pelo tratado, já que o Estado firmou sua responsabilidade nesta matéria por meio da assinatura do tratado, tendo o órgão desempenhado apenas um papel de executor da obrigação (PRAZERES, 2004). É justamente nessa diferenciação entre personalidade jurídica internacional e competência internacional que se encontra a limitação à ação externa subnacional: enquanto não houver reconhecimento expresso da responsabilidade internacional dos entes subnacionais nas constituições dos Estados soberanos, a ação dessas partes ficará sob a tutela do Estado central dotado de tal responsabilidade. Logo, para Rodrigues (2004), isso limita o papel dos atores subnacionais à execução das obrigações internacionais adquiridas pelo Estado central ao passo que afasta o poder desses atores em conduzir suas próprias ações externas.

O segundo limite à ação externa subnacional consiste na matéria constitucional de cada Estado, a qual encara este fenômeno de diferentes maneiras variando de país para país. Assim, unidades subnacionais não gozam do mesmo tratamento em Estados distintos. Para ilustrar as diferenças entre a estrutura dos sistemas constitucionais de cada Estado, Prazeres (2004) apresenta de que forma a inserção externa subnacional é atribuída dentro do arcabouço jurídico doméstico da Suíça, Argentina, Alemanha, URSS e Brasil. Tomando como base esta análise, apresenta-se o Quadro 1, explorando as diferenças entre o controle exercido pelo poder do Estado central em relação às ações dos entes subnacionais.

³² Parecer Consultivo sobre Reparação de Danos Sofridos a Serviço das Nações Unidas, ou caso Bernardotte, de 11/04/1949, submetido pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

Quadro 1 - O poder do Estado central na inserção externa subnacional nas federações suíça, argentina, alemã, soviética e brasileira

Estado	Entes subnacionais analisados	Competência externa constitucional	Ação externa subnacional	Limites da ação externa subnacional e controle do Estado central
Suíça	Cantões	Reconhecida com médio controle central	Existente	Apenas em casos onde o ente subnacional lida com matérias que não são de sua competência ou que o órgão representativo da contraparte não esteja num <i>rang inférieur</i> .
Argentina	Províncias	Reconhecida com alto controle central	Existente	Há três limites previstos na constituição argentina: compatibilidade com a política exterior do Estado; não afetar competências atribuídas ao Governo Federal ou o crédito público; e consentimento do Congresso Nacional.
Alemanha	<i>Länder</i>	Reconhecida com médio controle central	Existente	Regulamentação da participação dos <i>Länder</i> na formulação da política exterior nacional prevista no sistema da <i>Lindau Convention</i> , a qual institui um funcionamento específico para a adoção de normas internacionais de acordo com a matéria e competência constitucional abordada em cada caso.
União das Repúblicas Socialistas Soviéticas	Repúblicas da União	Reconhecida com baixo controle central	Existente	Sem controle formal por parte do poder central, permitindo às repúblicas a manutenção de relações com Estados estrangeiros e o estabelecimento de convenções internacionais. ³³
Brasil	Estados e Distrito Federal	Não prevista	Existente	É de competência da Presidência da República o poder de celebrar compromissos internacionais. No entanto, diversos entes da federação mantêm estratégias de inserção externa próprias. Do ponto de vista legal, os compromissos internacionais assumidos por atores subnacionais podem não ter validade perante a Constituição Federal (não há consenso entre juristas). Assim, a inserção externa subnacional é válida quando os entes federados não assumem personalidade jurídica, mas sim competências internacionais.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados de Prazeres (2004).

³³ Condições aplicáveis a duas repúblicas do Estado soviético: Bielorrússia e Ucrânia.

No caso suíço, por exemplo, a relação dos cantões com o âmbito externo é prevista na Constituição Federal de 1999, em seu artigo 56³⁴. Segundo Prazeres (2004, p. 289), "os cantões³⁵ podem concluir tratados relativos às matérias de suas competências" desde que não contrariem os interesses da confederação, nem dos outros cantões, e sob o conhecimento prévio do Estado central. Além disso, é garantido aos cantões o poder de tratar diretamente com autoridades estrangeiras de *rang inférieur*³⁶. Desta maneira, os cantões - que são tidos como Estados federais da confederação suíça - são dotados de competência internacional reconhecida constitucionalmente, porém com certa limitação do Estado (em casos que não incluem agentes de *rang inférieur* na contraparte da negociação). (PRAZERES, 2004)

O caso argentino se assemelha um pouco ao sistema suíço, principalmente devido à possibilidade de as províncias celebrarem tratados internacionais, como prevê o artigo 124 da Constituição argentina³⁷, sancionada em 1994. No entanto, é fato que há um controle desta ação externa subnacional por parte do Estado central, a qual não deve ser incompatível com a política externa argentina e não deve afetar as faculdades sob responsabilidade do governo federal nem o crédito público. Além disso, há outra medida de controle instituída através do poder legislativo, por meio do consentimento do Congresso Nacional para com as obrigações internacionais adquiridas pela inserção externa das províncias. (PRAZERES, 2004)

Segundo Prazeres (2004), na constituição alemã³⁸, o artigo 32 trata sobre o relacionamento de entes subnacionais - os *Länder* - com o âmbito externo. Através deste artigo, fica entendida a competência do Governo Federal na manutenção de relações com outros Estados estrangeiros. No entanto, os *Länder* devem ser consultados quando as obrigações internacionais previstas numa nova convenção internacional assinada pelo Governo central tratam sobre as competências legislativas dos primeiros. Um mecanismo que garante a participação desses entes subnacionais na formulação da política externa alemã é a *Lindau Convention*. Esta convenção estabelece um modelo que orienta como o Governo central

³⁴ O texto original da constituição suíça encontra-se disponível para consulta em: "Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999" <https://www.admin.ch/ch/f/rs/c101.html>. Acessado em 26 abr. 2019.

³⁵ Ver SWI (2016) sobre a divisão político-administrativa suíça. Disponível em: "Cantões e municipalidades - SWI swissinfo.ch." 28 nov. 2016, <https://www.swissinfo.ch/por/politica/cant%C3%B5es-e-municipalidades/29726538>. Acessado em 26 abr. 2019.

³⁶ A expressão deriva do francês e abrange entidades que ocupam uma posição inferior em relação à hierarquia política.

³⁷ O texto original da constituição argentina encontra-se disponível para consulta em: "Constitución Nacional - jus.gob.ar - Infoleg." <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acessado em 26 abr. 2019.

³⁸ O texto original da constituição alemã encontra-se disponível para consulta em: "Deutscher Bundestag - Grundgesetz." <https://www.bundestag.de/grundgesetz>. Acessado em 28 abr. 2019.

(responsável pela manutenção das relações externas) deve prosseguir no que tange à política exterior nacional:

Nas matérias em que a jurisdição dos *Länder* é apenas tangencialmente afetada pelos tratados internacionais, o governo federal dispõe de total liberdade de negociação e pactuação. Nos assuntos que tocam à jurisdição dos *Länder*, o governo federal é *aconselhado* a consultá-los antes de assumir compromissos internacionais. [...] Finalmente, nas matérias de competência legislativa exclusiva dos *Länder*, particularmente educação e cultura, a Lindau Convention prevê a obrigatoriedade do consentimento destes, caso o tratado crie obrigações para qualquer nível de governo. (PRAZERES, 2004, p. 292, grifo nosso)

Desta maneira, verifica-se que a Alemanha é dotada de um sistema bastante sofisticado para regular a participação dos entes subnacionais na formulação da política externa nacional. De acordo com Prazeres (2004), esse mecanismo estabelecido pela *Lindau Convention* não encontra antecedentes em outras federações, sendo uma referência de método para incorporar demandas locais em competências de nível central, como a política exterior, o que contribui para a sua democratização.

Analisando especificamente o caso das repúblicas componentes da URSS, Prazeres (2004) aponta que tais subunidades "detinham prerrogativas de atuação internacional e as exerciam sem que houvesse um controle *formal* do poder central" (PRAZERES, 2004, p. 293, grifo nosso). Tais prerrogativas estavam reconhecidas constitucionalmente, como destaca Van de Craen (1984),

A nova constituição da União Soviética de 7 de outubro de 1977 (assim como sua precedente de 1936, emendada em 1944, no artigo 18a (54)) estipula em seu artigo 80 que uma república da união tem o direito de manter relações com Estados estrangeiros e concluir tratados com essas partes. (VAN DE CRAEN, 1984, p. 389)³⁹

Essas prerrogativas podem ser ilustradas na permissão da participação de duas das repúblicas da URSS - Ucrânia e Bielorrússia - como Estados independentes dentro da Organização das Nações Unidas (ONU) já naquele período. Esse posicionamento, segundo Bowie e Friedrich (*apud* PRAZERES, 2004), teve mais peso político que jurídico, abrindo-se espaço para atribuir um peso maior à vontade da URSS dentro da ONU.

O caso brasileiro ainda é bastante controverso e, dada a importância dentro deste trabalho, as duas próximas seções - 2.1.1 e 2.1.2 - buscam entender os aspectos constitucionais e empíricos da ação externa subnacional no país; na seção 2.2 apresentar-se-á a mudança do

³⁹ [Tradução nossa] Conforme Van de Craen (1984, p. 389): "The new Soviet Union Constitution of 7 October 1977 (as its predecessor of 1936, amended in 1944, in article 18a (54)) stipulates in its article 80 that a union republic has the right to enter into relations with foreign states and to conclude treaties with them."

posicionamento do Estado brasileiro frente às ações externas subnacionais no país. No entanto, para complementar preliminarmente a análise iniciada com base em Prazeres (2004), é possível deduzir que não há uma competência externa reconhecida constitucionalmente às subunidades brasileiras, apesar destas manterem relações internacionais próprias.

2.1.1 A Inserção Externa Subnacional no Brasil: aspectos constitucionais

Como aponta Silva (1997), desde os primórdios do federalismo no Brasil - instituído com a proclamação da República em 1889 -, as constituições federais brasileiras - tanto as precedentes quanto a atual - formalizaram um Estado caracterizado por duas tendências:

[...] a unitária representada pela União; e a disjuntiva (federativa) representada pelos Estados federados. O Estado federal significa a síntese jurídica de um processo político-social caracterizado, pois, pela antítese disjunção-integração. A tensão entre esses dois aspectos contraditórios tem proporcionado, ao longo de nossa história, as variações do federalismo brasileiro. (SILVA, 1997, p. 498)

Ao contrário de outras federações que surgiram da união de Estados antes independentes, o Brasil se coloca como um Estado unitário já com sua independência, em 1822, e, até 1889, o seu regime monárquico é marcado por um forte traço centralizador. Tais fatos corroboram a centralização da federação brasileira que ainda se faz presente em muitos aspectos constitucionais, inclusive no que tange a condução da política externa. Como coloca Prazeres (2004, p. 295), "todas as constituições brasileiras, desde a adoção do federalismo, seguiram o mesmo padrão, atribuindo exclusivamente ao presidente da República o poder da celebração de compromissos internacionais".

Constitucionalmente⁴⁰, essa centralização da PEB pode ser verificada através do artigo 21, que trata sobre as competências da União, e do artigo 84, que versa sobre as atribuições do presidente da República. O artigo, 21, inciso I, confere à União "manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais"; enquanto que o artigo 84, em seus incisos VII e VIII, delega ao presidente da República "manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos" e "celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional" (BRASIL, 2019, s/p). Tais artigos atestam o caráter centralizador da Constituição Federal em matéria de política externa,

⁴⁰ O texto original da constituição federal brasileira de 1988 encontra-se disponível para consulta em: "Constituição - Planalto." http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em 30 abr. 2019.

conferindo certa exclusividade ao Poder Executivo federal - na figura do Presidente da República. O Poder Legislativo federal - isto é, o Congresso Nacional - detém um papel secundário, atuando no processo de internalização (ratificação) de convenções internacionais anteriormente firmadas pelo Poder Executivo federal. (PRAZERES, 2004)

Quanto às atribuições dos atores subnacionais brasileiros - Estados, Distrito Federal e municípios -, têm-se os artigos 25, 30 e 32 da Constituição Federal que tratam sobre tal matéria. Segundo o artigo 25, parágrafo 1º, "são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição"; já, no artigo 30, delegam-se como algumas das competências municipais "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber"; enquanto que, segundo o artigo 32, parágrafo 1º, "ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios". Através de tais dispositivos legais, que tratam das competências constitucionais para os entes subnacionais brasileiros, percebe-se que, em matéria de política externa, a República Federativa do Brasil figura como único e legítimo sujeito de direito internacional, podendo assumir responsabilidades e compromissos do âmbito externo, isto é, a celebração de convenções internacionais. Ainda é preciso ressaltar que, segundo o diplomata brasileiro Geraldo Miniuci,

É preciso não perder de vista que a lei fundamental brasileira não proíbe a atuação de entidades federadas no plano exterior; as restrições que existem afetam apenas alguns atos praticados no intercurso das relações internacionais, como, por exemplo, a prerrogativa de celebrar tratados, mas não a totalidade dos atos decorrentes da prática das entidades infraestatais, sobretudo porque a participação desses atores na cena internacional pode ir ao encontro dos objetivos das políticas oficiais de integração. Assim, nada haveria, em princípio, que pudesse impedir a viagem ao exterior de um governador ou prefeito que desejasse estreitar relações com atores estrangeiros, fossem eles Estados nacionais ou entidades infraestatais, com o objetivo de acordar sobre determinado problema que com eles compartilhasse o seu estado ou município. (MINIUCI *apud* NUNES, 2005, p. 39)

Assim, como será visto na próxima subseção, os aspectos empíricos demonstram que a ação externa subnacional tem ganhado força no Brasil, o que ultrapassa - num sentido mais ortodoxo - o arcabouço jurídico doméstico e demanda certa atenção por parte do Poder Legislativo federal para regularizar/permitir - ou mesmo para fiscalizar/coibir - a ação extralegal de tais entes da federação (RODRIGUES, 2004). Para Salomón (2017), apesar dos aspectos jurídicos aqui levantados, é inegável que a ação externa subnacional goza de certa consolidação nos dias atuais, sobretudo do ponto de vista institucional. As ações encabeçadas por entes subnacionais - embora não detenham obrigações e competências legais previstas - se

apoiam em redes de colaboração (que incluem gestores municipais e estaduais) e com o suporte dos formuladores da política externa nacional, isto é, o Itamaraty.

2.1.2 A Inserção Externa Subnacional no Brasil: primeiras experiências estaduais

Apesar da inserção externa subnacional não se apresentar como uma ação legítima do ponto de vista constitucional como visto anteriormente, a análise empírica demonstra uma tendência de crescimento da participação de tais atores na cena internacional. Nesta subseção, apresentar-se-ão algumas das principais ações externas empreendidas por entes subnacionais brasileiros no nível estadual.

Ao longo da redemocratização do Brasil, na década de 1980, não havia tanto interesse por parte dos Estados brasileiros no que tange os assuntos internacionais. No entanto, segundo Rodrigues (2001), duas unidades federativas figuram como pioneiras nesta matéria: o Rio de Janeiro, em 1983, e o Rio Grande do Sul, em 1987. Na década seguinte, outros Estados passam a demonstrar um maior interesse nesse ponto por meio da criação de assessorias/secretarias voltadas à inserção externa de tais atores, como: São Paulo (em 1991)⁴¹ e Distrito Federal (em 1993)⁴².

De acordo com Nunes (2005), a incipiência de ações que inseriram entes federados brasileiros no âmbito externo gerou certo desconforto no Itamaraty e, por conseguinte, no poder executivo central. Tal incômodo pode ser percebido em um episódio de 1985, quando o então Ministro Chefe do Gabinete Civil - José Hugo Castelo Branco - enviou um aviso-circular aos governadores de Estado e de Territórios recomendando que consultassem o Ministério de Relações Exteriores (MRE) acerca das ações externas que poderiam influenciar na condução da política exterior do país⁴³. O documento ainda faz referência aos "artigos constitucionais que tratam da competência da União, na pessoa do Presidente da República, sobre as relações com Estados estrangeiros e o Decreto-lei que estabelece ser função do MRE assistir o Presidente na condução e na execução da política internacional" (NUNES, 2005, p. 42). Vale ressaltar que,

⁴¹ A Assessoria Especial de Relações Internacionais do governo estadual de São Paulo foi criada em 1991 pelo governo de Fleury Filho, porém extinta em 1995 devido a dificuldades estruturais de implementação. Em 2005, durante a gestão de Alckmin, a assessoria foi reintegrada junto à estrutura da Casa Civil. Disponível em: "São Paulo Global." http://www.saopauloglobal.sp.gov.br/rel_inter.aspx. Acessado em 8 mai. 2019.

⁴² Ver Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais do Distrito Federal (2019). Disponível em: "Histórico – Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais." <http://www.internacional.df.gov.br/historico/>. Acessado em 20 mai. 2019.

⁴³ Ver Castelo Branco *apud* Nunes (2005, p. 42).

em meados da década de 1980, o Brasil ainda experimentava a transição para um regime democrático, e muitos aspectos dos anos ditatoriais ainda se faziam presentes, como o centralismo da União em diversas matérias, como a política exterior.

No entanto, com a difusão da paradiplomacia no Brasil no pós-80 (por meio da abertura de novas instituições subnacionais de assuntos internacionais e do aumento do interesse acadêmico pela área), o Itamaraty passa a ser mais receptivo às ações externas subnacionais, especialmente devido à busca pelo desenvolvimento econômico presente nos objetivos de grande parte das ações. Como destaca Nunes (2005, p. 41),

É de se ressaltar que o governo central começou a aceitar a paradiplomacia ainda na década de 1980, quando alguns Estados manifestaram interesse em atuar na esfera internacional. Na atualidade, a paradiplomacia estaria sendo valorizada como fomentadora das exportações e do desenvolvimento. As incursões internacionais de governadores em busca de novos mercados e investimentos, o apoio financeiro e logístico à participação de empresas em feiras internacionais, os treinamentos em comércio exterior, o estímulo à formação de consórcios de exportação, a promoção do desenvolvimento fronteiriço e a realização de acordos de cooperação técnica estão sendo considerados táticas eficazes para aumentar a inserção internacional das economias regionais.

Assim sendo, percebe-se que essa mudança de posicionamento do Itamaraty no que tange a inserção externa de entes subnacionais está em grande parcela associada aos objetivos buscados por tais atores no cenário internacional, já que esses interesses locais estão em grande parte associados ao fator econômico. No entanto, na próxima seção, evidenciar-se-á de que maneira o posicionamento do Itamaraty se alterou frente ao avanço da internacionalização de entes subnacionais no fim do século XX e começo do século XXI.

2.2 O ESTADO BRASILEIRO FRENTE AO AVANÇO DA INSERÇÃO EXTERNA SUBNACIONAL

As primeiras estruturas institucionais para coordenação da ação externa de entes subnacionais brasileiros datam da década de 1980 (no âmbito estadual: Rio de Janeiro, 1983, e Rio Grande do Sul, 1987; e, no âmbito municipal: Rio de Janeiro, 1986, e Porto Alegre, 1993) (RODRIGUES, 2001; SALOMÓN, 2017). Desde então, o posicionamento do Itamaraty perante esses órgãos locais se alterou significativamente, sobretudo por meio da criação de mecanismos e representações a fim de ampliar a participação local na formulação da PEB.

Destoando dos trabalhos com temáticas paradiplomáticas que, em sua maioria, buscam entender o processo de inserção externa de atores subnacionais sob a ótica dos atores locais, Miklos (2010) elabora sua dissertação a fim de identificar as "iniciativas de acomodação do tema da inserção internacional subnacional na agenda de política externa brasileira" (MIKLOS, 2010, p. 37). Assim, a autora consegue identificar oito movimentos que demonstram a percepção do Estado brasileiro no tocante à inserção externa de suas unidades subnacionais, a saber: a Diplomacia Federativa e sua implementação como Política de Estado (a partir de 1994); a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF), em 1997; o surgimento dos Escritórios de Representação do MRE (ERE) (a partir de 1997); a origem da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), em 2003; a atuação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) (a partir de 2003); a setorização das Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, em 2003; a Proposta de Emenda Constitucional 475/2005 (PEC da Paradiplomacia) e o Projeto de Lei do Senado 98 de 2006; e a atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) relativa à cooperação de unidades subnacionais. Nesta seção, tais movimentos serão analisados e complementados - com contribuições de outros autores - a fim de apresentar de que maneira a matéria vem sendo tratada por parte do Estado brasileiro.

O primeiro movimento é relativo à *diplomacia federativa* (modalidade diplomática utilizada pelo Estado brasileiro a fim de aproximar as demandas de governadores, prefeitos, parlamentares estaduais e municipais à atuação do MRE) e à sua implementação como Política de Estado a partir de 1994. Tomando como base a publicação *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira* (1993) - produto de discussões internas e de seminários do MRE -, Miklos (2010) demonstra de que forma o conceito de *diplomacia federativa* foi cunhado no âmbito do Itamaraty e como essas discussões ganharam espaço com o avanço da institucionalização da inserção externa subnacional em Estados e municípios, sendo debatido até que ponto a ação do Estado abrange, de fato, o interesse nacional e em que medida os interesses locais são cabíveis na articulação da política externa nacional. Segundo um excerto do documento demonstra,

O Brasil tem realidades tão díspares que se torna muito difícil a definição do que é o interesse nacional. O Itamaraty deveria levar em consideração essa diferença regional no diálogo com os Estados da Federação. O MRE deveria trabalhar mais continuamente com as administrações estaduais e auxiliar na criação de Secretarias de Assuntos Internacionais nos Estados. Isso traria uma interlocução permanente do MRE com realidades regionais distintas, possibilitando uma melhor percepção do interesse nacional e uma qualificação - que hoje não existe - da atuação Internacional dos Estados. (BRASIL, 1993, p. 187)

Embora houvesse indícios que abriam espaços para a inserção dos interesses subnacionais na formulação da política exterior, o MRE ainda mantinha certos receios com a inserção externa subnacional sem sua tutela, sobretudo quanto à existência de um quadro profissional competente e preparado para lidar com os aspectos de natureza externa no âmbito dos Estados e municípios e à consonância das ações subnacionais aos princípios diretores da PEB (MIKLOS, 2010; ABREU, 1997). Segundo Rodrigues (2004, p. 452), o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) evidencia a necessidade de "criar uma nova estratégia e reconhecer essas atividades no plano governamental, ao menos na esfera do Itamaraty". Pode-se constatar esta a premência de incorporar as demandas subnacionais à PEB no discurso de posse de Luiz Felipe Lampreia como Ministro das Relações Exteriores do governo FHC, em janeiro de 1995:

Nosso patrimônio diplomático está se enriquecendo como exercício regular do diálogo com a sociedade civil, através de sindicatos e associações de classe, dos partidos políticos e do Congresso, dos formadores de opinião, do empresariado, dos meios acadêmicos, das Organizações Não-Governamentais, *dos governos dos Estados e dos Municípios. Democracia e federalismo são hoje vetores da formulação e da ação diplomática.* (LAMPREIA, 1995, p. 26, grifo nosso)

Em seu discurso de posse de janeiro de 1995, Lampreia ressalta a importância da dimensão subnacional na PEB. No entanto, para Miklos (2010), o marco que firma a *diplomacia federativa* como Política de Estado está presente em um outro discurso do então Ministro das Relações Exteriores, em abril de 1995, na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados:

É também diretriz do Presidente Fernando Henrique que a essa vertente da diplomacia pública, da diplomacia de interação, 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*, de forma que haja a maior coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil. Governadores e prefeitos, membros do Congresso Nacional em representação de um Estado ou uma região, associações e sindicatos, a imprensa e os meios de comunicação locais têm procurado com intensidade cada vez maior o Itamaraty para tratar de assuntos internacionais de seu interesse imediato. O Itamaraty, por sua vez, tem procurado, dentro dos limites dos seus recursos escassos, *criar canais diretos de contato com os Estados, inclusive mediante a criação de formas de presença permanente em algumas capitais.* (LAMPREIA, 1995, p. 115, grifo nosso)

Assim, nota-se que, durante o primeiro governo FHC, a ideia de diplomacia federativa é firmada como política de Estado, sendo entendida como uma medida reativa às incipientes inserções externas subnacionais anteriores, e não propositiva ou diligente – como usualmente é apontado nos discursos oficiais (MIKLOS, 2010). Assim, tal ideia passa a nortear as estratégias do Itamaraty, servindo de embasamento para outros movimentos que serão aqui descritos: a criação da ARF e a abertura dos escritórios de representação regional do MRE.

O segundo movimento definido por Miklos (2010) é a criação da ARF, em 1997. Segundo Gonçalves e Oliveira (2017), esta é a primeira ação concreta por parte do Governo Federal em prol da temática paradiplomática, tendo como objetivo a intermediação entre o corpo diplomático e os atores subnacionais brasileiros por meio da "coordenação ou orientação da atuação internacional dos entes federados" (GONÇALVES e OLIVEIRA, 2017, p. 60). No artigo de Ramos Filho produzido enquanto chefiava a ARF em 2002 e publicado pelo MRE em 2010, coloca-se a criação da ARF em 1997 como uma determinação expressa do Presidente da República (à época, FHC). Este fato é fundamental pois remonta a importância concedida pelo então presidente à temática subnacional nas relações internacionais, que também esteve presente enquanto FHC ocupou o cargo de Ministro das Relações Exteriores entre 1992 e 1993 (MIKLOS, 2010). Quanto aos objetivos desta nova estrutura de articulação de interesses no âmbito doméstico, Ramos Filho (2002, p. 405) aponta que

A Assessoria tem por objetivo sistematizar e centralizar os contatos entre os governos estaduais e municipais e o Itamaraty, até então dispersos entre as várias áreas substantivas da Secretaria de Estado. Busca promover, além disso, a interlocução de estados e municípios com os escritórios regionais do Itamaraty no Brasil - que se subordinam agora diretamente à ARF - e com a rede de embaixadas, missões e consulados brasileiros no exterior.

Ramos Filho (2002) ainda lembra que, apesar da determinação constitucional reservar à União o papel de formular e implementar a política exterior, verifica-se que a criação da ARF demonstra uma "clara percepção, por parte do Itamaraty, da necessidade e da importância de integrar as iniciativas e prioridades de Estados e municípios ao processo de identificação dos grandes interesses nacionais" (RAMOS FILHO, 2002, p. 405-406).

O terceiro movimento apontado por Miklos (2010) compreende à estratégia de implementação de Escritórios de Representação do MRE (ERE)⁴⁴, a partir de 1997, que também estão inseridos na ideia de *diplomacia federativa* como Política de Estado, do primeiro governo

⁴⁴ Segundo o Escritório de Representação do MRE em Santa Catarina (2019), atualmente há 9 escritórios desta magnitude nos seguintes Estados: Amazonas (para a Região Norte), Bahia, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco (para a Região Nordeste), Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo. Disponível em: "Sobre o ERESC" <http://eresc.itamaraty.gov.br/>. Acessado em 18 mai. 2019.

FHC. Com o intuito de aproximar a Chancelaria brasileira aos governos locais, os escritórios estavam subordinados à ARF - à época de criação - e descentralizam o Itamaraty aproximando-o das esferas locais e possibilitando a elaboração de estratégias internacionais condizentes com o interesse de Estados e municípios. Cada ERE possui competências próprias específicas e estabelecidas na sua criação, levando em consideração a localização do escritório em questão bem como suas demandas locais (MIKLOS, 2011).

Assim, tanto a criação da ARF quanto a instalação dos EREs foram estratégias utilizadas pelo Itamaraty como instrumentos da *diplomacia federativa*. Como apresentado, tais ações tinham como função primordial coordenar e orientar a inserção externa subnacional e, ao mesmo, aproximar os interesses locais à formulação da política exterior brasileira (PRAZERES, 2004). No entanto, a diplomata Márcia Abreu aponta também para a possibilidade de o MRE controlar, em certo sentido, a inserção externa subnacional das unidades, sobretudo "para assegurar que toda ação pontual esteja em consonância com os princípios diretores da política externa brasileira" (ABREU *apud* MIKLOS, 2010, p. 48). Nunes (2005) também destaca que essas iniciativas de coordenação foram uma solução encontrada pelo Itamaraty a fim de afastar o fenômeno das "múltiplas vozes" na PEB.

É no governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, que ocorrem outros dois movimentos de adaptação do Estado brasileiro quanto ao crescimento da dimensão subnacional nas relações internacionais: o surgimento da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA); e a criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF). Tais iniciativas ocorreram em meio à reforma estrutural do MRE iniciada no primeiro governo Lula, tendo a AFEPA se institucionalizado através da fusão da ARF e da Assessoria de Relações Parlamentares (ARP) (PRAZERES, 2004). Miklos (2010) aponta que a AFEPA detinha as mesmas competências que estavam anteriormente sob a tutela da ARF, tendo a mudança sido mais representativa do ponto de vista burocrático-administrativo do que no ponto de vista das competências legais da Assessoria. Apesar da fusão reduzir o espaço da temática paradiplomática no âmbito do MRE, ela também demonstra uma mudança na visão do Estado brasileiro acerca da inserção externa subnacional, que antes era compreendida, em certo sentido, como uma ameaça à eficiência da política exterior nacional, o que abre espaço "à percepção de que a atuação internacional de unidades subnacionais *não oferece risco* à política externa ou à soberania nacional" (MIKLOS, 2010, p. 72, grifo nosso). Essa mudança de percepção do Estado brasileiro e do MRE tem fundamento no fato de que as unidades subnacionais geralmente mantêm suas ações às questões de *low politics*, não adentrando questões estratégicas do governo central ou de segurança do Estado. Assim, para a autora, a

AFEPA passa a ter como principal ação informar as unidades subnacionais brasileiras acerca das diretrizes da política exterior nacional a fim de evitar dissonâncias entre os níveis de representação externa. (MIKLOS, 2010)

Junto à criação da AFEPA, surge a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) no governo Lula, em 2003, propiciando um "novo momento" (MIKLOS, 2010, p. 79) para a inserção externa subnacional no Brasil, especialmente porque a SAF "assumiu a responsabilidade de difundir e impulsionar a *cooperação internacional federativa*" (SALOMÓN, 2017, p. 26). Vale ressaltar que a SAF não está subordinada ao MRE, como as outras iniciativas vistas anteriormente, mas sim à Casa Civil da Presidência da República, fortalecendo o diálogo federativo. Outro aspecto relevante em relação à instalação da Subchefia é a percepção, por parte da Presidência da República, de que o impacto da cooperação internacional dos entes federados não se limita somente à formulação da política exterior nacional, mas também às questões ligadas à política doméstica, especialmente por conta dos possíveis ganhos ao desenvolvimento nacional. (MIKLOS, 2010)

Assim, para Miklos (2010), a inserção externa de unidades subnacionais passa a ser vista sob uma outra perspectiva pelo Estado brasileiro, dando lugar à *cooperação internacional federativa* em detrimento da desarticulação da *diplomacia federativa*, estabelecida anteriormente nos governos de FHC. A autora destaca que esta nova percepção surge em meio ao amadurecimento do Estado brasileiro a respeito da dimensão internacional de entes subnacionais, que passa a incluir tais estratégias sob o ponto de vista das políticas internas (em prol do desenvolvimento) e a potencializar a atuação de entes federados ao invés de apenas coordená-la e controlá-la (MIKLOS, 2010, p. 102).

É sob esta percepção de *cooperação internacional federativa*, apontada por Miklos (2010), que se inserem outros dois movimentos analisados pela autora: a setorização das Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires; e as tentativas de institucionalização da inserção externa subnacional pelo Poder Legislativo. A setorização de uma área para as relações federativas na Embaixada brasileira em Buenos Aires ocorre em 2003, possibilitando a "aproximação do Estado brasileiro, por meio de seu corpo diplomático servindo em território argentino, dos governos subnacionais argentinos e o apoio aos relacionamentos entre unidades subnacionais brasileiras e argentinas" (MIKLOS, 2010, p. 106). Nota-se que esta iniciativa inovadora exprime o reconhecimento do Itamaraty a respeito das oportunidades geradas pela inserção externa subnacional e das ações que podem ser realizadas no âmbito do Ministério a fim de potencializar esse processo, como no caso da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, onde o Itamaraty contribuiu através da aproximação de contatos entre as

unidades subnacionais⁴⁵ dos dois países e também por meio de suporte logístico no país vizinho às representações locais brasileiras em missão (MIKLOS, 2010).

O sétimo movimento mencionado por Miklos (2010) compreende as tentativas recentes de institucionalizar a atuação internacional das unidades subnacionais brasileiras pelo Poder Legislativo. Nota-se que este movimento representa a ampliação do debate da temática paradiplomática no âmbito doméstico, que ultrapassa a esfera do Poder Executivo e passa a ser também discutido pelos parlamentares. Houve duas iniciativas nesta esfera que trouxeram a temática para discussão: uma na Câmara dos Deputados, em 2005; e outra no Senado Federal, em 2006. A primeira iniciativa foi a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 475/2005 - PEC da Paradiplomacia - de autoria do deputado federal André Costa (Partido Democrático Trabalhista - PDT), que propunha a inclusão de um parágrafo ao artigo 23 da Constituição Federal "para permitir que unidades subnacionais brasileiras pudessem promover atos e celebrar acordos e convênios com unidades subnacionais estrangeiras" (MIKLOS, 2010, p. 112). Em 2007, tal proposta foi arquivada na Câmara dos Deputados pela Mesa Diretora e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) que, em seu entendimento, notou que a PEC restringia a autonomia estatal estabelecida no artigo 18 da Constituição Federal.

O relator ainda descreveu que no ordenamento jurídico pátrio não há nada que impeça os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais, o que, como pontuado anteriormente, se mostra distante desse entendimento. O parecer da PEC simplesmente não analisou a matéria como deveria, pois se fixou em um assunto do qual não tratava a matéria. A proposta em questão tinha o objetivo de institucionalizar a paradiplomacia no Brasil, permitindo aos entes federados a possibilidade de celebrar acordos e convênios internacionais. (PRADO, 2011, p. 10)

Na mesma linha, ocorre a segunda tentativa de institucionalizar a paradiplomacia no Brasil que compreende o Projeto de Lei do Senado 98 de 2006, desta vez no âmbito do Senado Federal, e de autoria do senador Antero Paes de Barros (PSDB) (SENADO FEDERAL, 2019). O projeto buscava conceder uma "nova redação aos artigos 12 e 13 e tratava da celebração de convênios internacionais entre unidades subnacionais brasileiras e estrangeiras" (MIKLOS, 2010, p. 115). Em 2009, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da casa se manifestou pela prejudicialidade do projeto e, no ano seguinte, o projeto foi arquivado.

Assim, verifica-se que não houve a sensibilidade necessária para entender a importância que a regularização de tal atividade traria para institucionalizar a inserção externa subnacional, que já ocorre há anos em diversos Estados e municípios brasileiros (PRADO, 2011). Além

⁴⁵ Ver Miklos (2010, p. 106-111) para mais informações sobre as articulações federativas facilitadas pela Embaixada do Brasil em Buenos Aires.

disso, não há clareza por partes dos parlamentares quanto às oportunidades que essa regularização traria aos entes federados e também quanto às experiências semelhantes em outras federações no que tange a legalização das articulações internacionais de entes subnacionais (como visto anteriormente nos casos das constituições da Argentina, Alemanha, Suíça e da extinta URSS, além de outras que não foram evidenciadas neste trabalho) (PRADO, 2011). Para Miklos (2010), não há consenso sobre a necessidade de legalização desta matéria, o que pode ser percebido pelas tramitações sem êxito nas duas casas parlamentares.

Por fim, tem-se o oitavo movimento - mencionado por Miklos (2010) - do Estado brasileiro frente ao crescimento das ações externas subnacionais: a atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) relativa à cooperação de unidades subnacionais. A ABC foi criada em 1987 e, entre 2003 e 2006, a Agência contou com uma coordenação específica para apoiar a cooperação relativa às unidades subnacionais. Apesar disso, a autora destaca que

[...] a Coordenação-Geral de Cooperação no Âmbito Federativo teve, de 2003 a 2006, atuação [...] tímida e de baixo perfil. No período, as atividades realizadas pela coordenação se limitaram ao acompanhamento e assessoria à Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República [...]. (MIKLOS, 2010, p. 119)

Para Miklos (2010), a extinção da coordenação em 2006 e a operação da Agência por demanda (e com fraco papel de fomento da cooperação) demonstram uma "atuação de baixo perfil e, em boa medida, apática no que diz respeito à atuação internacional subnacional" (MIKLOS, 2010, p. 121). Assim, vê-se que a autora destaca a atuação da ABC a fim de demonstrar que, embora a percepção do Estado brasileiro tenha se alterado com o surgimento de iniciativas como a ARF, ERE, AFEPa e SAF, a atuação internacional de unidades subnacionais não é um processo dotado apenas de evoluções constantes e consecutivas, como pode ser inferido pela atuação insatisfatória da ABC nesta matéria. Ainda assim, percebe-se que as tentativas falhas de institucionalizar a paradiplomacia no Brasil e a fraca atuação da ABC são movimentos necessários para intensificar o processo de inserção externa subnacional que vem ganhando espaço no cenário brasileiro. Posteriormente, adentrar-se-ão as principais motivações das cidades ao se internacionalizarem e assim passar-se ao processo de internacionalização nas cidades brasileiras.

2.2.1 A Agenda Internacional das Cidades

A atuação internacional das cidades possui certas particularidades quando comparada à inserção externa de outros atores, como os Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais e mesmo as empresas transnacionais. Considerando o termo *diplomacia das cidades* criado Pluijm e Melissen (2007), Perpétuo (2010) realiza uma análise dos instrumentos da atuação externa das cidades, que compõem a sua agenda. Assim, tomando como base este autor, explorar-se-ão as frentes de atuação comumente empregadas no processo de internacionalização das cidades, a saber: a cooperação internacional; as relações políticas; a promoção comercial e atração de investimentos; a captação de recursos; a promoção de uma cultura de paz e solidariedade; e o marketing de cidades (*city branding*). (PERPÉTUO, 2010)

Quanto à cooperação internacional, Perpétuo destaca a importância deste mecanismo "como uma ferramenta de gestão e canalização de recursos financeiros e técnicos com o propósito de solucionar problemas de interesse comum" (PERPÉTUO, 2010, p. 63). Segundo Mancuso (*apud* PERPÉTUO, 2010), a cooperação busca angariar benefícios aos entes envolvidos, como: o fortalecimento da estrutura técnica; a captação de recursos; a promoção do intercâmbio de conhecimentos; e o fomento do desenvolvimento social e econômico. Assim, a cooperação pode ocorrer bilateral ou multilateralmente. Na prática, a relação bilateral teve grande destaque com os acordos de irmanamento, principalmente entre a década de 1960 e 1990 (SANTOMAURO, 2017). Atualmente, por conta da natureza generalista desses acordos, as cidades buscam por instrumentos mais objetivos, que determinam metas, prazos e planos de ação para os acordos estabelecidos entre as partes envolvidas (PERPÉTUO, 2010). A cooperação internacional multilateral também tem sido uma estratégia adotada pelas cidades a fim de atender suas demandas locais.

No caso das cidades, que podem e têm mantido relações com organismos internacionais tais como as agências da ONU e agências internacionais de financiamento, a cooperação internacional descentralizada é realizada com a participação em redes e associações internacionais. (PERPÉTUO, 2010, p. 64)

No que tange as relações políticas, ela pode ocorrer de duas formas: de dentro para fora; e de fora para dentro. A primeira configuração implica na participação de representantes locais em missões internacionais, que compreendem: conferências internacionais, feiras comerciais e até missões empresariais (PRAZERES, 2004; PERPÉTUO, 2010). Enquanto o segundo formato consiste em receber missões provenientes de países parceiros, por vezes embaixadores

e cônsules (no nível diplomático), chefes de governo de nível local no país estrangeiro (no nível político-institucional) e líderes de empresas transnacionais (PERPÉTUO, 2010).

Segundo Ribeiro (2008), a promoção comercial e a atração de investimentos ganharam destaque na inserção internacional de atores subnacionais na década de 1970 e 1980, quando, frente às crises daquele contexto, desenvolveram-se ações

[...] visando atrair os investimentos das empresas estrangeiras e seus centros de decisão. Esta mudança de atitude dos governos coincide com a mudança dos modelos de desenvolvimento econômico, que abandonam os modelos endógenos de desenvolvimento nacional para favorecer as estratégias orientadas para a promoção do livre comércio como motor do crescimento, o que conduz à corrida pela atração de empresas estrangeiras. (RIBEIRO, 2008, p. 163)

Assim, de acordo com McMillan (*apud* PERPÉTUO, 2010), as estratégias das cidades para promover suas atribuições locais e atrair investimentos externos estão geralmente ligadas à abertura de centros de comércio no exterior, à realização de *roadshows*⁴⁶ promovendo as indústrias e comércios da cidade e o estabelecimento de áreas privilegiadas de comércio internacional e incentivos fiscais.

Outro componente da agenda internacional das cidades é a captação de recursos, que geralmente está ligada à ação das cidades junto aos organismos internacionais de financiamento, como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), conhecido como Banco Mundial, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (PERPÉTUO, 2010). Tais organismos selecionam e financiam projetos locais através da abertura de editais.

Segundo Perpétuo (2010, p. 67), "a possibilidade de atuação dos governos não centrais como agentes da promoção dos direitos humanos, da solidariedade, da prevenção de conflitos e da promoção de uma cultura de paz vem se tornando uma realidade". A inserção de novos temas à agenda internacional, como evidenciada no capítulo anterior, é vista como uma oportunidade de atuação aos atores subnacionais, em especial à realidade das cidades, que estão mais próximas dessas temáticas do que o Estado como ator internacional.

O marketing das cidades (*city branding*) também é colocado por Perpétuo (2010) como um elemento da agenda internacional das cidades. Para o autor, a competição entre as cidades por recursos específicos (como investimentos, turistas, profissionais qualificados e reconhecimento da população local) exige um alto grau de diferenciação por parte das

⁴⁶ Neste caso, *roadshows* compreendem a uma série de apresentações realizadas em diferentes locais a fim de promover as vantagens da cidade, buscando atrair investidores externos.

estratégias adotadas pelos governantes locais que buscam atrair a atenção externa para suas cidades. Assim, cidades têm buscado ressaltar suas vantagens e aspectos da identidade local para promover a marca da cidade, seja por meio das belezas naturais, do nível de escolaridade, da concentração de empresas de um determinado ramo, de suas atrações artísticas ou de qualquer outra característica que demonstre aspectos próprios daquela localidade e que tenha o potencial de engrandecer a imagem da cidade no exterior (PERPÉTUO, 2010).

Assim, têm-se as principais temáticas que estão inseridas na atuação internacional das cidades. Na próxima subseção, será entendido de que maneira as cidades brasileiras se inserem internacionalmente e quais principais ações têm sido realizadas para atender os interesses locais da cidade no âmbito externo.

2.2.2 A Inserção Internacional das Cidades brasileiras

Para compreender a inserção externa municipal no Brasil, é necessário perpassar as principais ações já realizadas e entender sobre quais aspectos e contextos tais iniciativas tomaram forma. Assim como Junqueira (2015), serão destacadas três frentes de iniciativas realizadas para ilustrar, na prática, o processo de inserção internacional das cidades brasileiras, a saber: os acordos de irmanamento (com enfoque no programa *Sister Cities* a partir da década de 1960); a cooperação em redes e entidades representativas das cidades, a partir da década de 1990, como a URB-AL e a Mercocidades, e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional de Municípios (CNM), respectivamente; e a criação de estruturas de relações internacionais no âmbito municipal (com enfoque em pesquisas e mapeamentos acadêmicos sobre a institucionalização do processo de inserção internacional das cidades brasileiras, que teve início na década de 1980).

2.2.2.1 Os Acordos de Irmanamento

Embora o processo de institucionalização das ações externas municipais tenha se iniciado no Brasil somente na década de 1980 - como será visto adiante -, é notório que os municípios brasileiros já mantinham outras relações com o âmbito externo anteriormente, especialmente no que tange os acordos de irmanamento, isto é, aqueles que estabelecem

idades-irmãs⁴⁷. Segundo Santomauro (2017), com a dicotomia ideológica presente na Guerra Fria, a aproximação entre os governos locais do "mundo livre" fez parte de um projeto encabeçado pelos EUA na tentativa de angariar espaço na disputa contra a URSS, que não se restringia às questões militares. Assim, durante o governo Eisenhower (1953-1961), foi criado o programa *Sister Cities* que

[...] fazia parte de um ambicioso programa do governo [estadunidense] que reunia diversos setores do empresariado e da sociedade civil (e de governos locais), chamado "*People-to-People Program*", que visava atingir a opinião pública mundial em torno dos valores norte-americanos (a democracia no molde estadunidense, o livre-mercado capitalista, e principalmente, o anticomunismo). (SANTOMAURO, 2017, p. 39)

O programa *Sister Cities* foi comandado pela *United States Information Agency* (USIA), criada em 1953 pelo então presidente Eisenhower. Nos anos iniciais e dado o contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, o programa focou em estabelecer acordos de irmanamento entre as cidades estadunidenses, alemãs e japonesas, numa clara intenção de aproximar as nações derrotadas naquele conflito bélico e afastar a iminente ameaça comunista que avançava pelo mundo (SANTOMAURO, 2017). A partir dos anos 60, o programa passa a ter um foco nos países latino-americanos, em especial no Brasil, onde foi apoiado pela *United States Information Services* (USIS), "que durante aquela década dispunha de dezenas de representações locais em cidades brasileiras (também em Centros Binacionais Brasil-Estados Unidos)" (SANTOMAURO, 2017, p. 40). Assim, no decorrer da década de 1960, diversos acordos de irmanamento foram estabelecidos entre cidades brasileiras e estadunidenses, dentre os quais: Kansas City e São Paulo; Jacksonville e Porto Alegre; Los Angeles e Salvador; Austin e Belo Horizonte (SANTOMAURO, 2017). Apesar das grandes demandas das cidades

⁴⁷ Em relação às cidades-irmãs e aos acordos de irmanamento, de acordo com o artigo 3º, III, da Lei nº 14.471, de 10 de julho de 2007, do município de São Paulo, dentre os objetivos estratégicos de tais acordos de irmanamento, estão: a busca do fortalecimento dos laços de amizade entre os povos; acordos e programas de ação com o fim de fomentar o mais amplo conhecimento recíproco, para fundamentar os intercâmbios sociais, culturais e econômicos, em especial os relativos à organização, administração e gestão urbana; a troca de informações e a difusão em ambas as comunidades das obras culturais, turísticas, desportivas, políticas e sociais, que respondam a seus respectivos interesses; convênios, através de programas e projetos de colaboração que se estabelecerão nos diferentes campos de atuação; a facilitação dos contatos entre empresas ou instituições interessadas e os órgãos competentes relativos aos setores responsáveis pelos convênios em cada país; outros programas de cooperação técnica entre ambas as cidades que poderão ser firmados de acordo com o mútuo interesse das partes; a realização de acordos bilaterais visando à troca de conhecimentos sobre as raízes étnicas, folclóricas e musicais de cada um dos países nos quais se situam as cidades-irmãs constantes deste artigo; e a busca do incremento do intercâmbio estudantil entre as escolas municipais, com a instituição de prêmios aos melhores alunos, promoção de viagens de estudos, de turismo popular e a criação de comitês de apoio formados por pais e professores. Disponível em: "[Lei: Cidades Irmãs de São Paulo | Secretaria Municipal de Relações Internacionais - Prefeitura de São Paulo.](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=146722)" 26 abr. 2013, https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=146722. Acessado em 7 mai. 2019.

brasileiras, os acordos de irmanamento se restringiam à cooperação cultural num sentido amplo. Em contrapartida

[...] o impacto dessa cooperação era largamente explorado pelos programas oficiais americanos nos rádios, como o *Voice of America*, ou pelas agências de notícias estadunidenses, que divulgavam as notícias de irmanamento nas revistas e jornais locais, como provas das amizades entre os povos. (SANTOMAURO, 2017, p. 41)

Assim, o *Sister Cities* foi crucial para estabelecer as primeiras relações e ações externas de municípios brasileiros de natureza bilateral, facilitadas por outras instituições associativas que não estavam propriamente atreladas à gestão municipal, como a USIS (no lado estadunidense) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM) (no lado brasileiro). No entanto, é somente na década de 1980 que se encontra o marco histórico das primeiras tentativas de institucionalizar as relações internacionais municipais, com o Rio de Janeiro (1986) e Porto Alegre (1993), e também das primeiras redes de cooperação de cidades e entidades representativas em nível internacional.

2.2.2.2 As Entidades Representativas e a Cooperação Internacional em Redes de Cidades

Uma outra tendência, de natureza multilateral, que se verifica no processo de internacionalização das cidades brasileiras ocorre por meio da aglutinação de interesses e esforços de cada município através das redes de cooperação e outras entidades representativas. Rodrigues (2004, p. 452-453) verifica tal tendência ao afirmar que "os municípios brasileiros estão a cada dia aumentando sua capacidade de articulação interna e internacional, seja através de associações e entidades representativas, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), seja mediante redes internacionais regionais, como a Mercocidades". Nesta subseção, perpassar-se-ão algumas das iniciativas encabeçadas por tais associações representativas e redes de cidades, mostrando de que maneira as cidades brasileiras vêm ganhando espaço, sobretudo no que tange a cooperação internacional entre esses atores subnacionais.

Segundo Salomón (2017), um projeto pioneiro que contribuiu para o aumento da inserção externa das cidades brasileiras foi o Programa da União Europeia URB-AL⁴⁸, que

⁴⁸ Ver Comissão Europeia (2019). Disponível em: "Latin America - URB-AL III - Promoting local public policies - European Commission" https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/urbal_en. Acessado em 8 mai. 2019.

vigorou entre 1994 e 2013 e tinha como objetivo dar suporte à cooperação entre governos municipais da América Latina e da União Europeia através da

[...] formação de redes temáticas vinculadas a políticas urbanas específicas, como saneamento básico ou financiamento local. Cada rede definia e desenvolvia projetos comuns, sempre multilaterais e com participantes tanto europeus como latino-americanos. A Comissão Europeia financiava parcialmente os projetos. O financiamento restante correspondia aos governos participantes, responsáveis únicos da proposição, gestão e implementação dos projetos. (SALOMÓN, 2017, p. 24)

O programa teve três fases, sendo que as duas primeiras ocorreram entre 1994 e 2007; e a terceira entre 2008 e 2013⁴⁹. Segundo a Comissão Europeia (2019), os resultados do programa trouxeram grandes benefícios aos governos locais da região, beneficiando: 74 territórios latino-americanos; mais de 500 administrações locais onde residem cerca de 26 milhões de habitantes, sendo 1,8 milhão de habitantes diretamente auxiliados pelo programa através de projetos de mais de 160 organizações. Além disso, o URB-AL empregou mais de 2 mil pessoas, treinou mais 25 mil profissionais e construiu/reformou mais de 400 infraestruturas ao longo de 19 anos. (COMISSÃO EUROPEIA, 2019)

De acordo com Salomón (2017), duas cidades brasileiras se destacaram na implementação deste programa por meio da coordenação de duas redes: Porto Alegre que coordenou a rede 9 - sobre financiamento local e orçamento participativo - e São Paulo que liderou a rede 10 - sobre a luta contra a pobreza urbana. Um dado do Observatório da Cooperação Descentralizada União Europeia-América Latina demonstra a grande importância do programa URB-AL para a cooperação realizada pelas cidades brasileiras, indicando que, até 2008, cerca de 75% das experiências em rede dos municípios da América Latina estavam associadas ao programa URB-AL (JAKOBSEN, BATISTA E EVANGELISTA *apud* SALOMÓN, 2017, p. 24).

Em paralelo, surgia no âmbito regional, uma rede de cidades bastante influente no campo da cooperação internacional entre cidades, a Mercocidades⁵⁰. O nome faz referência ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) e surgiu em 1995 como resultado da iniciativa de 12 cidades fundadoras: Assunção, no Paraguai; Buenos Aires, Córdoba, La Plata e Rosário, na Argentina; Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Salvador, no Brasil; e Montevideú, no Uruguai. Segundo Salomón (2017), a rede surge com dois objetivos

⁴⁹ De acordo com a Comissão Europeia (2019), a terceira fase do programa URB-AL financiou 21 projetos, contribuindo com uma quantia de 50 milhões de euros.

⁵⁰ Ver Mercocidades (2019). Disponível em: "Site Oficial da Mercocidades - Mercocidades." 27 fev. 2019, <https://mercociudades.org/pt-br/>. Acessado em 10 mai. 2019.

principais: ganhar espaço para as demandas locais no âmbito do Mercosul e institucionalizar a cooperação em rede e o intercâmbio de boas práticas entre seus integrantes. Atualmente, nesses quase 25 anos de existência, a rede já atua em 10 países latino-americanos e é composta por quase 350 cidades-membro, com mais de 20 frentes de trabalho (desde temas relacionados ao desenvolvimento sustentável até o fomento de novos negócios e questões de gênero). (SALOMÓN, 2017; MERCOCIDADES, 2019)

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) também é uma entidade representativa-chave na implementação das relações cooperativas em rede com os municípios brasileiros. A confederação realiza projetos com atores externos a fim de conectar interesses dos municípios que compõem a entidade junto a outras instituições com competências semelhantes no âmbito externo. Um exemplo da atuação da CNM no desenvolvimento das ações externas municipais no Brasil é o Programa Internacional de Cooperação Urbana da União Europeia para América Latina e Caribe (IUC-LAC). Segundo a publicação *Cooperação Internacional para a Inovação Municipal* da CNM, o programa tem como objetivo principal

[...] capacitar cidades de diferentes regiões do globo para se conectarem e compartilharem soluções para problemas comuns. O projeto possui uma duração inicial de três anos e faz parte de uma estratégia de longo prazo da União Europeia para promover o desenvolvimento urbano sustentável em cooperação com os setores público, privado e com a sociedade civil. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2019, p. 14)

Segundo a CNM (2019), o programa IUC-LAC atualmente está com seis acordos de cooperação em andamento no Brasil, a saber: a cooperação entre Araripina (PE) e Santo Tirso (Portugal), que busca solucionar o problema das inundações que afligem as populações ribeirinhas no município pernambucano; a cooperação entre Belo Horizonte e Almada (Portugal) que estão colaborando no campo do desenvolvimento de cidades inteligentes (*smart cities*), do progresso econômico e das adaptações frente às mudanças climáticas; a cooperação entre Benedito Novo (SC) e Alba Iulia (Romênia) nas áreas de turismo inteligente, *smart cities*, associação de cidades e proteção ambiental; a cooperação entre a região do ABC Paulista - Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, no Estado de São Paulo - e Torino (Itália) no âmbito da mobilidade urbana e cidade saudável; a cooperação entre São Leopoldo (RS) e Viana do Castelo (Portugal) no campo da ecologização das cidades; e a cooperação entre Vitória e Sevilha (Espanha) no âmbito de *smart cities*, com enfoque nos sistemas inteligentes de monitoramento e no desenvolvimento de seus respectivos parques tecnológicos. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2019)

Outra entidade que facilita a cooperação internacional nos municípios brasileiros é a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), fundada em 1989 e que se autodefine como "a única entidade municipalista nacional dirigida exclusivamente por prefeitas e prefeitos em exercício dos seus mandatos. Tem como foco de atuação os 400 municípios com mais de 80 mil habitantes. Esse recorte abrange 100% das capitais, 60% dos habitantes e 75% do Produto Interno Bruto (PIB) do país" (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2019)⁵¹. A missão da entidade é a garantia da autonomia municipal prevista constitucionalmente a fim de assegurar a participação dos municípios no pacto federativo. (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2019)

A FNP desempenha um papel bastante importante no que tange a cooperação internacional descentralizada, atuando em projetos conjuntamente com outras instituições tanto domésticas quanto estrangeiras, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a União Europeia e a Caixa Econômica Federal. Segundo a seção de cooperação internacional descentralizada da FNP (2019), a entidade hoje atua em quatro frentes principais⁵²: cooperação Brasil-França; cooperação Brasil-EUA; cooperação Brasil-Moçambique; e cooperação Brasil-Itália. Assim, as cidades brasileiras podem trocar experiências com outras cidades do mundo, o que possibilita o aprimoramento de políticas públicas de governança no âmbito local por meio do compartilhamento de experiências implementadas e bem-sucedidas, do entendimento do contexto local de outras realidades e da adaptação de formas de aplicação para determinado problema local. (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2019)

Um outro mecanismo que também é bastante atuante no âmbito doméstico para ampliar o processo de internacionalização das cidades brasileiras é o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI⁵³), que teve sua primeira edição em 2005. Segundo o FONARI (2019), o fórum "concentra suas ações na promoção do desenvolvimento local, da solidariedade internacional, da integração latino-americana e do fortalecimento da cooperação entre países em desenvolvimento, fortalecendo a consolidação das estruturas locais de Relações Internacionais por meio da capacitação e de ações

⁵¹ Ver Frente Nacional de Prefeitos (2019). Disponível em: "Portal FNP - Histórico e Visão - Frente Nacional de Prefeitos." <http://www.fnp.org.br/fnp/historico>. Acessado em 8 mai. 2019.

⁵² Ver Frente Nacional de Prefeitos (2019). Disponível em: "Portal FNP - Cooperação Internacional Descentralizada." <http://www.fnp.org.br/internacional/cooperacao-internacional-descentralizada>. Acessado em 8 mai. 2019.

⁵³ Ver FONARI (2019). Disponível em: "FONARI – Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais" <https://blogfonari.wordpress.com/>. Acessado em 10 mai. 2019.

estruturantes" (FONARI, 2019). Apesar da última edição do fórum ter sido realizada em 2013, a realização de 5 edições anteriores entre 2005 e 2013 possibilitou um espaço para importantes trocas entre as incipientes gestões de estruturas de relações internacionais municipais no Brasil. Além disso, Salomón (2017) destaca outras atribuições do FONARI, como a organização de encontros regulares com a academia e a consolidação de um espaço para compartilhamento de experiências e informações entre as cidades. Os moldes do FONARI serviram de inspiração para o Fórum RI 27 (Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Relações Internacionais) que possui objetivos em comum com o FONARI na esfera estadual.

Assim, as entidades e redes apresentadas nesta subseção desempenham um papel fundamental na implementação de estratégias e projetos que corroboram a ação externa dos municípios brasileiros na frente multilateral. O que pode ser extraído das experiências aqui evidenciadas é a capacidade de aglutinação de interesses municipais em comum a fim de transformar uma demanda local em uma reivindicação que supera fronteiras por meio das redes de cooperação e das organizações representativas. A troca de experiências e mesmo os projetos realizados em conjunto entre os municípios, além de fortalecerem as relações entre as cidades, solucionam problemas locais já superados por um possível parceiro subnacional estrangeiro.

2.2.2.3 A Institucionalização das Estruturas Municipais de Relações Internacionais

Considerando a internacionalização dos municípios no Brasil, o Rio de Janeiro figura como o *locus* do pioneirismo da inserção externa das cidades brasileiras. Como visto anteriormente, o Estado do Rio de Janeiro também foi o primeiro a criar e institucionalizar suas ações internacionais no âmbito estadual, em 1983, ainda durante o período da ditadura militar. Junto a essa tendência de internacionalização, a cidade do Rio de Janeiro seguiu na mesma direção de seu estado, criando sua estrutura municipal própria de relações exteriores em 1986, ainda bastante incipiente, mas reconhecida pelo seu pioneirismo (RIBEIRO, 2009). Percebe-se que, tanto o Estado do Rio de Janeiro quanto sua capital mantiveram continuamente uma grande importância no âmbito externo em razão do alto grau de representatividade nacional que a cidade carrega no exterior. Não é difícil compreender as razões do pioneirismo da cidade carioca e do Estado fluminense nesta matéria, já que, como destaca o ex-governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando de Souza (Pezão), "o Rio de Janeiro sempre foi a porta de entrada do Brasil, a principal referência do País no exterior. Em certo sentido, o Estado e a sua capital

ainda fundam suas respectivas identidades políticas sobre a tradição de serem uma espécie de síntese da nação" (SOUZA, 2017, p. 9).

Apesar do inicial incômodo do Itamaraty frente às primeiras iniciativas paradiplomáticas no Brasil, é perceptível a mudança que o entendimento de paradiplomacia detém hoje no país através do alto grau de institucionalização de tais atividades que não estão restringidas ao âmbito estadual, atingindo, inclusive, o nível municipal. Como destaca Salomón (2017, p. 27),

Todas as prefeituras de cidades capitais brasileiras e todos os governos estaduais têm estabelecido órgãos (secretarias, coordenadorias ou outros) de relações internacionais ou cooperação internacional. Além disso, em mais de cem cidades não capitais existe pelo menos um cargo de assessor de relações internacionais. (IBGE, 2012). Embora haja ainda bastante espaço para o crescimento, o número é muito significativo para uma atividade que não entra (ao menos diretamente) dentro das competências formais dos governos subnacionais.

Essa institucionalização vem crescendo ao longo dos anos. Para ilustrá-la, tem-se o *Mapeamento da Realidade Paradiplomática dos Municípios Brasileiros*⁵⁴, elaborado em 2009 por Maria Ribeiro. O trabalho considera 72 municípios de todos os Estados brasileiros (desconsidera o Distrito Federal), fazendo uma análise de que maneira a realidade paradiplomática está presente nessas cidades. Dos municípios analisados por Ribeiro (2009), 29 contavam com algum órgão municipal que institucionalizava a sua inserção externa, os quais estão listados no Quadro 2.

⁵⁴ Ver Ribeiro (2009). Disponível em: "Mapeamento da realidade paradiplomática dos municípios brasileiros - SciELO Livros." 19 set. 2011, <http://books.scielo.org/id/zxnbn/pdf/ribeiro-9788523212018-04.pdf>. Acessado em 6 mai. 2019.

Quadro 2 - Municípios brasileiros com estrutura de relações internacionais (2009)⁵⁵

Item	Região	Estado	Cidade	Estrutura de relações internacionais
1	Nordeste	BA	Camaçari	Secretaria adjunta
2		CE	Fortaleza	Assessoria / coordenadoria
3		PE	Recife	Órgão sob uma secretaria
4		BA	Salvador	Órgão sob uma secretaria
5	Norte	PA	Belém	Assessoria / coordenadoria
6		RR	Boa Vista	Assessoria / coordenadoria
7		AC	Rio Branco	Assessoria / coordenadoria
8	Sudeste	MG	Belo Horizonte	Órgão sob uma secretaria
9		SP	Campinas	Secretaria autônoma de Relações Internacionais
10		SP	Diadema	Órgão sob uma secretaria
11		SP	Guarulhos	Assessoria / coordenadoria
12		SP	Itu	Secretaria autônoma de Relações Internacionais
13		SP	Jundiaí	Órgão sob uma secretaria
14		SP	Osasco	Assessoria / coordenadoria
15		RJ	Rio de Janeiro	Assessoria / coordenadoria
16		SP	Santo André	Órgão sob uma secretaria
17		SP	Santos	Assessoria / coordenadoria
18		SP	São Bernardo do Campo	Secretaria de Relações Internacionais e outros temas
19		SP	São José do Rio Preto	Órgão sob uma secretaria
20		SP	São Paulo	Secretaria autônoma de Relações Internacionais
21		SP	Sorocaba	Órgão sob uma secretaria
22		ES	Vitória	Assessoria / coordenadoria

⁵⁵ Segundo Ribeiro (2009), dos municípios analisados do Centro-Oeste brasileiro (a saber: Campo Grande, Ponta Porã, Cuiabá, Corumbá, Goiânia e Palmas), nenhum, até aquele ano, contava com uma estrutura de relações internacionais própria.

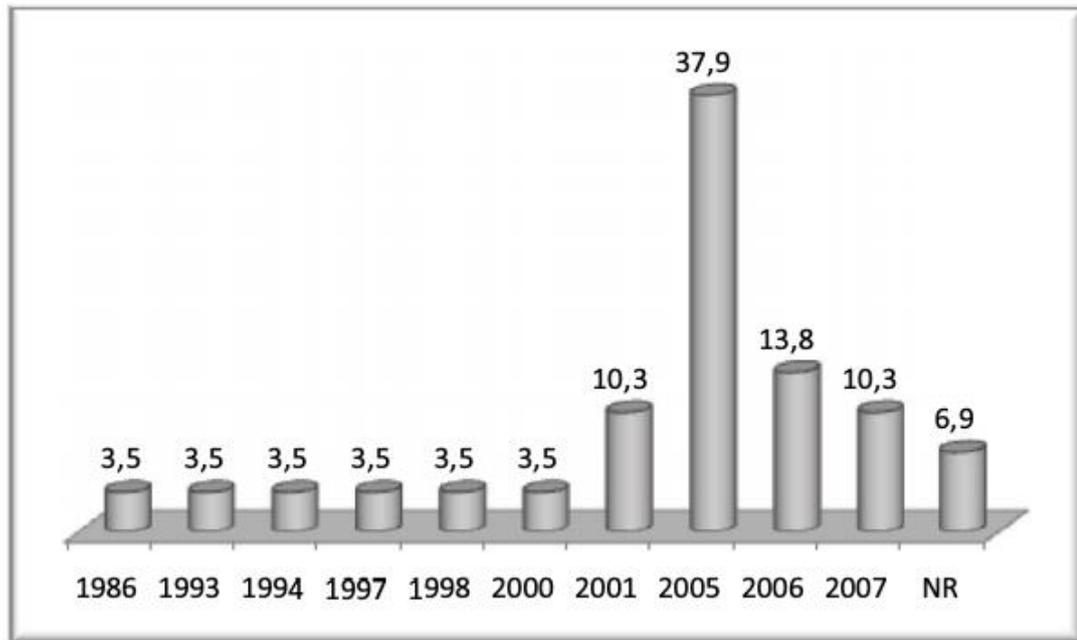
(continuação)

Item	Região	Estado	Cidade	Estrutura de relações internacionais
23	Sul	RS	Caxias do Sul	Órgão sob uma secretaria
24		PR	Curitiba	Secretaria adjunta
25		SC	Florianópolis	Assessoria / coordenadoria
26		PR	Foz do Iguaçu	Secretaria autônoma de Relações Internacionais
27		SC	Joinville	Órgão sob uma secretaria
28		RS	Porto Alegre	Secretaria de Relações Internacionais e outros temas
29		RS	Santa Maria	Secretaria de Relações Internacionais e outros temas

Fonte: Ribeiro (2009, p. 78).

Por meio da análise do Quadro 2, extraído de Ribeiro (2009), pode-se notar que a ação paradiplomática não está restrita ao âmbito das grandes cidades e capitais, o que é evidenciado na presença de cidades médias (Camaçari, na Bahia; Itu, Jundiaí, Santos, São José do Rio Preto e Sorocaba, no Estado de São Paulo; Caxias do Sul, Foz do Iguaçu, Joinville e Santa Maria, no Sul do país). Apesar do contexto analisado pela autora não considerar as iniciativas criadas entre os anos de 2010 e 2019, esta pesquisa ilustra uma importante mudança ocorrida na percepção do Estado brasileiro que deu maior abertura às ações paradiplomáticas no país, como visto anteriormente.

Figura 3 - Ano de abertura dos órgãos municipais de relações internacionais no Brasil (em %)



Fonte: Ribeiro (2009, p. 95); Nota: NR compreende aos órgãos municipais com anos não referenciados no mapeamento.

Como pode ser evidenciado através da Figura 3, o ano de abertura dos órgãos municipais de relações internacionais são especialmente reflexo da mudança política em nível federal. De acordo com Ribeiro,

[...] um dos principais fatores que parecem explicar este “boom” de aparatos públicos de RI [relações internacionais] na esfera municipal é a mudança política produzida com o final do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso e o novo governo Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003. (RIBEIRO, 2009, p. 95)

Como visto anteriormente, com o governo Lula, o esforço do MRE em abarcar os interesses locais é intensificado através da criação da SAF e do amadurecimento da percepção do Estado brasileiro quanto à temática paradiplomática, que passa a ser vista com menos receio por parte da Chancelaria brasileira através da ideia de cooperação internacional federativa. Além disso, percebe-se que as iniciativas do MRE e do próprio Poder Legislativo - apresentadas na seção 2.2 - podem ter impulsionado mais cidades a se internacionalizarem, dada a maior abertura presente na mudança no posicionamento do Estado brasileiro em comparação ao discurso anterior de grande parte da década de 1980 e 1990. (MIKLOS, 2010)

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Neste capítulo, apresentou-se o papel que os atores subnacionais podem assumir no sistema internacional, mostrando que as competências de cada ente federado variam de acordo com os instrumentos legais domésticos do país em questão. Assim, mostraram-se as principais diferenças na inserção externa subnacional sob o ponto de vista jurídico entre o Brasil e outras federações; e apresentaram-se as primeiras experiências subnacionais no país (no âmbito estadual). Posteriormente, evidenciou-se de que maneira o Estado brasileiro se adaptou às incipientes ações externas de seus entes federados, perpassando as estratégias utilizadas pelo governo central através da *diplomacia federativa* e da *cooperação internacional federativa*. Ao final, destacou-se a internacionalização das cidades brasileiras, apresentando suas três principais frentes de atuação ao longo deste processo histórico: os acordos de irmanamento; a cooperação em redes de cidades e organizações representativas; e a institucionalização das estruturas municipais de relações internacionais. No próximo capítulo, a inserção internacional da maior cidade brasileira, São Paulo, será analisada, mostrando como as diferentes gestões municipais desenvolveram ações internacionais e de que forma elas impactaram na PEB.

3 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA CIDADE DE SÃO PAULO

Apresentados anteriormente o contexto em que a cidade toma relevância internacional bem como as adaptações do Estado brasileiro frente às iniciativas paradiplomáticas na conjuntura doméstica, passar-se-á à análise da internacionalização da maior metrópole brasileira - São Paulo. A cidade foi escolhida por já ter uma institucionalização mais robusta e organizada, além de ser o maior expoente da urbanização brasileira e se aproximar do conceito de cidade global debatido no capítulo 1. Sendo assim, o capítulo está dividido em três seções: a primeira, que explora a dimensão global de São Paulo através de seus números e das funções desempenhadas pela cidade no contexto da globalização; a segunda, que perpassa como se institucionalizou a inserção internacional paulistana, mostrando como cada gestão atuou e quais foram as atribuições e ações das instituições criadas; e a terceira, que analisa os recursos públicos municipais destinados à inserção internacional paulistana entre 2008 e 2018.

3.1 SÃO PAULO: UMA CIDADE GLOBAL

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2019), a cidade de São Paulo é o maior município do Brasil, com uma população estimada de 12.176.866 habitantes, sendo a sua região metropolitana a 4ª maior do mundo, atrás apenas de Tóquio, Délhi e Xangai (ONU, 2018). A diversidade da cidade é verificada por Jakobsen (2006), o qual observa que sua população é composta por diferentes etnias e nacionalidades. Tais pessoas chegaram à cidade em busca de uma vida melhor ou em razão da sua expulsão do campo articulada pelos grandes proprietários rurais. Esse processo de urbanização intenso transformou a cidade, que hoje representa "a maior cidade japonesa fora do Japão, a maior cidade libanesa fora do Líbano, o maior parque industrial sueco fora da Suécia, a maior cidade negra fora da África e a maior cidade nordestina fora do Nordeste" (JAKOBSEN, 2006, p. 48). Além disso, a cidade detém um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁵⁶ de 0,805, o que é considerado muito alto, colocando-a como a 6ª capital brasileira neste índice, de

⁵⁶ Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2019), "o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano". Disponível em: "<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>". Acessado em 9 jun. 2019.

acordo com o último censo do IBGE (2010). A dimensão desta megacidade toma proporções que expandem sua influência a outras regiões do mundo, que pode ser percebida através de seus números: são 48 Consulados Gerais, 44 Consulados Honorários, 11 Escritórios Comerciais e 33 Câmaras de Comércio instalados na megalópole paulistana (SÃO PAULO, 2019)⁵⁷. Jakobsen (2006) também ressalta que a importância desta cidade no mundo é notável por meio da sua dimensão populacional e econômica, que se compara a de alguns países.

Ao relacionar o conceito de *cidade global* de Sassen (1998) à cidade de São Paulo, é possível notar que a maior cidade brasileira detém muitas das características evidenciadas pela autora holandesa. Embora não haja consenso entre os estudiosos se São Paulo pode ser considerada, de fato, uma cidade global, o papel estratégico que a cidade assume na globalização é inegável, podendo ser exemplificado na seguinte passagem de Sassen (*apud* WANDERLEY, 2006, p. 190):

Trata-se de uma rede mundial de 20 a 25 metrópoles, que vão de Bombaim a Sidney, de Toronto a São Paulo, de Tóquio a Londres, passando por Nova York, Paris ou Frankfurt. Essas cidades não são simplesmente, como as grandes metrópoles do passado, importantes capitais regionais; elas são, ao mesmo tempo, postos de comando da economia mundial, acolhendo as direções das multinacionais, funcionando como imensos laboratórios de inovação tecnológica e financeira, e concentrando os principais mercados de capitais internacionais [...] As cidades globais são, pois, aquelas que, além de uma infraestrutura tecnológica excepcional, abrigam uma vasta economia intermediária de serviços altamente especializados - publicidade, contabilidade, assistência jurídica, consultoria, finanças, engenharia, arquitetura -, que sustentam e facilitam o trabalho das empresas [...].

Denota-se que a característica *global* pode ser associada à cidade de São Paulo, sendo, portanto, imprescindível que o poder público municipal se encarregue de planejar e organizar as ações que uma cidade deste porte realiza no âmbito externo. Como será visto, a cidade de São Paulo tem se posicionado de maneira bastante representativa na cena internacional, sobretudo a partir de 2001, quando é criada a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) durante o mandato de Marta Suplicy (2001-2004) (VITAL, 2016). Apesar da SMRI representar um grande avanço ao posicionamento estratégico do município internacionalmente, é fato que a inserção internacional de São Paulo antecede a institucionalização deste órgão público, tendo o município realizado outras ações externas antes de 2001 - inclusive com a criação de um outro órgão municipal encarregado desta matéria no fim da década de 1980. Ao

⁵⁷ Conforme dados disponibilizados pela Prefeitura de São Paulo (2019). Disponível em: "Cidade de São Paulo | Secretaria Municipal de Relações Internacionais" 9 jan. 2019, https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/cidade_de_sao_paulo/index.php?p=145717. Acessado em 1 jun. 2019.

longo deste capítulo, será mostrado como as gestões públicas à frente do município determinaram o foco da inserção internacional paulistana e de que maneira essas ações tiveram reflexo na PEB.

3.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DE SÃO PAULO

De acordo com Vital (2016), as primeiras iniciativas de institucionalizar as estratégias internacionais de São Paulo ocorreram durante o governo de Luiza Erundina (1989-1992) do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1989. Em seu mandato, foi instituída a Assessoria de Relações Internacionais (ARI), sob tutela da Secretaria de Negócios Extraordinários (SNE), que lidava com demandas pontuais do município, sobretudo com questões cerimonialistas, prestando suporte internacional às demais secretarias municipais (VITAL, 2016; COSTA, 2014). Embora a inserção internacional paulistana tenha tido sua primeira institucionalização em 1989, a cidade já detinha certa atuação externa, principalmente em relação aos acordos de irmanamento, com destaque para o primeiro deles que foi celebrado entre São Paulo e Milão em 1962, e aos projetos de cooperação, como o apoiado pela cidade de Toronto no fim dos anos 1980 (JAKOBSEN, 2006).

No entanto, nas palavras de Rosso (2016, p. 19), "apesar desta reconhecida vocação para a área internacional, a atuação municipal sofreu diversos reveses ao longo do tempo, tanto por uma questão de contexto, acompanhando as mudanças que aconteceram no próprio cenário, quanto pelas trocas de gestão" que acabaram por prejudicar a continuidade de projetos encabeçados por uma única gestão, neste caso, de Erundina. Assim, na gestão subsequente, de Paulo Maluf (1993-1996) do Partido Progressista Reformador (PPR), a assessoria instituída por Erundina foi desativada, posição que se manteve no governo posterior de Celso Pitta (1997-2000) do Partido Progressista Brasileiro (PPB) (VITAL, 2016; ROSSO, 2016). Vital (2016) observa que ambos os governos tinham um caráter mais conservador, o que pode revelar certa descrença quanto ao potencial que as ações externas planejadas podem auferir ao município.

Costa (2014) verifica que, no governo Maluf, as relações internacionais de São Paulo se ativeram à formulação de projetos pontuais financiados pelo BID e BIRD. Enquanto que a gestão Pitta se restringiu a "singelas propostas de políticas insertivas propagandeando a característica empreendedora da cidade de São Paulo, na busca por investimentos estrangeiros" (COSTA, 2014, p. 40 e 41). Deste modo, é possível inferir que durante tais gestões o projeto de inserção da capital paulista no cenário internacional foi de certa maneira enfraquecido

(JAKOBSEN, 2006; VITAL, 2016), embora Rosso (2016) aponte que grande parte dos acordos de irmanamento de São Paulo⁵⁸ tenham sido celebrados na década de 1990, sobretudo durante as gestões de Maluf e Pitta. A inexistência de um órgão responsável pelas relações internacionais de São Paulo no período também pode ter origem na falta de um posicionamento por parte do Estado brasileiro frente a incipiente inserção internacional de atores subnacionais brasileiros, já que o MRE realiza sua primeira ação - a criação da ARF - em 1997, isto é, quase 5 anos depois do fechamento da ARI. Como será apresentado na próxima subseção, a inserção internacional paulistana se consolida fortemente a partir de 2001, com a SMRI.

3.2.1 A Secretaria Municipal de Relações Internacionais: de Suplicy a Haddad

No governo de Marta Suplicy (2001-2004), do PT, a inserção internacional paulistana atinge um novo patamar através da criação da SMRI por meio da Lei nº 13.165⁵⁹, de 05 de junho de 2001. De acordo com Vital (2016), a partir deste momento,

[...] a SMRI tem se mantido ativa no desenvolvimento de projetos e atividades internacionais e na interlocução com parceiros no exterior, intensificando a atuação junto a organizações internacionais e redes de cidades, além da realização de acordos bilaterais com governos locais de países de todas as regiões do mundo, permitindo que relações externas municipais estejam se consolidando fortemente na gestão local de São Paulo. (VITAL, 2016, p. 83)

Jakobsen⁶⁰ (2006) e Rosso (2016) mostram que a ideia preliminar de Suplicy não era criar uma secretaria exclusiva às relações internacionais do município, mas sim uma assessoria subordinada ao Gabinete da Prefeita. No entanto, a decisão de criar uma secretaria própria aprovada pela Câmara Municipal em 2001 foi determinante dada a necessidade de um organismo público robusto e com mais espaço na administração municipal, conferindo mais autonomia à SMRI para instituir ações externas concretas e coordenadas por uma pessoa específica - o Secretário Municipal de Relações Internacionais. Durante o mandato de Suplicy,

⁵⁸ A Prefeitura de São Paulo disponibiliza uma relação dos acordos de irmanamento da cidade. Disponível em: "Acordos de Cooperação Bilateral - Prefeitura de São Paulo." 9 jan. 2019, https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=146131. Acessado em 3 jun. 2019.

⁵⁹ Lei decretada em sessão pela Câmara Municipal de São Paulo em 29 de junho de 2001 e promulgada pela prefeita Marta Suplicy em 05 de julho de 2001. Disponível em: "Lei nº 13.165 de 5 de julho de 2001 - Catálogo de Legislação Municipal." <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13165-de-5-de-julho-de-2001>. Acessado em 9 jun. 2019.

⁶⁰ Kjeld Jakobsen foi secretário da pasta durante a maior parte do mandato da prefeita Marta Suplicy (2001-2004).

duas bandeiras se sobressaíram como foco da gestão: o governo da reconstrução e a inclusão social. Essas duas diretrizes também se refletiram nos cinco eixos de atuação da SMRI durante o período 2001-2004, conforme Araújo (2012, p. 51): a participação em redes internacionais de cidades; o encaminhamento de projetos para organizações multilaterais (BIRD, BID, FAO⁶¹, OIT⁶², entre outras); o intercâmbio de políticas públicas e o desenvolvimento de acordos de cooperação técnica entre São Paulo e outras cidades; a captação e estímulo de investimentos na cidade; e a divulgação de políticas inovadoras e bem-sucedidas da cidade de São Paulo. (JAKOBSEN, 2006).

Ao longo da gestão Suplicy, a SMRI deteve grande participação em diversas temáticas internacionais, sendo reconhecida por muitos autores (JAKOBSEN, 2006; ONUKI e OLIVEIRA, 2013; VITAL, 2016; COSTA, 2014; ROSSO, 2016) e tendo atraído grande interesse por parte da academia. Esse período foi marcado por uma série de ações externas, que serão brevemente apresentadas aqui, visto que não é o foco deste trabalho adentrar uma a uma detalhadamente. Uma dessas ações já foi apontada no capítulo 2, que foi a participação ativa de São Paulo no programa URB-AL - o qual deu suporte à cooperação entre municípios da América Latina e da União Europeia. Assim, a cidade, através da SMRI, liderou a Rede 10 do programa, que foi composto por outras 13 redes. Em concordância com as diretrizes da gestão Suplicy, São Paulo coordenou a rede de combate à pobreza, que reuniu cerca de 300 sócios entre municípios e ONGs - tanto da Europa quanto da América Latina - formando um importante mecanismo de fomento às políticas públicas em nível internacional e mobilizando mais de dois milhões de euros no período (JAKOBSEN, 2006, p. 41). Atentando-se aos Objetivos do Milênio da ONU definidos em 2000, a SMRI coordenou o Observatório Urbano, que buscou compilar indicadores referentes às metas do milênio em nível municipal com o intuito de mensurar a situação de cada meta no contexto da Cidade e, assim, servir de parâmetro para a definição de novas políticas públicas da cidade. (JAKOBSEN, 2006)

Ainda no mandato de Suplicy, tiveram importantes avanços nas relações bilaterais, multilaterais e na promoção da *imagem de São Paulo*⁶³. Quanto às relações bilaterais, nota-se que a cidade não se limitou ao nível municipal, já que São Paulo também manteve relações com

⁶¹ A FAO é uma agência especializada da ONU que reúne esforços internacionais para erradicar a fome. Para mais informações: "Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura" <http://www.fao.org/brasil/pt/>. Acessado em 3 jun. 2019.

⁶² A OIT é uma agência especializada da ONU que busca promover e ampliar o acesso ao trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade. Para mais informações: "Organização Internacional do Trabalho - ILO." <https://www.ilo.org/brasil/lang--pt/index.htm>. Acessado em 3 jun. 2019.

⁶³ Conforme Jakobsen (2006, p. 44).

regiões e até países - por intermédio da diplomacia brasileira⁶⁴. Em relação à cooperação multilateral, é notória a importante atuação paulistana nas redes de cidades, sobretudo no processo de criação da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)⁶⁵, resultado da fusão de outras duas grandes redes mundiais de cidades - a Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU) e a União Internacional de Autoridades Locais (IULA). A participação de São Paulo neste processo foi tão expressiva que Marta Suplicy, então prefeita da cidade, foi eleita para presidir o primeiro mandato desta nova rede, ao lado dos prefeitos de Paris e Pretória. Quanto à imagem de São Paulo, Jakobsen (2006) destaca que a SMRI buscou desatrelar a imagem deixada pela gestão anterior de Celso Pitta, que foi marcada pelo isolamento, transparecendo externamente diversos pontos negativos da cidade, como a corrupção, a violência urbana e o abandono. A fim de promover uma boa imagem da cidade, a SMRI realizou visitas externas⁶⁶ em outras cidades, proporcionando importantes exposições e debates⁶⁷ que tinham o potencial de reunir, em São Paulo, prefeitos e representantes estrangeiros. Do ponto de vista da cooperação, foram viabilizados diversos projetos⁶⁸ durante este período, que trouxeram investimentos à cidade. Ao relacionar tais ações à PEB, é possível perceber que a gestão de Suplicy não atuou de maneira a confrontar as diretrizes do Estado brasileiro, mas é válido ressaltar que as maiores conquistas da SMRI durante a gestão, sobretudo em 2004, se deram quando Lula (também do PT) ocupava o cargo de Presidente da República, momento em que foram criados novos mecanismos que potencializaram a atuação internacional de entes subnacionais brasileiros, baseados na ideia de cooperação internacional federativa. (JAKOBSEN, 2006)

⁶⁴ Jakobsen (2006, p. 42) destaca alguns casos em que as relações de São Paulo se sobressaíram do nível municipal: "havia também as relações com governos regionais, como Île-de-France e PACA, na França, Emiglia Romagna na Itália e Catalunha na Espanha. Mesmo com governos nacionais, por intermédio de seu corpo diplomático no Brasil, havia contatos muito fluidos, com a França, Itália, Finlândia, Reino Unido, Irlanda, Holanda, Rússia, Japão, Argentina, Líbano, China, entre outros. As presidentes da Irlanda e Finlândia fizeram questão de visitar equipamentos sociais de São Paulo por ocasião de suas respectivas visitas ao Brasil".

⁶⁵ A CGLU é chamada por alguns autores, como Jakobsen (2006), de "ONU das Cidades" em alusão ao caráter integrativo desta rede de cidades. Para mais informações sobre a CGLU: "United Cities and Local Governments: UCLG." <https://www.uclg.org/>. Acessado em 3 jun. 2019.

⁶⁶ Jakobsen (2006, p. 44 e 45) ressalta que tais visitas são fundamentais para estabelecer relações com outras cidades, abrindo espaço para o estabelecimento de futuros acordos cooperativos entre as partes.

⁶⁷ De acordo com Jakobsen (2006), neste período, ocorreram em São Paulo três edições da URBIS - Feira e Congresso Internacional de Cidades bem como da edição XI da UNCTAD, em junho de 2004.

⁶⁸ Jakobsen (2006, p. 46) destaca alguns destes projetos que foram benéficos à cidade de São Paulo no período 2001-2004: "houve vários projetos interessantes viabilizados pela cooperação internacional, como a construção e início de operação de um Restaurante-Escola, com apoio das cidades de Genebra e Lyon; a reforma da Fonte Milão no Ibirapuera, com apoio da cidade de mesmo nome; a realização de estudos e seminários sobre legalização fundiária, com apoio do Cities Alliance; cursos de francês em escolas municipais, entre outros".

Com a eleição de José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), à Prefeitura de São Paulo, Araújo (2012) observa que as consequências iniciais à SMRI foram desastrosas, visto que um dos seus objetivos de campanha era o "enxugamento" da máquina pública, que incluía a desarticulação da SMRI. No entanto, ainda segundo aquela autora, esse fechamento não se confirma em razão de indicações políticas, e o foco da atuação internacional paulistana passa a ser constituído de três eixos: a assessoria ao prefeito; a atração de investimentos externos; e a intermediação de acordos técnicos e financeiros para outras secretarias do município. Apesar disso, Vital (2016, p. 97) observa

[...] que não houve um incentivo à expansão das relações externas da cidade no nível econômico (como seria de se esperar de um governo de centro-direita), e que uma parte significativa destas atividades teve como alvo relações de cooperação para a obtenção de recursos junto a organizações internacionais (ex. BID), e para a discussão das questões urbanas mais prementes.

Vital (2016) ressalta duas importantes realizações da SMRI durante o governo Serra: o projeto Aula São Paulo e a participação nos eventos da *Urban Age*⁶⁹. Segundo a então Secretária de Relações Internacionais de Serra, Maria Helena Gasparian⁷⁰, o projeto Aula São Paulo foi inspirado numa iniciativa de Barcelona e embasava-se na realização de seminários com participantes do Brasil e do exterior visando o intercâmbio de experiências frente às questões urbanas, tendo sido realizadas 17 edições com mais 25 palestrantes e um público aproximado de 2.500 pessoas, de acordo com Vital (2016). Já a participação de São Paulo nos eventos da *Urban Age* em Londres, Joanesburgo e Berlim - que propiciaram um importante espaço de debate sobre o futuro dos grandes centros urbanos - foi crucial para a escolha da cidade de São Paulo como sede da edição da *Urban Age* de dezembro de 2008⁷¹.

Uma importante diferença entre a gestão Suplicy e a gestão Serra reside na forma como a cidade se mostrava externamente, isto é, a sua imagem. Segundo Araújo (2012, p. 65), "a gestão Marta retratava uma realidade a ser transformada e buscava no meio internacional formas de fazê-lo. 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". Essa imagem também foi refletida nos objetivos de atuação da SMRI nas duas gestões, ao passo que a primeira

⁶⁹ De acordo com a London School of Economics (2019), o projeto *Urban Age*, organizado em conjunto com a Alfred Herrhausen Gesellschaft, tem por objetivo investigar as dinâmicas espaciais e sociais das cidades do mundo por meio da promoção de conferências regulares, pesquisas e publicações. Para mais informações: "LSE Cities." <https://lsecities.net/about/lsecities/>. Acessado em 3 jun. 2019.

⁷⁰ Em entrevista concedida à Vital (2016).

⁷¹ Para mais informações sobre a edição de São Paulo da *Urban Age*: "São Paulo - LSE Cities." <https://lsecities.net/ua/conferences/2008-sao-paulo/>. Acessado em 3 jun. 2019.

apresentava um espaço para políticas públicas de inclusão social (uma bandeira do governo Suplicy), a segunda estava focada na atração de investimentos privados. Ainda conforme Araújo (2012, p. 65), "enquanto a gestão anterior [Suplicy] 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".

De modo geral, verifica-se que, apesar da ameaça inicial de dissolução do órgão por Serra, as ações da SMRI neste período estiveram relacionadas à participação em eventos internacionais junto a redes de cidades⁷² - com destaque àqueles relacionados à urbanização -, e sua agenda internacional esteve mais voltada a resultados e menos ligada à intensificação de laços políticos regionais. Novamente, as ações de São Paulo nesse período complementam as diretrizes da PEB, sobretudo por conta da busca pelo desenvolvimento econômico através da atração de investimentos. Essa estratégia também é respaldada na ideia de cooperação internacional federativa do governo Lula, já que um dos seus pilares é a ação internacional de atores subnacionais a fim de promover o desenvolvimento doméstico. (VITAL, 2016)

Com a renúncia de José Serra da Prefeitura de São Paulo em 2006, o então vice-prefeito, Gilberto Kassab⁷³, assume o governo municipal e é reeleito em 2008, ficando à frente da gestão da cidade até 2012. No início da gestão, nota-se que as atividades da SMRI estavam bastante ligadas às questões de cerimonial internacional, levando a uma mudança no regimento⁷⁴ para atender a grande quantidade⁷⁵ de visitas e recepções de chefes de Estado (VITAL, 2016). De acordo com esta autora, tal mudança regimental alterou as atribuições da SMRI, que passaram a ser essencialmente atreladas à condução da diplomacia institucional da Prefeitura de São Paulo. Segundo Guilherme Mattar⁷⁶, em entrevista a Vital (2016), as mudanças empreendidas

⁷² Vital (2016, p. 99) observa que "não há uma alteração muito acentuada entre os governos Marta Suplicy e José Serra em relação à participação em redes de cidades, mas vale ressaltar que São Paulo deixou de participar de duas redes de cidade focadas na integração regional/ibero-americana na gestão de José Serra, além de ter diminuído seu contato com as organizações do Sistema ONU".

⁷³ Gilberto Kassab assumiu o posto de prefeito sendo filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL) até 2007, que depois deu origem ao Democratas (DEM). Em 2011, Kassab participa da fundação do Partido Social Democrático (PSD) e torna-se filiado.

⁷⁴ Kassab promulgou, em 2010, o Decreto nº 51.795, complementando a Lei 13.165 que criou a SMRI em 2001. Disponível em: "Decreto nº 51.795 de 17 de setembro de 2010 - Catálogo de Legislação Municipal" http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-51795-de-17-de-setembro-de-2010/consolidado?_escaped_fragment=. Acessado em 4 jun. 2019.

⁷⁵ Vital (2016, p. 104) observa que esta grande demanda da SMRI em questões de cerimonial internacional estava ligada à visibilidade do Brasil no cenário internacional neste período, levando a SMRI a receber, quase que diariamente, autoridades estrangeiras interessadas na gestão pública do município.

⁷⁶ Guilherme Mattar atuou inicialmente como chefe de gabinete e depois como secretário-adjunto, além de ter atuado como secretário municipal da SMRI pelo período de um ano.

na SMRI tiveram o intuito de trazer um viés mais técnico à Secretaria em detrimento do viés político, com grande foco na área econômica e ambiental.

Dentre as principais realizações da SMRI durante a gestão Kassab, Vital (2016) ressalta a participação paulistana na Exposição Universal (Expo) de Xangai 2010 e a organização da IV Cúpula de Prefeitos da rede de cidades C40⁷⁷. Durante a exposição em Xangai, os representantes da SMRI expuseram o projeto da Lei Cidade Limpa⁷⁸, dando maior visibilidade à cidade. Em relação à segunda, nota-se que a SMRI atuou junto a Toronto a fim de realizar a IV Cúpula da C40 em São Paulo, projeto que teve êxito e foi realizado entre maio e junho de 2011. Destacam-se também três relações bilaterais intensificadas neste período: com Milão, que sediou a Exposição Universal 2015, dado que São Paulo pretendia sediar a Expo 2020⁷⁹; com Paris, no âmbito da cooperação entre São Paulo e *Île-de-France*, realizando projetos na área da saúde, cultura e desenvolvimento econômico; e com Nova York, com destaque para temáticas ambientais e de planejamento e desenvolvimento urbano (VITAL, 2016).

Desta maneira, verifica-se o foco da gestão Kassab, de acordo com Araújo (2012, p. 74, grifo nosso): "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*". Como um dos principais legados da gestão Kassab, Mattar (*apud* VITAL, 2016, p. 112) destaca o aprimoramento da estrutura da instituição através da composição de um corpo profissional específico com formação em Relações Internacionais e o fato deste ter intensificado uma política de resultados, sobretudo em relação ao marketing da cidade. Assim como a gestão Serra, o governo Kassab também esteve em concordância com as diretrizes impostas pela PEB, visto que seu foco notadamente econômico também pode ser respaldado na ideia de cooperação internacional federativa, demonstrando uma tentativa do município de buscar, no exterior, soluções para problemas locais da cidade.

Em 2013, Fernando Haddad, do PT, assume a Prefeitura de São Paulo, ficando no poder até 2016. Logo de início, há novamente uma mudança nas atribuições e no nome da SMRI

⁷⁷ A rede C40 (Grupo C40 de Grandes Cidades) é formada por grandes cidades e busca debater e combater as mudanças climáticas. Disponível em: "C40." <https://www.c40.org/>. Acessado em 4 jun. 2019.

⁷⁸ Segundo a Prefeitura de São Paulo (2019), a Lei Cidade Limpa é uma regulamentação que dispõe sobre a paisagem do município desde 2007, buscando reduzir a poluição visual. Disponível em: "Cidade Limpa - Prefeitura de São Paulo." https://www9.prefeitura.sp.gov.br/cidadelimpa/conheca_lei/conheca_lei.html. Acessado em 4 jun. 2019.

⁷⁹ São Paulo não teve êxito em sua candidatura como sede da Expo 2020, que será realizada em Dubai. Disponível em: "Home | Expo 2020 Dubai | Connecting Minds, Creating the Future." <https://www.expo2020dubai.com/>. Acessado em 4 jun. 2019.

através do Decreto nº 53.685⁸⁰, de 1 de janeiro de 2013, que passa a ser Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF), englobando, sob a tutela do órgão, ações cooperativas com a União, Estados e Municípios brasileiros, especialmente com aqueles que compõem a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). O referido Decreto atribuiu novas responsabilidades à SMRIF, sobretudo em relação às relações federativas e metropolitanas. Vital (2016) nota que a pasta neste momento volta a ter um viés político, com intensa atuação junto às redes de cidades e aos parceiros internacionais da América Latina - uma característica que também se verifica durante a gestão Suplicy, mas que foi, de certa maneira, guinada durante as gestões Serra e Kassab. Em entrevista a Vital (2016, p.115), o então secretário da SMRIF, Leonardo Barchini, mostra que a atuação do órgão esteve condicionada a três eixos principais: intermediar a relação entre a Prefeitura de São Paulo e as demais prefeituras brasileiras; exercer a função de relações públicas - mantendo contato com os cônsules e câmaras de comércio nos assuntos comerciais com atores internacionais; e apoiar a gestão municipal sobretudo através do intercâmbio de boas ações no âmbito da gestão pública de outras cidades que pudessem ser incorporadas pela prefeitura municipal.

Vital (2016) mostra que as alterações realizadas na SMRIF durante a gestão Haddad modificaram a estrutura interna da secretaria, que passa a ser dividida em áreas temáticas, tomando o lugar da divisão anterior da gestão Kassab, que dividia as atividades do órgão por áreas geográficas. Assim, a SMRIF passa a ser dividida em seis frentes conforme sítio eletrônico da Prefeitura de São Paulo⁸¹: a *Assessoria Especial para Assuntos Internacionais*, que apoiou as ações do Comitê de Candidatura da cidade de São Paulo à Exposição Universal 2020 (Expo 2020), coordenou as relações com o MRE e outros órgãos do governo federal e manteve o contato com o Corpo Consular residente em São Paulo; a *Assessoria Especial de Relações Metropolitanas*, que teve como intuito formar uma agenda metropolitana com o apoio das Secretarias Municipais, Estaduais, as Subprefeituras, as demais Prefeituras da RMSP e os Consórcios Intermunicipais, buscando o estabelecimento de ações integradas nas diferentes políticas públicas; a *Coordenadoria de Assessoria Internacional e Cooperação Bilateral*, que foi encarregada de prestar suporte às demais Secretarias Municipais e ao Gabinete do Prefeito em relação às demandas internacionais, além de acompanhar os acordos bilaterais que São

⁸⁰ Decreto da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: "Decreto nº 53.685 de 1 de janeiro de 2013 - Catálogo de Legislação Municipal" <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-53685-de-01-de-janeiro-de-2013>. Acessado em 4 jun. 2019.

⁸¹ Para mais detalhes sobre a organização estrutural da SMRIF em 2013: "Secretaria Municipal de Relações Internacionais - Prefeitura de São Paulo" 16 abr. 2013, https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/organizacao/index.php?p=146116. Acessado em 4 jun. 2019.

Paulo possui, como os acordos de irmanamento e a cooperação técnica bilateral em temas específicos; a *Coordenadoria de Cooperação Internacional e Redes de Cidades*, que foi responsável pela inserção internacional multilateral de São Paulo, isto é, em fóruns, redes de cidades e organismos internacionais, e, também, pela análise e submissão de projetos e cooperações multilaterais; a *Coordenadoria de Relações Federativas*, incumbida de assessorar os órgãos municipais nas relações com a União e entidades da administração federal indireta; e a *Coordenadoria de Projetos Especiais*, uma frente que atuava na gestão local de megaeventos, como a preparação e a organização da Copa de Futebol da FIFA (Federação Internacional de Futebol) em 2014, os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro em 2016 e a candidatura de São Paulo à Expo 2020 - esta última em conjunto com a Assessoria Especial para Assuntos Internacionais. Essa reestruturação realizada durante a gestão Haddad proporcionou um melhor alinhamento entre as ações realizadas pela SMRI e o MRE através da criação da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e da Coordenadoria de Relações Federativas, contribuindo para aumentar a concordância entre as estratégias executadas no âmbito nacional e no âmbito municipal (MIKLOS, 2010). Além disso, é possível perceber que essa divisão adota a separação proposta por Pluijm e Melissen (2007) para a diplomacia das cidades, incorporando uma área específica para lidar com as questões bilaterais e outra exclusiva às relações multilaterais, que são, notadamente, frentes de atuação distintas. (SÃO PAULO, 2013)

Costa (2014) observa que essa reestruturação da SMRIF "propiciou um arranjo estratégico tanto para que sua função como *Secretaria-meio*⁸² fosse melhor desempenhada, como para que houvesse uma inserção orgânica dos assuntos internacionais à agenda das políticas públicas da PMSP⁸³". Além da reestruturação do órgão, Vital (2016) coloca que houve uma tendência, durante a gestão Haddad, à integração regional latino-americana e à aproximação Sul-Sul em busca de parceiros bilaterais, que também pode ser verificada na gestão Kassab (2006-2012). Dentre os principais legados à SMRIF no governo Haddad, Barchini (*apud* VITAL, 2016, p. 119) ressalta a reorganização administrativa, que conferiu maior funcionalidade ao órgão e evidenciou as relações externas da cidade como um importante aspecto na gestão pública do município, e a expansão da atuação da SMRIF, que é perceptível também na atuação do órgão junto às demais Secretarias Municipais.

⁸² De acordo com Vital (2016, p. 87), uma secretaria-meio é aquela "que tem o potencial de subsidiar com informações ou pessoal, organizar, intermediar ou impulsionar ações e estratégias que estejam relacionadas às atividades desenvolvidas por outras secretarias (principalmente junto às "secretarias-fim").

⁸³ Neste contexto, PMSP é uma abreviação que significa *Prefeitura do Município de São Paulo*.

Assim, é possível observar que cada gestão concedeu um ou mais focos temáticos à inserção internacional do município. Com Suplicy, o que se destacou foi a temática política, principalmente através da cooperação internacional para promover a inclusão social na cidade. Já com Serra, o foco econômico se apresenta através da atração de investimentos externos privados, sobretudo por meio da difusão de uma imagem de São Paulo como um *locus* promotor de negócios. Com Kassab, a atração de investimentos externos continua sendo um grande foco da SMRI, destacando-se também a temática ambiental. Durante a gestão Haddad, o foco político da instituição é restaurado através da integração com parceiros da América Latina e da cooperação Sul-Sul, tendo sido realizadas mudanças estruturais na secretaria para acoplar as novas funções da instituição - como as relações federativas e metropolitanas. Logo, embora em cada gestão tenham se sobressaído uma ou mais temáticas, isso não significa que não tenham sido empreendidas, ao longo de um mesmo mandato, ações e iniciativas sem relação com o enfoque principal de cada governo. Posteriormente, analisar-se-ão quais foram as mudanças realizadas pela atual gestão Doria-Covas.

3.2.2 As mudanças empreendidas pelo Governo Doria-Covas

Em razão do governo Doria-Covas ainda estar em andamento, esta seção analisará a inserção internacional paulistana desde janeiro de 2017, quando João Doria (PSDB) assume, passando pela sua renúncia - em abril de 2018 - e chegando até fevereiro de 2019, quando a SMRI é extinta. Para isso, analisar-se-ão o *Programa de Metas 2017-2020 da Cidade de São Paulo*⁸⁴ e os instrumentos jurídicos municipais que versam sobre as atribuições da SMRI, já que tais acontecimentos são bastante recentes, não tendo sido possível encontrar bibliografias acadêmicas que tratassem sobre a inserção internacional da cidade entre 2017 e 2019.

O primeiro ponto analisado é o Programa de Metas 2017-2020⁸⁵, cuja divisão se dá através de cinco eixos de atuação: Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Humano;

⁸⁴ A versão final do Programa de Metas 2017-2020 está disponível para consulta em: "Plano de Metas 2017-2020 - Planeja Sampa - Prefeitura de São Paulo." http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/assets/Programa-de-Metas_2017-2020_Final.pdf. Acessado em 5 jun. 2019.

⁸⁵ Segundo a Prefeitura de São Paulo (2019), "o Programa de Metas é o instrumento que organiza, de forma clara e transparente, as prioridades da Prefeitura nos quatro anos de mandato, conforme exigido pela Lei Orgânica do Município desde 2008. A sua elaboração e publicação, portanto, são exigências legais. Nele, as prioridades da Administração são traduzidas em metas, projetos, ações estratégicas e indicadores para cada órgão municipal.". Disponível em: "Planeja Sampa - Prefeitura de São Paulo." <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/>. Acessado em 1 jun. 2019.

Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Desenvolvimento Econômico e Gestão; e Desenvolvimento Institucional. O programa determina 53 metas para a gestão Doria-Covas, atingíveis por meio de 71 projetos estratégicos que somam 487 linhas de ação. As metas estão associadas à cada Secretaria Municipal, sendo que a SMRI está encarregada de três metas - sendo duas intersecretariais (que envolvem mais de uma Secretaria Municipal) e uma sob a responsabilidade única da SMRI. Tais metas estão associadas a dois projetos estratégicos: o projeto *São Paulo do Mundo* e o projeto *São Paulo Aberta*.

No eixo de Desenvolvimento Econômico e Gestão do programa, encontra-se o projeto *São Paulo do Mundo* (projeto nº 60) que busca viabilizar "a ação internacional da cidade de São Paulo com vistas ao aumento de investimentos e de cooperações internacionais que possam trazer desenvolvimento econômico, social e humano para a cidade de São Paulo" (SÃO PAULO, 2017, p. 391). A meta 44 é uma das metas associadas a este projeto, que busca viabilizar R\$ 5 bilhões de impacto financeiro para a Prefeitura, através de desestatizações⁸⁶ e de parcerias com o setor privado. No entanto, percebe-se que a meta 44 tem natureza intersecretarial, ou seja, ela também é uma responsabilidade da Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias (SMDP)⁸⁷, que está ligada à meta devido ao Plano Municipal de Desestatização (projeto nº 59)⁸⁸. O projeto *São Paulo do Mundo* também tem como objetivo associado a meta 47, de responsabilidade exclusiva da SMRI, a qual busca ampliar em 10% (isto é, US\$ 1,17 bilhão)⁸⁹ o valor acumulado de Investimento Direto Externo (IDE) - dos tipos *greenfield*⁹⁰ e de expansão - em relação aos quatro anos anteriores à gestão Doria-Covas, isto é, entre 2013 e 2016 (SÃO PAULO, 2019). A execução e o planejamento da meta 47 para o biênio 2017-2018 estão descritos na Figura 4.

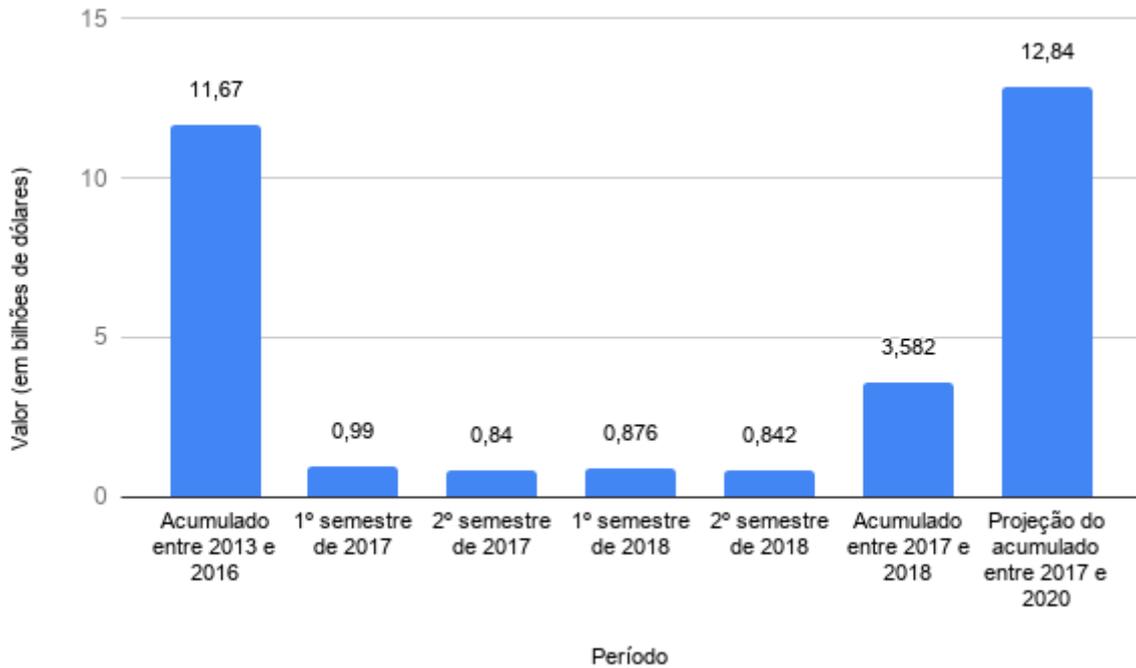
⁸⁶ Segundo a SP Parcerias (2019), a "desestatização consiste em ações para redimensionar o tamanho do governo, reduzir o tamanho da participação da administração pública em determinados serviços ou ativos e com isso, fornecer serviços de melhor qualidade para a população focando somente no que é essencial. Os projetos de desestatização para a cidade de São Paulo dividem-se em: Privatização, Concessão e PPP (Parceria Público Privada)". Disponível em: "O que é desestatização? | São Paulo Parcerias - SP Parcerias." <http://www.spparcerias.com.br/desestatizacao>. Acessado em 5 jun. 2019.

⁸⁷ Assim como a SMRI, a Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias (SMDP) foi extinta através da Lei nº 17.068, de 19 de fevereiro de 2019. Disponível em: "Lei nº 17.068 de 19 de fevereiro de 2019 - Catálogo de Legislação Municipal." 19 fev. 2019, <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17068-de-19-de-fevereiro-de-2019>. Acessado em 4 jun. 2019.

⁸⁸ Para mais informações sobre o Plano Municipal de Desestatização: "Programa de Metas - Planeja Sampa - Prefeitura de São Paulo." <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/projeto/59>. Acessado em 5 jun. 2019.

⁸⁹ De acordo com os dados de execução da meta 47, o volume de IDE recebido pela cidade de São Paulo no período 2013-2016 foi de 11,67 bilhões de dólares. A meta busca aumentar em 10% este valor, ou seja, atingir 12,84 bilhões de dólares em IDE entre 2017 e 2020. Disponível em: "Meta 47 - Planeja Sampa - Prefeitura de São Paulo." <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/meta/38>. Acessado em 5 jun. 2019.

⁹⁰ Conforme Vital (2016, p. 172), investimentos tipo *greenfield* são "investimentos diretos estrangeiros, onde uma empresa constrói suas operações do zero, investindo na construção de prédios, infraestrutura e escritórios".

Figura 4 - O Investimento Direto Externo na cidade de São Paulo entre 2017 e 2018

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Portal Planeja Sampa da Prefeitura do Município de São Paulo (2019)⁹¹.

Através da Figura 4, pode-se inferir que a execução da meta 47 está abaixo do esperado para o biênio 2017-2018, já que este período compreende a metade da gestão Doria-Covas, o que pode esperar que, para atingir a projeção de US\$ 12,84 bilhões ao fim de 2020, este valor deveria corresponder à, aproximadamente, metade da meta, isto é, US\$ 6,42 bilhões. No entanto, o acumulado para o biênio atingiu US\$ 3,582 bilhões, o que representa 55%, em relação ao esperado para esses dois anos, ou 27%, em referência ao esperado para todo o mandato Doria-Covas. A Prefeitura de São Paulo (2019) alega que

[...] mesmo estando abaixo do valor esperado para o período, o IED⁹² *Green Field* e de Expansão da capital paulista corresponde a mais de 38% do resultado obtido pelo estado de São Paulo e quase 10% do total nacional recebido no ano de 2018. Isso demonstra a relevância do trabalho da Secretaria de Relações Internacionais, em conjunto com as demais pastas, nas entregas dos compromissos pactuados no projeto “São Paulo Cidade do Mundo” e na realização de demais ações que possam contribuir de maneira direta ou indireta na captação de recursos internacionais para o município. (SÃO PAULO, 2019, s/p)

⁹¹ Para mais detalhes sobre a meta 47: "Meta 47 - Planeja Sampa - Prefeitura de São Paulo." <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/meta/38>. Acessado em 5 jun. 2019.

⁹² IED é uma variação da abreviatura IDE.

Em seu eixo de Desenvolvimento Institucional, o Programa de Metas da gestão Doria-Covas prevê outra meta intersecretarial para a SMRI através do *São Paulo Aberta* (projeto nº 65)⁹³. A meta 49 - associada a este projeto - tem o objetivo de assegurar que todos os dados publicados pela Prefeitura estejam disponíveis em formato aberto e de estimular as práticas de Governo Aberto⁹⁴ nas secretarias municipais, uma medida que almeja tornar mais transparente o funcionamento da gestão pública municipal perante a sociedade paulistana. Segundo a Prefeitura de São Paulo (2017, p. 411), a capital "é reconhecida por bons desempenhos na área de transparência governamental e é uma cidade pioneira em Governo Aberto no mundo, selecionada para compor o grupo piloto de Governos Subnacionais da OGP (*Open Government Partnership*)⁹⁵". Quanto à participação da SMRI no projeto *São Paulo Aberta*, verifica-se que suas atividades estavam ligadas à Supervisão para Assuntos de Governo Aberto (SAGA), uma das unidades que compunham a SMRI à época, e ao Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade de São Paulo (CIGA-SP), que tinha caráter intersecretarial sendo a SMRI parcialmente responsável por tal comitê.

Assim, através da análise das metas e projetos estabelecidos no Programa de Metas 2017-2020, a SMRI passa a ter uma função fundamentalmente ligada à atração de investimentos externos, uma característica que volta à cena após o mandato de Haddad, o qual buscou retomar o foco político que a SMRI tinha durante a gestão Suplicy. Passa-se agora à análise dos instrumentos jurídicos municipais relativos às atribuições da SMRI no período entre 2017 e fevereiro de 2019, que evidenciam o processo de desarticulação da SMRI, culminando em sua extinção.

Como apresentado anteriormente, as atribuições e competências da SMRI foram redefinidas pelas diferentes gestões à frente da Prefeitura de São Paulo. Com Doria, essa mudança também ocorre, através da instituição do Decreto nº 57.576⁹⁶, de 1 de janeiro de 2017, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública

⁹³ O projeto *São Paulo Aberta* busca ampliar as práticas de Governo Aberto na Prefeitura de São Paulo. Disponível em: "Projeto 65 - Programa de Metas - Planeja Sampa - Prefeitura de São Paulo" <https://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/projeto/65>. Acessado em 5 jun. 2019.

⁹⁴ Segundo a Prefeitura de São Paulo (2017), Governo Aberto compreende a realização de práticas que ampliem a participação, a transparência, a inovação e a integridade na gestão pública.

⁹⁵ A OGP foi criada em 2011 por líderes governamentais e busca promover a transparência, combater a corrupção e incrementar a participação social. Disponível em: "Open Government Partnership (OGP) - About | Open Government Partnership" <https://www.opengovpartnership.org/about/>. Acessado em 5 jun. 2019.

⁹⁶ Decreto da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: "Decreto nº 57.576 de 1 de janeiro de 2017 - Catálogo de Legislação Municipal" 1 jan. 2017, <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57576-de-01-de-janeiro-de-2017/>. Acessado em 4 jun. 2019.

Municipal Direta, e do Decreto nº 58.162⁹⁷, de 26 de março de 2018, que dispõe sobre a reorganização da SMRI especificamente. O primeiro instrumento jurídico retoma a denominação antiga da SMRI, excluindo as relações federativas do nome da secretaria⁹⁸, e extinguindo duas coordenações do âmbito da SMRI: a Coordenação de Assuntos Metropolitanos e Estaduais; e a Coordenação para Assuntos Federativos. Assim, tais atribuições passam a ser realizadas pela Coordenação para Assuntos Federativos e Metropolitanos, agora no âmbito da Secretaria do Governo Municipal (SGM). As atribuições da SMRI são alteradas pelo Decreto nº 58.162, que dispõe sobre a reorganização do órgão, compondo-se, em março de 2018, das seguintes unidades: Gabinete do Secretário; Coordenação de Assuntos Internacionais Bilaterais (CAIB); Coordenação de Assuntos Internacionais Multilaterais e Redes de Cidades (CAIM); Coordenação de Missões e Projetos Especiais (CMPI); Supervisão de Administração e Finanças (SAF-SMRI), SAGA e CIGA-SP - este último sendo composto por membros de várias secretarias.

Sob a gestão de Bruno Covas, a partir de abril de 2018, o processo de desarticulação da SMRI é acentuado. Através do Decreto nº 58.508⁹⁹, de 12 de novembro de 2018, e do Decreto nº 58.520¹⁰⁰, de 22 de novembro de 2018, a Coordenação de Assuntos Federativos e Metropolitanos, que estava subordinada à SGM, é suprimida, sendo suas funções transferidas ao Gabinete do Prefeito. Em 7 de janeiro de 2019, mais um decreto - o de nº 58.596¹⁰¹ - transfere outras duas unidades da SMRI para a SGM - a SAGA e o CIGA-SP -, restando apenas o Gabinete do Secretário, a CAIB, a CAIM, a CMPI e a SAF-SMRI, como estrutura da SMRI. Em 19 de fevereiro de 2019, o Decreto nº 58.632¹⁰² extingue o Gabinete do Secretário, e o

⁹⁷ Decreto da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: "Decreto nº 58.162 de 26 de março de 2018 - Catálogo de Legislação Municipal" <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58162-de-26-de-marco-de-2018>. Acessado em 4 jun. 2019.

⁹⁸ A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF) foi assim denominada durante a gestão Haddad.

⁹⁹ Decreto da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: "Decreto nº 58.508 de 12 de novembro de 2018 - Catálogo de Legislação Municipal" 12 nov. 2018, <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58508-de-12-de-novembro-de-2018>. Acessado em 5 jun. 2019.

¹⁰⁰ Decreto da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: "Decreto nº 58.520 de 22 de novembro de 2018 - Legislação" 22 nov. 2018, <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58520-de-22-de-novembro-de-2018>. Acessado em 5 jun. 2019.

¹⁰¹ Decreto da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: "Decreto nº 58.596 de 7 de janeiro de 2019 - Catálogo de Legislação Municipal." 7 jan. 2019, <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58596-de-7-de-janeiro-de-2019>. Acessado em 5 jun. 2019.

¹⁰² Decreto da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: "Decreto nº 58.632 de 19 de fevereiro de 2019 - Catálogo de Legislação Municipal" 19 fev. 2019, <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58632-de-19-de-fevereiro-de-2019>. Acessado em 5 jun. 2019.

Decreto nº 58.633¹⁰³ extingue a SAF-SMRI, sendo que as atribuições destas unidades são também transferidas à SGM. Por fim, a desarticulação da SMRI se concretiza através da Lei nº 17.068¹⁰⁴, de 19 de fevereiro de 2019, que extingue a SMRI, fazendo com que a inserção internacional de São Paulo perca um de seus organismos com *status* de Secretaria Municipal - vigente desde 2001 - e, por conseguinte, seu certo grau de autonomia. As três coordenadorias restantes - CAIB, CAIM e CMPI - continuam existindo sob a tutela do Gabinete do Prefeito. É possível notar, portanto, que a desarticulação do órgão se deu por etapas, que podem ser revogadas ou perpetuadas (isto é, a continuação do processo de extinção das três coordenadorias restantes). Com relação à PEB, ao desarticular áreas da SMRI responsáveis pelas relações com a União e MRE, é possível que ocorram ações desalinhadas às diretrizes de PEB por parte da cidade de São Paulo. No entanto, as chances de isso se concretizar são baixas dado o desinteresse da gestão Doria-Covas em adentrar temáticas de *high politics* e ligadas às relações políticas com outros atores estrangeiros.

O Quadro 3, elaborado pelo autor através do sítio eletrônico da SMRI¹⁰⁵, demonstra de que maneira as ações das três coordenadorias - subordinadas agora ao Gabinete do Prefeito - estão dispostas na gestão pública municipal.

¹⁰³ Decreto da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: "Decreto nº 58.633 de 19 de fevereiro de 2019 - Catálogo de Legislação Municipal" 19 fev. 2019, <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58633-de-19-de-fevereiro-de-2019>. Acessado em 5 jun. 2019.

¹⁰⁴ Lei decretada em sessão pela Câmara Municipal de São Paulo em 13 de fevereiro de 2019 e promulgada pelo prefeito Bruno Covas em 19 de fevereiro de 2019. Disponível em: "Lei nº 17.068 de 19 de fevereiro de 2019 - Catálogo de Legislação Municipal." 19 fev. 2019, <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17068-de-19-de-fevereiro-de-2019>. Acessado em 5 jun. 2019.

¹⁰⁵ Disponível em: "Relações Internacionais - Prefeitura de São Paulo." https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/. Acessado em 5 jun. 2019.

Quadro 3 - Disposição das funções entre as coordenadorias responsáveis pela inserção internacional de São Paulo em fevereiro de 2019

Órgão	Unidade	Funções
Gabinete do Prefeito	Coordenação de Assuntos Internacionais Bilaterais (CAIB)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assessorar os órgãos da Administração Pública Municipal nas relações internacionais bilaterais; 2. Identificar e promover ações conjuntas e de cooperação de interesse do município com órgãos e entidades estrangeiras; 3. Realizar ações de promoção internacional do município, prospecção de recursos bilaterais internacionais e ações de captação de investimentos.
	Coordenação de Assuntos Internacionais Multilaterais e Redes de Cidades (CAIM)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordenar e acompanhar o relacionamento com organizações e entidades internacionais multilaterais e redes de cidades; 2. Identificar e promover ações conjuntas e de cooperação de interesse do município com organismos e fóruns multilaterais; 3. Realizar ações de promoção internacional, prospecção de recursos multilaterais internacionais e ações de captação de investimentos.
	Coordenação de Missões e Projetos Especiais (CMPI)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organizar a logística das missões internacionais do Prefeito, do Vice-Prefeito e da SMRI; 2. Executar e/ou acompanhar projetos internacionais de interesse do município que estejam afetos às atribuições e competências da SMRI; 3. Organizar, coordenar e apoiar a realização de eventos internacionais; 4. Identificar oportunidades de projetos, premiações, ações e boas práticas nacionais e internacionais de interesse do município.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações retiradas de Secretaria Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura do Município de São Paulo (2019).

Através do Quadro 3, pode-se inferir, portanto, que a CAIB atua principalmente no âmbito bilateral sendo responsável pelos acordos de irmanamento da cidade - aqueles celebrados quando há interesse de ambas as partes no estreitamento dos laços políticos e culturais para a realização de futuros projetos - e pelos acordos de cooperação bilateral. Segundo a Prefeitura de São Paulo (2019), atualmente a cidade conta com 45 cidades-irmãs espalhadas em todos os continentes do mundo (com exceção da Oceania), e mais de 30 acordos de cooperação bilateral¹⁰⁶ em vigência, destacando-se a grande presença de acordos com entes subnacionais da Itália (Milão e Veneza), Argentina (Buenos Aires e Quilmes) e França (Paris e Região de Provence-Alpes-Côte d'Azur - PACA) nas mais diversas temáticas. Já a CAIM atua

¹⁰⁶ A Prefeitura de São Paulo disponibiliza uma relação dos acordos de cooperação bilateral vigentes. Disponível em: "Acordos de Cooperação Bilateral - Prefeitura de São Paulo." 23 jan. 2019, https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=270291. Acessado em 8 jun. 2019.

tanto junto a entidades multilaterais quanto junto a representação da cidade nas redes de cidades. De acordo com a Prefeitura de São Paulo (2019), hoje existem acordos de cooperação multilateral vigentes com organizações como a ONU, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), entre outras¹⁰⁷, além da participação junto a diversas redes de cidades, como a CGLU, a Metropolis¹⁰⁸, a Mercocidades, a OGP e a C40. Quanto à CMPI, verifica-se que esta herda principalmente a função cerimonialista que a SMRI detinha, sendo responsável pela organização de visitas e recepções de autoridades internacionais bem como o suporte à realização de eventos internacionais que movimentam a economia da cidade (uma das funções desempenhadas pela Coordenadoria de Projetos Especiais, da SMRIF, durante a gestão Haddad).

Desta forma, é possível perceber que a SMRI sofre um processo de desarticulação realizado por etapas - através dos decretos municipais que moldaram paulatinamente a estrutura atual da extinta secretaria durante a gestão Doria-Covas. As três coordenadorias restantes estão subordinadas ao Gabinete do Prefeito, não detendo mais a autonomia que dispunham enquanto uma Secretaria Municipal. Além disso, é possível perceber que o grande foco da gestão Doria-Covas, no que tange a inserção internacional de São Paulo, recai novamente na atração de investimentos externos, o que pode ser evidenciado através da análise dos projetos da SMRI previstas no Programa de Metas 2017-2020. Essa tendência novamente tem respaldo na busca pelo desenvolvimento econômico local presente na ideia de cooperação internacional federativa. Atrelado a esse foco econômico da gestão, nota-se o surgimento de um novo organismo, em 2017, que passa a ser responsável pela atração de investimentos à cidade além da promoção das exportações de São Paulo, a São Paulo Negócios (SP Negócios), que será analisada na próxima subseção.

¹⁰⁷ A Prefeitura de São Paulo disponibiliza uma relação dos acordos de cooperação multilateral vigentes. Disponível em: "Acordos de Cooperação Multilateral - Prefeitura de São Paulo." 18 jan. 2019, https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=270126. Acessado em 8 jun. 2019.

¹⁰⁸ A Metropolis é uma rede global composta por prefeitos de cidades e áreas metropolitanas. Disponível em: "About us | Metropolis." <https://www.metropolis.org/about-us>. Acessado em 8 jun. 2019.

3.2.3 A Agência São Paulo Negócios

Ao longo da pesquisa, foi descoberto que a inserção internacional de São Paulo passa a não ser uma exclusividade da SMRI a partir de 2017, quando é criada a SP Negócios, por meio da Lei nº 16.665¹⁰⁹, de 23 de maio de 2017, sancionada durante a gestão Doria. Segundo definição própria, a SP Negócios é uma

[...] agência de promoção de investimentos e exportações vinculada por cooperação à Prefeitura do Município de São Paulo, responsável por programas de prospecção de investidores para setores prioritários da economia da cidade, capacitação de pequenas e médias empresas à exportação e apoio ao desenvolvimento e treinamento de *startups*¹¹⁰. (SP NEGÓCIOS, 2019, s/p, grifo nosso)

Entretanto, Vital (2016) já observa a existência de tal agência desde 2013, durante a gestão Haddad, quando a São Paulo Parcerias (SP Parcerias) - instituída por meio da Lei nº 14.517¹¹¹, de 16 de outubro de 2007 - passa a ser denominada SP Negócios, conforme a Lei nº 15.838¹¹², de 4 de julho de 2013. A existência da SP Negócios antes de 2017 também pode ser verificada através de uma entrevista com Marcos de Barros Cruz, então secretário municipal de finanças, realizada pelo jornal *O Estado de São Paulo* (2013)¹¹³. No entanto, mesmo no sítio eletrônico da SP Negócios, não há registros anteriores a 2017. Também não foi possível localizar instrumentos jurídicos municipais¹¹⁴ que alterem o funcionamento da SP Negócios ou desativem-na entre 2013 e 2017. Deste modo, dada a dificuldade em compreender esta lacuna, considerar-se-ão as informações disponibilizadas no sítio eletrônico da SP Negócios, bem como

¹⁰⁹ Lei decretada em sessão pela Câmara Municipal de São Paulo em 9 de maio de 2017 e promulgada pelo prefeito João Doria em 23 de maio de 2017. Disponível em: "Lei nº 16.665 de 23 de maio de 2017 - Catálogo de Legislação Municipal." 23 mai. 2017, <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16665-de-23-de-maio-de-2017>. Acessado em 6 jun. 2019.

¹¹⁰ Conforme a SP Negócios (2019), *startups* são empresas nascentes de tecnologia digital.

¹¹¹ Lei decretada em sessão pela Câmara Municipal de São Paulo em 9 de outubro de 2007 e promulgada pelo prefeito Gilberto Kassab em 16 de outubro de 2007. Disponível em: "Lei nº 14.517, de 16 de outubro de 2007 - Catálogo de Legislação Municipal." <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14517-de-16-de-outubro-de-2007/>. Acessado em 6 jun. 2019.

¹¹² Lei decretada em sessão pela Câmara Municipal de São Paulo em 13 de junho de 2013 e promulgada pelo prefeito Fernando Haddad em 4 de julho de 2013. Disponível em: "Lei nº 15.838 de 4 de julho de 2013 - Catálogo de Legislação Municipal" <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15838-de-04-de-julho-de-2013>. Acessado em 6 jun. 2019.

¹¹³ De acordo com o jornal *O Estado de São Paulo*. Disponível em: "Prefeitura vai criar agência para fazer PPPs e atrair investidores a São Paulo - São Paulo." 22 abr. 2013, <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral/prefeitura-vai-criar-agencia-para-fazer-ppps-e-atrair-investidores-a-sao-paulo-imp-1023892>. Acessado em 6 jun. 2019.

¹¹⁴ O Decreto nº 56.460, de 23 de outubro de 2015, e a Portaria da Secretaria do Governo Municipal nº 607, de 18 de abril de 2016, designam membros da SP Negócios para composição de comissões do Município. No entanto, tais instrumentos não modificam atribuições ou funções que estejam relacionadas ao funcionamento do órgão.

instrumentos jurídicos municipais a partir de 2017, que atestam o funcionamento da instituição, para fins de compreensão da sua atuação.

Embora a criação da SP Negócios tenha sido autorizada em maio de 2017, ela foi instituída de fato através do Decreto nº 57.727¹¹⁵, de 08 de junho de 2017. Sendo assim, a SP Negócios constitui uma "pessoa jurídica de direito privado de fins não econômicos, de interesse coletivo e de utilidade pública, vinculado, por cooperação, à Secretaria Municipal da Fazenda" (SP NEGÓCIOS, 2019). Diferentemente da SMRI, a SP Negócios conta com outras fontes de receitas além daquelas auferidas pelo Governo Municipal, sejam elas provenientes de contratos próprios da instituição com outros entes de direito privado ou ainda outras entidades públicas, como previsto no Artigo 7º, II, da Lei nº 16.665/2017. Isto significa que a instituição não é gerida apenas por recursos públicos municipais, o que a difere da SMRI (que detinha o caráter de órgão da Administração Pública Municipal Direta). Conforme sítio eletrônico da SP Negócios (2019)¹¹⁶, dentre suas competências, destacam-se: (I) a identificação e a articulação de oportunidades de investimentos econômicos estratégicos; (II) a articulação com entes públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros, para fomento de oportunidades de negócios; (III) o fortalecimento da imagem de São Paulo como importante polo de negócios; (IV) o desenvolvimento de parcerias, públicas ou privadas, para atrair investimentos à cidade, inclusive através de redes; (V) a atração de novos investimentos, nacionais ou estrangeiros, além de promover a expansão de empresas já instaladas em São Paulo; (VI) o auxílio na proposição e implementação de medidas pela Administração Pública buscando otimizar o ambiente de negócios da cidade; e (VII) o estímulo a formas de economia solidária considerando a inclusão social de pessoas em situação vulnerável na cidade. É possível sintetizar tais atribuições através da missão da SP Negócios: "contribuir para a competitividade e sustentabilidade dos negócios da cidade de São Paulo por meio da promoção de oportunidades de investimentos e exportações de produtos e serviços" (SP NEGÓCIOS, 2019, s/p). Portanto, observa-se que a SP Negócios atua especificamente no ramo econômico da inserção internacional de São Paulo. (SP NEGÓCIOS, 2019)

¹¹⁵ Decreto da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: "Decreto nº 57.727 de 8 de junho de 2017 - Catálogo de Legislação Municipal." 8 jun. 2017, <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57727-de-08-de-junho-de-2017>. Acessado em 6 jun. 2019.

¹¹⁶ Disponível em: "Quem somos - São Paulo Negócios." <http://www.spnegocios.com/quem-somos/>. Acessado em 6 jun. 2019.

De acordo com o sítio eletrônico da SP Negócios (2019), atualmente, existem 7 programas ou frentes de trabalho¹¹⁷ sendo realizados pela agência: (I) *Programa 100% Saúde* (uma parceria entre a Prefeitura de São Paulo, a SP Negócios, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e a IBM¹¹⁸, que busca unir empresas e investidores na promoção de investimentos que aprimorem o atendimento da saúde no município através do desenvolvimento de *startups* no ramo); (II) *Tech Sampa* (programa que busca apoiar a inovação e o empreendedorismo tecnológico no município através da participação de *startups* da cidade em programas de aceleração no exterior, eventos (como a *São Paulo Tech Week*¹¹⁹) e *mentorias*¹²⁰ que aproximam empreendedores digitais experientes das novas *startups* (como a *SP Stars*¹²¹)); (III) *Prospecção de Mercado para Projetos Prioritários de Desestatização* (atividade ligada ao Plano Municipal de Desestatização, lançado em março de 2017, através do qual a SP Negócios fica responsável pela prospecção de investidores brasileiros e estrangeiros para cada bem em processo de licitação); (IV) *São Paulo Exporta* (programa que capacita novos exportadores de produtos e serviços das empresas da cidade); (V) *Programa de Qualificação para Exportação da Apex-Brasil*¹²² (PEIEX) (uma frente de atuação do programa *São Paulo Exporta*, possibilitada por meio de uma parceria com a Apex-Brasil e a Fundação Escola Comércio Álvares Penteado (FECAP), pretendendo prestar suporte a 190 empresas da cidade que buscam iniciar suas atividades exportadoras entre 2018 e 2019); (VI) *Promoção de Investimentos e Negócios na Cidade* (uma frente de atuação da SP Negócios que busca atrair investimentos nacionais e internacionais para a cidade prestando atendimento a novas empresas e investidores que busquem investir na capital paulista); e (VII) *Projetos e Financiamentos* (uma diretoria da

¹¹⁷ Para mais informações sobre os programas e frentes de trabalho, acesse: "Programas - São Paulo Negócios." <http://www.spnegocios.com/programas/>. Acessado em 7 jun. 2019.

¹¹⁸ A denominação IBM significa *International Business Machines*. Esta é uma empresa estadunidense do ramo da informática que contribui com o Programa 100% Saúde através da concessão de créditos de até US\$ 1 mil por mês para cada *startup* do programa, que podem ser utilizados em aplicações de serviço disponíveis na plataforma IBM Cloud. Para mais informações sobre a IBM, acesse: "IBM - Brasil." <https://www.ibm.com/br-pt>. Acessado em 7 jun. 2019.

¹¹⁹ Segundo a SP Negócios (2019), a *São Paulo Tech Week* é o maior festival de inovação do país e um dos maiores do mundo que busca promover São Paulo como centro global de inovação, tendo reunido mais de 50 mil participantes nos últimos três anos. Para mais detalhes sobre o evento, acesse: "Home 2019 - SPTW | São Paulo Tech Week." <https://saopaulotechweek.com/>. Acessado em 7 jun. 2019.

¹²⁰ Conforme a SP Negócios (2019), *mentoria* é um termo utilizado no ramo tecnológico para designar um atendimento técnico de aconselhamento individualizado. Disponível em: "Tech Sampa - São Paulo Negócios." <http://www.spnegocios.com/programas/tech-sampa/>. Acessado em 7 jun. 2019.

¹²¹ SP Stars é um programa de *mentorias* para *startups* em São Paulo. Disponível em: "SP Stars." <http://www.spstars.co/>. Acessado em 7 jun. 2019.

¹²² A Apex-Brasil é a abreviação de Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, que promove produtos e serviços brasileiros no exterior e atrai investimentos estrangeiros. Disponível em: "Apex-Brasil." <https://portal.apexbrasil.com.br/>. Acessado em 7 jun. 2019.

SP Negócios responsável pela identificação e mobilização de operações de financiamento proveniente de organizações multilaterais e privadas a fim de implementar projetos da Prefeitura de São Paulo)¹²³. (SP NEGÓCIOS, 2019)

Assim, percebe-se que a inserção internacional de São Paulo adquire uma característica bastante peculiar com o surgimento da SP Negócios, que se firma como uma agência de atuação nacional e internacional. Embora a inserção internacional de São Paulo tenha se enfraquecido no âmbito da SMRI - dada a sua desarticulação estrutural apresentada na subseção 3.2.2 -, constata-se que a SP Negócios se mostra como um novo braço deste processo de internacionalização, que passa a focar diretamente no ramo econômico, sobretudo na atração de investimentos externos e na promoção das exportações locais. Na seção a seguir, serão analisados os recursos públicos municipais destinados às duas instituições responsáveis pela recente inserção internacional paulistana - a SMRI e a SP Negócios.

3.3 OS RECURSOS PÚBLICOS DA INSERÇÃO INTERNACIONAL PAULISTANA

A fim de concluir a pesquisa acerca da internacionalização paulistana, será feita uma análise dos recursos públicos investidos nos dois organismos supracitados responsáveis por realizar ações de cunho internacional no âmbito da cidade de São Paulo. Para esta análise, foram considerados dois períodos: um de 2008 a 2018, que mostrará a variação das despesas da SMRI provenientes da Prefeitura de São Paulo; e outro que analisará as receitas públicas municipais recebidas pela SP Negócios no ano de 2018. Para a análise do primeiro órgão, foram examinados dados do Portal Transparência da cidade de São Paulo, que disponibiliza informações desde 2008 até os dias atuais. No entanto, embora os dados do ano corrente (2019) corroborem uma certa tendência à diminuição dos recursos¹²⁴ públicos municipais destinados à SMRI neste ano, optou-se por desconsiderá-los para não tendenciar a análise dos dados de recursos públicos municipais, visto que podem ser realizados investimentos até o final de 2019.

¹²³ Segundo a SP Negócios (2019), um dos projetos de financiamento foi realizado junto ao BID, angariando um crédito externo de US\$ 100 milhões à Prefeitura de São Paulo, conforme aprovação do Senado Federal por meio da Mensagem (SF) n° 113, de 2018. Disponível em: "Mensagem (SF) n° 113, de 2018 - Pesquisas - Senado Federal." <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134742>. Acessado em 7 jun. 2019.

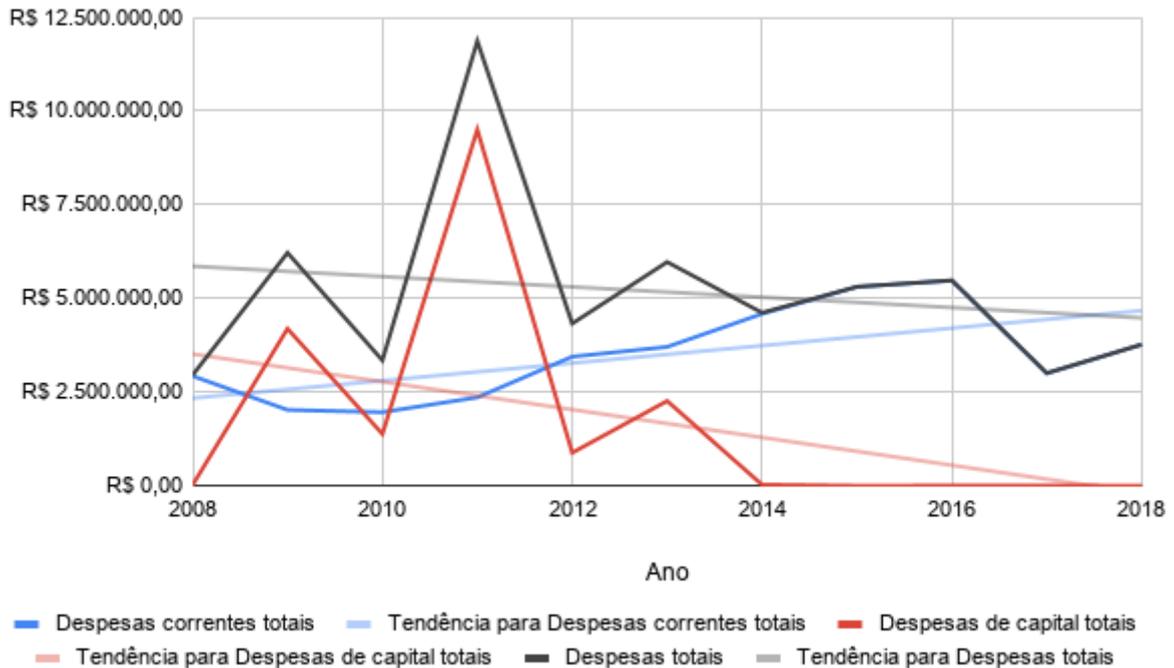
¹²⁴ De acordo com o Portal Transparência da Prefeitura de São Paulo, em consulta realizada pelo autor em 31 de maio de 2019, as despesas da SMRI até aquela data somavam R\$ 626.778,09, enquanto que as despesas municipais totalizavam R\$ 13.121.378.409,75, compreendendo uma participação da SMRI de 0,0048% no total das despesas municipais. Disponível em: "Transparência - Prefeitura de São Paulo." <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/>. Acessado em 31 mai. 2019.

Quanto à análise dos recursos públicos municipais destinados à SP Negócios, será examinada a prestação de contas da instituição para o ano de 2018, também disponível no Portal Transparência da Prefeitura de São Paulo. Em relação ao funcionamento da SP Negócios, também não foi possível localizar outras prestações de conta relativas aos anos anteriores, visto que, como apresentado na seção 3.2.3, a SP Negócios passou a funcionar em meados de 2017. Assim como na análise dos recursos da SMRI, não será considerado o ano de 2019 no exame dos recursos públicos municipais destinados à SP Negócios.

3.3.1 Os recursos destinados à Secretaria Municipal de Relações Internacionais

Por ter sido uma secretaria municipal, a SMRI funcionava de acordo com os recursos provenientes da Prefeitura de São Paulo. Na Figura 5 são apresentadas três categorias de despesas do órgão: despesas correntes totais; despesas de capital totais; e despesas totais. Segundo o detalhamento das despesas municipais do Portal da Transparência de São Paulo¹²⁵, a primeira delas são as despesas que não contribuem, de maneira direta, para a formação ou aquisição de um bem de capital (como gastos com pessoal e encargos sociais), enquanto que a segunda categoria é justamente o oposto, isto é, proporciona a formação ou aquisição de um bem de capital (como um investimento, por exemplo). A terceira categoria representa a totalidade das despesas, ou seja, a soma das despesas correntes totais e das despesas de capital totais da SMRI. As linhas de tendência no gráfico - de cada uma das três categorias de despesas - representam a propensão ao crescimento ou ao decréscimo, de acordo com a inclinação de cada uma dessas.

¹²⁵ Para mais informações sobre os tipos de despesa: "Despesa Orçamentária: conceitos, classificação e etapas." http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Documents/Despesas_detalhamento_municipal.pdf. Acessado em 6 jun. 2019.

Figura 5 - Variação das despesas da SMRI por ano (2008-2018)¹²⁶

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Portal Transparência da Prefeitura do Município de São Paulo (2019); Notas¹²⁷.

Como pode ser verificado através da análise da Figura 5, nota-se que as despesas de capital totais são bastante reduzidas em 2008 e no período de 2014 a 2018. Isto demonstra que a SMRI deixou de ter despesas que investissem na estrutura do órgão. A linha de tendência das despesas de capital totais evidencia a propensão à queda dos gastos públicos que gerassem bens de capital à SMRI. Isto se confirma em 2018, quando as despesas desta natureza se igualam a zero (ver nota 127). Quanto às despesas correntes totais, nota-se uma certa constância, sendo que a média de tais despesas no período aproxima-se dos R\$ 3,5 milhões, e a linha de tendência das despesas desta natureza apresenta uma propensão ao crescimento, demonstrando o aumento dos gastos com pessoal, encargos sociais e outras despesas correntes. Passando-se às despesas

¹²⁶ Dados coletados pelo autor através do Portal Transparência da Prefeitura de São Paulo. Consulta por Natureza de Despesa, Instituição (Prefeitura do Município de São Paulo), Órgão (Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas), Ano (2008-2018). Disponível em: "Transparência - Prefeitura de São Paulo." <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/>. Acessado em 31 mai. 2019.

¹²⁷ As linhas de tendência mostram como se dá a tendência da variação das despesas ao longo dos anos.
Valores exatos das despesas de capital totais: R\$ 22.432,00 (2008); R\$ 4.193.466,91 (2009); R\$ 1.384.434,13 (2010); R\$ 9.505.443,64 (2011); R\$ 883.139,07 (2012); R\$ 2.265.451,23 (2013); R\$ 30.109,97 (2014); R\$ 2.887,75 (2015); R\$ 5.529,32 (2016); R\$ 9.896,86 (2017); e R\$ 0,00 (2018).

Valores exatos das despesas correntes totais: R\$ 2.932.014,48 (2008); R\$ 2.027.050,81 (2009); R\$ 1.966.103,99 (2010); R\$ 2.360.961,60 (2011); R\$ 3.448.004,45 (2012); R\$ 3.708.551,91 (2013); R\$ 4.590.636,20 (2014); R\$ 5.310.935,29 (2015); R\$ 5.478.707,49 (2016); R\$ 3.000.454,10 (2017); e R\$ 3.772.310,02 (2018).

Valores exatos das despesas totais: apresentados na Tabela 2.

totais, percebe-se o decréscimo dos gastos públicos para o funcionamento da SMRI, que, durante a gestão Kassab, atinge um pico de quase R\$ 12 milhões em 2011 e um mínimo de R\$ 2,9 milhões em 2008. No entanto, o que pode ser depreendido destes gastos é a tendência à queda das despesas totais da SMRI, que em 2018 atinge cerca de R\$ 3,8 milhões. Através da Tabela 2, é possível ter uma melhor dimensão da participação da SMRI nas despesas totais do município de São Paulo.

Tabela 2 - As despesas da SMRI e da cidade de São Paulo por ano (2008-2018)

Ano	Despesas totais da SMRI (em R\$)	Total das despesas de São Paulo (em R\$) ¹²⁸	Participação da SMRI no total das despesas municipais (em %) ¹²⁹
2008	R\$ 2.954.446,48	R\$ 19.127.844.319,98	0,0154%
2009	R\$ 6.220.517,72	R\$ 19.795.260.602,62	0,0314%
2010	R\$ 3.350.538,12	R\$ 23.065.518.562,39	0,0145%
2011	R\$ 11.866.405,24	R\$ 25.694.029.764,81	0,0462%
2012	R\$ 4.331.143,52	R\$ 28.824.697.418,18	0,0150%
2013	R\$ 5.974.003,14	R\$ 28.115.049.769,06	0,0212%
2014	R\$ 4.620.746,17	R\$ 32.055.314.285,47	0,0144%
2015	R\$ 5.313.823,04	R\$ 33.150.213.462,05	0,0160%
2016	R\$ 5.484.236,81	R\$ 35.871.323.065,25	0,0153%
2017	R\$ 3.010.350,96	R\$ 36.173.644.467,88	0,0083%
2018	R\$ 3.772.310,02	R\$ 37.734.727.675,26	0,0100%
Acumulado no período	R\$ 56.898.521,22	R\$ 319.607.623.392,95	0,0178%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Portal Transparência da Prefeitura do Município de São Paulo (2019); Notas¹³⁰.

Como evidenciado na Tabela 2, a média da participação da SMRI nas despesas de São Paulo no período foi de 0,0178%. O grande destaque da análise é novamente o ano de 2011, quando São Paulo destinou 0,0462% de seus recursos à SMRI, o que pode ter relação com a candidatura da cidade à Exposição Universal 2020, que foi submetida em Paris em 23 de

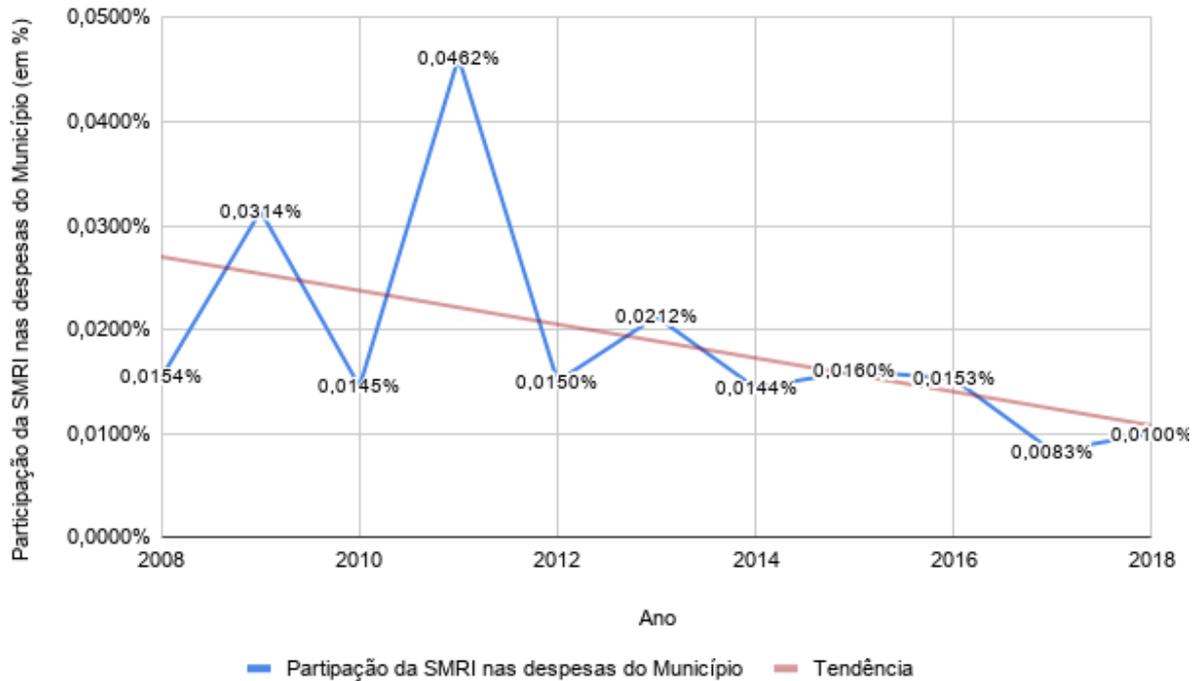
¹²⁸ O total das despesas considerado para todos os anos analisados foi obtido por meio da categoria "Pago em Exercício" através da Consulta por Natureza de Despesa. Disponível em: "Transparência - Prefeitura de São Paulo." <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/>. Acessado em 31 mai. 2019.

¹²⁹ O cálculo da participação da SMRI no total das despesas municipais foi realizado através da porcentagem que a despesa do órgão deteve no total das despesas do município de São Paulo por ano.

¹³⁰ Dados coletados pelo autor através do Portal Transparência da Prefeitura de São Paulo. Consulta por Natureza de Despesa, Instituição (*Prefeitura do Município de São Paulo*), Órgão (*Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas*), Ano (2008-2018). Disponível em: "Transparência - Prefeitura de São Paulo." <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/>. Acessado em 31 mai. 2019.

novembro daquele ano¹³¹. Vale ressaltar que todo o projeto de candidatura da cidade a esse, que é considerado um dos maiores eventos do mundo, foi liderado pela SMRI. A Figura 6 evidencia a decadência das despesas da SMRI no total de São Paulo, comprovando, mais uma vez, o processo de desarticulação da SMRI.

Figura 6 - A participação da SMRI nas despesas de São Paulo entre 2008 e 2018 (em %)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Portal Transparência da Prefeitura do Município de São Paulo (2019); Notas¹³².

De acordo com a Figura 6, a participação da SMRI no total das despesas municipais de São Paulo também vem decaindo, o que pode ser melhor compreendido através da linha de tendência apresentada na referida figura. O destaque para a decadência ocorre em 2017, quando a participação da SMRI fica restrita à 0,0083%, o menor índice dentre todos os anos analisados. Mesmo durante a gestão Haddad, momento em que a SMRI adquire novas funções através da SMRIF - quando foram criadas novas coordenadorias e funções - percebe-se um declínio dos recursos públicos municipais adquiridos pela SMRI, passando de 0,0212%, em 2013, para 0,0153%, em 2016, último ano do mandato de Fernando Haddad.

¹³¹ Conforme Portal de notícias da Globo G1 (2011). Disponível em: "G1 - SP lança em Paris candidatura para Expo Universal 2020" 23 nov. 2011, <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/sp-lanca-em-paris-candidatura-para-expo-universal-2020.html>. Acessado em 6 jun. 2019.

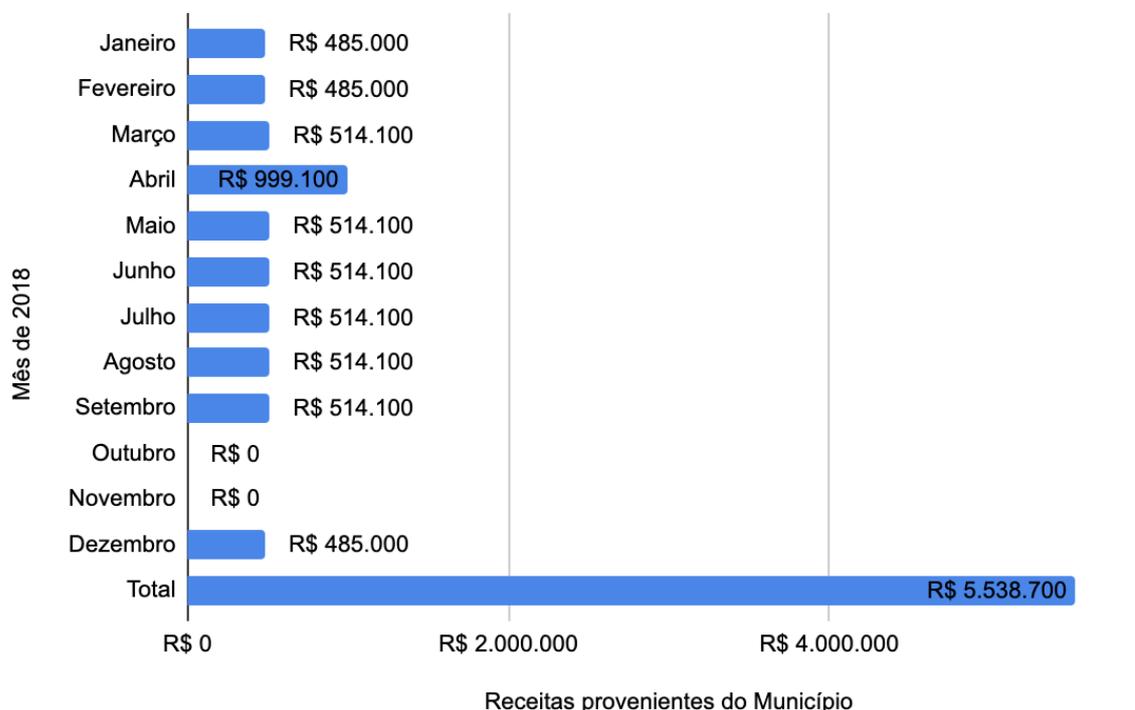
¹³² Dados apresentados na Figura 6 foram calculados pelo autor conforme Tabela 2.

Portanto, analisando-se os recursos públicos municipais de São Paulo destinados à SMRI (ou SMRIF, durante a gestão Haddad) no período 2008-2018, é possível perceber três tendências que evidenciam a desarticulação da SMRI: a queda das despesas de capital, uma tendência que é fortalecida a partir de 2014, quando os investimentos públicos realizados na SMRI são extremamente baixos, se comparados aos anos anteriores (com exceção de 2008, quando as despesas de capital da SMRI também são relativamente baixas e não ultrapassam 23 mil reais); a queda das despesas totais da SMRI, que caem principalmente - mas não exclusivamente - após a saída de Fernando Haddad; e, sobretudo, a queda da participação da SMRI nas despesas do município, que é comprovada através das porcentagens apresentadas na Figura 6, um movimento que tenderia a ser oposto considerando que as despesas municipais crescem entre 2008 e 2018 de R\$ 19,1 milhões para R\$ 37,1 milhões, respectivamente (ver Tabela 2). Desta maneira, evidencia-se que a desarticulação da SMRI se comprova, também, através da análise dos recursos públicos destinados à instituição.

3.3.2 Os recursos destinados à Agência São Paulo Negócios

Como apresentado anteriormente, a SP Negócios detém outras formas de adquirir recursos além daquelas provenientes do governo municipal de São Paulo. No entanto, esta análise será feita considerando apenas os recursos públicos municipais auferidos a tal agência, com o objetivo de compará-los àqueles recursos obtidos pela SMRI ao fim desta subseção. Na Figura 7, é possível observar os investimentos realizados pela Prefeitura de São Paulo a essa nova agência que presta serviços à cidade.

Figura 7 - Os recursos públicos municipais da SP Negócios em 2018 (por mês)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos da Prestação de Contas da SP Negócios em 2018, disponível no Portal Transparência da Prefeitura do Município de São Paulo (2019).

Somente no ano de 2018, a SP Negócios recebeu cerca de R\$ 5,5 milhões, ultrapassando os recursos obtidos pela SMRI de ordem municipal, que chegaram a aproximadamente R\$ 3,7 milhões naquele ano. Esse valor também é superior à quantia recebida pela SMRI proveniente da Prefeitura de São Paulo nos seguintes anos analisados: 2008, 2010, 2012, 2014, 2015, 2016 e 2017. Isso pode demonstrar o grande interesse atual da administração pública municipal em operar internacionalmente através de uma agência promotora dos investimentos locais, sejam eles nacionais ou estrangeiros, bem como das exportações das empresas do município. Mais uma vez, fica evidente que a base atual da inserção internacional de São Paulo recai no âmbito econômico. O surgimento da SP Negócios e a desarticulação da SMRI podem ser vistos como resultados deste notável foco econômico da gestão. A criação de um novo organismo como a SP Negócios de natureza distinta da SMRI (órgão de Administração Municipal Direta) pode demonstrar uma tentativa do governo paulistano em buscar mais resultados quantitativos através da atração de investimentos. Isto porque, sendo uma empresa de Administração Municipal Indireta, a SP Negócios está sujeita a um Compromisso de Desempenho

Institucional¹³³, que fixa, entre outros indicadores, metas para resultados econômicos e financeiros a fim de racionalizar os gastos públicos do município.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Como apontado neste capítulo, São Paulo já mantém relações com entes internacionais desde 1962, quando o primeiro acordo de irmanamento da cidade foi firmado com Milão. No entanto, somente em 1989 ocorre a primeira tentativa de institucionalização da inserção internacional da cidade, articulada através da ARI pelo governo Erundina, mas que logo foi suprimida durante os governos de Maluf e Pitta. Somente com Suplicy, em 2001, a institucionalização volta à tona com o surgimento da SMRI, que perdura até fevereiro de 2019, quando esta é extinta pelo governo Doria-Covas. As gestões à frente da cidade moldaram a inserção internacional municipal através de diferentes focos que eram prioridade em cada um dos governos. O foco econômico atual da gestão Doria-Covas é evidenciado através da criação da SP Negócios, que somente em 2018 recebeu mais recursos públicos municipais do que a SMRI recebeu em cada ano do período 2008-2018 (com exceção de 2009, 2011 e 2013). Ao analisar os diferentes focos das gestões à frente da prefeitura de São Paulo, é possível perceber que, no geral, as ações realizadas pela cidade no âmbito externo estiveram em concordância com as diretrizes de PEB instituídas pelo MRE. Além disso, é fato que a institucionalização das relações internacionais da cidade se fortalecera com as ações realizadas pelo MRE a partir da criação de políticas embasadas na diplomacia federativa e na cooperação internacional federativa. A desarticulação atual de uma área específica para as relações internacionais do município pode ter relação com a dificuldade de mensurar e apurar os resultados da atuação internacional da SMRI (que se confunde aos resultados de outras secretarias) e também ao seu baixo orçamento em relação ao total das despesas da cidade.

¹³³ De acordo com o Decreto nº 53.916, é obrigatória a celebração de Compromisso de Desempenho Institucional por todas as entidades da Administração Indireta do Município de São Paulo, que fixa. Disponível em: "Decreto nº 53.916 de 16 de maio de 2013 - Catálogo de Legislação Municipal" <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-53916-de-16-de-maio-de-2013>. Acessado em 9 jun. 2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através desta monografia, buscou-se ilustrar o papel que as cidades passaram a desempenhar no âmbito internacional, apresentando os reflexos gerados por tal fenômeno na PEB e evidenciando a experiência internacional da cidade de São Paulo. A relevância em documentar aquele fenômeno bem como a experiência municipal desta cidade pode contribuir, e mesmo servir de exemplo (positivo ou negativo), a outras cidades que objetivam implementar ações internacionais próprias.

No primeiro capítulo, foi apresentado que as cidades tiveram sua origem na Revolução Agrícola Neolítica, quando o Homem passou a se fixar à terra. Assim, diversos aglomerados sociais passam a existir antes das primeiras cidades, que angariam novas funções com o passar dos períodos históricos. A cidade, assim, adquire um papel de *locus* da produção, desde a agricultura e o comércio até a indústria e as finanças. Como foi visto, a cidade antecede o sistema capitalista, no entanto, é fato que este último acentuou o fenômeno da urbanização, sobretudo por conta da industrialização, iniciada no século XVIII, que inchou muitas das cidades europeias em razão do êxodo rural e das indústrias que precisavam de mão de obra proveniente do campo. Nos países em desenvolvimento, o processo de urbanização é, assim como a industrialização, um processo que chega somente décadas depois, já no século XX. Por chegar estruturado ao mundo em desenvolvimento, as indústrias já demandam importantes estruturas da cidade em que se instalam; diferentemente do mundo desenvolvido, quando as cidades se adequavam paulatinamente às demandas industriais. No Brasil, o processo de urbanização foi impulsionado sobretudo a partir dos anos 1930, com o processo de substituição de importações que deu início à industrialização brasileira. Esse processo foi facilitado por conta das condições criadas pelo ciclo econômico cafeeiro (crescimento demográfico decorrente da imigração e acumulação de capital proveniente da venda do café no mercado internacional).

Ainda no primeiro capítulo, foi visto como esse ganho de importância das cidades passou a ser estudado dentro da área das relações internacionais. Com o fim da Guerra Fria, novas temáticas foram incorporadas à agenda internacional, visto que muitas das premissas realistas até então dominantes tornam-se questionáveis, como o uso da força, a centralidade do Estado nas relações internacionais e a anarquia do sistema como um impedimento à cooperação. Assim, com a teoria da interdependência complexa, é admitida a existência de múltiplos canais (além do Estado), a ausência de uma hierarquia temática (abrindo espaço para novas temáticas

além da segurança e sobrevivência do Estado no sistema) e a inutilidade da força quando a interdependência prevalece e os atores cooperam. A dimensão subnacional é admitida como uma nova temática da agenda internacional dada a existência desses novos canais de interação (como as empresas transnacionais, os governos locais e regionais e as organizações não-governamentais). O processo de globalização também corrobora a interdependência entre os países, conforme a descentralização do poder do Estado ganha força, abrindo espaço à ação externa subnacional.

Com o acirramento da urbanização e da globalização, algumas cidades atingem um patamar de importância capaz de articular decisões que têm reflexo global através da dispersão de atividades econômicas no mundo. Tais cidades são chamadas de cidades globais e remontam a essa concentração de controle em certas cidades do mundo, tendo como principais atribuições comandar a organização da economia global, ser o *locus* das novas indústrias e facilitar a criação de inovações. Por conta dessas funções, é notório que essas cidades necessitam, ainda mais, de uma ação internacional coordenada e planejada.

Ao fim do primeiro capítulo, foi mostrado como a política externa pode ser considerada uma ação de outros atores além do Estado e foram evidenciados os principais momentos históricos da PEB, buscando mostrar quais foram os antecedentes históricos das adaptações realizadas pelo Itamaraty frente ao fenômeno da inserção externa subnacional no Brasil. Posteriormente, apresentaram-se os conceitos de paradiplomacia - que compreende a ação externa constitucional de atores subnacionais, isto é, em concordância com o Estado central - e de diplomacia das cidades - que compreende às interações e processos que a cidade realiza no nível político internacional a fim de representar a si mesma e seus interesses. O conceito de diplomacia das cidades foi fundamental para este trabalho, visto que este evidencia a figura do prefeito municipal à frente da ação internacional da cidade bem como abarca as duas frentes fundamentais de atuação deste ator no âmbito externo: a bilateral e a multilateral. Como visto, a diplomacia das cidades pode em certos momentos complementar a política externa nacional e em outros confrontá-la. Para não prejudicar a continuidade de determinadas ações externas ou a redefinição de objetivos, a ação externa da cidade deve estar alinhada à política externa do Estado central. Assim, para o caso brasileiro, podem ser destacados cinco determinantes que corroboraram a diplomacia das cidades: os processos de globalização e de integração regional; a ampliação da agenda internacional; a estrutura federalista; a urbanização; e a democratização da PEB. Como obstáculos para a continuidade deste fenômeno no Brasil, destacam-se a imaturidade institucional, a falta de critérios que orientem a internacionalização, a inexistência

de um marco jurídico que regularize a prática paradiplomática no Brasil e a falta de formação profissional na área internacional.

No capítulo 2, foi apresentado de que maneira a dimensão subnacional ganhou espaço dentro da PEB. Inicialmente, evidenciaram-se dois limites jurídicos que restringem a ação externa subnacional: o primeiro está relacionado ao Direito Internacional Público e consiste na diferenciação entre personalidade jurídica internacional (isto é, a capacidade de garantir obrigações internacionais) e a competência internacional (ou seja, a capacidade de executar alguma obrigação internacional); e o segundo está associado ao Direito Constitucional de cada Estado (que pode controlar este fenômeno em diferentes níveis dependendo do Estado). Comparando o Brasil a outras federações, foi visto que apesar da prática paradiplomática ser comum no país, não há uma regularização que garanta competências e obrigações às unidades subnacionais, ainda que a prática paradiplomática não seja expressamente proibida. As constituições brasileiras desde a proclamação da República, em 1889, garantem ao Presidente da República a atribuição de celebrar compromissos internacionais, tendo o Congresso Nacional um papel secundário ligado à ratificação das obrigações decorrentes de tais celebrações. Assim, é fato que atores subnacionais brasileiros mantêm práticas internacionais que incluem a celebração de tratados internacionais, o que, constitucionalmente, não tem suporte legal. No entanto, politicamente, é possível verificar que a aquisição de obrigações internacionais pelos atores subnacionais brasileiros se apoia em redes de colaboração e contam com o suporte do Itamaraty em determinadas matérias, sobretudo no que tange a área do desenvolvimento econômico.

Do ponto de vista empírico, é possível perceber que as primeiras experiências do fenômeno no Brasil ocorrem nos Estados brasileiros, através da criação de estruturas próprias voltadas à área de relações internacionais. Neste primeiro momento, o Estado brasileiro, através do MRE, não foi tão receptivo a esta nova tendência, tendo solicitado o informe aos governadores estaduais acerca do planejamento futuro de alguma ação de cunho internacional. É notório que o centralismo tradicional da PEB bem como os reflexos da autoridade incumbida na ditadura militar que ainda estava vigente foram dois aspectos que explicam essa reação inicial do MRE. Posteriormente, com a difusão da prática paradiplomática a outros Estados, e mesmo municípios, atrelado ao grande interesse acadêmico pelo fenômeno, o MRE tornou-se mais aberto, sobretudo porque grande parcela das ações externas subnacionais brasileiras estava relacionada ao desenvolvimento econômico local, tendo pouco interesse em temas de *high politics*. Desta maneira, esta mudança de posicionamento do MRE frente às ações subnacionais foram evidenciadas, num segundo momento, através da diplomacia federativa como política de

Estado (que veio à tona a partir de 1994 nos discursos oficiais, sobretudo na gestão FHC), tendo sido criadas duas iniciativas para incorporar as demandas locais na PEB, em 1997: a ARF e os Escritórios de Representação do MRE. Com esta mudança, o MRE tem dois intuitos: coordenar e orientar a inserção externa subnacional no país e aproximar os interesses locais à formulação da PEB. Num terceiro momento, já no governo Lula, a cooperação internacional descentralizada ganha força corroborando ainda mais a ação externa subnacional no país. Assim, são criadas a AFEPA e a SAF, demonstrando um certo amadurecimento por parte do Estado brasileiro frente à paradiplomacia no país, principalmente porque o Estado central passa a ver a inserção externa subnacional como uma estratégia para a adoção de uma política doméstica em prol do desenvolvimento, não mais como uma "ameaça" à centralidade do Estado na política externa. Como foi visto, outros movimentos que dão espaço à ação externa subnacional no país são evidenciados nas tentativas de regularização instituídas no âmbito do Congresso Nacional em 2005 e 2006.

Ao final do capítulo, sob a perspectiva do conceito de diplomacia das cidades, foram apresentadas as principais frentes de atuação que compõem a agenda internacional, que não se restringem à cooperação internacional, atingindo também as relações políticas, a promoção comercial, a atração de investimentos externos, a captação de recursos, a promoção da cultura e da paz e o marketing das cidades. Cada prefeito à frente da gestão da cidade pode, ou não, conceder maior enfoque a uma determinada temática. No caso de São Paulo, esta tendência se verifica já que a alternância dos focos temáticos das gestões é bastante nítida. Analisando o fenômeno da internacionalização das cidades brasileiras de maneira geral, foi possível perceber que este foi fortalecido através de três principais frentes de atuação: os acordos de irmanamento, as entidades representativas e as redes de cidades e a institucionalização de estruturas municipais dedicadas às relações internacionais das cidades. Assim, notou-se que houve uma maior abertura à inserção externa subnacional nos anos 2000, sobretudo com o início da gestão Lula, em 2003, tendo o ano de 2005 se destacado como aquele em que mais municípios instituíram estruturas próprias de relações internacionais.

Já no terceiro capítulo, a atuação internacional da cidade de São Paulo foi analisada. Como apresentado, as primeiras ações internacionais paulistanas estavam associadas aos acordos de irmanamento, que ganharam força após a década de 1960. Apesar disso, a institucionalização de um órgão responsável pelas relações internacionais da cidade só ocorreu em 1989, com a ARI, que logo foi suprimido entre 1993 e 2000. No entanto, dado o caráter global da cidade bem como da sua dimensão no cenário internacional, a gestão Suplicy reinstituiu um órgão para lidar com as relações internacionais de São Paulo, tendo a gestão obtido grande

êxito e sido objeto de estudo de diversos trabalhos acadêmicos. A SMRI perdurou até fevereiro de 2019, e as gestões municipais à frente da prefeitura modificaram suas funções e focos temáticos de atuação da secretaria, passando de um foco da inclusão social (de Suplicy), até a atração de investimentos externos (principalmente, de Serra, Kassab e Doria-Covas) e a integração regional e a aproximação Sul-Sul (de Haddad). O enfoque econômico é bastante evidenciado com o início da gestão Doria-Covas, quando ocorre um processo de desarticulação da SMRI e a instituição de uma agência de natureza público-privada, a SP Negócios, a fim de atrair investimentos e promover as exportações locais, tanto no âmbito nacional quanto internacional.

Com a SP Negócios, o enfoque econômico da gestão Doria-Covas é acentuado. Algumas razões que podem justificar esse movimento de mudança, podem ser reflexos da crise político-econômica pela qual o Brasil passa, do histórico corporativo associado à figura de João Doria e da dificuldade de mensurar resultados de outras atividades da SMRI que não estejam diretamente associadas a recursos quantitativos, como a criação de laços políticos, a promoção cultural e a própria cooperação internacional, o que pode, de certa maneira, desqualificar os resultados obtidos pela SMRI nessas frentes de atuação. Além disso, o que pôde ser percebido é que, apesar da desarticulação ter suprimido grande parte das divisões da SMRI que foram estruturadas durante a gestão Haddad, as três coordenações restantes - CAIM, CAIB e CMPI - ainda desempenham funções externas ligadas à inserção internacional de São Paulo, mantendo, em certo sentido, a divisão de atuação bilateral-multilateral pela diplomacia das cidades.

Por fim, quando analisados os recursos públicos destinados à inserção internacional de São Paulo entre 2008 e 2018, é possível verificar que a desarticulação da SMRI não se deu apenas no âmbito estrutural, atingindo também as receitas destinadas ao órgão. Em contrapartida, embora só se tenha analisado os dados de 2018 referentes à SP Negócios, viu-se que a agência recebeu valores superiores às despesas da SMRI em quase todos os anos analisados (com exceção de 2009, 2011 e 2013). Portanto, esses movimentos da inserção internacional paulistana evidenciam o caráter econômico da atual gestão bem como denotam a tentativa de incorporar uma política voltada a resultados quantitativos associados, sobretudo, à atração de investimentos externos e à promoção das exportações locais que são resguardados pelo Plano de Metas 2017-2020.

Das hipóteses previamente levantadas, é possível afirmar que algumas delas se confirmaram e outras podem ser refutadas. Assim, verificou-se que a cidade pode ser considerada um ator contemporâneo das relações internacionais, sendo que seu papel nas dinâmicas internacionais é gradual, ou seja, tende a crescer. No entanto, esse processo nem

sempre é ascendente, há movimentos de retrocesso no que tange à maior abertura à ação externa subnacional, como, por exemplo, as tentativas "falhas" de se regularizar a atividade paradiplomática no Brasil em 2005 e 2006. Quanto à PEB, notou-se que tradicionalmente esta política teve forte traço centralizador, com foco na figura do Presidente República e no Congresso Nacional. Apesar disso, o Estado brasileiro buscou incorporar novas políticas que englobassem a dimensão subnacional ao processo de formulação da PEB - como a ARF, os EREs, a AFEPA e a SAF. Constitucionalmente, a ação externa subnacional no Brasil não é regularizada, nem proibida. Ao olhar para as primeiras práticas paradiplomáticas, percebe-se que o processo de globalização foi fundamental para ampliar a agenda internacional, que passou a agregar demandas locais das cidades. O que não pôde se confirmar é que a ação externa subnacional funciona como um complemento à política externa de uma nação, já que, quando operada em níveis e perspectivas distintas, tais ações podem ser discordantes. Apesar disso, no caso de São Paulo, observou-se que a inserção internacional da cidade esteve alinhada às diretrizes da PEB, muito em razão dos mecanismos criados pelo Estado brasileiro baseados nas ideias de diplomacia federativa e cooperação internacional federativa bem como nos objetivos externos da cidade que estiveram, majoritariamente, atrelados à busca pelo desenvolvimento econômico.

Por fim, de maneira a dar continuidade aos estudos desta monografia, elencam-se algumas temáticas que poderiam ser exploradas a fim de contribuir com as pesquisas da área, como: (I) um estudo exploratório a fim de identificar e mapear dados atuais acerca da forma com que as cidades brasileiras buscam se internacionalizar (tipo de organismo, frente temática usual, recursos públicos investidos, etc.); (II) uma análise mais aprofundada e delimitada às mudanças recentes no posicionamento do Estado brasileiro frente às ações externas subnacionais; ou (III) um estudo comparativo focado nas ações realizadas no âmbito da inserção internacional de São Paulo durante a gestão Suplicy – que teve um foco notadamente político – e durante o governo Doria-Covas – que possui uma abordagem estritamente econômica, como evidenciada neste trabalho. Logo, notou-se que o intuito de documentar a experiência internacional de uma cidade como São Paulo pode trazer benefícios a outros municípios na medida que estimula o interesse de outras cidades pelo desenvolvimento de ações externas próprias a fim de solucionar problemas locais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Márcia Donner. “O Município e o desenvolvimento sustentável: propostas e oportunidades globais, ações locais”, Apresentado em: Seminário sobre Saneamento Básico do Vale do Itajaí, Blumenau, 13-14 de outubro de 1997.

ALMEIDA, Gisele Maria Ribeiro de; MACIEL, Lidiane M.. Sassen, Saskia. Sociologia da globalização. Porto Alegre. Editora Artmed. 2010: Por uma Sociologia da Globalização. **Idéias**, Campinas, São Paulo, v. 1, n. 2, p.283-291, jun. 2011. Semestral. Resenhas.

ARAÚJO, Izabela Viana de. **A Influência Partidária no Nível Municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo**. 2012. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ARTUR RODRIGUES E LEANDRO MODÉ (São Paulo). O Estado de São Paulo. Prefeitura vai criar agência para fazer PPPs e atrair investidores a São Paulo. **O Estadão**. São Paulo. 22 abr. 2013. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-vai-criar-agencia-para-fazer-ppps-e-atrair-investidores-a-sao-paulo-imp-,1023892>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

AYRES PINTO, Danielle Jacon. **Mediação de conflitos internacionais e a inserção mundial do Brasil**. 2009. 201 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra (Portugal), 2009. Cap. 6. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/11932/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_vers%C3%A3o%20final_Danielle_Jacon_Ayres_Pinto.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS (APEX-BRASIL). **Portal Apex-Brasil**. 2019. Disponível em: <<https://portal.apexbrasil.com.br/>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Constituição (2005). Proposta de Emenda Constitucional nº 475, de 03 de novembro de 2005. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 475 de 2005**. Brasília, DISTRITO FEDERAL, Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>>. Acesso em: 12 maio 2019.

BRASIL. Congresso. Senado. Norma Geral nº 98, de 20 de abril de 2006. Dispõe sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil e dá outras providências. **Projeto de Lei do Senado Nº 98, de 2006 (complementar)**. Brasília, DISTRITO FEDERAL, Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77481>>. Acesso em: 12 maio 2019.

BRASIL. Escritório de Representação em São Paulo (ERESP). Ministério das Relações Exteriores. **Sobre o ERESP**. 2019. Disponível em: <http://eresp.itamaraty.gov.br/pt-br/sobre_o_eresp.xml>. Acesso em: 09 maio 2019.

BRASIL. Hélio Vitor Ramos Filho. Ministério das Relações Exteriores (Org.). O Itamaraty e as Relações Federativas. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, v. 90, p.405-406, jun. 2002. Semestral. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N90_1Sem_2002.pdf>. Acesso em: 07 maio 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ministério da Economia. **Estimativas da População**. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 09 maio 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ministério da Economia. **Indicadores Sociais Mínimos**. 2019. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoadevida/indicadoresminimos/notasindicadores.shtm>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI). Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). **Reflexões sobre a Política Externa Brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1993. 336 p. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/images/pdf/Reflexoes.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2019.

BRASIL. Luiz Felipe Palmeira Lampreia. Ministério das Relações Exteriores. Apresentação do Chanceler Luiz Felipe Lampreia na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, v. 76, p.113-131, jun. 1995. Semestral. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_76_jan_jun_1995.pdf>. Acesso em: 09 maio 2019.

BRASIL. Mensagem (SF) nº 113, de 2008. Solicita autorização para operação financeira. Brasília, Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134742>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

C40 CITIES. **C40 Cities**. 2019. Disponível em: <<https://www.c40.org/cities>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

CARVALHO, Delgado de. **História Geral: Antiguidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 19-. 278 p.

CARVALHO, Mônica de. Cidade Global: Anotações críticas sobre um conceito. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p.70-82, dez. 2000. Trimestral.

CASTELLS, Manuel. Structures sociales et processus d'urbanisation: Analyse comparative intersociétale. In: *ÉCONOMIES, SOCIÉTÉS, CIVILISATIONS*, 25., 1970, [s.i.]. **Histoire et Urbanisation**. [s.i.]: Armand Colin, 1970. p. 1155 - 1199.

COMISSÃO EUROPEIA (Bruxelas). União Europeia. **Latin America - URB-AL III: Promoting local public policies**. 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/urbal_en>. Acesso em: 26 abr. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM) (Brasil). **Cooperação Internacional para inovação municipal**. Brasília: CNM, 2019. 52 p. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/Coopera%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20para%20inova%C3%A7%C3%A3o%20municipal%20\(2019\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/Coopera%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20para%20inova%C3%A7%C3%A3o%20municipal%20(2019).pdf)>. Acesso em: 05 maio 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM) (Brasil). **Conheça a CNM**. 2019. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/institucional/conhecaacnm>>. Acesso em: 02 maio 2019.

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). **Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion**. Geneva: United Nations, 2018. 162 p. Disponível em: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2018_en.pdf>. Acesso em: 19 maio 2019.

COSTA, Yunkler Phillip Mário. **A inserção internacional dos atores subnacionais como política pública estratégica**: um estudo de caso da Cidade de São Paulo. 2014. 75 f. Monografia (Especialização) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

DESTAK (São Paulo). Destak Editora. Bruno Covas termina com secretarias criadas por Doria. **Destak**. São Paulo. 21 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.destakjornal.com.br/cidades/sao-paulo/detalhe/bruno-covas-termina-com-secretarias-criadas-por-doria>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

DRI, Clarissa Franzoi. Do Estado ao Indivíduo: repensando os sujeitos do direito internacional público. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade Federal do Paraná, v. 43, p. 13, 2005.

EUROCITIES (Bruxelas). **About EUROCITIES**. 2019. Disponível em: <http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us>. Acesso em: 02 abr. 2019.

EXPO 2020 DUBAI (Dubai). **Expo 2020**. 2019. Disponível em: <<https://www.expo2020dubai.com/>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p.80-97, dez. 2008.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (FONARI) (Porto Alegre). **Sobre o FONARI**. 2019. Disponível em: <<https://blogfonari.wordpress.com/about/>>. Acesso em: 01 maio 2019.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (Brasil). **Coordenação Internacional da FNP**. 2019. Disponível em: <<http://www.fnp.org.br/internacional/coordenacao-internacional-do-fnp>>. Acesso em: 06 maio 2019.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (Brasil). **Histórico e Visão**. 2019. Disponível em: <<http://www.fnp.org.br/fnp/historico>>. Acesso em: 05 maio 2019.

G1 BRASIL - GLOBO (Brasil). Globo. SP lança em Paris candidatura para Expo Universal 2020. **Globo**. São Paulo, p. 1-1. 23 nov. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/sp-lanca-em-paris-candidatura-para-expo-universal-2020.html>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro; OLIVEIRA, Patrícia C. de. Relações Internacionais Subnacionais: um olhar sobre a Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro. In: RIO DE JANEIRO. Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI). Gabinete Civil do Estado do Rio de Janeiro. **Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro**. Niterói, Rio de Janeiro: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2017. p. 52-69.

HUDSON, Valerie M.. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **International Studies Association**, Maklen, v. 1, n. 1, p.1-30, dez. 2015. Blackwell Publishing.
Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES (IBM) (Nova York). **Conheça a IBM**. 2019. Disponível em: <<https://www.ibm.com/br-pt>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

JAKOBSEN, Kjeld. A Política de Relações Internacionais do Município de São Paulo de 2001 a 2004. **Cadernos Cedec**: Ação internacional das cidades no contexto da globalização, São Paulo, v. 80, n. 3, p.38-48, abr. 2006. Irregular.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A Criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIS) como Nova Realidade da Inserção Internacional dos Entes Subnacionais Brasileiros. **Boletim de Economia e Política Internacional**: BEPI, Brasília, v. 21, n. 6, p.71-83, dez. 2015. Quadrimestral.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 4. ed. Glenview, IL: Pearson Education, 2012. (Longman Classics in Political Science).

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p.265-303, dez. 2000. Semestral.

LSE CITIES (Londres). London School of Economics. **LSE Cities**. 2019. Disponível em: <<https://lsecities.net/about/lsecities/>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

MARTINE, George; MCGRANAHAN, Gordon. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: BAENINGER, Rosana (Org.). **População e Cidades**: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População (NEPO) - Unicamp, 2010. p. 11-24.

MARX, Karl. **O Capital**: Crise da Economia Política. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011. 1493 p. Tradução de: Rubens Enderle.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das Agriculturas do Mundo**: Do neolítico à crise contemporânea. Lisboa: Instituto Piaget, [199-].

MELLO, João Manuel Cardoso de. A industrialização retardatária. In: MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. Cap. 2. p. 89-174.

METROPOLIS. **About us: Mission, vision and objectives.** 2019. Disponível em: <<https://www.metropolis.org/about-us>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

MIKLOS, Manoela Salem. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo Estado nacional: a Experiência brasileira.** 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2010.

MIKLOS, Manoela Salem. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes. **Carta Internacional: Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, Brasília, v. 6, n. 1, p.144-159, jun. 2011.

MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História: Suas origens, transformações e perspectivas.** 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. Tradução de: Neil R. da Silva.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul.** 2005. 162 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e Mudança Social no Brasil.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/z439n/pdf/oliven-9788579820014.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

ONU, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge. **Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo.** São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, maio 2013.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Open Government Partnership.** 2019. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

Organização das Nações Unidas (ONU). **Adis Abeba: Países alcançam acordo histórico para financiar nova agenda de desenvolvimento da ONU.** 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/adis-abeba-paises-alcancam-um-acordo-historico-para-gerar-financiamento-para-a-nova-agenda-de-desenvolvimento/>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

Organização das Nações Unidas (ONU). **The World's Cities in 2018: Data Booklet.** New York: United Nations, 2018. 34 p. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Disponível em: <https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf>. Acesso em: 22 maio 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (Roma). Organização das Nações Unidas (ONU). **FAO no Brasil.** 2019. Disponível em: <<http://www.fao.org/brasil/pt/>>. Acesso em: 29 maio 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (Genebra). **Organização Internacional do Trabalho**: Escritório no Brasil. 2019. Disponível em: <<https://www.ilo.org/brasilia/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

PAIVA, Luciana; SCOTELARO, Marina. Novos atores no sistema internacional contemporâneo: as unidades subnacionais na nova geografia econômica transnacional. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, p.91-109, jan. 2010.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**: Temas, atores e visões. 6. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008. (Coleção Relações Internacionais).

PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. **A cidade além da nação**: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte. 2010. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

PIETRO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo et al (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Edusc, 2004. Cap. 8. p. 251-282.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

PIRENNE, Henri. **História Econômica e Social da Idade Média**. 2. ed. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1965. 248 p.

PLUIJM, Rogier van Der; MELISSEN, Jan. **City Diplomacy**: The Expanding Role of Cities in International Politics. The Hague (Netherlands): Clingendael, 2007. 45 p. Netherlands Institute of International Relations.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo et al (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Edusc, 2004. Cap. 9. p. 283-312.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) (Nova York). Organização das Nações Unidas (ONU). **O que é o IDHM?** 2019. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. A Ação Internacional das Entidades Subnacionais: Teorias e Visões sobre a Paradiplomacia. **Cena Internacional**, Brasília, v. 10, n. 2, p.160-184, dez. 2008.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. Mapeamento da realidade paradiplomática dos municípios brasileiros. In: **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: EDUFBA, 2009, pp. 69-136. ISBN 978-85-232-1201-8. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/zxnbn/pdf/ribeiro-9788523212018-04.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo et al (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Edusc, 2004. Cap. 14. p. 441-462.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Globalización y Gobiernos: Subnacionales en Brasil. In: International Forum on Federalism in Mexico, 1., 2001, Veracruz, México. **Anais**. Veracruz: Forum Of Federations, 2001. p. 1 - 13.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Política externa federativa**: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros. 2004. 319 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

ROSSO, Priscila Freires. **O papel da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo na criação da CGLU**: Cidades e Governos Locais Unidos. 2016. 46 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

SALOMÓN, Mónica. A Paradiplomacia no Brasil: da Implantação à Normalização. In: RIO DE JANEIRO. Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI). Gabinete Civil do Estado do Rio de Janeiro. **Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro**. Niterói, Rio de Janeiro: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2017. p. 20-35.

SALOMÓN, Mónica. Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, Madri, v. 1, n. 22, p.145-159, jul. 2008.

SANTOMAURO, Fernando. Os Governos Locais e um Novo Mundo Possível. In: RIO DE JANEIRO. Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI). Gabinete Civil do Estado do Rio de Janeiro. **Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro**. Niterói, Rio de Janeiro: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2017. p. 36-51.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. 176 p. (Coleção Milton Santos).

SANTOS, Milton. Urbanização e Cidades dos Países Subdesenvolvidos após 1950. In: SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**. São Paulo: Hucitec, 1981. p. 3-18. Tradução de: Maria Auxiliadora da Silva.

SÃO PAULO. Casa Civil do Gabinete do Prefeito. Prefeitura do Município de São Paulo. **Legislação Municipal**. 2019. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 31 maio 2019.

SÃO PAULO. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Cidade de São Paulo**. 2019. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/>>. Acesso em: 28 maio 2019.

SÃO PAULO. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Portal da Transparência**. 2019. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/home.aspx>>. Acesso em: 30 maio 2019.

SÃO PAULO. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Portal Planeja Sampa**. 2019. Disponível em: <<http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

SÃO PAULO. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Programa de Metas 2017-2020**. 2017. Disponível em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/assets/Programa-de-Metas_2017-2020_Final.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). Prefeitura do Município de São Paulo. **Coordenadorias**. 2013. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/organizacao/index.php?p=146116>. Acesso em: 26 maio 2019.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). Prefeitura do Município de São Paulo. **Relações Internacionais**. 2019. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/>. Acesso em: 24 maio 2019.

SÃO PAULO (Município). Consolida a legislação municipal sobre cidades-irmãs da cidade de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo, SP, Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2007/1447/14471/lei-ordinaria-n-14471-2007-consolida-a-legislacao-municipal-sobre-cidades-irmas-da-cidade-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 maio 2019.

SÃO PAULO NEGÓCIOS (São Paulo). **Prestação de Contas - Contrato de Gestão**. 2019. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/admindireta/empresas/Arquivos%20SP%20Negcios/Presta%C3%A7%C3%A3o%20Contas.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2019.

SÃO PAULO NEGÓCIOS (São Paulo). **Sobre a SP Negócios**. 2019. Disponível em: <<http://www.spnegocios.com/>>. Acesso em: 29 maio 2019.

SÃO PAULO PARCERIAS (São Paulo). **O que é desestatização?** 2019. Disponível em: <<http://www.spparcerias.com.br/desestatizacao>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

SÃO PAULO TECH WEEK (São Paulo). São Paulo Negócios. **SPTW**. 2019. Disponível em: <<https://saopaulotechweek.com/>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

SASSEN, Saskia. **As Cidades na Economia Mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998. (Coleção megalópolis). Tradução de: Carlos Eugênio Marcondes Moura.

SASSEN, Saskia. **The Global City: New York, London and Tokyo**. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOARES, Sarah Pereira; RABÊLO, Francisco Chagas Evangelista. Desenvolvimento e Urbanização: Senso e Contrassenso do Desenvolvimentismo. **Desenvolvimento em Questão**, Editora Unijuí, v. 9, n. 18, p.30-48, dez. 2011.

SOLDATOS, Panayotis. **An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors**. In: Michelmann, H. J. e Soldatos, P. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990, p. 35- 51.

SOUZA, Luiz Fernando. O Rio de Janeiro e a importância das relações internacionais. In: RIO DE JANEIRO. Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI). Gabinete Civil do Estado do Rio de Janeiro. **Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro**. Niterói, Rio de Janeiro: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2017. p. 9-11.

SPOSITO, Maria Encarnação B. **Capitalismo e Urbanização**. 9. ed. São Paulo: Editora Contexto, 1998. 79 p.

SP STARS (São Paulo). São Paulo Negócios. **SP Stars**. 2019. Disponível em: <<http://www.spstars.co/#sp-stars>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

TAHIANE STOCHERO (São Paulo). Globo. Bruno Covas extingue Secretaria de Desestatização de SP, um dos 'carros-chefe' da gestão Doria. **G1 São Paulo - Globo**. São Paulo. 20 fev. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/02/20/bruno-covas-extingue-secretaria-de-desestatizacao-um-dos-carros-chefe-da-gestao-doria.ghtml>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **About UCLG**. 2019. Disponível em: <<https://www.uclg.org/en/organisation/about>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

VAN DE CRAEN, M. Frank (1982). The Federated State and its treaty-making power. In: SOCIÉTÉ BELGE DE DROIT INTERNATIONAL. *Les États fédéraux dans les relations internationales*. Bruxelles, Bruylant / Université Libre de Bruxelles.

VITAL, Graziela C. **A institucionalização das relações externas subnacionais: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto**. 2016. 232f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. O Brasil e a História das Relações Internacionais. **Esboços - Revista do Programa de Pós-graduação em História da UFSC**, Florianópolis, v. 21, n. 32, p.18-40, out. 2015. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. São Paulo no contexto da globalização. **Lua Nova**, São Paulo, n. 69, p. 173-203, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000400008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 jun. 2019.

WEBER, Max. The Nature of the City. In: SENNETT, Richard. **Classic Essays on the Culture of Cities**. New Jersey: Prentice-hall, 1969. p. 23-46.