

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*Internacionalização municipal e
alternância político-partidária: uma
análise da participação de São
Paulo na Rede Mercocidades*

Cairo Junqueira; Flávia Loss de Araújo



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

INTERNACIONALIZAÇÃO MUNICIPAL E ALTERNÂNCIA POLÍTICO-PARTIDÁRIA: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DE SÃO PAULO NA REDE MERCOCIDADES

Cairo Gabriel Borges Junqueira¹; Flavia Loss de Araujo²

Resumo: O artigo busca analisar especificidades e diferenças nas agendas internacionais de quatro gestões municipais de São Paulo entre 2001 e 2020, procurando verificar como elas lidaram com a integração regional. A cidade possui relevante atuação internacional e ativa participação em redes de cooperação entre governos locais, incluindo as Mercocidades, criadas em 1995 na esteira do processo que levou à formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). São Paulo ingressou na organização em 1998, sendo que anos mais tarde já se gestionava a criação de uma estrutura burocrática interna para o trato das temáticas internacionais, comumente denominada de Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). Ao longo das duas primeiras décadas deste século, a cidade acompanhou o processo de internacionalização de governos subnacionais, dando ênfase em matérias de cooperação bilateral e multilateral, bem como para as já citadas redes de cidade. A par das modificações e alternâncias governamentais, São Paulo seguiu sendo uma cidade internacionalizada durante quatro gestões principais: Marta Suplicy (2001-2004), Gilberto Kassab (2006-2012), Fernando Haddad (2013-2016) e João Doria-Bruno Covas (2017-2020). Assim, focando em torno da atuação da capital paulista no Mercosul, analisaremos o engajamento das diferentes gestões nas Mercocidades trazendo incipientes análises sobre os impactos dos vieses políticos e das alternâncias partidárias na paradiplomacia.

Palavras-chave: Atores Subnacionais. Paradiplomacia. Mercocidades. Partidos Políticos. São Paulo.

INTERNATIONALIZATION OF LOCAL GOVERNMENTS AND PARTY POLITICAL SHIFT: AN ANALYSIS OF SÃO PAULO'S ENGAGEMENT IN THE MERCOCITIES NETWORK

Abstract: This paper aims to analyze specificities and differences in the international agendas of four municipal administrations in São Paulo between 2001 and 2020, seeking to verify how they dealt with regional integration. São Paulo is internationally active and has a relevant engagement in international cooperation city networks, including Mercocities, created in

¹ Professor do Departamento de Relações Internacionais da UFS e Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Membro do Observatório de Regionalismo (ODR), Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE), Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPPs) e Fórum Universitário Mercosul (FoMercosul). Colaborador do Projeto de Extensão Internacionalização Descentralizada em Foco (IDeF). Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Política Internacional e Sul-Americana (GP-SUL). Email: cairojunqueira@gmail.com

² Doutoranda pelo Instituto de Relações Internacionais da USP e mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM-USP). Professora no curso de Relações Internacionais da Universidade Cruzeiro do Sul. Membro do Observatório de Regionalismo (ODR), do Grupo Rede de Investigação em Política Exterior e Regionalismo (REPRI), do Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE) e do centro de estudos CiGlo (Ciudades Globales). Email: flaviallossaraujo@gmail.com

1995 in the wake of the process leading to the Southern Common Market (Mercosur) foundation. In 1998, São Paulo entered the organization, and years later created an internal bureaucratic structure to deal with international issues, commonly called Municipal Secretary of International Relations (MSIR). Throughout the first two decades of this century, the city accompanied the process of subnational internationalization, emphasizing bilateral and multilateral cooperation, as well as the aforementioned city networks. Besides governmental management changes, São Paulo maintained itself as a internationalized city during four main administrations: Marta Suplicy (2001-2004), Gilberto Kassab (2006-2012), Fernando Haddad (2013-2016) and João Doria-Bruno Covas (2017-2020). To this end, focusing on the performance of São Paulo in Mercosur, we examine the engagement of these four local administrations in the Mercocities, bringing insights about the impacts of political bias and party alternances on paradiplomacy.

Keywords: Subnational Actors. Paradiplomacy. Mercocities. Political Parties. São Paulo.

I. Introdução

A cooperação descentralizada em rede se fortaleceu ao longo do tempo, criando espaços de compartilhamento de boas práticas de gestão municipal e políticas públicas para fazer frente aos principais desafios enfrentados pelos governos locais. Já na década de 1990, mas principalmente nos anos 2000, algumas cidades brasileiras passaram a estimular contatos internacionais e a fomentar projetos externos com terceiros de um modo muito mais robusto se comparado a períodos prévios.

O aprofundamento desse processo foi fruto de dinâmicas internacionais e internas. A literatura que trata sobre essa dinâmica é muito extensa, podendo ser ressaltados fatores como o reordenamento da ordem mundial (PECEQUILO, 2007), o declínio da capacidade estatal em controlar seus territórios (KEATING, 2004), a existência de uma “nova geografia do poder” (SASSEN, 2004) e a crescente globalização capaz de articular diferentes atores internacionais. Mais especificamente para o entorno nacional e regional:

A descentralização política, depois de 1985, o processo de integração regional, principalmente com a criação do [Mercado Comum do Sul] Mercosul, em 1991, e a abertura e a estabilidade econômicas, iniciadas nos anos 1990, foram alguns dos principais fatores que contribuíram para a emergência da diplomacia federativa no Brasil. (BARBOSA, 2014, p. 10).

No contexto aqui retratado ocorreu, de fato, uma incorporação da dimensão subnacional a algumas diretrizes políticas brasileiras, inclusive a política externa. Embora a Constituição Federal de 1988 seja muito clara em estabelecer as competências de execução de política

externa brasileira por parte de instâncias decisórias centrais, notadamente a União na figura da Presidência da República, Congresso Nacional e Senado Federal, a institucionalização da matéria subnacional pode ser observada em diferentes momentos. Por exemplo, tem-se a criação do conceito de “diplomacia federativa” em 1994, a abertura de Escritórios de Representação Regional do Ministério de Relações Exteriores (MRE) a partir de 1997, a origem da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) e a atuação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) em 2003, bem como o aprofundamento das ações da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) criada ainda em 1987 (MIKLOS, 2011), estimulando progressivamente projetos de cooperação descentralizada³.

Democratização, descentralização política e contenção econômica de ocorrências inflacionárias foram fatores fundamentais para o recrudescimento da internacionalização de entes federativos brasileiros. Conforme apontado na citação de Barbosa (2014), a alcunha diplomacia federativa foi pronunciada pelo então chanceler Luiz Felipe Lampreia perante o Congresso Nacional, tornando-se política de Estado para estabelecer o contato e o controle do Itamaraty perante as atividades internacionais de governos estaduais e municipais (MIKLOS, 2011). Trata-se de um conceito difundido no Brasil, mas que compreende a terminologia máxima conhecida na literatura por paradiplomacia, compreendendo a internacionalização de governos subnacionais.

Esse movimento de articulação subnacional brasileiro foi acompanhado também por mudanças de ordem regional, sendo a criação do Mercosul em 1991 seu principal expoente. A aproximação entre o próprio Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai inaugurou um período de maior diálogo entre as partes, gerando promoções comerciais e a concertação de maior segurança regional.

A subárea de Integração Regional passou a ser incluída dentro dos “modelos de gestão” da própria paradiplomacia. Quando falamos em internacionalização de governos subnacionais, tal fenômeno pode se estabelecer na prática de uma forma bem ampla, o que acaba reverberando para as próprias análises acadêmicas. Além dos importantes debates em torno da articulação subnacional nos países federativos (KUZNETSOV, 2015), destacam-se a existência de cinco abordagens analíticas às subnacionalidades, enquadrando-as enquanto: atores internacionais, participantes nos processos decisórios de política externa, compartes nos arranjos de

³ O termo “Cooperação Descentralizada” foi cunhado nos anos 1980, não possui uma única definição e vincula-se com dois campos correlatos: a cooperação para o desenvolvimento e a inserção internacional de governos locais. Segundo a Convenção de Lomé de 1995, tratado assinado entre a União Europeia e 70 países da África, Caribe e Pacífico, os “agentes” responsáveis pela cooperação descentralizada abrangem desde instituições de pesquisa, organizações não-governamentais até autoridades públicas descentralizadas (HAFTECK, 2003, p. 333-334).

governança, articuladores via integração regional e participantes em redes de cidades (ODDONE, 2016).

É justamente na interlocução entre os dois últimos pontos mencionados acima que se encontra nosso foco de análise, uma vez que a Rede de Cidades do Mercosul, doravante Mercocidades, representa essa fusão. Em 1995, onze municipalidades – Rosário (Argentina), Assunção (Paraguai), Florianópolis (Brasil), Porto Alegre (Brasil), La Plata (Argentina), Curitiba (Brasil), Rio de Janeiro (Brasil), Brasília (Brasil), Córdoba (Argentina), Salvador (Brasil) e Montevideú (Uruguai) – uniram esforços para sua criação. Tal processo se desenvolveu em virtude do próprio Mercosul, mas seguiu uma lógica própria, haja vista que o intuito desses governos locais era justamente pensar a integração de um modo mais próximo das demandas dos cidadãos. Logo, é imperativo mencionar que desde então as Mercocidades se constituíram à parte e de forma mais autônoma, não se configurando enquanto órgão pertencente à estrutura burocrática mercosulina.

Com o passar do tempo as Mercocidades aumentaram consideravelmente sua membresia, abrangendo mais de 350 cidades ainda em 2021. Nesse rol, a participação da capital paulista, São Paulo, é o objeto de nossa análise, tendo se inserido na Rede ainda em 1998 sendo considerada uma cidade com forte ativismo internacional. Embora sua internacionalização remonte a períodos passados, incluindo a criação de uma Assessoria para Assuntos Internacionais na década de 1980, a concepção de uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) data da gestão de Marta Suplicy (2001-2004), cujo objetivo era: “[...] projetar a cidade de São Paulo em âmbito internacional, bem como fortalecer o papel das cidades na construção de espaços de reflexão e intercâmbios de práticas bem sucedidas das gestões locais.” (SMRI, 2004, p. 04).

Desde então a cidade vem se internacionalizando principalmente através de missões e projetos internacionais, cooperação bilateral, cooperação multilateral e envolvimento em redes de cidades. Assim, pode-se afirmar que, mesmo com alternância de gestões, São Paulo se manteve como um governo local brasileiro fortemente afeito às relações internacionais. Desde o governo de Suplicy, passando por Gilberto Kassab (2006-2012), Fernando Haddad (2013-2016) e João Doria-Bruno Covas (2017-2020)⁴, objetiva-se analisar especificidades e diferenças nas agendas internacionais dessas gestões, procurando verificar como elas lidaram junto às Mercocidades. Quais temáticas e interesses pautaram as agendas de internacionalização

⁴Entre janeiro de 2005 e março de 2006, José Serra passou brevemente pela prefeitura, tendo se retirado do cargo para concorrer ao governo do estado, sendo substituído pelo então vice-prefeito, Gilberto Kassab. Ambos compartilharam valores políticos e também objetivos (ARAÚJO, 2012).

em cada gestão e, conseqüentemente, nesse processo ocorreram impactos dos vieses políticos e das alternâncias partidárias na paradiplomacia de São Paulo?

Para esse caso municipal, as quatro gestões supracitadas possuem uma distinção clara entre dois partidos principais: o Partido dos Trabalhadores (PT) de Suplicy e Haddad e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de Kassab e Doria-Covas⁵. A questão da alternância de gestão pública como fator fundamental e de impacto nos rumos e nas atividades das cidades, causando ora momentos de maior fomento e ora de maior retração na agenda internacional, já é algo estabelecido por analistas e parte da literatura, pontuando que um dos problemas de estados e municípios é exatamente sua dinâmica de *stop and go* (VIGEVANI, 2006). Indo além, trazemos uma abordagem recente e, de certa maneira, inovadora em se observar a internacionalização subnacional, também marcada pelas dinâmicas advindas dos partidos políticos.

A partir de revisão bibliográfica especializada da área e análise de fontes primárias como relatórios de gestão da SMRI e planos de metas da prefeitura, na primeira seção abordaremos a questão político-partidária trazendo análises recentes sobre a relação existente entre a paradiplomacia e partidos políticos. Em seguida, a segunda seção trata sobre a atuação subnacional no Mercosul, considerando características e peculiaridades nesse processo para além, mas principalmente, da atuação das Mercocidades. Por fim, a última seção compreende especificamente a averiguação das quatro gestões das prefeituras de São Paulo desde 2001 até 2020, pontuando sobre qual é o entendimento de PT e DEM/PSDB acerca da integração regional. Concluimos a análise apontando que, embora persistam certas diretrizes comuns na agenda internacional do município independentemente da gestão à frente da prefeitura, também existem discontinuidades, sendo reflexos das influências político-ideológicas dos gestores e partidos averiguados.

II. Partidos políticos e agendas internacionais

De maneira geral, as atividades empíricas realizadas pelos governos subnacionais possuem oito eixos principais de ação: viagens e visitas oficiais a outros países por parte do representante (municipal ou estadual); participação ou representação em redes de cidade; estabelecimento de escritórios no exterior, estabelecimento de escritórios na burocracia interna

⁵ Kassab foi um dos fundadores do Partido Social Democrático (PSD) ainda em 2011, trazendo dissidentes políticos do próprio PSDB, do Democratas (DEM) e do Partido Popular Socialista (PPS). Como ainda em 2005-2006 foi vice-prefeito de José Serra, do PSDB, a análise será focada somente neste último, no DEM e no PT.

(secretarias, assessorias, coordenadorias e gabinetes); assinatura de convênios e acordos internacionais; representação do próprio Estado em casos que tratam sobre temas de sua jurisdição; busca por captação de recursos e investimentos; e promoção de cooperação transfronteiriça.

Mesmo em número escasso e ainda incipiente, no Brasil já há uma literatura que se debruça sobre o impacto causado por lideranças políticas, ideologias ou até mesmo interesses partidários na paradiplomacia. Esses empenhos remontam a tempos recentes, porque é possível afirmar que nos debates iniciais sobre a temática a questão político-partidária não foi tratada com a devida atenção por parte das investigações acadêmicas (MEIRELES, 2019). As atividades paradiplomáticas foram normalmente divididas em três esferas: econômica, política e cultural/cooperativa (LECOURS, 2008). Todavia, a vertente política sempre ficou mais à cargo do debate identitário e separatista, salientando-se exemplos como da Catalunha, na Espanha, e Quebec, no Canadá.

Alguns trabalhos primordiais já alertaram para a relação existente entre o viés político-partidário e a internacionalização subnacional, não havendo um consenso nos debates. Nesse ponto, cabe avultar a hipótese de que o perfil do gestor público à frente do governo subnacional ou até mesmo do partido político do qual faz parte pode incorrer em fomento ou retração na atuação internacional de uma cidade ou estado, no caso brasileiro.

Mónica Salomón e Carmen Nunes (2007) descreveram e compararam as dimensões institucionais (estrutura paradiplomática) e substanciais (agendas e instrumentos) da atuação externa do estado do Rio Grande do Sul e sua capital, Porto Alegre. Em relação à capital, pelo fato de ter sido governada pelo mesmo partido durante quatro gestões sucessivas, "[...] lhe permitiu elaborar e manter uma agenda internacional mais coesa e coerente e menos sujeita à mudança que a do governo estadual, o qual não teve, desde 1987, a mesma força no poder em gestões consecutivas. (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 137).

Na análise quantitativa realizada por Carlos Matsumoto (2011, p. 236), o autor concluiu que, desconsiderando outras variáveis independentes, só pelo fato de determinado município ser governado pelo PT “[...] aumenta a probabilidade de possuir área internacional em 3,89 vezes, *ceteris paribus*. Ou seja, a eventual migração de um prefeito de outro partido qualquer para o PT, aumentaria a probabilidade de ter estrutura paradiplomática em 289% [...]”.

Por seu turno, Tullo Vigevani e Débora Prado (2010) levantam a hipótese de que a ação paradiplomática brasileira depende da iniciativa dos governantes. Realizando um estudo sobre a cidade de São Paulo, os autores concluem que as relações internacionais dos entes federativos brasileiros refletem diretamente os objetivos e as metas do gestor, seja ele governador(a) ou

prefeito(a), uma vez que na ausência de mecanismos formais para regular essas ações, tem-se como resultante um modelo adotado pela própria liderança. Para o Brasil, “[...] há uma relação entre as atividades desenvolvidas pelos gestores públicos e a maneira pela qual seu partido político lida com a questão internacional.” (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 48).

Com base na análise descrita, cabe questionar se há incidência dessa variável mesmo em meio à existência de uma estrutura formal capaz de regular as atividades internacionais do governo local ou estatal, seja ela uma secretaria, assessoria, coordenadoria ou quaisquer outra instituição burocrática própria⁶. Em relação aos governos locais, o estudo pioneiro acerca de um mapeamento das SMRIs foi realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) ainda em 2008. À época, apenas 30 cidades brasileiras possuíam uma área internacional estruturada, havendo 146 com pelo menos um responsável pelo tema internacional. Considerando o total de 5562 municípios, pode-se afirmar que a existência de um quadro organizacional específico para o trato internacional ainda era algo incipiente, destacando-se algumas experiências pioneiras como os casos de Rio de Janeiro, Porto Alegre, Campinas, Belo Horizonte, Santo André e Maringá (JUNQUEIRA, 2015).

Nessa mesma pesquisa, a própria CNM (CEZÁRIO, 2011, p. 214) já alertava para a importância de se considerar o viés político-partidário na prospecção de informações sobre a paradiplomacia brasileira:

Os partidos políticos são fundamentais também para a análise dessa institucionalização no contexto brasileiro. O Partido dos Trabalhadores (PT) tem uma linha clara de incentivo à atuação internacional de seus municípios, com cartilhas específicas sobre o tema. O resultado desse estímulo é notável, mantendo-se o PT como o partido com maior número de municípios com atuação internacional em termos relativos. O PMDB é o partido de maior número em termos absolutos e o PCdoB [Partido Comunista do Brasil] apresenta a maior porcentagem, dado a pequena quantidade de municípios. Destaque ainda deve ser dado ao PSDB [...]⁷.

Posteriormente, uma nova pesquisa foi realizada com o intuito de atualizar os dados obtidos pela CNM até 2008. Considerando a gestão 2009-2012, Laisner (2014) fez um novo levantamento das SMRI considerando uma amostra total de 31 municípios com quadro internacional próprio. Desse montante, 13 estruturas foram criadas em gestões do PT, enquanto oito corresponderam a iniciativas do PMDB e do PSDB.

Quando há mudança de partido político de uma gestão municipal para outra nem sempre se mantém a Secretaria ou órgão equivalente, o que gera um cenário, por vezes, de descontinuidade do trabalho junto às relações internacionais, no caso de alguns municípios. Isso é exceção, mas ocorrem casos. E mais evidente do que o

⁶ Doravante denominaremos tais quadros burocrático-organizacionais de Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), nomenclatura comumente utilizada na literatura da área.

⁷ Na pesquisa, do total de 386 municípios que apresentavam algum grau de atuação global, 84 eram governados pelo PMDB, 52 pelo PSDB e 65 pelo PT.

encerramento de atividades é a mudança de objetivos ou mesmo seu enfraquecimento enquanto projeto do governo local (LAISNER, 2014, p. 31).

Assim, é possível afirmar que pode haver uma clara influência partidária na internacionalização de cidades brasileiras (ARAÚJO, 2012), sendo que as ideologias partidárias geram mudanças diretas no desenvolvimento de atividades internacionais municipais (MEIRELES, 2019), além de considerar que grande parcela das SMRIs foram constituídas por governos de esquerda. Na análise de Renato Balbim (2018), por exemplo, seu objetivo é observar o aumento da “diplomacia de cidades” no Brasil, considerando como hipóteses sua correlação com ideologias de esquerda e com o período da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Além de fazer uma correlação entre a internacionalização municipal e o apoio do governo federal, o autor conclui que é possível identificar a existência de uma “ideologia internacionalista do PT” (BALBIM, 2018, p. 102, tradução própria) responsável pela criação de 23 do total de 40 SMRI.

Realizadas essas constatações, é imprescindível verificar que a consideração do aspecto político-partidário é uma variável de impacto à paradiplomacia, cujos desdobramentos podem ser sentidos em outras esferas institucionais. E nesse aspecto a presente pesquisa visa trazer fundamentos para algo apontado por Thiago Meireles (2019), o qual finaliza sua análise dizendo ser possível verificar o efeito da ideologia partidária em outras arenas, incluindo o próprio engajamento do movimento municipalista no Mercosul. Afinal, a integração regional também compreende aspectos de internacionalização e faz parte da agenda dos partidos políticos.

III. As Mercocidades e a atuação subnacional no Mercosul

O movimento em torno da participação de atores subnacionais no Mercosul começou a ocorrer desde os seus primórdios. Tanto no Tratado de Assunção (1991) quanto no Protocolo de Ouro Preto (1994) não houve menção à inclusão de agendas subnacionais na integração. Assim, logo em 1995 ocorreu o Seminário “Mercosul: opções e desafios para as cidades”, resultando na assinatura da Declaração de Assunção, a qual atestava a necessidade de criação de uma rede de cidades regional. Nesse mesmo ano surgiu a Rede de Cidades do Mercosul: as Mercocidades.

“As Mercocidades não só serviram como um foco de resistência e *locus* de nascimento para outro modelo de integração, mas também como uma rede e um espaço público em que seus membros poderiam usar ensinamentos e alianças em outros níveis das políticas regionais” (KLEIMAN, 2008, p. 05, tradução própria). Um dos pontos fundamentais para se compreender

a dinâmica subnacional na região é entender que as Mercocidades foram criadas em virtude do Mercosul, mas não se estabeleceram em sua estrutura organizacional, caracterizando um canal extra institucional de influência subnacional no bloco.

Suas onze cidades fundadoras eram consideradas de signo político “progressista”, fazendo com que a Rede se tornasse uma voz de resistência ao processo econômico neoliberal⁸ da época e se esboçasse como um “laboratório de prefeituras de centro-esquerda” (LARISGOITIA, 2016 *apud* JUNQUEIRA, 2019, p. 99). O intuito dos governos locais era atuar de maneira mais horizontalizada sem precisar previamente do aval dos Estados para tomar decisões de cunho internacional, caracterizando-se enquanto rede autônoma e regional de cidades (MERCOCIDADES, 1996) Em seus primeiros documentos é nítido observar sua visão distinta de integração proposta à época pelos governos centrais, opondo-se à ótica neoliberal e propondo uma integração mais próxima dos cidadãos.

Os anos 1990 a Rede surgiu em virtude da aproximação entre Montevideú e Porto Alegre (MENEGHETTI NETO, 2005), representando uma “resposta ousada” (BRAGA, 2016, p. 21) aos ideais propostos por Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem, presidentes brasileiro e argentino no período, respectivamente. Consolidando-se enquanto esfera de troca de experiências, conhecimento, articulação política e defesa de interesses subnacionais (DESSOTTI, 2011), as Mercocidades aumentaram consideravelmente sua membresia, alcançando a marca de mais de 350 governos locais em 2021. Grande parcela se concentra na Argentina e no Brasil, mas também há membros paraguaios, uruguaios, venezuelanos, bolivianos, chilenos, colombianos, equatorianos e peruanos.

Embora não conste no organograma do Mercosul, as Mercocidades possuem uma autonomia própria, sua burocracia é a burocracia dos governos locais, sendo que a cidade de Montevideú, onde se encontra sua sede, é a responsável por zelar por algumas instâncias da Rede, incluindo a Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades (STPM). Além desta última, a organização possui Assembleia Geral de Sócios, Conselho, Comissão Diretiva, Secretaria Executiva e Unidades Temáticas. São nessas Unidades que se encontram as áreas temáticas e as atividades empíricas da Rede, as quais, em conjunto com Grupos e Comissões de Trabalho, somam 22 setores, dentre eles: Turismo, Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Cultura, Educação, Gênero, Integração Fronteiriça, Desenvolvimento Econômico Local, Tecnologia e Segurança Cidadã.

⁸ Esse período é apontado pela literatura da área como Onda de Regionalismo Aberto na América do Sul, marcada por uma economia de mercado mais dinâmica, articulação entre países para construir uma economia de escala e defesa de regimes democráticos ocidentais (SARAIVA, 2012).

No biênio 2014-2015 a Rede formalizou a atuação em cinco grandes eixos: Integração Produtiva, Sustentabilidade, Inclusão Social, Cidadania Regional e Cooperação Internacional e Comunicação (MERCOCIDADES, 2015). As parcerias das Mercocidades são extensas, abrangendo desde instâncias como o Comitê das Regiões da União Europeia, as Eurocidades, a Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações (FLACMA), o Fórum Mundial de Autoridades Locais Periféricas para Metrôpoles Solidárias (FALP) e a Rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

Em contrapartida, como toda e qualquer instituição, as Mercocidades também possuem certas debilidades. Algumas cidades de maior porte ou que coordenam as Unidades Temáticas se destacam no manejo dos trabalhos internos (PRADO, 2009), por vezes fazendo com que algumas capitais sejam mais atuantes na Rede. Tais Unidades também não apresentam um processo uniforme de atividades, sendo que algumas são mais atuantes e outras encontram-se paralisadas. E ainda há baixo percentual de pagamentos de anuidades⁹, embora a organização apresente saldo positivo em caixa em anos recentes.

Se cidades grandes e médias, além das capitais, são as mais atuantes, para os municípios menores a atuação via Rede torna-se mais efetiva a partir da variável “vontade política”, pois quando há convergência temática e de agendas entre gestores e a instituição, a participação tende a ser mais ativa. Um exemplo que atesta essa afirmação condiz com a importância dada por pequenos municípios de faixa ou zona fronteira tanto em suas internacionalizações quanto no fomento do eixo de trabalho sobre Integração Fronteira nas próprias Mercocidades. Embora nesse caso a temática tenda a ser de interesse do poder público local, por vezes é necessário o apoio político ou partidário em si.

Há, ainda, o que pode ser apontado como outro problema da Rede: a questão da ausência de vínculo institucional com o Mercosul. Nesse ponto há um paradoxo. De um lado, ela não detém poder decisório e não é um âmbito de consulta obrigatória por parte das instâncias decisórias do Mercosul, a exemplo do Grupo Mercado Comum (GMC). Por outro, ela acaba ganhando mais autonomia para exercer suas atividades, não dependendo diretamente de aval prévio de governos centrais. Não é finalidade desta análise esgotar esse debate, mas desde seus primórdios um dos objetivos centrais da Rede era estabelecer maiores vínculos – especialmente jurídicos e administrativos (GANGANELLI, 2007) – com o Mercosul em si, advogando a criação de uma instituição própria de representação subnacional no bloco.

⁹No Artigo 2º do Regimento Interno das Mercocidades são fixados valores de contribuição anual dos membros, cujos montantes variam de acordo com o tamanho populacional das cidades, abrangendo desde 100 até 2000 dólares.

Esse processo culminou ainda em 2000 com a criação da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI). A REMI foi o primeiro espaço de articulação dos governos locais na estrutura institucional do Mercosul, mas logo se arrefeceu, finalizando suas atividades em 2004. De um lado, permanecendo distante das instâncias decisórias centrais do Mercosul, não conseguiu aprofundar os anseios dos governos subnacionais. De outro, levou ao GMC a pauta de fortalecimento do poder local, culminando na criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) durante a Cúpula de Ouro Preto em dezembro de 2004.

O FCCR foi estabelecido em 2004, mas entrou em operação somente em 2007 durante a XXXII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, ocasião em que foi assinada a Carta do Rio. Desde o início o Foro tornou-se o órgão de representação subnacional no bloco, dividindo-se em um Comitê de Municípios, voltado aos governos locais, e um Comitê Governadores, representando os demais níveis governamentais.

Se nas Mercocidades ocorreu uma formação inicial com municipalidades específicas, no FCCR esse movimento não se repetiu. Os seus critérios de composição – que abrangia até 20 governos subnacionais para cada país, sendo metade desse montante destinado às cidades – foram de cunho político e conjuntural, de acordo com os anseios de cada Estado membro do bloco. Ser um órgão passível de refletir vicissitudes políticas é algo comum, mas desde logo já foi possível observar que, por vezes, as diretrizes políticas nacionais acabariam se sobrepondo às subnacionais. Embora seja um fato consumado na área de que sem as Mercocidades não haveria demanda suficiente para criação do FCCR, a proposta institucional deste último foi se distanciando dos anseios subnacionais, principalmente dos governos locais.

Em relação à sua agenda de trabalhos, o FCCR estabeleceu como foco os eixos relacionamento e cooperação; cidadania regional; integração produtiva; e integração fronteiriça, estas duas como sendo as mais fomentadas e clássicas condizentes também com interesses dos governos nacionais. Todavia, sempre houve baixa efetivação de projetos propostos pelo órgão. A título de ilustração, no biênio 2013-2014 do total de 52 ações, 35 encontravam-se estagnadas (MEDEIROS; FRÓIO; SADECK, 2017), resultando em uma taxa de efetividade na casa dos 30%. Ademais, entre 2007 e 2012 o FCCR não emitiu uma única recomendação ao GMC (VENTURA; FONSECA, 2012). Com o passar dos anos o Foro se esvaziou, se estagnou e, pelo menos desde 2019, não se encontra mais incluído no organograma oficial do Mercosul.

Não há como negar a importância da REMI e do FCCR na tentativa de pautar a representação subnacional em torno do Mercosul. Mas, de certo modo, esse esforço falhou tanto por erros próprios quanto por intempéries do bloco regional. Completando trinta anos de

existência, os debates sobre as crises e o futuro incerto do Mercosul ganham ainda mais evidência e talvez as Mercocidades se mantenham como um campo fundamental de internacionalização de governos locais justamente por ter se estabelecido como um movimento de contestação à ordem posta inicialmente nos anos 1990 e por não possuir vínculos permanentes com a organização regional. A Secretaria Técnica das Mercocidades consegue manter-se enquanto “memória viva” institucional, o que é algo extremamente necessário quando pensamos em trabalhos de longo prazo dos governos subnacionais, e as Unidades Temáticas encabeçam os principais projetos e representam os espaços de cooperação, diálogo e consecução de políticas públicas.

Nesse íterim a cidade de São Paulo já chegou a assumir a presidência das Mercocidades, além de participar de diversas Unidades Temáticas. Para saber se tal participação paulistana na Rede apresentou mais alternâncias ou continuidades entre 2001 e 2020, é necessário abalzar sua internacionalização em torno das mudanças de gestão e partidos políticos, incluindo evidenciar a agenda internacional do PT e do DEM/PSDB.

IV. Gênese e agenda internacional do Partido dos Trabalhadores (PT)

É praticamente impossível desvencilhar a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) do contexto da ditadura militar brasileira. Entre 1965 e 1980 somente dois partidos políticos puderam existir: a Aliança Conservadora Nacional (ARENA), notadamente conformada por simpatizantes militares, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), composto por forças de oposição. O MDB congregava visões mais moderadas de centro e outras à esquerda como ex-militantes do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Com o fim do bipartidarismo, o Movimento foi fragmentado em cinco organizações políticas, incluindo o próprio PT criado em 1980 como representante da classe operária e de “[...] um movimento de pré-abertura do regime autoritário, vigente desde 1964.” (SOUSA, 2018, p. 19).

Embora o partido tenha se voltado à esfera trabalhista desde seu início, pode-se dizer que sua formação representou a adição de três setores: lideranças sindicais, revolucionários marxistas-leninistas e militantes cristãos radicais, conformando um “encontro inusitado” (REIS, 2007, p. 03). Isso significou a clareza do PT ser uma organização totalmente contrária aos arbítrios ditatoriais, ou seja, de oposição a um viés de extrema direita. Entretanto, na prática, dificultou uma atuação coesa em virtude da multiplicidade de interesses encontrada nos setores mencionados acima. Em mais de quatro décadas de existência, o PT passou por momentos muito díspares.

Em 1982, o partido conseguiu eleger seu primeiro prefeito, Gilson Menezes, na cidade de Diadema, região da Grande São Paulo. Dois anos depois, tornou-se uma organização fundamental no movimento “Diretas Já!”. Figuras como Leonel Brizola, Tancredo Neves e Miguel Arraes dividiram espaços e manifestações com Luiz Inácio “Lula” da Silva, símbolo do petismo que anos mais tarde disputaria eleições presidenciais, indo ao segundo turno em 1989 e sendo eleito nos pleitos de 2002. Também em 1989 Eduardo Suplicy tornou-se o primeiro senador petista a ser eleito, mostrando que em pouco tempo o PT já se destacava na frente política-eleitoral.

As vitórias presidenciais de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, a derrocada da União Soviética em 1991 e o avanço das políticas neoliberais no país, evidenciadas nas vitórias eleitorais e presidenciais do PSDB e marca do “regionalismo aberto” no Mercosul, impactaram diretamente os avanços alcançados na década anterior. Ainda em 1991 o PT organizou seu primeiro congresso nacional, no qual participaram nomes como Perseu Abramo e Florestan Fernandes. Assim, os anos 1990 foram considerados de intensa crise para a organização (MENEGOZZO, 2013), demonstrando uma forte preocupação eleitoral e ilustrando um “[...] cenário que bem sintetiza o processo de profissionalização dos quadros partidários e a tendência a um afastamento das lideranças em relação às suas bases.” (DEAECTO, 2012, p. 193). Conforme aponta André Singer (2012, p. 94-95):

Pode-se dizer, talvez, que os anos 1990 representaram a passagem de um partido de tipo ideológico, cujo anseio por votos se subordina ao caráter doutrinário da campanha, para um partido responsável, que busca maximizar votos, mas não altera o seu programa com vistas a isso. Apesar de fazer concessões eleitorais, o PT continuou a ser um vetor de polarização. As diretrizes aprovadas em dezembro de 2001 afirmavam: “A implementação do nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representara *a ruptura* com o atual modelo econômico, fundado na abertura e desregulação radicais da economia nacional e na consequente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado (grifo meu).”

Em 2002, Lula venceu as eleições presidenciais, assumindo o posto mais alto do Executivo no ano seguinte. Tal *ruptura* mencionada por Singer (2012) na citação anterior pareceu logo mudar de tom, uma vez que na Carta ao Povo Brasileiro (2002), Lula chegou a pontuar a importância da adesão de parcela significativa do empresariado, além de assinalar a necessidade de se fortalecer a pequena e a microempresa, bem como os setores exportadores (SILVA, 2002). Seu governo logo começou a sofrer os primeiros reveses em virtude de escândalos de corrupção envolvendo nomes conhecidos do PT, a exemplo de José Dirceu e Antônio Palocci, resumidos no “Mensalão”. Conquanto Lula tenha sido fundamental para a eleição de Dilma Rousseff em 2011, o cenário apresentado no início da década já era outro, e

uma conjunção de fatores – principalmente econômicos e políticos – acabou culminando em sua queda em 2016, ocasião em que Michel Temer assumiu o posto colocando fim à “Era PT”.

A par dos problemas, a eleição do PT por quatro períodos consecutivos orientou o partido à estabilização de um novo Estado desenvolvimentista. Fernando Calderón e Manuel Castells (2021, p. 39) são categóricos ao afirmar que a chegada de Lula ao poder, em comunhão com seu poder carismático, acabou por alterar o equilíbrio de poder na região. A ênfase empregada pelo partido para o trato de temas voltados às relações internacionais, inaugurando uma “política externa ativa e altiva” na figura de Celso Amorim, representou um grande avanço no período da presidência de Lula. O foco em infraestrutura produtiva, incremento do gasto público social e estímulo às políticas redistributivas inauguraram o neodesenvolvimentismo na América Latina (CALDERÓN; CASTELLS, 2021). Com poucas exceções, os países da região diminuíram os índices de desigualdade e promoveram crescimentos econômicos robustos entre 2003 e 2013, sendo que o Brasil foi um pilar fundamental nesse processo, também graças a uma agenda internacional do próprio PT.

O trabalho de Victor Sousa (2018) representa uma das análises documentais mais recentes destinadas a avaliar a história do partido com ênfase em sua política internacional. Do universo de 127 documentos compilados pelo autor, procedendo-se com Análise de Conteúdo, 48 fazem menção à visão internacional do PT.

Evidenciamos um processo de transformação fundamental do discurso contido nos documentos e do conteúdo programático do projeto do PT. Propomos, então, a divisão da história e do pensamento em política internacional predominante no partido em três momentos: a fundação e o movimento de contestação da ordem vigente; o período que engloba as primeiras derrotas eleitorais, marcado pela constante autocrítica e mudança de programa; e o lançamento de um novo projeto de projeção nacional, vencedor nas eleições de 2002, representando um divisor de águas no ideário e ação partidária, marcando a transformação do partido de massas para o partido no governo. (SOUSA, 2018, p. 23).

Continuando a discussão sobre a construção da política internacional do PT, deve-se destacar que as pautas do partido na década de 1980 focavam em questões envolvendo a exploração do capital internacional, a crítica às políticas imperialistas de países centrais, o aumento da dívida externa perante organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a construção de uma sociedade socialista, o apoio a guerras revolucionárias na América Central, África Negra e Ásia, bem como a defesa de temáticas envolvendo os direitos humanos, individuais e coletivos. Em documento de 1989, propôs-se o estímulo à integração econômica e cultural na América Latina, viabilizando a geração de um Parlamento Latino-Americano e a criação de uma zona de paz regional. Institucionalmente destaca-se a criação da Secretaria de Relações Internacionais do PT em 1984.

Ainda em 1990 tal secretaria era chefiada por Marco Aurélio Garcia, um dos principais responsáveis pela agenda de política externa implementada nos governos Lula. Na ocasião do fim da Guerra Fria, o partido apresentou um discurso mais cético em relação ao socialismo soviético, gerando as bases para o que seria o “socialismo democrático” ou “socialismo petista” (SOUSA, 2018, p. 39). Também nos anos 1990 ocorreu uma aproximação do PT com outras lideranças e partidos da América Latina e Caribe para discutir a integração regional e o papel brasileiro nas relações internacionais. Além do posicionamento contrário à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a preocupação com o Mercosul também já era nítida nesse período, sendo pautada a necessidade de maior participação por parte de movimentos sociais e sindicatos com o intuito de desconcentrar o bloco da pauta exclusivamente comercial. Conforme apontado na seção anterior, tal ampliação temática era vista como benéfica também pelas Mercocidades, uma vez que a Rede pautava uma integração mais próxima da sociedade civil.

No início do século, o PT mudou em partes seus objetivos com vistas eleitorais e isso teve impactos no seu viés de política internacional e em áreas mais tradicionais como a Política Externa Brasileira. Para Paulo Roberto de Almeida (2003), em 2002 entrou em cena um novo realismo diplomático no qual Lula buscou políticas de aliança com setores mais liberais e manteve alguns traços históricos tradicionais da diplomacia do país.

O novo governo [Lula a partir de 2003] vem atuando com muito tato e bastante realismo na frente diplomática, mas está procurando igualmente impulsionar alguns dos temas caros à antiga agenda internacional do PT, feita de algumas opções preferenciais pelas chamadas forças progressistas e contestadoras de uma ordem mundial dominada pelos países capitalistas avançados, mas temperando-as com o pragmatismo que é de se esperar de um governo estabelecido. (ALMEIDA, 2003, p. 88).

Com Celso Amorim à frente do Ministério de Relações Exteriores as diretrizes estabelecidas no âmbito internacional deram forma à estratégia de “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), culminando no foco em determinadas áreas centrais: estímulo ao multilateralismo, aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) e do Mercosul, intensificação de relações com países emergentes – exemplificadas pelas gerações do BRICS e IBAS –, aprofundamento dos laços com países africanos, impulso da Cooperação Sul-Sul, campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, defesa de uma “política externa soberana”. De certa maneira, tais ênfases foram seguidas pelo governo subsequente de Dilma Rousseff.

A conjugação da manutenção de diretrizes tradicionais da política externa brasileira com agendas estabelecidas previamente pela política internacional do PT dividiu espaço com o

aumento da atividade paradiplomática no país, significando um incremento da institucionalização das pautas subnacionais junto ao governo federal já iniciado previamente nas presidências de FHC. De destaque mencionam-se a criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) em 2003, mesmo ano da incorporação do conceito de “cooperação internacional federativa” como política de Estado, o aumento da atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em iniciativas envolvendo a cooperação descentralizada e as tentativas legislativas para prover força jurídica à atuação internacional dos governos subnacionais através da “Proposta de Emenda Constitucional da Paradiplomacia” de 2005 e do “Projeto de Lei do Senado 98” de 2006 (MIKLOS, 2011).

De fato, a literatura atesta que os anos 2000 representaram um período de avanço e consolidação da paradiplomacia brasileira. Iniciativas cooperativas e integracionistas como IBAS e Mercosul demandavam articulação entre governo central e entes federativos (SALOMÓN, 2011); ocorreu considerável aumento da criação de SMRIs no período de governo Lula (LAISNER, 2014); as cidades passaram a ter uma maior “consciência” em torno da internacionalização com a mobilização de quadros gestores com experiência em relações internacionais (MERCER, 2017 *apud* JUNQUEIRA, 2019, p. 98), tudo isso acompanhado da consolidação do movimento municipalista internacional, a exemplo da criação da CGLU em 2004. Foi exatamente nesse contexto que ocorreu a criação da SMRI da prefeitura de São Paulo ainda em 2001.

V. O PT na prefeitura de São Paulo: atuação internacional e as Mercocidades

Embora a cidade de São Paulo tenha se inserido nas Mercocidades ainda em 1998, a primeira menção ao seu nome enquanto membro pleno apareceu somente no Informe de Gestão da Secretaria Executiva da Rede no biênio 2000-2001, período em que Rosário, na Argentina, tinha assumido a direção da instituição. Foi no ano de 2001 que Marta Suplicy, então representante do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleita prefeita municipal data em que ocorreu a criação da SMRI. No Informe de Gestão publicado em dezembro de 2004, é possível observar um maior foco dado à esfera internacional:

Difícil é entender como a maior cidade latino-americana, com seus quase 11 milhões de habitantes, não tinha antes preocupação com seu papel no mundo. No governo da ex-prefeita Luiza Erundina foi criada a Coordenadoria de Assuntos Internacionais, que foi desmobilizada nos dois mandatos seguintes, relegando a cidade a um papel secundário no cenário internacional e atrasando seu desenvolvimento. Reconstruir a cidade, além de organizar a administração, passou também por reocupar o lugar da cidade no mundo e potencializar essas relações. (SMRI, 2004, p. 04).

O primeiro aspecto que deve ser considerado para caracterizar a gestão de Suplicy é a temática de inclusão social. Segundo Araújo (2012), essa abordagem foi defendida como reflexo dos partidos de esquerda, destoando da agenda focada em investimentos estrangeiros assumida anos mais tarde por José Serra e Gilberto Kassab, conforme será analisado. Outro ponto interessante é que o PT menciona a presença internacional dos governos subnacionais em seus planos de governo, o que pelo menos em tese demonstra a preocupação com essa esfera de ação.

A SMRI de São Paulo passou a atuar inicialmente com base em cinco eixos: participação em redes internacionais de cidades, estabelecimento de contatos e projetos com organismos multilaterais, intercâmbio de políticas públicas, captação de recursos e divulgação internacionais de experiências exitosas e projetos desenvolvidos no seio da própria capital paulista (FRONZAGLIA, 2005). Ademais, as parcerias bilaterais também foram estimuladas, além de haver publicação de revistas, documentos e até artigos na mídia, enfatizando-se produções de José Eduardo Mattoso e Kjeld Jakobsen, ex-secretários de Relações Internacionais durante a gestão da prefeita (SMRI, 2004), totalizando sete eixos de ação (ONUKEI; OLIVEIRA, 2013).

Entretanto, nem todos os eixos citados acima receberam o mesmo estímulo. Maurício Fronzaglia (2005) aponta que o grande destaque dado às relações internacionais de São Paulo em 2003 e 2004 esteve circunscrito à cooperação internacional descentralizada, principalmente através da iniciativa URB-AL. A cidade coordenou a Rede 10 do programa de cooperação financiado e coordenado pela Comissão da União Europeia com foco voltado ao combate da pobreza urbana. Em seguida, o ponto de realce foi dado à busca pela inclusão e participação de São Paulo em quatorze redes de cidades¹⁰ durante a gestão de Suplicy, que inclusive chegou à presidência da Rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) no ano de sua criação, em 2004, e foi a Buenos Aires participar de encontro entre prefeitos do Cone Sul, onde meses mais tarde ocorreria a X Cúpula das Mercocidades com o tema da distribuição de renda na América Latina.

Ainda especificamente sobre as Mercocidades, em 2002 a cidade foi eleita membro do seu Conselho Executivo, assumiu a coordenação da Unidade Temática de Meio Ambiente e participou das Unidades Temáticas de Desenvolvimento Econômico Local, Turismo, Cultura e

¹⁰“FNP (Frente Nacional de Prefeitos), Rede Mercocidades, FLACMA (Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações), UCCI (União das Cidades Capitais Ibero-Americanas), ITALL (Redes de Autoridades Locais para a Sociedade da Informação), ICLEI (International Council for Local Environment Initiatives), Redes de Cidades Educadoras, Glocal Forum, Programa Urb-Al, CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos) e Rede Metrópolis.” (ONUKEI; OLIVEIRA, 2013, p. 15).

Educação (SMRI, 2004, p. 12). Desse modo, é plausível afirmar que durante a gestão de Suplicy a integração regional mostrou-se como um importante canal de desenvolvimento da atuação internacional da cidade (FRONZAGLIA, 2005), ou seja, foi parte integrante de uma política mais abrangente de promoção de São Paulo no cenário internacional.

Por fim, é salutar dizer que a gestão do quadriênio 2001-2004 também obteve resultados expressivos relativos à captação de recursos, fato que acaba desmistificando a ideia de que essa é uma agenda estimulada somente por outros partidos políticos além do PT. O foco dado às cifras de aproximadamente US\$3 milhões em valores da época repousou em setores de políticas públicas, principalmente projetos de educação. Em suma, nas palavras de Onuki e Oliveira (2013, p. 17), as iniciativas mencionadas revelaram uma atuação internacional inédita de São Paulo, “[...] convergindo para uma atuação característica de um ator global.” Tal perspectiva global por si só perpassou um maior diálogo municipal com o governo federal, lembrando que em 2003 Lula assumiu o cargo de Presidente da República, e com a esfera regional, indo ao encontro da agenda internacional proposta pelo próprio partido no período, qual seja de maior estímulo ao multilateralismo e ao Mercosul.

Após a gestão de Marta Suplicy, o PT retornou à prefeitura com Fernando Haddad entre 2013 e 2016. Seu Plano de Governo lançado em 2012 e intitulado “Um tempo novo para São Paulo” (PT-SP, 2012) estabelece como uma das preocupações centrais a intensa desigualdade social e urbana presente no município. O documento não traz a questão internacional como temática central, embora ela tangencie alguns aspectos. Por exemplo, na seção sobre desenvolvimento econômico é apontado que a prefeitura buscaria fontes de financiamento externo para subsidiar atividades econômicas. E nas seções envolvendo educação e trabalho são mencionadas a busca pelo cumprimento de normativas internacionais presentes na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e na Organização Internacional do Trabalho (OIT), respectivamente.

Uma das principais mudanças encabeçadas pelo então secretário Leonardo Barchini foi a alteração da natureza da SMRI de São Paulo, passando a ser uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF). No relatório de sua gestão afirma-se que a Secretaria se configurou como um aparato “de relacionamento e articulação” (SMRIF, 2016, p. 01), denotando a preocupação existente com a esfera internacional sem deixar em segundo plano o pacto federativo brasileiro.

A agenda internacional manteve pontos de ênfase encabeçados na própria história do PT com suas devidas atualizações. Temáticas como segurança alimentar, igualdade racial, imigração e refúgio, meio ambiente e resíduos sólidos são mencionadas com grande destaque

no relatório. O relacionamento com organismos multilaterais, a busca por premiações internacionais, bem como a recepção de missões estrangeiras e a participação em eventos internacionais também são apontados como eixos de atuação durante o quadriênio.

No Plano de Governo (PT-SP, 2012) não há menção à integração regional e ao Mercosul, embora isso não tenha significado um distanciamento dessas áreas na gestão Haddad. Pelo contrário, no relatório da SMRIF há realce à integração regional e às redes de cidades (SMRIF, 2016). As óticas regionais foram apontadas como primordiais para o diálogo entre cidades com vieses político-ideológicos similares, além de estarem ligadas diretamente à dinâmica do desenvolvimento urbano.

O reconhecimento da necessidade de aprofundar o processo de integração regional sul-americana assim como da importância da atuação conjunta do continente em agendas internacionais, permite o fortalecimento dos governos locais no cenário internacional e a consolidação de uma cooperação em agendas estratégicas para o debate da agenda urbana metropolitana. [...] **A aproximação com governos locais progressistas** e com organismos multilaterais da região no intuito de fortalecer a discussão da agenda urbana metropolitana e ao mesmo tempo disputar a sua presença nas agendas destes organismos foram diretrizes claras da política internacional desenhada para a cidade de São Paulo. (SMRIF, 2016, p. 05, grifo nosso).

Em um primeiro momento a leitura da citação acima pode denotar uma grande ruptura da internacionalização de São Paulo comparando com as gestões anteriores. Mas esse processo deve ser relativizado, até porque Haddad deu seguimento à agenda de governos anteriores, sobretudo nas tratativas da cidade se candidatar para a realização da Exposição Universal de 2020 – que viria a ocorrer em Dubai, nos Emirados Árabes Unidos, mas acabou sendo cancelada em virtude da pandemia do novo coronavírus –, algo que perpassa uma certa continuidade nas gestões em estabelecer São Paulo enquanto uma “cidade global”.

Retomando a questão das redes de cidades, em termos quantitativos a atuação de Haddad foi menos expressiva se comparado à de Suplicy, avultando-se a participação nas Mercocidades, na Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), na própria CGLU, na Rede Global para Cidades Mais Seguras (GNSC, em inglês) e na UCCI. Um ponto interessante foi a articulação via Fórum Nacional de Gestores e Secretários de Relações Internacionais (FONARI), associação civil com objetivo de promover o compartilhamento de experiências entre governos subnacionais e o diálogo entre gestores e acadêmicos ainda atuante nos dias correntes, mas com atuação módica.

Por fim, a participação da gestão Haddad nas Mercocidades deve ser avultada, uma vez que a prefeitura assumiu a Secretaria Executiva da Rede no biênio 2015-2016 com o intuito de atualizar a agenda da organização e reformular traços de sua governança (MERCOCIDADES, 2016), além de ter sediado a XX Cúpula das Mercocidades ainda em novembro de 2015 com

foco em temáticas envolvendo as Conferências das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) e sobre as Mudanças Climáticas (COP-21). A par dessa nova dinâmica temática, é importante destacar as palavras que constam no relatório de gestão da SMRIF sobre a orientação da política municipal adotada no momento com as diretrizes estabelecidas pela política externa brasileira durante os governos de Lula:

Tendo em vista a diretriz de alinhar a atuação internacional da cidade de São Paulo com a Política Internacional estipulada pelo Governo Federal desde 2003, cujas principais prioridades estavam na integração regional da região da América do Sul, [...] a Prefeitura de São Paulo priorizou trabalhar em redes de cidades que permitissem trocar experiências, buscar soluções e projetar a voz dos governos locais no plano internacional de cidades que possuem os mesmos desafios comuns. (SMRIF, 2016, p. 07).

Assim, a partir do exame de planos de governo, relatórios de gestão da SMRI/SMRIF e informes das Mercocidades, mais do que afirmar que houve certo alinhamento estratégico das relações internacionais de São Paulo nas gestões de Suplicy e Haddad, principalmente em torno da participação em redes e na própria Mercocidades com as devidas atualizações temáticas, em ambos os casos são observadas realizações de atividades e desenvolvimento de agendas que vão ao encontro do histórico do PT e das diretrizes governamentais propostas pela política externa nacional dos governos petistas eleitos. O foco nas Mercocidades demonstrou o interesse em expandir a imagem internacional de São Paulo, sendo a América do Sul o âmbito obrigatório para sua consecução.

VI. A agenda internacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)

Para compreendermos a agenda internacional do PSDB e seu reflexo na paradiplomacia da cidade de São Paulo será necessário o histórico do partido e as suas vinculações ideológicas. As suas origens remontam ao período da redemocratização e das discussões pertinentes à Constituinte de 1988, quando divergências entre os membros do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB; atualmente, o partido adota a sigla MDB) sobre o sistema de governo que seria implementado pela nova carta magna e a duração do mandato presidencial criaram um racha dentro do partido. Em 1987, surgiu um grupo dissidente no interior do PMDB denominado Movimento de Unidade Progressista (MUP) para fazer oposição às posições do partido e ao presidente José Sarney (1985-1990), até que as divergências se tornaram insustentáveis e resolveram criar o PSD, sob a liderança de importantes quadros políticos do movimento pelas "Diretas Já!", como Mário Covas, Franco Montoro e Fernando Henrique

Cardoso (FHC). A democracia era, portanto, o principal valor expresso pelo programa do partido, divulgado em 6 de julho de 1988.

Em relação à social-democracia que carrega no nome, pode-se identificar os valores pertinentes a essa corrente ideológica em seu programa, como a liberdade, a busca pela justiça e o papel regulador do Estado na economia, com vistas ao desenvolvimento econômico e à distribuição de renda (PSDB, 1988). São as diretrizes gerais da social-democracia europeia, mas com diferenças importantes (ROMA, 2002): primeiramente, o PSDB não emergiu de movimentos sindicais e de trabalhadores que, aos poucos, tornaram-se lideranças dentro dos partidos, como ocorreu na Europa. Os dissidentes que formaram o PSDB já ocupavam posições proeminentes no cenário político e adotaram posturas pragmáticas para disputar eleições, aliando-se a partidos de centro-direita desde a sua fundação. Ainda segundo Roma (2002), a adoção de traços liberais estava explícita no programa de 1988, quando o texto menciona a necessidade de rompimento com a natureza estatizante e nacionalista do Estado. Essa tendência acentuou-se ao longo da década de 1990 com o crescimento do partido e especialmente nas eleições de 1994, quando o PSDB selou alianças com partidos de direita como o Partido da Frente Liberal (PFL) e imprimiu um viés liberal ao programa de governo do então candidato FHC. De fato, durante os seus dois mandatos como presidente (1995-1999 e 1999-2003) a política macroeconômica foi guiada por princípios neoliberais sem que, no entanto, norteassem a totalidade das políticas de Estado (SALLUM JR; GOULART, 2016). Ainda segundo os autores:

Tratava-se de um liberalismo econômico em construção, com limites mal definidos, que foram ganhando nitidez na medida em que as políticas de reforma foram se construindo de forma disputada; um liberalismo, ademais, polarizado entre atores inclinados seja ao neoliberalismo, seja ao liberal-desenvolvimentismo (SALLUM JR; GOULART, 2016, p. 124).

A dualidade entre a social-democracia presente nas políticas sociais do governo e o neoliberalismo persistiu para além do programa apresentado pelo PSDB em 1988, refletindo na prática política do governo FHC e aproximando o partido da direita. Dando continuidade à descrição da linha ideológica do PSDB, é relevante analisarmos o seu entendimento sobre as relações exteriores e como o seu ideário foi aplicado durante os mandatos de FHC.

Voltando ao programa do partido apresentado em 1988, a sua última e menor seção é dedicada ao tema e tem como título “presença ativa no cenário internacional” (PSDB, 1988, p.09). O trecho destaca o compromisso do partido com os “objetivos tradicionais de longo prazo da política externa brasileira - soberania, autodeterminação, segurança e integridade territorial” (PSDB, 1988:9) e a necessidade de aprofundá-los na direção de duas questões, em especial a

integração latino-americana e o problema internacional mais premente da época, a dívida externa. O PSDB teve oportunidade de colocar em prática essas premissas ainda no início da década de 1990, quando FHC se tornou Ministro de Relações Exteriores do governo Itamar Franco (1992-1995) entre outubro de 1992 e maio de 1993.

A passagem de FHC pelo Itamaraty lançou as bases do que seria a inserção internacional do Brasil em seus posteriores mandatos presidenciais (1995-2003) e definiu a América do Sul como prioridade da política externa brasileira. A explicação sobre a preferência da América do Sul como região estratégica em detrimento do espaço ampliado da América Latina, citada no programa do PSDB de 1988, deve-se às mudanças no cenário internacional dos primeiros anos da década de 1990. O padrão de relacionamento dos Estados Unidos com os países latino-americanos sofreu importante alteração com a criação do NAFTA (acrônimo em inglês de Acordo de Livre Comércio da América do Norte), firmado entre o Canadá, os Estados Unidos e o México em 1992¹¹.

Juntamente com o aumento das atividades paradiplomáticas no país a partir da primeira década do século XXI, mais estudos passaram a abordar o tema e a relacioná-lo com a integração sul-americana (MARIANO, 2002; MARIANO, 2005), de modo que as administrações do PSDB nos níveis estaduais e municipais começaram a ser analisadas sob essa ótica. De acordo com Mariano (2002), os governos do PSDB no estado de São Paulo entre 1995 e 2001 não desenvolveram ações de paradiplomacia de destaque junto ao Mercosul, utilizando a diplomacia nacional para atingir os seus objetivos no bloco. Ainda segundo a autora, a cidade de São Paulo, por sua vez, teve uma postura mais assertiva nesse tema (MARIANO, 2002).

VII. O PSDB e o DEM na prefeitura de São Paulo: atuação internacional e as Mercocidades

O PSDB venceu as eleições municipais de 2004 para a prefeitura de São Paulo com o candidato José Serra, que governou até março de 2006, tendo deixado o cargo de prefeito para disputar as eleições para o governo do estado. Por isso, analisaremos as ações empreendidas pelo seu vice, Gilberto Kassab, que assumiu o comando da prefeitura em 2006 e reelegeu-se na disputa de 2008. É preciso, no entanto, fazer uma ressalva sobre a filiação partidária de Kassab: entre 1995 e 2007 o político pertenceu ao PFL, partido que mudou de nome para Democratas

¹¹ Assinado em 1992; entrou em vigor em 1994; mudou de nome em 2018 para Acordo Estados Unidos-México-Canadá (UMSCA).

(DEM) em 2007. Em 2011, Kassab fundou e se tornou presidente do Partido Social Democrático (PSD) e, portanto, o foco da nossa análise será o seu período no DEM.

Em relação à ideologia desse partido, vários autores (DIAS; MENEZES; FERREIRA, 2010; SCHEEFFER, 2018) classificam-no como à direita do PSDB, porém não se trata do partido mais ligado à direita em nosso espectro político atualmente¹². Os seus valores defendem a redução do papel do Estado na economia e a adoção de uma estratégia de livre-mercado, apoiando fortemente a livre iniciativa. Nesse ponto, o DEM está em consonância com o viés neoliberal adotado pelo PSDB na década de 1990, apesar da maior ênfase do primeiro em relação a essas pautas.

A tarefa mais difícil é compreender a visão do DEM no que diz respeito às relações internacionais e à paradiplomacia, já que, de maneira geral, os programas dos partidos são negligenciados no Brasil e não oferecem informações consistentes a respeito do tema (MADEIRA; TAROUÇO, 2011). O caso do programa do DEM é ainda mais desafiador porque não menciona nenhum tema de relações internacionais, concentrando-se em diretrizes gerais e propostas de viés liberal que servem como orientação para os seus parlamentares e filiados (SENADO, 2014). Nesse sentido, o programa do DEM é semelhante ao de seu antecessor, o PFL, que oferecia apenas princípios para atuação de seus representantes. Segundo Vigevani, Mariano e Oliveira (2010), “a posição do PFL sobre política exterior e, particularmente, sobre o Mercosul concretiza-se apenas nos momentos em que os interesses dos membros do partido, ou das elites econômicas e sociais que este representa, são atingidos” (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2010:201). A análise dos documentos da gestão Kassab forneceu mais indícios sobre o entendimento do DEM sobre a política internacional e a paradiplomacia do que o programa do partido, ainda que tenha sido possível, como veremos a seguir, relacionar as ações do governo e o ideário do DEM.

Foram selecionados dois tipos de documentos para a análise: o Plano de Metas (Agenda 2012) estipulado pela gestão e o relatório de gestão da SMRI, documento que detalha as diretrizes da secretaria, os seus principais projetos e o cumprimento das metas da Agenda 2012. O Plano de Metas era dividido em eixos temáticos e reservava para a SMRI cinco objetivos que foram plenamente atingidos (SÃO PAULO, 2007): dois no eixo “Cidade Criativa”, que correspondiam às metas 172 (“preparar a candidatura de São Paulo como sede da Expo 2020”)

¹² De acordo com Scheffer (2018), o DEM se diferencia de outros partidos mais à direita do espectro político brasileiro por não adotar pautas conservadoras e de costumes. No entanto, cabe ressaltar que após as eleições 2018, o DEM tem mudado sua postura e se aproximado de partidos e posições próximas à extrema direita, fato que exigirá o acompanhamento dessas mudanças e novas pesquisas sobre o assunto. O período analisado nesse trabalho revela mais proximidades ideológicas entre o DEM e o PSDB do que testemunhamos no cenário político atual.

e 173 (“apresentar a candidatura de São Paulo como sede do Encontro C40”); mais três objetivos no eixo “Cidade de Oportunidades” com as metas 191 (“participação na Exposição Mundial Xangai-2010), 192 (“participação em oito feiras internacionais”) e 193 (“doze missões internacionais em parceria com empresários”). As metas estipuladas são um indicativo de prioridades, visto que representavam um compromisso jurídico¹³ da gestão Kassab. É nítida a ênfase em projetos de negócios e empreendedorismo, enquanto a cooperação descentralizada em rede recebeu apenas uma meta (nº 173, relacionada ao Grupo C40 de Grandes Cidades para a liderança climática, também conhecida como “C40”).

Visto que as redes de cidades receberam pouca visibilidade no Plano de Metas, foram verificados os projetos desenvolvidos no âmbito de Mercocidades no relatório de gestão intitulado “São Paulo Global 2007-2012”, documento que traz um compêndio das atividades realizadas pela SMRI durante o mandato de Kassab. Na introdução, um breve texto de Kassab destaca São Paulo como parâmetro global para políticas públicas, o dever do prefeito de zelar pela imagem internacional da metrópole e faz menção à rede de cidades C40 (SMRI, 2012). O segundo texto é do secretário da pasta, o engenheiro e empresário Alfredo Cotait Neto, também filiado ao DEM. Em seu texto, o secretário reforça o marketing territorial “São Paulo, Cidade Global”, que norteou as ações durante a sua gestão frente à pasta. A introdução do relatório detalha a estratégia da gestão e reforça o entendimento de que São Paulo se enquadrava no conceito de “cidade global” (SASSEN, 2005), mas não era suficientemente conhecida no exterior dessa maneira. A SMRI teria a função de apresentar São Paulo para delegações estrangeiras que buscassem cooperação com a Prefeitura e em eventuais missões no exterior (SMRI, 2012).

Em relação às redes de cidades, como esperado, o destaque é para a realização da cúpula da rede C40 na seção “Projetos Especiais” do relatório, contando com uma descrição do evento e de seu desdobramento mais importante, a assinatura de um acordo de cooperação entre as cidades de São Paulo e Nova Iorque. Em comparação, as Mercocidades estão na seção “Atuação Internacional nos foros multilaterais” e conta apenas com uma breve descrição da missão da própria rede, sem que o texto detalhe as atividades ou reuniões empreendidas pela SMRI (SMRI, 2012).

Diante da falta de informações, decidiu-se verificar os destinos das missões empreendidas pela pasta, visto que eram prioridades na sua agenda e poderiam indicar preferências de regiões para cooperação ou novos negócios. As missões da SMRI eram

¹³ De acordo com a Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 26 de fevereiro de 2008, que instituiu a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo.

divididas em institucionais (visitas de autoridades e intercâmbio de técnicos para difusão de políticas públicas ou cooperação) e empresariais, ou seja, estimuladas e organizadas pela secretaria para a atração de investimentos. Nesse tipo de missão, a SMRI liderava encontros entre instituições ou grupos privados e potenciais parceiros de negócios estrangeiros. A comparação das metas com os resultados divulgados no relatório de gestão expõe a baixa relevância da América do Sul, especialmente nas metas 192 (feiras internacionais) e 193 (missões empresariais). Em relação às feiras, a SMRI participou de oito eventos entre 2008 e 2012 nos seguintes países: China (Macau), Espanha, França e Itália (SMRI, 2012). As missões empresariais ocorridas entre 2009 e 2012 tiveram como destinos Austrália, Líbano, Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul, Itália, França e China (Macau). As missões institucionais descritas no relatório e confirmadas pelo Diário Oficial da Cidade de São Paulo durante a pesquisa ocorreram entre 2010 e 2011 tiveram como principal destino o continente europeu (16 viagens de 24). A América Latina contabilizou três missões, uma para a Argentina, uma para a Colômbia e outra para o México.

Em conclusão, podemos afirmar que a rede Mercocidades não figurou entre as prioridades ou os principais projetos da SMRI durante a gestão Kassab, assim como a região da América do Sul. O marketing territorial “Cidade Global” e o viés voltado para a atração de investimentos direcionaram a atenção da pasta para os países desenvolvidos.

O PSDB voltou a governar a cidade de São Paulo em 2017, com a vitória de João Doria nas eleições municipais de 2016. O pleito foi realizado em um clima de forte polarização e de rechaço ao PT após o impeachment de Dilma Rousseff, ocorrido em agosto do mesmo ano.

A campanha de Doria, filiado ao PSDB desde 2001, foi pautada por um discurso apolítico e apresentou o candidato, ainda pouco conhecido pelo público, como um “gestor”, ou seja, um empresário que obteve sucesso através de seu trabalho e que possuía excelentes capacidades administrativas (ALVES, 2017). Essa última característica, somada ao suposto perfil “não-político” do candidato foi usada para que a imagem de Doria se contrapusesse ao problema da corrupção, sendo apresentado como alguém que traria a eficiência da administração privada para a burocracia pública. Em relação ao ideário do PSDB, Doria utilizou o viés liberal (ROMA, 2002) para atrair a simpatia não apenas do empresariado paulistano, que já o apoiava, mas também dos eleitores que se identificavam com a centro-direita ou direita, tendência em alta após as denúncias de corrupção ligadas às gestões do PT no governo federal. Exploradas pela oposição, as denúncias geraram forte identificação partidária negativa ou “antipetismo” (RIBEIRO; CARREIRÃO; BORBA, 2016).

Em seus primeiros meses de governo, Doria realizou várias reuniões com empresários e pediu abertamente apoio e doações para a municipalidade. A simbiose entre o âmbito empresarial e a administração pública era divulgada como necessária para superar as dificuldades enfrentadas pela gestão e para desonerar o orçamento municipal (FILGUEIRAS, 2021).

A respeito da dimensão internacional do município, a presente pesquisa buscou indícios sobre o entendimento do governo Doria sobre a paradiplomacia de São Paulo no Plano de Metas 2017-2020 e no relatório correspondente ao seu período à frente da gestão municipal. Diferentemente dos planos anteriores, o documento da gestão Doria apresentava as metas e as linhas de ação designadas para cumpri-las, dividindo-as da seguinte forma: 5 eixos temáticos (“ideias-força”), 53 metas, 71 projetos estratégicos e 487 linhas de ação (SÃO PAULO, 2017). As secretarias foram vinculadas ao cumprimento de cada meta de acordo com as suas funções e afinidades com cada tema, desenvolvendo linhas de ação específicas para as suas pastas. Assim, mais de uma secretaria poderia trabalhar para atingir uma determinada meta, mas com plano de ação diferentes e correspondentes às suas funções. A SMRI estava em dois eixos temáticos¹⁴: Desenvolvimento Econômico, correspondente à meta 44 e ao projeto 60, intitulado “São Paulo Cidade do Mundo” e eixo Gestão e Desenvolvimento Institucional, que correspondia às metas 47 (projeto 60) e meta 49 (projeto 65 “São Paulo Aberta”). A meta 44 (“Viabilizar R\$ 5 bilhões de impacto financeiro para a Prefeitura de São Paulo por meio de projetos de desestatização e de parcerias com o setor privado”) e a meta 47 (“aumentar em 10% [R\$ 1,17 bilhão] o valor acumulado de Investimento Estrangeiro Direto em relação aos últimos quatro anos”) possuem nove linhas de ação e visam o desenvolvimento econômico através da atração de investimentos estrangeiros e a criação da marca da cidade (marketing territorial).

A meta 49 (“garantir que 100% dos dados publicados pela Prefeitura estejam disponíveis em formato aberto, integrando ferramentas básicas de acessibilidade”) relacionava-se à criação de iniciativas de transparência e dados abertos da gestão pública, tema no qual São Paulo se tornou referência internacional de melhores práticas pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2016 (BRELÀZ; ILINSKY; BELLIX, 2021). O Plano de Metas do governo Doria enfatizava o tema da transparência governamental como uma ação de

¹⁴ Na verdade, de acordo com a divisão estipulada pelo documento nas páginas 5 e 6, a SMRI só participaria do eixo Desenvolvimento Institucional. Porém, ao verificarmos as metas nas páginas 391 e 392 (Meta 44, Projeto 60), encontramos a SMRI representada também no eixo Desenvolvimento Econômico e Gestão. Acreditamos, portanto, que tenha ocorrido um erro na designação das atribuições da SMRI nas páginas 5 e 6.

paradiplomacia, política iniciada na gestão de Haddad que vinculou vários projetos à iniciativa Parceria para Governo Aberto, do original *Open Government Partnership*, em 2014.

Importante destacar também que a descrição das metas 44 e 47 reforça a visão da cidade como “metrópole global”, muito similar ao mote “Cidade Global” criado pela gestão Kassab. O entendimento de que as atividades paradiplomáticas deveriam ter como prioridade o marketing territorial de São Paulo e a atração de investimentos estrangeiros é similar entre as duas gestões (Kassab e Doria), sendo que esta última estipulou valores a serem atingidos (R\$ 1,17 bilhão) e ações para concretizar a meta.

A respeito das linhas de ações, estas não envolvem redes de cidades e não especificam quais seriam as parcerias estratégicas com outras regiões ou países para atingi-las. Por exemplo, a linha de ação 60.3 estipula a realização de 10 missões ao exterior para divulgação da marca de São Paulo e prospecção de investidores, mas não detalha quais seriam os destinos das viagens. Comparando as metas com o relatório de gestão que compreende o período entre janeiro de 2017 e abril de 2019, quando Doria deixou o cargo de prefeito para concorrer ao governo do estado, contabilizamos 21 missões descritas como as principais empreendidas pela pasta. Desse total, sete tiveram como destino a Europa (Geórgia, Suíça, Alemanha, Itália, França e Espanha), cinco a América Latina (Argentina, Colômbia e México), três os Estados Unidos, três a Ásia (China e Coreia do Sul), dois a África (Marrocos e África do Sul) e uma o Oriente Médio (Israel).

Em relação à Mercocidades, a Rede recebeu destaque no relatório de gestão citado e teve as principais ações empreendidas pela secretaria descritas. Em 2018, a SMRI participou da Cúpula de Prefeitos de Mercocidades em La Paz, na Bolívia (missão que não foi listada no item “5. Principais Missões Internacionais” do relatório) e acompanhou três reuniões de Unidades Temáticas no mesmo ano: Migração e Direitos Humanos; Autonomia, Gestão e Participação e Gênero (SMRI, 2019). No item “Participação em Eventos”, houve destaque para a participação de São Paulo no evento “Agenda 2030: Nuevos desafios para las ciudades” promovido por Mercocidades e a prefeitura de Córdoba. Segundo o relatório, o objetivo dessa missão era promover a cooperação entre a cidade argentina e São Paulo no tema de governo aberto.

Após a saída de Doria do cargo para concorrer ao governo do estado, o vice-prefeito Bruno Covas, também do PSDB, assumiu a liderança do Executivo de São Paulo. Covas fazia parte dos quadros tradicionais do partido¹⁵ e, no que diz respeito à paradiplomacia, deu

¹⁵ Bruno Covas era neto de Mário Covas, um dos fundadores e primeiro presidente do PSDB.

continuidade aos projetos do plano de metas. O relatório de gestão 2020, correspondente ao seu período como prefeito, aponta a continuidade do foco na atração de investimentos, tema que conta com uma descrição detalhada na seção de anexos do documento (SRI, 2020). Em relação às Mercocidades, o texto apenas menciona a candidatura do projeto “Redução das desigualdades com foco na transversalização as perspectivas de território, gênero e raça nas políticas públicas” na Convocatória de Projetos de Cooperação Sul-Sul em conjunto com as cidades de La Paz (Bolívia), Buenos Aires (Argentina) e Niterói (Brasil).

A análise dos planos de metas e dos relatórios de gestão demonstra que os mandatos de Doria e Covas mantiveram como prioridades da paradiplomacia duas características herdadas de Serra e Kassab: a atração de investimentos estrangeiros e o marketing territorial baseado na ideia de “cidade global”. As redes de cidades continuaram importantes, porém, com mais destaque para Mercocidades nas gestões Doria e Covas.

VIII. Considerações finais

A participação de governos subnacionais nas relações internacionais tem aumentado significativamente nas últimas décadas, inspirando trabalhos que analisam as diversas facetas desse fenômeno. Nesse contexto, a atuação da cidade de São Paulo é um caso ilustrativo e central por conta da intensa agenda de atividades paradiplomáticas desempenhadas pela sua SMRI ao longo dos anos. A proposta do presente trabalho foi analisar, ainda que de maneira preliminar, a possível influência político-partidária na orientação das pautas internacionais do município, com foco nas semelhanças e diferenças entre as gestões junto às Mercocidades.

Podemos dividir a análise das gestões que comandaram a SMRI em diretrizes gerais de relações internacionais e a pauta específica da cooperação descentralizada em rede. No que diz respeito às diretrizes gerais, os documentos analisados, bem como a bibliografia, demonstraram mais continuidades do que rupturas nas ações da pasta, ainda que no campo da retórica o PT, o PSDB e o DEM se distanciem. Duas características de continuidade perpassam os períodos analisados: a institucionalização de políticas internacionais para a cidade e a caracterização de São Paulo como uma “cidade global”, dinamizando sua imagem internacional. Decorre da tentativa de posicionar São Paulo entre as grandes metrópoles globais a pauta de atração de investimentos diretos estrangeiros, tema que teve início durante o mandato de Suplicy à frente da prefeitura e que recebeu maior destaque nas gestões do PSDB. A imagem de cidade de negócios é transversal aos documentos da pasta nos períodos de Serra/Kassab e Doria/Covas, enquanto ocupa menos espaço nas fontes do mandato de Haddad.

Outro resultado observado foi o alinhamento das gestões do PT com o governo federal nas ações internacionais, fato comprovado pela ênfase nas relações com a América do Sul e com governos de caráter progressista. Mas, como observado no texto, a gestão Haddad também deu continuidade a projetos e diretrizes importantes das gestões anteriores. Outro elemento surpreendente de continuidade ocorreu entre as gestões Haddad e Doria/Covas no que se refere às iniciativas de governo aberto¹⁶, que recebeu grande destaque no plano de metas das últimas gestões do PSDB.

Ainda no quesito das diretrizes gerais de cada período, as gestões do PT se diferenciam pela adoção de temas de inclusão social, pioneirismo nas medidas de transparência governamental, projetos de transferência de políticas públicas e participação mais ativa nas redes de cidades. É nesse ponto que foram encontradas maiores divergências entre as gestões e os partidos, visto que a cooperação descentralizada em rede foi prioridade das gestões Suplicy e Haddad, em especial as Mercocidades.

Complementando outras pesquisas da área indicando que a importância da paradiplomacia pode ser inferida de acordo com as metas estipuladas pelos gestores para os seus mandatos, também se comprovou a relevante influência das alternâncias político-partidárias na agenda internacional de São Paulo e na intensidade da participação do município nas Mercocidades. Sugere-se que futuras pesquisas aprofundem as análises sobre essa influência em outros projetos promovidos pelas gestões, bem como em estudos de outros governos subnacionais no Brasil e alhures.

IX. Referências

ALMEIDA, Paulo R. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do Governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 20, jun. 2003, p. 87-102.

ALVES, Mércia. A imagem dos candidatos à prefeitura de São Paulo na campanha eleitoral de 2016. In: *Rev. Discentes de Ciência Política da UFSCAR*, v.5, n.2, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/y9jyj868>. Acesso em 07/04/2021.

ARAÚJO, Izabela V. **A influência partidária no nível municipal**: paradiplomacia na cidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, IRI-USP, 2012.

BALBIM, Renato. The Workers' Party Contribution to the City Diplomacy in Brazil. A Local-globay ideology. **Rising Powers Quarterly**, 3(3), 2018, p. 87-109.

¹⁶ Refere-se aos esforços dos governos em garantir acesso à informação e participação cidadã em suas ações (BRELÀZ; ILINSKY; BELLIX, 2021).

BARBOSA, Rubens. A diplomacia dos Estados da Federação. In: MARCOVITCH, Jaques; DALLARI, Pedro. **Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de Estados e Municípios no Brasil**. São Paulo, IRI-USP, 2014, p. 10-11.

BRAGA, Hélcio Queiroz. **Cidades mineiras na Rede Mercocidades: a inserção internacional de entes subnacionais**. 2016. Tese Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 2016.

BRELÀZ, Gabriela; ILINSKY, Tamara; BELLIX, Laila. Open Government Partnership na cidade de São Paulo e o programa São Paulo Aberta: desafios na difusão e institucionalização de uma política global. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. 1, 2021. p. 123-137. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/83127>. Acesso em 07 abr. /2021.

CALDERÓN, Fernando; CASTELLS, Manuel. **A Nova América Latina**. São Paulo: Ed. Zahar, 2021.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima. **Atuação global municipal: dimensões e institucionalização**. Confederação Nacional de Municípios (CNM), Brasília, DF, 2011.

DEAECTO, Marisa M. História do PT (1978-2010). Resenha do livro de Lincoln Secco. **Crítica Marxista**, n. 34, 2012, p. 191-194.

DESSOTTI, Fabiana. **Rede Mercocidades na cooperação descentralizada: limites e potencialidades**. Tese Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 2011.

DIAS, Marcia R.; MENEZES, Daiane B.; FERREIRA, Geison. “A quem serve o Graal”: um estudo sobre a classificação ideológica dos partidos políticos através de seus Projetos de Lei na ALERGS (2003 a 2006). In: **Encontro Anual da Anpocs**, 34ª edição, 2010, Caxambu. Anais ANPOCS, pp.1-31. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-34-encontro/st-8/st23-4/1581-marciadias-a-quem/file>. Acesso 07 abr. 2021.

FILGUEIRAS, Maria. **Pedidos de doação de Doria começam a incomodar empresários**. Revista Exame, São Paulo, 20 de outubro de 2017. Disponível em: <https://exame.com/blog/primeiro-lugar/pedidos-de-doacao-de-doria-comecam-a-incomodar-empresarios/>. Acesso em: 15 mai. 2021.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda. **Unidades subnacionais e relações internacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004**. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2005.

GALVÃO, Thiago G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, 2009, p. 63-80. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/8gH9Bg3VCRXVryjZsRrkxy/?lang=pt>. Acesso em 07 abr. 2021.

GANGANELLI, Maria Laura. La actividad internacional de los municipios: La Red de Mercociudades y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur – FCCR –. **Estudios – Relaciones Internacionales**, n. 33, 2007, p. 01-14.

HAFTECK, Pierre. An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. **Public Administration and Development**, v. 23, n. 4, 2003, p. 333-345.

JUNQUEIRA, Cairo. A Criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIS) como Nova Realidade da Inserção Internacional dos entes Subnacionais Brasileiros. **BEPI, IPEA**, n. 21, set./dez. 2015, p. 71-83.

JUNQUEIRA, Cairo. **Entre interesses e identidades, o que querem e o que são?** A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018). Tese de Doutorado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 2019.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

KLEIMAN, Alberto. **The regional integration process and its impact on the international activities of Brazilian and South American sub-national governments**. Forum of Federations, 2008, p. 01-16. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/2009/2008-09-18-Kleiman.pdf>> Acesso em: 30 jun. 2021.

KUZNETSOV, Alexander. **Theory and Practise of Paradiplomacy**. Subnational Governments in International Affairs. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2015.

LAISNER, Regina. O “empoderamento” dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil. **Relatório Científico de Pesquisa**. Franca, SP: UNESP, 2014.

LECOURS, André. **Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world**. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ and Antwerp University, Netherlands, 2008, p. 01-15.

MADEIRA, Rafael; TAROUCO, Gabriela. Esquerda e Direita no Brasil: uma análise conceitual. **Rev. Pós Ciências Sociais da UFMA**, v. 8, n. 15, 2011. Disponível em:

<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/591/338>. Acesso em: 05 abr. 2021.

MARIANO, Karina L. P. O Estado de São Paulo como um Ator Internacional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 2, jun 2002. pp. 94-101. Disponível: <https://www.scielo.br/j/spp/a/xdfhTdFfJQvNRMxMfRXHnbQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 07 abr. 2021.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). **Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2005. p.131-160.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo. **As determinantes locais da paradiplomacia**. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

MEDEIROS, Marcelo; FROIO, Liliana; SADECK, Bruno. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 8 (2), 2017, p. 139-151.

MEIRELLES, Thiago. **Do political parties matter for subnational international activities? Evidence from Brazilian municipalities**. Paper prepared for the 77th Annual MPSA Conference, Chicago, abr. 2019, p. 01-26.

MELLO, Flavia de Campos. Política externa brasileira e os blocos internacionais. São Paulo: **Perspectivas**, n. 16, v. 1, jan 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000100005. Acesso em 05 abr. 2021.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. **Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o caso da Rede Mercocidades**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2005.

MENEGOZZO, Carlos Henrique M. **Partido dos Trabalhadores - Bibliografia Comentada (1978-2002)**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013.

MERCOCIDADES. **Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades**. Período 2015-2016, Gestão de São Paulo, 2016.

MERCOCIDADES. **Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades**. Período 2014-2015, Gestão de Rosário, 2015.

MERCOCIDADES. **Informe Público da II Cúpula das Mercocidades**. Período 1995-1996. Gestão de Assunção, 1996.

MIKLOS, Manoela S. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional**: a experiência brasileira. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2010.

MIKLOS, Manoela S. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes. **Carta Internacional**, v. 06, n. 01, jan-jun 2011, p. 83-100.

ODDONE, Nahuel. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. **Revista Relaciones Internacionales**, n. 89.2, jul/dec, 2016, Universidad Nacional, Costa Rica, p. 47-81.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo. São Paulo: **Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI)**, USP, maio de 2013.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**: temas atores e visões. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 2007.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. **A atuação internacional dos governos locais via rede**: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AI Rede 10. 2009. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, 2009.

PSDB. **Programa**: Introdução e Diretrizes Básicas do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Brasília: 1989. Disponível em: http://static.psdb.org.br/wp-content/uploads/2010/04/Programa_250688.pdf. Acesso em: 09/05/2021.

PT-SP. **Um tempo novo para São Paulo**. Plano de Governo Haddad Prefeito, 2012.

REIS, Daniel A. **O Partido dos Trabalhadores - trajetória, metamorfoses, perspectivas**. In: REIS, Daniel; FERREIRA, Jorge (Org.). *As esquerdas no Brasil. Revolução e democracia, 1964...* 1ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, v. 3, p. 503-540.

RIBEIRO, Ednaldo; CARREIRÃO, Yan; BORBA, Julian. Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes. **Opinião Pública**, n. 22, v. 3, dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912016223603>. Acesso em: 05 abr. 2021.

ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Rev. Bra. Ciências Sociais**, v. 17, n. 69, jun 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/DBMr6vWB7RckDb74YrPvmJh/?lang=pt>. Acesso em 05 abr. 2021.

SALLUM, Brasílio; GOULART, Jefferson. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 24, n. 60,

dez 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/gm9cMMBGJTPsfndG7gwxqwF/?lang=pt>. Acesso em 05 abr. 2021.

SALOMÓN, Mónica. Paradiplomacy in the developing world: the case of Brazil. In: AMEN, Mark et al (Orgs). **Cities and Global Governance**. New Sites for International Relations. Londres: Ashgate, 2011, p. 45-68.

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

SARAIVA, Miriam Gomes. **Encontros e Desencontros**. O lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

SASSEN, Saskia. El Estado y la nueva geografía del poder. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC: Ed. UNESP: Ed. FAPESP: EDUSC, 2004, pp. 373-401.

SASSEN, Saskia. The Global City: introducing a concept. **Brown Journal of World Affairs**, v. XI, n. 2, 2005, p. 27-43.

SENADO FEDERAL. **Partidos políticos brasileiros**: Programas e diretrizes doutrinárias. Brasília: Secretaria de Editoração e Publicações, 2014. pp. 83-94. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/508139>. Acesso em 15/05/2021.

SCHEEFFER, Fernando. A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar. **Brasília: E-Legis – Rev. Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 11, n. 27, p. 119-142, set./dez. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5417>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SÃO PAULO. **Agenda 2012**: Plano de Metas da Cidade de São Paulo. São Paulo, 2007. Disponível em: <https://tinyurl.com/44htmd39>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SÃO PAULO. **Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/plano-de-metas-s-paulo-2017-2020.pdf>. Acesso em 15 abr. 2021.

SILVA, Luis Inácio Lula da. **Carta ao Povo Brasileiro**, 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf> Acesso em: 30 jun. 2021.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo**. Reforma Gradual e Pacto Conservador. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

SMRI. **Balço de Gestão de Relações Internacionais**. São Paulo, 2004.

SMRI. **São Paulo Global**: Secretaria Municipal de Relações Internacionais 2007-2012. São Paulo, 2012.

SMRI. **Relatório de Gestão de Relações Internacionais**. São Paulo, 2019.

SMRIF. **Relatório de Gestão de Relações Internacionais**. São Paulo, 2016.

SOUSA, Victor. **O internacional na visão do Partido dos Trabalhadores**: trajetória, influências na política externa brasileira e na cooperação sul-americana em defesa.

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 2018.

SRI. **Secretaria de Relações Internacionais** – Gabinete do Prefeito. São Paulo, 2020.

VENTURA, Deisy; FONSECA, Marcela Garcia. Cooperación descentralizada e integración regional: Embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y en MERCOSUR. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**. Ao 1, n. 3, Buenos Aires: Argentina, 2012, p. 39-54.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 62, São Paulo: Outubro, 2006, p. 127-139.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez. 2007, p. 273-335.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina; OLIVEIRA, Marcelo. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: **Los rostros del Mercosur**. El difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001, pp. 183-224. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101026063856/9vigevani.pdf>. Acesso em 10/05/2021.

VIGEVANI, Tullo; PRADO, Débora F. Ações e problemas da Paradiplomacia no Brasil. In: SALA, José Blanes; GASPAROTO, Ana Lcia. (Org.). **Relações Internacionais**: Polaridades e novos/velhos temas emergentes. Marília: Oficina Universitária - UNESP, 2010, p. 25-54.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.