

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**A CIDADE ALÉM DA NAÇÃO:
a institucionalização do processo
de internacionalização de Belo Horizonte**

RODRIGO DE OLIVEIRA PERPÉTUO

Belo Horizonte

2010

RODRIGO DE OLIVEIRA PERPÉTUO

**A CIDADE ALÉM DA NAÇÃO:
a institucionalização do processo
de internacionalização de Belo Horizonte**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Relações Internacionais.

Orientador: Carlos Aurélio Pimenta de Faria.

Belo Horizonte

2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

P453C Perpétuo, Rodrigo de Oliveira
A cidade além da nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte / Rodrigo de Oliveira Perpétuo. Belo Horizonte, 2010.
147f. : il.

Orientador: Carlos Aurélio Pimenta de Faria
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

1. Urbanização. 2. Relações internacionais – Belo Horizonte. 3. Cidades. 4. Diplomacia.
I. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327:71

“Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas,
que já têm a forma do nosso corpo,
esquecer nossos caminhos,
que nos levam sempre aos mesmos lugares.
É o tempo da travessia:
e se não ousamos fazê-la,
teremos ficado para sempre
à margem de nós mesmos.”

Fernando Pessoa (Lisboa, Portugal, 13/06/1888 – 30/11/1935)

Só posso dedicar essa “travessia” aos que amo.
Àqueles que estão aqui ao meu lado
e aos que já partiram.
Mas que me deram toda a condição de ousar.

Em especial, dedico à minha mãe,
Nádia Alves de Oliveira (*in memoriam*),
maior incentivadora dessa jornada.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Carlos Aurélio Pimenta de Faria, orientador deste trabalho, e amigos da PUC,
o meu sincero e profundo muito obrigado!

Camilla, Stephania, Arthur e toda a equipe SMARI.

Mariana, Gerson, Rafa, Beto, Bruna, Míriam e toda a família e amigos.

Também à pequena Luísa, motivo de inspiração. Que o seu mundo possa ser sempre melhor que o nosso. Que o seu mundo possa ser “o mundo da lua de Luísa”.

A Lua de Luísa

A lua de Luísa brilha

A lua de Luísa encanta no céu

Aliás, ela encanta o céu de Luísa

Ilumina o céu e a terra

A lua de Luísa

Quisera eu que a lua de Luísa fosse o mundo

Seria ele o mundo da lua de Luísa

Lá, a realidade seria o sonho

E o sonho a esperança

Esperança de que o mundo fosse luz

Encantasse, iluminasse o céu e a própria terra

Assim seja então: que o mundo de Luísa seja lua, sempre sonho, todo luz

O mundo da lua de Luísa.

RESUMO

Já é fato que a maior parte da população mundial vive nas cidades. É também verdade que há a tendência à intensificação do processo de urbanização, que concentrará cada vez mais seres humanos em municípios e metrópoles. Entretanto, esse processo ocorreu de maneira muito acelerada e desordenada. Os resultados são diversos problemas de várias dimensões e temáticas, que fazem com que homens e mulheres vivam em condições indignas, sem acesso mínimo a bens e serviços públicos tais como educação, saúde, habitação, saneamento básico e transporte e com danos nocivos ao meio ambiente. A consequência desse processo é uma acentuada condição de desigualdade social. Essa desigualdade existe entre as nações, já que se criou a designação “Sul”, para “países em desenvolvimento” e “Norte” para “países desenvolvidos”, sendo que a expressão “países em desenvolvimento” pode ser um eufemismo para países que foram, de alguma forma, explorados e que agora possuem parte (e muitas vezes grande parte) da sua população vivendo abaixo da linha da pobreza. E essa desigualdade está refletida nas cidades. Esta dissertação tem o objetivo de analisar a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte, a partir de uma revisão conceitual analítica, que contempla desde as primeiras definições para o fenômeno, como paradiplomacia, até conceitos mais contemporâneos, como diplomacia multinível e diplomacia das cidades. Apresentam-se, a partir desta revisão conceitual, as principais motivações para a ação internacional das cidades e governos locais. Além disso, sugere-se uma sistematização das principais dimensões ou eixos de ação da diplomacia das cidades. Faz-se a análise do processo de internacionalização da capital mineira a partir de uma revisão da legislação municipal referente às estruturas responsáveis pela condução da agenda de relações internacionais no âmbito da Prefeitura Municipal, no período entre 1993 e 2004, que precedeu a criação da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI), em 2005. Apresenta-se também a legislação que instituiu a SMARI, analisando-se sua estrutura e principais eixos de trabalho. E, por fim, compara-se o processo de Belo Horizonte com o de São Paulo e Recife, com o objetivo de lançar algumas reflexões acerca de como essa agenda é incorporada e implementada pelas cidades brasileiras.

Palavras-chave: Urbanização. Internacionalização. Cidade. Diplomacia das Cidades. Belo Horizonte.

ABSTRACT

It is already a fact the majority of the world's population is living in cities. It is also true that the urbanization process tends to be intensified, bringing more and more people to live in metropolises. Nevertheless, this process was both, very rapid and chaotic. The result is urban problems in different themes and dimensions, which forces men and women to live in unacceptable conditions, without the possibility to reach public goods and services such as education, health, sanitation, public transport and also degenerating the environment. The consequence of all this process is an enormous social disparity condition. There is this social disparity among nations worldwide, since there is the terminology "South", to indicate "emerging countries", and "North", to indicate "developed countries". It could be said that the expression "emerging countries" may be an euphemism to countries which were somehow explored, and now have to manage a part (a great part in many cases) of its population living below the poverty line. All this social disparity is reflected in the cities. The present work aims to analyze the institutionalization of Belo Horizonte's internationalization process. This will be done after an analytic conceptual revision, which will involve the first definitions for this phenomenon, such as paradiplomacy, until the more contemporary ones, such as multilevel diplomacy and cities diplomacy. After this conceptual revision, the main motivations the cities and local governments have to go international will be presented. Besides, the main dimensions or axes of cities diplomacy will be organized. The City of Belo Horizonte internationalization process will be analyzed based on a municipal law revision, focused on the legislation which was made to create institutional areas to take care of international relations at the City Hall, between 1993 and 2004, which is just before the creation of the International Relations Municipal Sub-Secretariat, in 2005. The legislation which allowed the City Hall to institute the IR Municipal Sub-Secretariat also will be presented, allowing an analyzes of the work structure and the main agenda. Afterwards, there will be a comparison between the case of Belo Horizonte and the cases of São Paulo and Recife, aiming to launch some thoughts about how this agenda of cities going international is appropriated and implemented by Brazilian cities.

Key-words: Urbanization. Institutionalization. City. City Diplomacy. Belo Horizonte.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAF	Assessoria de Assuntos Federativos
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABM	Associação Brasileira de Municípios
ACMinas	Associação Comercial de Minas
AFD	Agência Francesa de Desenvolvimento
AFEPA	Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares
AICE	Associação Internacional de Cidades Educadoras
AIDS	Síndrome da imunodeficiência adquirida
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ARF	Assessoria de Relações Federativas
AVC	Acidente vascular cerebral
BELOTUR	Empresa Municipal de Turismo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDL	Clube dos Diretores Lojistas
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CIDEU	Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano
CMBH	Câmara Municipal de Belo Horizonte
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COI	Comitê Olímpico Internacional
CRI	Coordenadoria de Relações Internacionais e Captação de Recursos
DEM	Democrata
FCCR	Fórum Consultivo de Cidades e Regiões
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FIFA	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>
FMCU	Federação Mundial de Cidades Unidas
FMDC	Fundo Mundial para o Desenvolvimento de Cidades

FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FONARI	Fórum Nacional dos Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
GRIN	Gerência de Relações Internacionais
GT	Grupo Técnico
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
ICLEI	Iniciativa dos governos locais pela sustentabilidade
INDI	Instituto de Desenvolvimento Industrial
IULA	União Internacional de Autoridades Locais
JICA	Agência Internacional de Cooperação do Japão
Mercosul	Mercado Comum da América do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCD	Observatório da Cooperação Descentralizada
ODM	Objetivos do milênio
OGU	Orçamento Geral da União
OI	Organizações internacionais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEB	Política externa brasileira
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PEU	Planejamento Estratégico Urbano
PM	Parlamento do Mercosul
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Popular
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SAF	Subchefia de Assuntos Federativos
SCOPLAM	Secretaria Municipal da Coordenação de Planejamento Orçamento e Informação

SEDE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SMAE	Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários
SMARI	Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais
SMGO	Secretaria Municipal de Governo
SMIC	Secretaria Municipal de Indústria e Comércio
SMPL	Secretaria Municipal de Planejamento
SMRI	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
UCCI	União de Cidades e Capitais Ibero-Americanas

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Quadro 1 Cargos em comissão da Secretaria Municipal de Relações Internacionais.....	123
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Evolução do grau de urbanização do Brasil.....	53
Tabela 2 Cidades brasileiras com mais de um milhão de habitantes – 2007.....	73
Tabela 3 <i>Status</i> governamental das áreas de relações internacionais dos municípios.....	89

SUMÁRIO¹

1 INTRODUÇÃO	14
2 A INTERNACIONALIZAÇÃO DE GOVERNOS NÃO CENTRAIS: REVISÃO CONCEITUAL E TEÓRICA ALIADA À ANÁLISE DAS SUAS MOTIVAÇÕES E DIMENSÕES	18
2.1 Revisão conceitual do fenômeno da inserção internacional dos governos não centrais	19
2.1.1 Diplomacia: análise conceitual e tendências contemporâneas	20
2.1.2 Paradiplomacia e seus termos correlatos	24
2.1.3 Política externa federativa e diplomacia federativa: algumas contribuições brasileiras à discussão conceitual	28
2.1.4 Avançando da cooperação descentralizada à cooperação internacional descentralizada federativa: da contribuição europeia ao aporte brasileiro	30
2.1.5 Diplomacia das cidades e diplomacia multinível	33
2.2 Motivações e determinantes para a ação internacional das cidades e governos regionais	34
2.2.1 Globalização, integração regional e a participação dos governos não centrais na cena internacional	36
2.2.1.1 <u>Globalização</u>	36
2.2.1.2 <u>Integração regional</u>	39
2.2.2 A inserção de novos temas na agenda internacional	41
2.2.3 Federalismo	43
2.2.4 O processo de urbanização	49
2.2.5 Democratização da política externa brasileira	54
2.3 As dimensões e os instrumentos da diplomacia das cidades	61
2.3.1 Cooperação internacional	62
2.3.2 Relações políticas e representação institucional	65
2.3.3 Promoção comercial e atração de investimentos	66
2.3.4 Captação de recursos	66

¹ Este trabalho foi revisado de acordo com as novas regras ortográficas.

2.3.5 <i>Promoção de uma cultura de paz e solidariedade</i>	67
2.3.6 <i>Marketing de cidades (city branding)</i>	67
3 ANTECEDENTES DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: REVISÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL ENTRE 1993 E 2004	70
3.1 O contexto da urbanização de Belo Horizonte.....	71
3.2 O ciclo das políticas públicas: uma breve introdução.....	75
3.3 A criação da Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários (SMAE) - agosto de 1995.....	77
3.4 A Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC) e a agenda de internacionalização da Prefeitura de Belo Horizonte – janeiro de 1997.....	79
3.5 Criação da Agência de Desenvolvimento Econômico do Município de Belo Horizonte – dezembro de 2000.....	82
3.6 Criação da Gerência de Relações Internacionais – novembro de 2001...	83
3.7 A influência das agendas político-partidárias na implantação de políticas locais de relações internacionais.....	86
3.8 Grupo técnico para coordenar as ações de internacionalização da Prefeitura de Belo Horizonte – agosto de 2002.....	90
3.9 A legislação acerca das viagens internacionais.....	91
3.9.1 <i>A Lei Orgânica do município e as viagens internacionais – 1990</i>	91
3.9.2 <i>Regulamentação para viagens internacionais dos servidores públicos – dezembro de 2006</i>	93
4 A SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE – JANEIRO DE 2005	95
4.1 A estrutura, as ações e as dinâmicas da SMARI.....	97
4.2 Os principais projetos e ações da SMARI: uma apresentação analítica.	101
4.2.1 <i>Cooperação internacional</i>	101
4.2.1.1 <u>Cooperação descentralizada multilateral</u>	101
4.2.1.2 <u>Cooperação descentralizada bilateral</u>	105
4.2.2 <i>Relações políticas e representação institucional</i>	107
4.2.3 <i>Promoção comercial e atração de investimentos</i>	109

4.2.4	<i>Captação de recursos</i>	110
4.2.5	<i>Promoção de uma cultura de paz e solidariedade</i>	112
4.2.6	<i>City branding</i>	113
5	AS ESTRUTURAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE OUTRAS PREFEITURAS BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA	117
5.1	A Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) da Prefeitura de São Paulo	120
5.2	A Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais da Prefeitura do Recife	127
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
	REFERÊNCIAS	139
	APÊNDICE A – Lista de entrevistados	147

1 INTRODUÇÃO

O mundo atual é complexo e cada vez mais globalizado. Os espaços nacionais se entrelaçam a partir de dinâmicas econômicas e culturais transnacionais². Esses movimentos possuem importante relação com a identidade territorial que está, agora mais que nunca, submetida a um exercício constante de renovação e recuperação da cultura e dos costumes locais. Essas novas relações internacionais sugerem novas formas de atuação política, social e econômica, o que ocorre também a partir do fortalecimento e da integração de regiões. A integração como um meio para o desenvolvimento também não surge sem os seus desafios. Em um momento em que os investimentos estrangeiros parecem ser insuficientes para a promoção do desenvolvimento, e em que os recursos dos governos nacionais mostram-se limitados e escassos, há uma tendência ou uma oportunidade para o fortalecimento de processos de desenvolvimento que possuam caráter endógeno, o que pode permitir a utilização mais racional e eficiente dos recursos, capacidades e potencialidades próprias das regiões. O redesenho do mundo permite pensar em instâncias locais e regionais como unidades capazes de promover processos sustentáveis de desenvolvimento.

O mundo vem experimentando modificações no campo das relações internacionais³ ao longo das últimas décadas. Tais mudanças representam um desafio para os atores constituídos, para os atores emergentes ou novos atores, e para a academia.

Dois fatos genéricos podem ser citados como símbolos destas mudanças e auxiliam na compreensão deste mundo em transformação: a queda do muro de Berlim (1989) e o processo de globalização. O primeiro aponta para o fim da bipolaridade, para o relaxamento das tensões internacionais do pós-guerra fria (RODRIGUES; XAVIER; ROMÃO, 2009) e para um mundo que se configura de maneira cada vez mais multipolar e complexa, consolidando o modelo de blocos regionais no sistema internacional. A ampliação do G7 para G8 e agora, no período pós-crise financeira, para G20, confirma essa tendência. Há um processo de redução do *gap* entre os países ricos e os países pobres. Uma

² Globalização pode ser entendida como a disseminação, transmissão e dispersão de bens, pessoas, imagens e idéias através de fronteiras nacionais (PLUIJM; MELISSEN, 2006).

³ Relações internacionais pensadas como um campo multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar (RODRIGUES, 2008)

tendência de maior crescimento econômico nos países emergentes, como China e Índia⁴. O segundo fenômeno, a globalização, carrega diversas definições ou conceitos, o que pode tornar o termo ambíguo ou confuso. Pode-se, porém compreender a globalização como uma intensificação das relações que perpassam as fronteiras nacionais, aumentando o movimento internacional de bens, serviços, capital e pessoas, ou seja, envolvendo questões culturais, tecnológicas, financeiras, políticas e ideológicas (BARROS, 2009).

É neste contexto de mudanças que tem lugar o fenômeno de inserção de novos atores na cena internacional. Esses novos atores podem ser, dentre outros, organizações não governamentais, empresas e corporações multinacionais, igrejas, grupos culturais e governos regionais ou locais⁵. Será neste último grupo, com ênfase especial nas cidades, o enfoque desta dissertação.

A atuação internacional de governos locais, especialmente das cidades, é um fenômeno complexo e que começou a avançar no Brasil, de forma coordenada e mais qualificada a partir de 2002, quando, além do envolvimento de associações nacionais de cidades, como a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM), o Governo Federal ampliou o seu apoio a este processo através de outros canais institucionais que não somente o Itamaraty⁶.

Pode-se sugerir, então, que as relações internacionais praticadas por governos não centrais estão, de certa maneira, associadas ao seu processo de desenvolvimento.

Por desenvolvimento regional, seguindo a definição proposta por Valadez (2007), entende-se aquele localizado em âmbito territorial delimitado, analisado a partir de seus componentes físico-geográficos, econômicos, sociais e ambientais. Ainda conforme esse autor, não se deve esquecer que, por trás dessa concepção, está o fato de que qualquer relação social é uma relação no espaço. Por outro lado: a) se políticas públicas podem ser um instrumento para a consolidação da atuação de um governo por meio de decisões democráticas; b) e se políticas públicas têm como finalidade a busca do bem-estar da comunidade, no intuito de estabelecer uma coletividade pacífica e de promover o bem

⁴ Professor Jeffrey Sachs (*Director – Earth Institute at Columbia University*), em palestra (*Five Diamond – International Conference Cycle*) proferida por videoconferência na Fundação Dom Cabral - Belo Horizonte, em 10 de junho de 2009.

⁵ Nesta dissertação, os termos **governos locais** ou **governos não centrais** serão utilizados para designar governos de cidades e regiões, preferencialmente ao termo **governos subnacionais**, já que este último não expressa suficientemente a autonomia desses entes de natureza governamental.

⁶ Criação da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa em 2003 (Decreto nº 4607, de 26 de fevereiro de 2003) e da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), no âmbito da Secretaria das Relações Institucionais em 2004 (Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004) (VIGEVANI, 2004 e 2006).

comum (VALADEZ, 2007), ou seja, se política pública é o instrumento de transformação do espaço e de suas relações, portanto o instrumento de transformação da vida humana e suas relações sociais, então, política pública pode ser, certamente, um instrumento poderoso de desenvolvimento.

O objetivo geral desta dissertação é revisar criticamente os principais conceitos referentes ao processo de internacionalização de governos locais, levando em consideração os fatores determinantes desse processo e as suas principais dimensões. Além disso, pretende-se analisar o caso da institucionalização da área de relações internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte. Isso será feito a partir de uma revisão dos antecedentes do processo de criação da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI). A análise contemplará também o desenho institucional conferido à SMARI e os eixos de trabalho da pasta entre 2005 e 2008. A escolha pode ser considerada natural por alguns e ousada por outros, já que ocupo atualmente o posto de Secretário Municipal Adjunto de Relações Internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte. O meu desafio adicional, será o de me manter distante da avaliação das ações, buscando sempre utilizar a minha experiência como insumo para a análise acadêmica.

Portanto, o primeiro capítulo, o mais amplo, é uma tentativa de revisar criticamente os conceitos acerca do fenômeno da inserção internacional de governos locais, em particular de cidades, apresentando também as motivações e as possíveis dimensões de atuação internacional desses atores. Além de uma grande variação terminológica, há, muitas vezes, uma confusão entre instrumentos para operacionalização das iniciativas locais de relações internacionais e as principais dimensões de atuação dos governos não centrais na seara internacional. O capítulo se propõe a sistematizar essa discussão.

No segundo capítulo, que introduz o enfoque em Belo Horizonte, pretende-se, a partir de uma revisão da legislação municipal relativa à áreas dedicadas às relações internacionais no âmbito da Prefeitura, compreendida entre 1993 e 2004, analisar os órgãos que antecederam a SMARI. Para tentar enriquecer a análise, e em função dos poucos registros encontrados nos arquivos da PBH, recorre-se a entrevistas com operadores e autoridades que participaram do processo, listadas em anexo.

O terceiro capítulo está focado na criação da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais, em 2005. Além da legislação que instituiu a SMARI, apresento e analiso o desenho institucional da Secretaria, e principalmente os eixos de trabalho priorizados pela pasta. O recorte escolhido, 2005 a 2008, contempla o primeiro ciclo

político da SMARI, ou seja, corresponde ao período do mandato do Prefeito Fernando Pimentel (PT), que a criou.

Para encerrar, será válido fazer, ainda que de maneira breve, uma comparação da estrutura da SMARI com os desenhos institucionais escolhidos pelas Prefeituras de São Paulo e de Recife. Essa comparação poderá exemplificar a diversidade de estruturas e desenhos institucionais, assim como lançar a questão da influência dos partidos políticos nas agendas municipais de relações internacionais. A área de relações internacionais da Prefeitura de São Paulo possui duas características interessantes e que podem enriquecer esta dissertação e estimular novas pesquisas. A primeira é que na maior cidade brasileira foi criada uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). Ou seja, ela não é nem adjunta, nem extraordinária, mas equiparada a outras pastas temáticas como obras, transportes, políticas sociais, governo, dentre outras. A segunda, é que a SMRI atravessou dois ciclos políticos com partidos “antagônicos”, PT e PSDB-DEM, o que permitirá uma análise acerca da relação entre as prioridades de agenda, ou as dimensões de atuação internacional escolhidas, e o partido que está no governo. Já a Prefeitura de Recife optou por criar uma Coordenadoria de Relações Internacionais, vinculada inicialmente a uma Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais, que conjugava a agenda de comunicação do município com a agenda de captação de recursos. Aliás, foi a partir do acúmulo e da experiência obtidos através da busca por financiamentos é que se desenvolveu a agenda de relações internacionais da capital pernambucana. Recife, por sua vez, é uma cidade que apresenta uma sucessão de governos petistas, o que pode ser interessante também na análise comparada com Belo Horizonte.

Dessa forma, espera-se que a dissertação possa se constituir em uma contribuição, ainda que singela, para uma maior compreensão do fenômeno da inserção internacional das cidades e governos locais, e também para a compreensão das possibilidades e potencialidades da operação de uma agenda municipal de relações internacionais, considerando-se a questão das estruturas e desenhos institucionais e sem perder de vista os seus desafios e limitações, que existem e são complexos. Esse é um campo de atuação profissional em expansão, que deve ser observado com atenção pelos analistas de relações internacionais, pois somente com o olhar crítico e analítico mais constante da academia será possível avançar de forma qualificada e dinâmica, pensando e repensando, sempre, alguns novos caminhos para a diplomacia.

2 A INTERNACIONALIZAÇÃO DE GOVERNOS NÃO CENTRAIS: REVISÃO CONCEITUAL E TEÓRICA ALIADA À ANÁLISE DAS SUAS MOTIVAÇÕES E DIMENSÕES

A atuação internacional dos governos não centrais e das cidades em particular vem crescendo em importância num panorama de generalizada descentralização política e administrativa, intensificado a partir de meados da década de 80; de diversificação da agenda internacional; e de aumento da interdependência política e econômica entre os atores. Atores, para os propósitos deste trabalho, compreendidos “como pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas, individuais ou coletivas, que levam suas contribuições aos diversos aspectos da atividade internacional” (MERLE *apud* FRONZAGLIA, 2004).

A permeabilidade dos assuntos domésticos e internacionais faz com que o local e o global, afetando-se mutuamente, passem a dialogar com mais intensidade. Por isso, é cada vez maior o interesse e, em alguns casos, a necessidade dos governos locais de promoverem sua atuação para além das fronteiras nacionais (SERRA, 2009).

Apesar do campo das relações internacionais - por ser área acadêmica de constituição relativamente recente - ter inicialmente privilegiado em seu enfoque aquilo que lhe seria peculiar, o sistema internacional assimétrico e a interação entre os estados em um cenário de anarquia (FARIA, 2008, p. 94), a literatura acadêmica e a experiência empírica sugerem que o tema da ação internacional dos governos não centrais está emergindo como questão relevante em diferentes países (VIGEVANI, 2006). Porém, um exame mais cuidadoso dessa mesma literatura que trata do tema da internacionalização de governos locais e regionais revela a amplitude de conceitos e termos utilizados pela academia para fazer referência a esse fenômeno. Isto pode ser explicado especialmente por se tratar de um evento relativamente novo, sobre o qual ainda há a busca por consenso por parte de estudiosos do tema e operadores da área (BARROS, 2009).

Como existe uma série de estudos que englobam diversos conceitos e perspectivas acerca do fenômeno da inserção internacional dos governos não centrais, uma das propostas deste capítulo é tentar analisar e sistematizar a teoria que legitima e justifica esse processo. Por isso, pretende-se, a partir de uma revisão conceitual analítica, resgatar os principais conceitos e termos que fazem referência às relações internacionais praticadas por cidades e regiões. Esta revisão contemplará uma discussão sobre diplomacia e

abrangerá desde o conceito de paradiplomacia, apresentado pelo Professor Soldatos nos anos de 1980, e a questão dos seus termos correlatos, chegando até a contribuição brasileira, a partir dos conceitos de política externa federativa e diplomacia federativa e europeia. Apresenta também o conceito de cooperação descentralizada, finalizando com a apresentação de conceitos mais contemporâneos, como os de diplomacia multinível e diplomacia das cidades.

Seguindo a sessão de revisão conceitual analítica, serão analisadas as principais motivações e determinantes para a ação internacional das cidades e governos regionais, encerrando o capítulo com a sistematização das possíveis dimensões ou eixos que as relações internacionais praticadas em nível local podem assumir.

O objetivo do primeiro capítulo é embasar as sessões seguintes, que terão enfoque no processo de institucionalização da internacionalização de Belo Horizonte, com base em uma análise comparativa com outras duas capitais brasileiras, São Paulo e Recife.

2.1 Revisão conceitual do fenômeno da inserção internacional dos governos não centrais

Os estudos e pesquisas relacionados à diplomacia fazem pouca ou nenhuma referência à atuação internacional das cidades e dos governos regionais. Entretanto, alguns autores, como Murray, reconhecem que, após o término da Guerra Fria, o escopo e o estudo da diplomacia se expandiram. Para Murray (2008), termos como *pipeline diplomacy*, *coercive diplomacy*, *diplomacy by sanction* e *citizen or people-to-people diplomacy*, além de outros como *economic diplomacy* (BAYNE; WOOLKOCK *apud* PUNTIGLIANO, 2008, p. 4), são comuns, ao lado de uma visão mais tradicional da atividade diplomática Estado-Estado, monopolizada por “diplomatas profissionais”.

Nesta sessão, a partir de uma revisão conceitual, serão avaliados qual ou quais os termos mais adequados para abarcar a amplitude e características contemporâneas do fenômeno da inserção internacional dos governos não centrais.

2.1.1 Diplomacia: análise conceitual e tendências contemporâneas

Para introduzir a discussão, faz-se necessário resgatar o significado da função diplomática e apresentar algumas reflexões importantes acerca do termo.

As origens e fundações da diplomacia foram estabelecidas muito antes de 1648, em épocas em que os Estados como são conhecidos hoje nem existiam. A diplomacia sempre foi importante para as civilizações, desde a grega à bizantina, passando pelo modelo de cidades-Estado italianas (MURRAY, 2008). Mas foi a padronização da diplomacia após o Congresso de Viena, em 1815, que intensificou e incentivou tanto a prática das relações internacionais, tendo o Estado como centro, como também toda a teoria referenciada no Estado-Centrismo. Atualmente, 192 Estados operam no ambiente diplomático moderno, em comparação com apenas 51 em 1945. Todos esses Estados interagem diplomaticamente, todos precisam representar-se perante os outros e todos buscam continuamente negociações vantajosas em um ambiente competitivo e ocasionalmente hostil, de acordo com os objetivos de sua política externa (MURRAY, 2008).

Apesar de ser fato que os Estados continuam a ser nos dias atuais os principais responsáveis pela formulação e execução da política externa, é também verdade que eles não são os únicos participantes da cena diplomática. Ao considerar o processo de inserção de novos atores na diplomacia, Murray formula algumas reflexões em busca do melhor conceito de diplomacia moderna a partir da seguinte questão: “o que constitui a diplomacia moderna?” (MURRAY, 2008, p. 22). É importante ressaltar que para tentar respondê-la, Murray destaca a necessidade de não se abandonar a abordagem tradicionalista de se pensar a diplomacia, ou seja, aquela abordagem que enfatiza o Estado e seu aparato diplomático como protagonistas únicos. Ao mesmo tempo, ele realça que há crescente necessidade de justificativa, por parte das instituições diplomáticas, da sua relevância. Essa justificativa deve ser feita, cada vez mais, para um público doméstico mais informado e para um público global mais exigente e crítico. Esse público global é formado, entre outros, por ONGs, corporações multinacionais e organizações internacionais. Além desses citados por Murray, acrescentam-se os governos não centrais, já que além de muitas vezes eleitos democraticamente, são a esfera de poder mais próxima da população e, por isso, em teoria, representam interesses legítimos. Além disso, em muitos casos, como no Brasil, são responsáveis pela formulação e implantação de políticas públicas relevantes para o desenvolvimento local e socioeconômico. Portanto, onde havia um tipo de ator

reconhecido, agora há vários canais, redes e ambientes alternativos, todos eles permitindo o exercício diplomático de negociações, representação, comunicação, fluxo de informações e atuação política por parte de um crescente grupo de novos *players*.

Murray sugere que pode haver distintas definições, desde a sua forma mais simplória, de diplomacia como a manutenção da paz e a prevenção da guerra - que, de acordo com ele, nega a complexidade inerente à diplomacia moderna -, passando por definições tradicionalistas, como a fornecida por Barridge: “diplomacia é o termo dado aos canais oficiais de comunicação empregados por membros de um sistema de Estados e cujo propósito é assegurar os objetivos de suas políticas internacionais sem recorrer à força” (BARRIDGE *apud* MURRAY, 2008, p. 23). Ou a de Lee e Hudson, que relatam que “em sua essência, a ideia de diplomacia é a de diálogo entre Estados inseridos em uma estrutura anárquica de unidades políticas independentes” (LEE; HUDSON *apud* MURRAY, 2008, p. 27).

Considerando também autores menos conservadores, Hoffman (HOFFMAN *apud* MURRAY, 2008, p. 24), por exemplo, afirma que “noções tradicionalistas ou convencionais de diplomacia devem ser evitadas para que a natureza da diplomacia moderna possa ser verdadeiramente entendida” e “a diplomacia funciona de forma mais eficiente e consistente em um contexto que não seja Estado-Cêntrico”.

Mas, justamente em função do reconhecimento da pluralidade dos atores em cena, Murray deixa clara a sua preferência pela definição de diplomacia apresentada por Sharp, já que ela não sugere que o ambiente diplomático seja dominado exclusivamente pelos Estados e seus aparatos profissionais: “diplomacia é o caminho pelo qual as relações entre grupos que se consideram separados deve ser conduzida se o princípio da vida em sociedade for tido como um princípio positivo e se conflitos desnecessários e indesejáveis podem ter alguma chance de ser evitados” (SHARP *apud* MURRAY, 2008, p. 24, tradução do autor).

Em seu trabalho intitulado *Consolidating the Gains Made in Diplomacy Studies: A Taxonomy*, publicado em 2008, Murray divide os estudiosos da diplomacia em três grupos ou escolas: a) escola tradicional ou os tradicionalistas; b) escola nascente; c) escola inovadora. De acordo com ele, essa taxonomia é útil tanto para aqueles que estão dentro como para os que estão fora do mundo da diplomacia. Para os que estão dentro, por permitir um retrato daquilo que se sabe ou se pensa sobre a diplomacia. Para os de fora, por permitir uma sinopse das diferentes visões daquilo que constitui a diplomacia no

século XXI. Creio que para a finalidade deste trabalho vale a pena analisar de forma resumida as características de cada uma delas.

O conceito a ser defendido pelos tradicionalistas é a continuidade na ênfase da centralidade do Estado para a diplomacia. Para eles, o Estado é central para a diplomacia. Murray (2008) identifica cinco hipóteses básicas que distinguem essa escola: a) os tradicionalistas descrevem a diplomacia como uma atividade exclusiva dos Estados; b) interpretam a diplomacia como instrumento cujo propósito central é facilitar relações pacíficas entre os Estados soberanos, superando a estrutura anárquica do sistema; c) consideram que a atividade diplomática diz respeito à agenda político-militar clássica; d) consideram a história da política e da diplomacia como centrais para a sua escola; e) escrevem guias para a ação diplomática, a partir das quais teorizam sobre a prática da diplomacia. É importante ressaltar que a escola tradicionalista permanece fundamental para a compreensão da diplomacia moderna, embora seja questionável o argumento de que as instituições diplomáticas tradicionais vinculadas aos Estados sejam os únicos atores significativos da cena internacional.

A escola nascente emerge exatamente para desafiar os tradicionalistas em sua perspectiva estática e distante da realidade do mundo contemporâneo, de acordo com Holsti (2004 *apud* MURRAY, 2008, p. 30). A emergência de outros atores que não o Estado nacional na cena diplomática é a força motriz dessa escola. O argumento central é que além da chamada diplomacia não oficial ser mais rápida, mais barata e mais eficiente, a capacidade de negociação e resolução de conflitos e de promoção da paz não está restrita apenas à diplomacia oficial estatal (DIAMOND; MACDONALD *apud* MURRAY, 2008, p. 30). As cinco hipóteses básicas que distinguem a escola nascente são: a) desafia a noção de que a diplomacia seja interpretada como rígida, centralizadora e concentrada apenas no Estado nacional; b) enxerga a diplomacia praticada pelos Estados nacionais como um fator de prevenção à transição para um sistema internacional mais pacífico; c) acredita que a diplomacia tradicional está em crise e que é inadequada e incapaz de pensar os desafios do século XXI de maneira adequada; d) considera que as instituições diplomáticas tradicionais estão obsoletas; e) enfatiza os seus esforços acadêmicos em atores diplomáticos alternativos ou não convencionais. A escola nascente pode ser compreendida como uma reação à demora dos Estados nacionais em reconhecer novos protagonistas na cena internacional e em incluir em suas pautas uma agenda crescente em importância, como a promoção dos direitos humanos e questões ligadas ao desenvolvimento e à cooperação. O

grande problema dessa escola é a atitude de negação para com as instituições diplomáticas convencionais, ligadas aos Estados nacionais, e o seu papel no sistema internacional.

Por fim, a escola inovadora, que pode ser considerada um meio termo entre as duas outras, polarizadas pelo foco tradicionalista no Estado-Centrismo ou pela ênfase em atores emergentes. As cinco hipóteses que distinguem essa escola são: a) a crítica ao conflito entre as escolas tradicionalista e nascente, que incentiva a competição em detrimento da precisão em suas pesquisas e argumentos; b) o destaque à futilidade do diálogo improdutivo entre as escolas Tradicionalista e Nascente; c) desconsidera o conflito ou a retórica estabelecida entre os tradicionalistas e nascentes, em relação ao Estado-Centrismo e à emergência de novos atores; d) dá peso igual aos atores estatais e não estatais na cena diplomática; e) o ecletismo teórico, permitindo que essa Escola atue como uma espécie de mediadora entre as outras duas. É importante destacar que não é o conhecimento que é inovador, mas sim a abordagem que privilegia ambos os tipos de atores, estatais e não estatais, permitindo, a partir daí, possíveis inovações teóricas.

Apesar de Murray não fazer qualquer referência direta à participação de cidades ou governos não centrais na diplomacia (MURRAY, 2008), a taxonomia proposta por ele é válida e útil para o argumento de que os governos não centrais podem ser atores relevantes no sistema internacional e podem também contribuir para a formulação e implementação da política externa dos países aos quais pertencem.

Diplomacia, portanto, pode ser entendida, em termos gerais, como as instituições e processos a partir dos quais Estados e outros atores (organizações internacionais, ONGs, corporações multinacionais, governos não centrais, associações, redes, para citar alguns) apresentam-se e apresentam os seus interesses a outros interlocutores externos (PLUIJM; MELISSEN, 2007).

Mais recentemente, alguns autores, como Hocking, adotaram o termo “diplomacia de múltiplas camadas” ou de “múltiplas vias” para descrever a atuação internacional dos governos locais, indicando claramente a necessidade de articulação e complementaridade entre as ações internacionais das distintas esferas de governo (HOCKING 1993). Para este autor, termos como “paradiplomacia” ou “protodiplomacia” foram criados para ressaltar o “conflito” de interesse entre o governo nacional e o local. Contudo, o fenômeno de internacionalização de cidades e regiões não deve ser necessariamente entendido nem como um conflito, que de um lado ameaça o “monopólio” que tem o governo nacional de formular e executar a política externa, nem, de outro lado, superdimensionando os governos não centrais como um ator autônomo na cena internacional. O termo “diplomacia

de múltiplas camadas” diz respeito a uma forma possível de análise do cenário internacional contemporâneo, que pode ser percebido como multinível, com múltiplos atores, inclusive os governos locais. Segundo Ribeiro, Hocking é mais um autor que contesta a utilização dos termos “paradiplomacia” e “protodiplomacia” (RIBEIRO, 2008). Essa autora ressalta, mais uma vez, que eles foram empregados com o objetivo de reforçar os elementos de conflito existentes entre o governo nacional e os governos locais. Hocking utiliza um argumento que vale a pena enfatizar aqui, de que a diplomacia não pode ser considerada um processo fragmentado entre os atores dentro de um Estado, mas, ao contrário, deve ser considerada como um sistema, no qual se relacionam e se interagem os atores no seio da estrutura estatal.

A seguir, apresenta-se e analisa-se o conceito pioneiro cunhado pelo Professor Soldatos e que predomina até os dias de hoje na literatura referente à inserção e participação dos governos não centrais no sistema internacional.

2.1.2 Paradiplomacia e seus termos correlatos

O professor Soldatos foi o primeiro a utilizar o termo paradiplomacia (nos anos de 1980). Ele sempre o relacionava a debates clássicos sobre os conceitos de soberania nacional, federalismo e política pública, fazendo com que servisse para descrever as atividades internacionais dos estados federados canadenses e norte-americanos à luz da globalização. Zabala (ZABALA, 2000) admite como a definição mais aceita de paradiplomacia aquela dada por Prieto, para quem:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como a assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial (PRIETO, 2000, p. 56).

Vale ressaltar, entretanto, que Duchacek (DUCHACEK, 1986, 1990), que fez referência a esse fenômeno como “atividades de transoberania”, utilizava o termo microdiplomacia, até aceitar o conceito de paradiplomacia proposto por Soldatos:

Inicialmente, eu utilizava o termo coloquial “microdiplomacia” e, já que poderia inferir a partir dele um certo sentido pejorativo do mesmo, aceitei o termo “paradiplomacia”, muito mais adequado, do professor Soldatos. Não apenas não configura nenhuma conotação pejorativa, senão que “para” expressa adequadamente o que significa: paralelo a, coordenado com, complementar a, e, às vezes, em conflito com a “macrodiplomacia” centro a centro (DUCHACEK, 1990, p. 32).

Para Zabala (ZABALA, 2000), Soldatos utilizou o termo “paradiplomacia” em clara alusão ao neologismo “microdiplomacia”, criado originalmente por Duchacek (DUCHACEK, 1986) para definir o que ele batizara de “microdiplomacia regional”, que naquela época se referia às relações internacionais regionais transfronteiriças, levadas a cabo conjuntamente entre governos regionais de países tais como Estados Unidos e Canadá ou Estados Unidos e México. Zabala, ao considerar inapropriado o uso desses conceitos - já que o prefixo “para”, nesse caso, designaria, além de algo paralelo, aquilo que estivesse associado a uma capacidade acessória ou subsidiária, em referência à atuação “diplomática” dos governos não centrais (RIBEIRO, 2008) -, ironiza Soldatos e Duchacek por abusarem de termos correlatos, já que acrescentaram aos citados anteriormente “protodiplomacia”, que seria:

A prática de relações internacionais por parte de um governo não central que aspira a estabelecer-se como Estado plenamente soberano [...]. A protodiplomacia representa um trabalho diplomático preparatório com vistas a uma futura separação e ao reconhecimento diplomático internacional de tal situação (DUCHACEK, 1986, p. 22, tradução do autor).

E “macrodiplomacia”, que seria simplesmente a diplomacia Nação-Nação.

Para ilustrar o argumento, abrem-se parênteses para resgatar a taxonomia apresentada por Duchacek (e apropriada por Soldatos) para os distintos tipos de paradiplomacia:

- **Microdiplomacia transfronteiriça regional:** refere-se a interações regionalmente limitadas entre governos locais. Foi chamada pelo próprio Duchacek posteriormente de paradiplomacia regional. E Soldatos (SOLDATOS, 1990) ainda subdivide essa categoria em paradiplomacia macrorregional, que ocorre quando os atores se ocupam de assuntos que concernem comunidades que não são contíguas; e

em paradiplomacia microrregional, na qual os temas referem-se a comunidades geograficamente contíguas. Neste caso, a paradiplomacia microrregional pode ser também transfronteiriça, quando a contiguidade das comunidades em questão implica fronteiras comuns;

- **microdiplomacia transregional:** trata-se dos contatos entre governos não centrais que não são vizinhos geográficos, mas cujos governos nacionais o são;
- **paradiplomacia global:** que consiste em contatos de governos não centrais com suas contrapartes em nações distantes ou que relacionam entre si governos não centrais com centros comerciais, industriais ou culturais em outros continentes, mas também com as diversas agências dos governos nacionais estrangeiros. Há que se ressaltar que Soldatos (SOLDATOS, 1990) utiliza o termo paradiplomacia global em sentido diferente de Duchacek. O sentido dado por Soldatos é funcional, e não geográfico como em Duchacek;
- **protodiplomacia** – ou **protodiplomacia global:** é um termo que pode ser usado para descrever aquelas iniciativas e atividades de um governo não central no exterior, que oferecem uma mensagem mais ou menos separatista com respeito aos seus laços econômicos, sociais e culturais com outras nações. Neste contexto, a autoridade regional ou provincial utiliza suas missões culturais e comerciais como protoembaixadas ou protoconsulados de um Estado potencialmente soberano (DUCHACEK, 1986, p. 240,246-48; 1990, p. 16).

Há que se ressaltar dois aspectos da análise feita por Zabala (2000) e que de certa forma encontra inspiração em Hocking (HOCKING, 2000) e reverberação em Ribeiro (RIBEIRO, 2008). O primeiro aspecto é o incômodo do autor com a variação de significados do termo. Zabala acentua que, inicialmente criado como referência à ação internacional dos governos não centrais, o termo paradiplomacia passa a se referir também a formas de diplomacia não governamentais, não importando se no âmbito nacional, regional ou local. Assim, conforme Ribeiro assinalou:

O termo remeteria a qualquer tipo de atividade internacional de caráter não governamental de atores não estatais, incluindo-se corporações transnacionais, associações profissionais internacionais, comunidades religiosas, *lobbies* internacionais, associações científicas, etc. (RIBEIRO, 2008, p. 161).

Este novo uso foi adotado inicialmente por Der Derian (DER DERIAN, 1987, p. 5), quando ele apresenta seis paradigmas inter-relacionados para analisar as origens e transformações da diplomacia: mitodiplomacia, protodiplomacia, antidiplomacia, neodiplomacia e tecnodiplomacia. Ele avança com a discussão e apresenta, ainda, o que chamou de transparadigmas, subdivididos em três categorias: criptodiplomacia, paradiplomacia e até machodiplomacia. Não interessa aqui aprofundar a abordagem genealógica de Der Derian, mas apenas utilizá-la como ilustração para o aspecto da variação terminológica, ressaltado por Zabala⁷.

O segundo aspecto, e talvez o mais importante, é que a preocupação principal da análise geral de Soldatos, Duchacek ou mesmo de Der Derian não está tanto na inserção internacional dos governos não centrais. A questão principal, nas palavras de Zabala:

Consiste em articular um novo discurso analítico conceitual crítico sobre o federalismo, sublinhando os novos desafios enfrentados pelo “novo federalismo” e as suas consequências diplomáticas, tais como a “fragmentação” ou “segmentação” da diplomacia central e, eventualmente, do próprio Estado federal, contanto que o sistema político até então fosse indiscriminadamente centralizado em matérias de política exterior (ZABALA, 2000, p. 215).

A partir desta formulação, ou seja, da preocupação central de Soldatos e Duchacek não ser com a inserção dos governos locais na cena internacional, mas sim com a fragmentação da diplomacia, Zabala formula as seguintes questões, interessante de se resgatar aqui: “o que poderia acontecer se a diplomacia deixasse de ser mercado cativo monopolizado pelo governo central? Seria bom ou ruim? Constitucional ou inconstitucional? Racional ou irracional?” (ZABALA, 2000, p. 215).

Zabala, na conclusão de sua análise sobre a conceituação e terminologia utilizada para descrever o fenômeno, emprega o termo “pós-diplomacia”, referindo-se ao fenômeno de inserção de governos não centrais na cena internacional como um processo cuja lógica conduz, em todos os casos, para além do Estado-Nação moderno. Nas palavras dele: “mais além da diplomacia” (ZABALA, 2000, p. 233).

⁷ Ribeiro apresenta uma recuperação bem completa dos conceitos de paradiplomacia e suas dimensões e tipologias em seu artigo “A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia”, publicado em 2008 pela Revista Cena Internacional. Além do que foi apresentado aqui, e para oferecer ao leitor mais um pouco da amplitude terminológica, a autora recupera os conceitos de Paquin (2004) de paradiplomacia clássica (quando é atribuído um mandato a representantes oficiais para negociar com atores internacionais por meio de um governo não central ou por um conselho municipal) e identitária (que busca o reforço ou a construção de uma nação minoritária no contexto de um país com múltiplas nações, sem, contudo, apresentar interesse separatista).

Tanto a variação de terminologia como a natureza da reflexão feita por Soldatos e Duchacek incomodaram também Kincaid (KINCAID, 1990). Esse autor preferiu fugir dos neologismos utilizados até então para adotar o termo *constituent diplomacy*⁸, em referência à inserção internacional de cidades e regiões. Ele justifica o uso do novo termo:

Pela falta de uma terminologia estabelecida que descreva as atividades internacionais dos governos subnacionais. O termo *constituent diplomacy* tem a intenção de ser uma referência neutra, uma que evita a implicação de que as atividades de governos locais (*constituent governments*) são necessariamente inferiores ou suplementares às *high politics* da diplomacia de um Estado-Nação. O que é *high* ou *low politics* depende da perspectiva de análise (KINCAID, 1990, p. 74, tradução do autor).

Apesar de se considerar adequado o argumento de Kincaid, o termo cunhado por ele é de difícil tradução e, conquanto possa ser utilizado por pesquisadores e profissionais que atuam nessa área, seria de difícil aplicação para leigos e, portanto, inadequado para a compreensão da população e do cidadão comum em geral⁹.

2.1.3 Política externa federativa e diplomacia federativa: algumas contribuições brasileiras à discussão conceitual

Haja vista a crescente participação dos entes federados brasileiros na cena internacional, muitas vezes com o apoio do próprio governo federal¹⁰, deve-se reconhecer a contribuição brasileira para a discussão conceitual que se apresenta.

Há algumas expressões correlatas que estão surgindo na academia brasileira, tais como política externa federativa e diplomacia federativa, sendo este último o termo utilizado pelo Itamaraty (PEREIRA, 2004).

⁸ O termo poderia ser traduzido como “diplomacia das partes”, já que *constituent* pode significar “*one of the parts of something*” (uma das partes de alguma coisa), de acordo com o dicionário Oxford Wordpower (1993).

⁹ Um exemplo de termo de difícil tradução que passou a ser amplamente empregado é “*accountability*”, porém o seu uso é restrito à academia e ao âmbito técnico. Parece que o cidadão comum tem dificuldade de compreendê-lo.

¹⁰ Os eixos de cooperação descentralizada com apoio explícito da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos do Ministério das Relações Institucionais do Governo Federal são: a) Mercosul e o Fórum Consultivo de Cidades e Regiões (FCCR); b) Cooperação Descentralizada e Federativa Brasil-França; c) Cooperação Descentralizada e Federativa Brasil-Itália; d) Índia, Brasil e África do Sul (IBAS); e) ExpoShangai; f) Fórum das Federações. Para mais detalhes acerca dessas agendas, visitar: <http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/EixosAtuacaoCooperacao> (consultado em 03/03/2010).

Rodrigues (RODRIGUES, 2008) considera a possibilidade “da perspectiva acadêmico-científica” de se reconhecer que alguns governos locais têm ou tiveram política externa, o que é no mínimo controverso. O presente estudo não se propõe a aprofundar nessa discussão, mas acredita-se que seja importante incluir no trabalho o conceito sugerido pelo autor. Ao identificar como relevantes alguns fatores como o nível de organização estratégica da inserção, o nível de autonomia e a perspectiva de longo prazo dos seus objetivos, Rodrigues define política externa federativa como sendo “a estratégia própria de um estado ou município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à inserção internacional, de forma individual ou coletiva (RODRIGUES, 2008).

De acordo com esse autor, existem três marcos de análise da formação e desenvolvimento da “política externa federativa” no Brasil: democratização, integração e globalização. Ela ressalta, ainda, que a política externa federativa de estados federados possui características diferentes daquela empenhada por municípios e assinala que o Itamaraty reconheceu o fenômeno e procurou se adaptar a ele, ainda que de forma reativa¹¹. Por fim, Rodrigues afirma que a política externa federativa agrega novos ingredientes à relação entre o pacto federativo e a inserção internacional do país, um deles a perspectiva de participação democrática na política externa, o outro a consolidação de novos temas, desde as políticas sociais até a promoção dos direitos humanos, na pauta da política externa brasileira.

Quanto ao termo “diplomacia federativa”, a diplomata Abreu apresenta a seguinte definição:

Diplomacia federativa é uma proposta de incentivar, apoiar e coordenar as ações externas de Estados (subnacionais) e municípios, no intuito de ajudá-los a identificar novas oportunidades internacionais de cooperação, de comércio, de atração de financiamentos e de inovações tecnológicas, habilitando-os a atingir novos patamares de competitividade econômica e qualidade de vida. E nosso público-alvo não se limita aos poderes públicos locais. Inclui também os grupos de interesse, o empresariado e suas entidades de classe, a representação política das Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais, o setor acadêmico (ABREU, 2004, p. 149).

Faria (FARIA, 2008) tem uma visão mais crítica em relação ao termo, estabelecendo duas perspectivas em destaque. A primeira, formal, que apresenta o objetivo da diplomacia federativa como o de promover mais cooperação entre os entes federados,

¹¹ Criação, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), da Assessoria de Assuntos Federativos (AFP) em 1997, transformada em Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) a partir de 2003, e abertura de escritórios de representação do MRE em oito estados da federação brasileira.

gerando coordenação nas estratégias internacionais e o compartilhamento de informações e de recursos materiais (PEREIRA *apud* FARIA, 2008, p. 87). A segunda, mencionando a seguinte questão:

Se o intuito subjacente é o de evitar a falta de sintonia e as contradições entre o governo federal, os governadores e prefeitos e os representantes parlamentares, cabe perguntarmos em que medida tais esforços não pretendem também tutelar tais atores, ou pelo menos manter suas iniciativas sob vigilância (FARIA, 2008, p. 87).

Nesse sentido, Rodrigues assinala que diplomacia federativa “diz respeito à visão que o governo federal possui da inserção internacional dos governos locais” (RODRIGUES, 2008, p. 1025)

Apesar do avanço conceitual, especialmente no sentido de reconhecimento acadêmico da atividade internacional dos entes federados brasileiros, o Itamaraty, com seu intuito às vezes claro e às vezes velado de controle, e mesmo os autores Rodrigues (RODRIGUES, 2008) e Abreu (ABREU, 2004) também não resolvem a questão, já que não fizeram clara distinção entre “política externa” e “diplomacia” e já que utilizaram o termo “federativo” com diferentes significados, ora remetendo à visão do governo nacional (diplomacia federativa), ora à ação dos entes federados (política externa federativa).

Particularmente, acredita-se que seja mais adequado que se pense na atuação internacional dos governos locais a partir da perspectiva diplomática, com um possível viés para o reconhecimento da existência de políticas locais de relações internacionais, naqueles casos em que os aspectos da qualidade, profissionalismo, planejamento, continuidade e sustentabilidade estiverem contemplados. Assim, preserva-se o termo política externa para questões macro, notadamente de responsabilidade dos governos nacionais.

2.1.4 Avançando da cooperação descentralizada à cooperação internacional descentralizada federativa: da contribuição europeia ao aporte brasileiro

Vale também analisar uma das tentativas europeias de conceitualização, a partir do termo “cooperação descentralizada”¹². Uma das hipóteses atreladas a este conceito é a de

¹² Ressalta-se neste ponto a criação do Observatório da Cooperação Descentralizada União Europeia-América Latina, iniciativa da Comissão Europeia, no marco do programa URB-AL, na cidade de Valparaíso, Chile, em 2004 (www.observ-ocd.org). A agenda atual do Observatório consiste em a) fomentar a ação internacional dos governos locais e regionais, de forma a apoiá-los em seus processos de programação e formulação das políticas de cooperação descentralizada, e não apenas na implementação de projetos, programas e políticas; b) promover a articulação dos governos locais e regionais com outros

que os governos locais são agentes fundamentais do desenvolvimento e se converteram em atores-chave da cooperação internacional. Esta hipótese, de acordo com Rimez (2009), está baseada em alguns comunicados da Comissão Europeia, em particular o intitulado *Autoridades locais: agentes del desarrollo*, de outubro de 2008¹³, e o *Programa de Acción de Accra*. A Comissão Europeia, por sua vez, definiu a cooperação descentralizada como:

Uma nova abordagem da cooperação que busca estabelecer relações diretas entre instituições de representação local, além de estimular a capacidade dessas instituições para elaborar e executar projetos de desenvolvimento com participação direta da população, levando em consideração seus interesses e pontos de vista sobre desenvolvimento (COMISSÃO EUROPEIA, 1992).

Com base neste conceito, Rimez (RIMEZ, 2009) sugere que, para que os governos locais e regionais possam avançar em seu processo de inserção internacional, é imprescindível que passem de um enfoque de projetos ao de política pública de cooperação descentralizada que lhes permita inserir os seus projetos em uma estratégia de longo prazo. Ele propõe, ainda, duas importantes ações para o avanço a um enfoque de política pública: a) promover a cultura de avaliação *ex-ante* para mais pertinência das ações e *ex-post* para medir os impactos das ações de cooperação (mas não diz como e com quais indicadores, o que desponta como o maior desafio nesse caso); b) profissionalizar a gestão da cooperação nas cidades (ênfatisa a formação de capital humano). Entretanto, conforme avalia Romero (2004), o conceito de cooperação descentralizada ainda é ambíguo, contendo interpretações diversas, o que pode prejudicar sua utilização. Alguns autores preferem referir-se à cooperação descentralizada como aquela operada e praticada apenas por governos locais, por causa da sua natureza permanente, somada ao fato de caber a eles, de acordo com os ordenamentos jurídicos nacionais, a gestão local e regional. Assim, alguns buscam compreender a cooperação descentralizada em sentido mais restrito, entendendo que esta seria estabelecida apenas por esferas locais das administrações públicas. Hafteck é um dos autores que utilizam este conceito, afirmando que:

Cooperação descentralizada consiste em uma relação substancial colaborativa entre governos subnacionais de diferentes países, visando a um desenvolvimento local sustentável que implica algumas formas de trocas e

atores em condições de igualdade, a fim de obter uma coordenação real de estratégias, das ações e das políticas; c) promover o envolvimento direto dos governos locais e regionais na implementação de políticas nas quais eles sejam mais eficientes (RIMEZ, 2009, p. 7).

¹³ Com(2008)626, Bruxelas, 08.10.2008.

suportes conduzidas por estas instituições ou outros atores locais (HAFTECK, 2003).

Mesmo os que adotam o termo reconhecem que a nomenclatura cooperação descentralizada tem seus limites para designar a atuação dos governos não centrais, devido à grande margem para interpretações múltiplas (envolvimento ou não de ONGs, academia e outros atores da sociedade civil, assim como formas de financiamento). Para tentar resolver a questão, Barros (BARROS, 2009) utilizou o seguinte conceito:

Cooperação descentralizada pode ser compreendida como o processo de internacionalização dos governos subnacionais, o qual pode ser empreendido de maneira direta ou indireta, ou seja, com ou sem a participação do governo federal, por meio de acordos formais ou informais, a partir da associação e colaboração com governos nacionais e subnacionais estrangeiros, instituições e organismos estrangeiros e internacionais. Importa, portanto, que em uma das pontas deste processo haja um governo não central que atue além das fronteiras nacionais (BARROS, 2009, p. 10).

Antes de apresentar essa definição, esta autora, na tentativa de adequação terminológica, usa o termo “cooperação pública descentralizada internacional”, referindo-se a ele como coerente e restrito somente à ação dos governos não centrais. Ora, se o conceito se refere à ação de governos, mesmo que sejam locais, ela é, por natureza, pública. Portanto, o caráter público da cooperação está implícito na definição, sendo desnecessária a utilização da palavra “pública” no termo proposto.

No intuito de avançar nesses conceitos, Kleiman¹⁴ (KLEIMAN, 2009) lança o termo cooperação internacional federativa:

Trata-se de uma política governamental voltada para a promoção e a articulação de iniciativas externas promovidas pelos governos subnacionais, no sentido de apoiá-los na identificação de oportunidades e com o objetivo de estabelecer acordos de cooperação, bem como fomentar sua participação nos fóruns de negociação e cooperação. O conceito de cooperação internacional federativa está centrado no fortalecimento da estrutura federativa do Estado nacional, no qual a mobilização e a articulação entre as esferas de governo em torno das diretrizes da política externa tornam-se recurso importante não somente para a estratégia de inserção do país no cenário internacional, mas como fator de promoção de desenvolvimento dos governos subnacionais (KLEIMAN, 2009, p. 104).

¹⁴ Alberto Kleiman é chefe da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos do Ministério de Relações Institucionais da Presidência da República (governo Luiz Inácio Lula da Silva); ex-assessor internacional dos municípios de São Paulo (governo Marta Suplicy) e Santo André (governo Celso Daniel). Esta referência é importante, pois se trata de um representante do Governo Federal, com prática operacional em áreas internacionais de duas prefeituras importantes, defendendo a autonomia dos governos locais no âmbito de suas ações internacionais, desde que estejam em harmonia com suas competências.

Para ele, o desenvolvimento da cooperação internacional federativa requer a negociação de uma agenda compartilhada em torno de temas internacionais de interesse comum, tais como a cooperação técnica internacional, a integração fronteiriça, a integração regional, a cooperação Sul-Sul, entre outros. Uma questão importante do ponto de vista da autonomia dos governos não centrais, e que Kleiman defende, é que em uma agenda compartilhada, que siga as diretrizes de não intervenção nas ações internacionais dos governos locais, guardados seus limites e competências constitucionais, as decisões e opções dos mesmos devem ser respeitadas.

O problema tanto para o termo cooperação descentralizada como para o termo cooperação internacional federativa é que os dois reduzem a atuação internacional de uma cidade ou governo local à dimensão da cooperação. Na verdade, as relações internacionais praticadas por governos não centrais podem transcender a dimensão da cooperação, podendo permear também outras vertentes, tais como o marketing do território, a atração de investimentos privados, a representação institucional e a captação de recursos, apenas para citar algumas, já que essa questão será abordada ainda ao longo deste capítulo.

2.1.5 Diplomacia das cidades e diplomacia multinível

Por fim, vem do Instituto Holandês de Relações Internacionais um conceito que, se não for o mais adequado, é o que se apresenta de forma simples, porém completa, e que, ao lado do conceito de diplomacia multinível apresentado por Hocking (HOCKING, 1993), servirá bem ao propósito de se buscarem termos compreensíveis aos leigos e úteis tanto aos pesquisadores como aos técnicos. O conceito de diplomacia das cidades foi apresentado por Pluijm e Melissen, em seu trabalho de 2007, como:

As instituições e processos pelos quais cidades ou governos locais em geral comprometem-se em relações com outros atores em nível político internacional, com o objetivo de representar os seus próprios interesses perante uns aos outros. Diplomacia das cidades é uma atividade profissional, pragmática e em crescimento, que está transformando e continuará a transformar os processos diplomáticos atuais (PLUIJM; MELISSEN, 2007, p. 11).

Há que se ressaltar que não há descolamento entre o conceito de diplomacia das cidades e a definição de diplomacia (McMILLAN, 2008). As definições tradicionais de diplomacia moderna tendem a ser baseadas em três princípios: a) a condução de relações

pacíficas; b) entre estados mutuamente reconhecidos e soberanos; c) em expectativas de relações de longo prazo (PLUIJM; MELISSEN, 2007).

Dessa forma, pode-se concluir que a noção de paradiplomacia (e toda a terminologia que desse termo deriva) é inoportuna e inadequada, já que as cidades e os governos locais não necessariamente utilizam rotas alternativas ou paralelas de diplomacia, mas sim participam da mesma rota dos Estados-Nação, de forma complementar (ou antagônica, ainda que pacífica, principalmente nos poucos casos de intenção separatista).

Uma vez apresentada esta revisão conceitual, importante para a compreensão do fenômeno de inserção das cidades e, de maneira mais ampla, dos governos não centrais na cena internacional, passarão a ser analisadas as motivações e os determinantes para a criação e formalização de áreas de relações internacionais nas estruturas organizacionais desses governos. Tal análise comportará também os fatores que legitimam e impulsionam uma cidade ou região a buscar mecanismos de inserção internacional e estará focada no caso brasileiro, ainda que alguns fatores possam ser considerados globais.

2.2 Motivações e determinantes para a ação internacional das cidades e governos regionais

O Brasil é um país com superfície equivalente a 47,6% do território sul-americano, com população de 184 milhões de pessoas (IBGE *apud* VAZ, 2009) distribuídos em 26 estados, um distrito federal e 5.564 municípios. O país vem experimentando uma transição socioeconômica que lhe dá condições de considerar outras formas de práticas e estratégias de relações internacionais. Protagonismo mais acentuado perante a região latino-americana e o alinhamento com países em desenvolvimento de outras regiões já podem ser percebidos. A concepção de uma política nacional para a diplomacia das cidades ou, de maneira mais ampla, para a diplomacia multinível poderia ser também avaliada no momento atual.

Mesmo com alguns obstáculos, tais como:

- (a) ausência de instituições maduras o suficiente para compreender a importância da ação exterior de um governo local; (b) a falta de critérios para administrar e monitorar este processo, tais como planos diretores locais e um plano estratégico nacional; (c) a ausência de um marco jurídico que permita o desenvolvimento deste tipo de política pública; (d) e a falta de formação ou

capacitação técnica dos profissionais que trabalham nas cidades pequenas e médias, e muitas vezes nas grandes, para esta prática (CAPELLA, 2009, p. 44).

Diversas cidades (88, de acordo com o Itamaraty, e 116, conforme a CNM) e todos os estados brasileiros e o Distrito Federal possuem uma área dedicada a relações internacionais em suas estruturas organizacionais¹⁵ (CAPELLA, 2009). O aumento de áreas dedicadas às relações internacionais em governos dos entes federados pode ser um indicador de mais interesse pela atividade. Entretanto, Hocking (HOCKING, 2000) chama a atenção para o cuidado que se deve ter para não se interpretar simplesmente a multiplicação de ações internacionais de autoridades regionais e locais como indicativo de ambições de desenvolvimento de uma “política exterior”. Há de fato a necessidade de se relacionarem as motivações domésticas com as internacionais e levar em consideração as interações entre ambas. Além disso, deve-se ter em conta que os governos não centrais possuem funções administrativas limitadas e que, em termos de recursos humanos, muitas vezes há apenas um assessor dedicado, em meio período, na estrutura governamental para desempenhar tal papel (HOCKING, 2000).

Ao analisar o processo de inserção internacional de uma cidade, uma das primeiras perguntas que devem ser feitas é: por que as cidades buscam se inserir internacionalmente?¹⁶ Ramos (RAMOS, 2008) identifica três grandes grupos de razões ou motivações que podem levar as cidades a buscarem projeção internacional: econômicas, políticas ou culturais. Esses eixos não são mutuamente excludentes. Ao contrário, há complementaridade entre os três. O processo em si deve ser pensado em um novo cenário global, no qual os governos locais passam a se constituir como protagonistas do seu próprio desenvolvimento (MALÉ, 2009).

Ou seja, a inserção internacional de governos não centrais não é um fenômeno monocausal. Por isso, deve-se atentar para o fato de que as diversas variáveis consideradas determinantes desse processo influenciam-se mutuamente (BARROS, 2009). Além disso, vale ressaltar, também, que os atores municipais ou regionais não estão descolados dos governos nacionais, seus interesses e suas políticas. Por outro lado, não é tão simples afirmar que instituições internacionais atualmente possam ser parte de uma estrutura de política externa feita por governos nacionais, influenciando ações, por um lado, e sendo utilizadas para o alcance de certos objetivos, por outro lado. Nenhum dos níveis de ação

¹⁵ De acordo com Capella (2009), esses números são da AFEPA, do MRE, em consulta realizada por ele no dia 03/02/2009.

¹⁶ Vários autores fizeram esta pergunta. No caso específico do presente trabalho, a referência é o artigo do Prof. Leonardo Ramos, publicado em 2008: A internacionalização de cidades e gestão pública.

política deve ignorar o outro: supranacional, nacional e doméstica. Assim, as estruturas de política interna, a natureza da distribuição de poder no campo doméstico e mesmo o caráter de culturas políticas nas comunidades locais passam a ser relevantes para a construção e manutenção de regimes internacionais, conforme argumenta Hocking (HOCKING, 1993).

Nesta seção serão considerados cinco fatores determinantes para a diplomacia das cidades ou para a criação de uma estrutura municipal ou regional voltada para as relações internacionais: a) globalização e integração regional; b) inserção de novos temas na agenda internacional; c) federalismo; d) o processo de urbanização; e) democratização da política externa brasileira.

2.2.1 Globalização, integração regional e a participação dos governos não centrais na cena internacional

No mundo do século XXI prevalece o sentimento de que eventos mundiais tendem a convergir rapidamente e a delinear um mundo único, integrado, em que influências econômicas, sociais, culturais, tecnológicas e comerciais atravessam fronteiras tradicionais, conhecidas como nações. É um mundo no qual as relações podem tornar-se instantâneas, articuladas com um conjunto de processos técnicos, sociais, econômicos e culturais (GALLEGOS, 2003). Ele é caracterizado pela rápida abertura das economias nacionais aos mercados internacionais e por importantes avanços tecnológicos nos processos de comunicação e no provimento da informação e do conhecimento (JARQUE, 2003). Configura-se, portanto, um mundo em transformação. As implicações de tais mudanças podem ser potencialmente “revolucionárias” e por isso podem também levar a mudanças significativas em todas as esferas da vida humana, gerando novos desafios e responsabilidades para todos os tipos de organizações (PARKER, 1998). No fim da década de 1980, de acordo com Duchacek, já havia a percepção do que era chamado “globalização do localismo” ou, nas palavras de Rosenau, “o aumento nas habilidades e sofisticação de subgrupos em abordar a política internacional desde uma perspectiva e através de meios locais” (DUCHACEK, 1990).

Certamente incluem-se aí as cidades e os seus processos de inserção internacional.

2.2.1.1 Globalização

No que se refere ao conceito de globalização, pode-se dizer que este é um termo que tende a levar a interpretações ambíguas ou mesmo confusas, conforme a sua aplicação. Parker (PARKER, 2007) considera o fato de que alguns autores analisaram a globalização como sendo puramente o processo de romper fronteiras nacionais; outros preferiram enfatizar seus efeitos sobre conceitos tradicionais, tais como tempo, espaço, escopo, geografia, funções, pensamento e pressupostos culturais. Margall i Mira (MARGALL i MIRA, 2003) salienta alguns contrastes, tais como o desejo de um comércio justo e a manutenção de barreiras alfandegárias e dos subsídios aos agricultores dos países ricos; a criação de uma ordem jurídica internacional deparando-se com doutrinas de guerras preventivas; a livre circulação de pessoas e a abolição de fronteiras e sua incompatibilidade com a luta contra o terrorismo.

O conceito de globalização deve ser visto e analisado como sendo complexo. Para que se tenha uma visão dessa complexidade e da possibilidade de ambiguidades, este estudo apresenta, de forma muito breve, a abordagem conceitual de globalização formulada por Bartelson (BARTELSON, 2000).

Esse autor preconiza três conceitos de globalização: a) globalização como transferência; b) globalização como transformação; c) globalização como transcendência.

A globalização como transferência significa trocas diversas (políticas, econômicas ou culturais) entre as unidades constituídas e aceitas pelo sistema (BARTELSON, 2000, p. 184). Assim concebida, a globalização é um produto da dinâmica do sistema e não o modifica nem à sua estrutura. Essa definição é a que mais se aproxima da percepção de globalização do senso comum.

Já a globalização como transformação é um processo multidimensional que ocorre tanto dentro como fora do sistema¹⁷ (BARTELSON, 2000, p. 187). Por esta ótica, a globalização pode afetar tanto as regras constitutivas do sistema como também a identidade das unidades que o compõem. A globalização como transformação relativiza as noções de territorialidade e soberania tal qual as entendemos. Para compreender esse conceito, deve-se entender o mundo não de forma fragmentada, mas como um sistema integrado.

¹⁷ O autor usa a expressão *outside in*.

Também a globalização como transcendência requer a hipótese do global. Este conceito articula tempo e espaço de forma supraterritorial e se coloca como um processo que dissolve a divisão entre *inside* e *outside*, ou seja, dissolve a fragmentação entre os que estão dentro e fora do sistema internacional. Nesse sentido, a globalização como transcendência não apenas pressupõe a modificação do sistema e de suas unidades, mas, além disso, preconiza uma superação do mesmo.

Considerando que não existem verdades, mas admitindo que os conceitos de globalização como transformação e como transcendência propostos por Bartelson (BARTELSON, 2000) implicam uma redefinição do papel do Estado-Nação e do significado da soberania estatal, torna-se válido anotar algumas observações acerca do tema.

Conforme Barros (BARROS, 2009, p. 15), a concepção de soberania deve ser entendida como um conceito histórico, construído em função do tempo e do espaço, tendo passado, portanto, por transformações desde as primeiras considerações teóricas sobre o tema até os dias atuais.

Percebe-se uma tensão emergente no sistema internacional: o espaço global está passando a ser a arena de soluções para questões locais, e vice-versa, como no caso das questões climáticas, que precisam de resoluções locais para a busca de uma solução eficiente (HENRIQUE; PERPÉTUO; SIQUEIRA, 2009). Jarque (JARQUE, 2003) designa um novo papel para as cidades: o de mediador entre o global e o local. Segundo ele, para cumprir esse papel de combinar iniciativas locais com políticas nacionais, os municípios devem ter sempre atualizados a sua estrutura normativa, sua base técnica e os seus recursos humanos. A globalização apresenta, portanto, pelo menos três novas necessidades para as cidades: a de modernização das relações intra e intergovernamentais; a de ampliação, qualificação e consolidação das estruturas de participação e governabilidade democrática; e a de modernização das estruturas institucionais e mecanismos de financiamento de suas ações.

Há, assim, a necessidade de uma visão compreensiva e interdisciplinar da globalização como fenômeno de transformação de nossa realidade. Ao analisar os efeitos da globalização na sociedade internacional, especialmente a partir do final do século passado, e ao considerar os conceitos de globalização como transcendência e como transformação propostos por Bartelson (BARTELSON, 2000), pode-se dizer que esse fenômeno contribui para processos de descentralização de poder e, logo, para mais autonomia aos governos locais (PEREIRA, 2004). Também se pode inferir que ela pode

ser percebida como um fator que, aliado a outros, pode justificar a existência de uma estrutura específica de relações internacionais em nível municipal, já que também impõe novos desafios e uma nova agenda aos atores locais.

2.2.1.2 Integração regional

Um fator que também pode ser considerado um estímulo à prática de relações internacionais por parte dos governos não centrais é a integração regional. Considerando-se processos como, por exemplo, o da União Europeia e o do Mercado Comum da América do Sul (Mercosul), a partir da hipótese de que esses tendem a envolver e a interessar a opinião pública doméstica dos países envolvidos, pode-se dizer que eles contribuem para o aumento da politização de temas associados à política externa, levando-os a diversos setores da sociedade, como empresas, universidades e governos locais e regionais, entre outros. Faria (FARIA, 2008), em seu artigo “Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil”, destaca dois exemplos de avanços da integração no âmbito do Mercosul que podem ser aplicados à realidade brasileira e que é oportuno resgatar para ilustrar este ponto. O primeiro é o processo de incorporação da Venezuela como sócio pleno do Bloco.

Nesse caso, o ruído provocado pelo ativismo da “petrodiplomacia” de Hugo Chávez, por seu antiamericanismo e por seus esforços em ideologizar não apenas a política externa de seu país, mas também as iniciativas de regionalismo na América do Sul, tem redundado em inúmeras polêmicas no âmbito da sociedade brasileira, com ampla cobertura da mídia (FARIA, 2008, p. 88).

O outro é o recém-instalado Parlamento do Mercosul (PM), criado com o objetivo de imprimir uma nova dinâmica ao bloco, propiciando melhor capacidade de harmonização das legislações nacionais e a mobilização de uma diversidade de atores sociais e políticos, capazes de ampliar a visibilidade e a legitimidade do Mercosul (FARIA, 2008, p. 89).

A opinião de Faria (FARIA, 2008, p. 89) está em consonância com este trabalho acerca desses dois fatores, já que mesmo que o PM não concretize o “salto supranacional” desejado por muitos, sua criação, em conjunto e em harmonia com outros instrumentos institucionais do Mercosul, terá o potencial de conduzir a integração a um novo patamar, ampliando a visibilidade do bloco nas sociedades nacionais e a mobilização dos atores sociais e políticos, ou seja, também se incluem aí os governos locais e regionais.

A perspectiva de intensificação da promoção de agendas associadas à integração, seja desde uma perspectiva mais ampla, como a da promoção da cidadania regional, seja desde uma perspectiva temática, como a da integração produtiva, ou mesmo desde a perspectiva de ações mais urgentes, como questões de integração fronteiriça¹⁸, é indicadora de uma tendência à participação das cidades e governos regionais em processos de integração.

A Declaração de Valparaíso (2004) sinaliza a importância da integração regional para avanço em temas como o desenvolvimento econômico, a coesão social e a governabilidade democrática e ressalta a importância do envolvimento dos governos locais nesses processos, como uma possibilidade de transformar a realidade da região do Mercosul, hoje¹⁹ com 44% de sua população vivendo em situação de pobreza.

El desarrollo económico, la cohesión social y la gobernabilidad democrática de América Latina requieren de una profundización de los procesos de integración regional. Para avanzar en este objetivo, las entidades territoriales se presentan como actores claves: tanto para el desarrollo de los intercambios económicos, sociales y culturales necesarios para crear un ambiente multiplicador de las relaciones entre sociedades civiles de los países integrados; como para la generación de un contrapeso al déficit democrático característico de la mayoría de los esquemas de integración (CONFERENCIA SOBRE PARTENARIADO LOCAL UNION EUROPEA, 2004).

A Declaração de Valparaíso estabelece ainda as seguintes perspectivas para a participação dos governos locais nos processos de integração regional: a) *el fortalecimiento de los municipios em los procesos de integración*; b) *el intercambio de experiencias y la complementación de políticas locales de combate a pobreza y promoción de la cohesión social* (CONFERENCIA SOBRE PARTENARIADO LOCAL UNION EUROPEA, 2004).

Pode-se afirmar, portanto, que os processos de integração regional têm sido poderosos espaços de ação para as cidades e estados federados e para governos municipais e regionais de maneira geral. Essas ações podem acontecer tanto em sua dimensão primária, ou seja, nas fronteiras, como em sua dimensão temática, que permite o envolvimento progressivo de diversos atores locais no processo (RODRIGUES, 2008). A integração regional, muitas vezes, é a primeira instância para a internacionalização do governo local, constituindo-se em diversos casos como o primeiro nível de ação no âmbito da diplomacia das cidades.

¹⁸ A agenda de trabalho aprovada na última reunião do pleno do FCCR, realizada no dia 08 de dezembro de 2009, contempla os temas da integração fronteiriça, da cidadania regional e da integração fronteiriça.

¹⁹ Dado de 2003 (FÓRUM CONSULTIVO DE CIDADES E REGIÕES, 2004).

2.2.2 A inserção de novos temas na agenda internacional

Tradicionalmente, o sistema internacional foi pautado por temas que pouco tinham a ver com os campos de competência de governos não centrais. A partir do início dos anos de 1990, percebe-se que, paulatinamente, a divisão entre o interno e o externo ao Estado, quando se trata de questões como saúde pública, comunicação, transporte, organização do território, cultura e serviços sociais, passa a tornar-se cada vez menos clara.

Por isso, é razoável afirmar que uma das consequências e também uma das causas da globalização é a inserção de novos temas na agenda internacional. Além de questões clássicas, como segurança e desarmamento, temas como mudanças climáticas e meio ambiente, combate à pobreza e direitos humanos, economia e comércio, além de questões relacionadas à transferência de tecnologia, utilização de fontes de energias renováveis e desafios tais como o tráfico de drogas, migração e profusão de epidemias, podem abrir novos espaços para a transformação do poder local como ator internacional (DUCHACEK, 1990).

Pode-se utilizar, como o fez Barros (BARROS, 2009), a teoria da interdependência complexa para melhor explicar a relação entre o processo de globalização e a inserção de novos temas na agenda internacional. Keohane e Nye (KEOHANE; NEY, 2001), ao propor este novo instrumento analítico para o sistema internacional, questionaram e confrontaram as teorias predominantes no campo das relações internacionais, indicando o desenho de um novo cenário que considerava tanto a mudança dos atores quanto dos temas existentes na cena internacional.

A teoria desenvolvida por eles mostra que há várias conexões internacionais que não acontecem somente a partir dos Estados Nacionais, mas através de diversos outros atores e de diversos canais de interação, sejam eles formais ou informais. Para Keohane e Nye (KEOHANE; NEY, 2001), o significado da existência desse ambiente de interdependência é que não há apenas um ator relevante no sistema internacional. O Estado-Nacional não atua sozinho, mas influencia e é influenciado por diversos outros atores. Ou seja, a emergência de novos atores faz também emergir uma nova agenda internacional. Conforme a teoria da interdependência complexa, as interações entre os atores múltiplos levam nitidamente a custos recíprocos. Esses custos não são necessariamente simétricos, conscientes ou benéficos e sua principal consequência é o próprio aumento da interdependência entre os atores. A conclusão é que o fenômeno

descrito passa a afetar a dinâmica da política mundial e o comportamento dos Estados Nacionais em um processo cíclico, já que as ações dos governos influenciarão, da mesma maneira, os padrões de interdependência. O principal resultado para os Estados-Nação é a perda relativa de sua autonomia (BARROS, 2009, p. 18).

A Organização das Nações Unidas (ONU), ao definir no ano 2000 oito Objetivos do Milênio (ODM), materializa de vez o processo de definição de uma agenda internacional mais ampla. Os ODMs, um conjunto de oito diretrizes definidas com base na Declaração do Milênio, são: a) acabar com a fome e com a miséria; b) educação básica de qualidade para todos; c) igualdade entre os sexos e valorização da mulher; d) reduzir a mortalidade infantil; e) melhorar a saúde das gestantes; f) combater a síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS), a malária e outras doenças; g) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; h) todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento²⁰.

Percebe-se que os ODMs, que são um conjunto de metas a serem atingidas até o ano 2015, em um compromisso firmado pelos 191 países presentes na Assembleia da ONU, estão colocados como uma agenda global. Entretanto, a própria ONU, ao criar o programa Localizando os Objetivos do Milênio, a partir da sua agência UN-Habitat, reconhece que sem o envolvimento dos governos locais é muito difícil o alcance dos indicadores estabelecidos como alvo²¹.

O jargão “pensar globalmente, agir localmente” parece ganhar força adicional a partir da pactuação internacional em torno dos ODMs, compromisso gerado pelos países que compõem a Assembleia da ONU, que, mesmo de maneira não intencional, reforçaram a legitimidade da atuação internacional das cidades e governos locais de todo o mundo, ao reconhecerem indiretamente a sua importância e ao torná-los parte envolvida na solução dos problemas globais.

É importante, então, refletir em como a extensão da influência das novas formas de vinculação entre o doméstico e o internacional pode levar a novos tipos de atores e a novas formas de institucionalidade para a vivência e atuação em um mundo globalizado ou mesmo para uma resposta à globalização (PUNTIGLIANO, 2008).

2.2.3 Federalismo

²⁰ <http://www.portalodm.com.br/> Consultado em 08/12/2009.

²¹ A Prefeitura de Belo Horizonte criou, em dezembro de 2007, a Rede das Cidades da América Latina e Caribe pelos Objetivos do Milênio (<http://www.pbh.gov.br/redeodm/>), durante o Seminário “Metrópoles: América Latina e Caribe”, que reuniu na capital mineira prefeitos, alcaides e intendentess de cidades capitais e também aquelas com mais de 1 milhão de habitantes da região. A Prefeitura de Belo Horizonte é a atual coordenadora da Rede ODM AL e Caribe.

O federalismo pode ser considerado um outro fator que impulsiona as cidades para uma atuação internacional. Ivo Duchacek (DUCHACEK, 1990) apresenta o federalismo como sendo um sistema de governo plural e democrático no qual esferas de governo legislam e administram os seus territórios sem que uma esteja à mercê da outra, em jurisdições distintas, ainda que entrelaçadas. Ele chama a atenção para a importância de dois fatores críticos: a autonomia dos entes federados, presente nessa forma de organização de um Estado; e o respeito à jurisdição, apesar de, no caso do federalismo, a esfera de governo da União sempre abarcar a totalidade do Estado. No que diz respeito à autonomia dos entes federados, é razoável também a afirmação de Kincaid (KINCAID, 1990) de que há uma espécie de soberania dual em democracias federalistas, já que ao mesmo tempo em que deveria haver coordenação entre as diferentes esferas de governo, esses governos supostamente coordenados também possuem poderes exclusivos e, em algumas situações, concorrentes. Isto pode levar à reflexão acerca da ambiguidade do monopólio dos governos centrais sobre as ações internacionais de um determinado país.

No caso brasileiro, o processo de descentralização administrativa designando novas competências aos municípios, por um lado, e o processo de reconhecimento dos mesmos como entes da Federação da República Brasileira, por outro, concedendo a eles elevado grau de autonomia, abrem claramente a possibilidade de sua atuação internacional nos limites da lei e no âmbito de sua competência. Para Cervera (CERVERA *apud* JIMÉNEZ, 2008), o município é um ator internacional, não por pertencer a uma determinada categoria de grupos sociais, mas por dispor da capacidade de participar em relações que sejam internacionalmente significativas. Por isso, são também essas novas competências e os desafios de lidar com as mesmas a partir de uma agenda de políticas e serviços públicos eficientes, com recursos escassos, que fomentam e legitimam a possibilidade de ação internacional dos municípios brasileiros.

O federalismo, sistema em que a União, os estados e os municípios são esferas de poder que se manifestam como forças concorrentes e que ao mesmo tempo configuram partes do conjunto do Estado estabelecendo entre si relações causais e interdependentes²² (JIMÉNEZ, 2008), pode ser definido como “um sistema político descentralizado, no qual um governo geral é constituído por um grupo (dois ou mais governos) que, sob esse arranjo, reserva para si poderes substanciais” (ELAZAR, 1994, p. 7).

²² No caso brasileiro existem três esferas de governo: municipal, estadual e federal.

Observando-se também a existência de três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), não necessariamente em equilíbrio, já que frequentemente se interconectam e se confrontam (JIMÉNEZ, 2008), a definição de federalismo pode ser complementada assim: “um sistema político cuja principal ênfase estaria na cooperação e na competição entre poderes” (ABRUCIO, 1996, p. 7).

Mas é Elazar (ELAZAR, 1994), para quem o federalismo está associado à ideia de construção da unidade na variedade, que apresenta a definição mais adequada para os propósitos do argumento desta seção (o de que o federalismo, junto com a democracia, é um dos fatores que tornam possível, no caso brasileiro, a atuação internacional de cidades e estados).

Saraiva argumenta que, “apesar da sua juventude como experimento político dos últimos dois séculos, o federalismo pode ser entendido como uma forma, entre outras, de estruturação da ordem política geograficamente distribuída” (SARAIVA, 2004, p. 131).

A complexidade do federalismo está na busca do equilíbrio. Equilíbrio de poderes, de competências administrativas, de recursos e de níveis de autonomia. Em seu estudo acerca do federalismo mexicano, Jiménez (JIMÉNIZ, 2008) observa que, apesar de haver tendência de práticas de subordinação em toda estrutura política, qualquer tipo de prática subordinativa é contrária ao princípio federalista. Seu argumento de que a autonomia política definida em um determinado território é fator relevante para a prática internacional dos entes federados está em concordância com esta pesquisa.

Após apresentar de maneira breve o conceito, é importante fazer um sucinto resgate da história do federalismo brasileiro, baseado na formulação de Pereira (PEREIRA, 2004).

No Brasil, que conheceu a sua independência em 1822, foi a partir da Constituição de 1891 que tanto o federalismo como a forma republicana de governo passaram a vigorar. Já naquela época notavam-se alguns vícios e problemas, que são vistos ainda no federalismo dos dias de hoje como uma grande disparidade de poder político e econômico entre os entes federados.

Em 1937, quando Vargas estabeleceu um regime ditatorial, o que se chamou de Estado Novo, não apenas aboliu o federalismo, mas também impediu qualquer movimentação que pudesse fazer emergir poderes regionais.

Foi apenas com a queda de Vargas, em 1945, e a partir da Carta Constitucional de 1946, que o federalismo voltou a ter importância na política brasileira, ainda que com características distintas do período 1889-1930, já que o processo de urbanização, de industrialização e o crescimento da classe média, associados ao surgimento dos

movimentos sociais, fizeram com que novas formas de condução política fossem necessárias. Esse período durou até 1964, quando, com o golpe militar, o modelo autoritário e centralizador de gestão voltou à cena política brasileira, mas desta vez com a manutenção do federalismo, ainda que com distorções nas relações federativas, com nítido e forte predomínio da esfera federal sobre a estadual.

Com o fim do regime militar e com a eleição indireta de Tancredo Neves para a Presidência em 1984 foi que, progressivamente, as cidades e estados brasileiros passaram a reocupar papel de destaque no cenário político nacional.

Foi a Carta Constitucional de 1988 que estabeleceu as regras do regime democrático federalista vigente atualmente no país. Além disso, a Constituição de 1988 apresenta importante inovação em relação a outros sistemas republicanos federativos, já que a forma federalista tornou-se cláusula pétrea, o que fez com que seja impossível que se apresentem propostas de emendas tentando aboli-la (BRASIL, 2007)²³. A partir de 1988, os municípios passaram a fazer parte da federação e com isso ganharam autonomia política, jurídica e administrativa em relação ao governo federal. Pouquíssimos países federais são trinos. Na América Latina, apenas o Brasil. Saraiva (SARAIVA, 2004) refere-se a essa incorporação como “relativa autonomia” das municipalidades.

A despeito da necessidade de se atentar para distorções e problemas que existem na federação brasileira e no pacto federativo constituído, é importante ressaltar que os municípios e estados brasileiros jogaram um papel fundamental no processo de redemocratização do Brasil.

Vale anotar que para o bom funcionamento do sistema federalista é necessário buscar o aperfeiçoamento constante dos mecanismos de cooperação entre os entes federados. No caso dos municípios, segundo Pereira (PEREIRA, 2004), são poucos os que possuem poder e estrutura para ter papel relevante nesse jogo e a prática de ações internacionais poderia ser uma das possibilidades de demonstração de sua capacidade política.

Entretanto, o Estado brasileiro ainda não aprecia a ideia de fragmentação da autoridade nas questões internacionais. Saraiva, ao defender uma mudança de paradigma no que se refere ao tratamento do governo federal ao tema, é claro em sua análise:

²³ Artigo 60, parágrafo 4, inciso IV da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 2007).

A tese da iminência do descontrole interno e a hipótese das dificuldades que emanariam da descentralização coordenada na formulação de políticas públicas com impacto internacional são comuns na burocracia federal, particularmente do Itamaraty e do Banco Central. A ideia da formulação pela coordenação da diversidade de interesses do federalismo social, a envolver as unidades subnacionais, recebe ainda forte reação contrária do poder central (SARAIVA, 2004, p. 136).

Saraiva já chamava a atenção para a importância da conexão existente entre federalismo e relações internacionais, especialmente no que se refere à inserção dos governos não centrais na cena internacional. Para ele, a atuação internacional dos governos locais é um recurso estratégico, desde que se dê de forma cooperativa. Por isso, apresenta três propostas de ação ao governo federal brasileiro: a) acompanhar e sistematizar as experiências locais que demonstraram êxito; b) promover mais coordenação política; c) criar estruturas adequadas tanto no Itamaraty como nas cidades e estados, para qualificar a atuação externa federativa, desenvolvendo também processos de formação contínua nas três esferas de governo. Essas propostas, segundo ele, contribuiriam para a consolidação do que Amado Luiz Cervo chamou de “Estado logístico”:

O Estado logístico, ao procurar expor a vontade de fortalecer o núcleo nacional da ação externa do Brasil, passa a operar diretamente na transferência à sociedade da responsabilidade empreendedora, ajudando-a a atuar no ambiente externo. A busca por um melhor modo de equilibrar os benefícios da interdependência por meio de uma inserção madura no mundo globalizado é o elemento aglutinador das posições e opções. O esforço do governo Lula em romper os graus da interdependência servil em favor de uma interdependência de oportunidades não poderá se afastar do desiderato da valorização dos mecanismos federativos que já estão garantidos, em parte, nos textos jurídicos (SARAIVA, 2004, p. 139).

O fato é que a Constituição Federal (CF) de 1988, em suas mais de 50 emendas, não prevê a possibilidade de que estados federados, Distrito Federal e municípios desenvolvam relações internacionais. O artigo 21 da CF determina que: “Compete à União: I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (BRASIL, 2007, p. 36).

Já o artigo 84 dispõe que:

Compete privativamente ao Presidente da República: VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (BRASIL, 2007, p. 71).

Todavia, a Constituição não é totalmente silenciosa sobre o tema na ótica federativa. O artigo 52, tratando de competências privativas do Senado Federal, estatui, no inciso V, competir à câmara alta: “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios” (BRASIL, 2007, p. 60)

O efeito prático desse inciso se revela nas negociações diretas que vários estados federados e municípios brasileiros vêm mantendo com organismos econômicos internacionais, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento²⁴.

Contudo, mesmo sem previsão constitucional, a atuação internacional dos governos locais brasileiros vem se tornando cada vez mais comum e vem sendo praticada sem necessariamente afrontar o Estado de direito. A inserção internacional dos entes federados está ocorrendo no âmbito das suas competências, definidas no artigo 23 da CF (que inclui os temas saúde; patrimônio histórico, cultural e paisagístico; cultura; educação e ciência; meio ambiente; habitação; e combate à pobreza).

Esse argumento encontra defesa em parecer elaborado pelo Deputado Ney Lopes (DEM) em 2006, por ocasião da apresentação do Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº 475, de 2005, feita pelo Deputado André Costa (Partido Democrático Trabalhista - PDT) e outros, que ficou conhecido como a PEC da Paradiplomacia. A PEC propôs acrescentar o seguinte parágrafo no artigo 23º da CF: “Os estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observando o artigo 49, na forma da lei” (BRASIL, 2005).

Vale a pena reproduzir aqui algumas partes do parecer:

²⁴ É digno de nota que municípios com menos de 100 mil habitantes não são elegíveis para tomar tal empréstimo. Também vale observar que o fluxo a ser seguido para que a negociação chegue ao Senado é extremamente burocrático.

[...] Para discorrer sobre o conteúdo da proposta, entendo correto abordar seus três pontos-chave: (a) que atos internacionais os Estados, Distrito Federal e Municípios poderiam celebrar; (b) com quem poderiam celebrar tais atos; (c) quais as condições formais.

A sugestão da emenda ao texto constitucional ora examinada parte do pressuposto que os entes públicos [acima] citados não podem, hoje, celebrar atos com pessoas jurídicas estrangeiras – e não podem exatamente porque faltaria a devida menção no texto constitucional.

Discordo.

Nada há no texto constitucional que impeça estados, Distrito Federal e municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc.). [...] Vemos, portanto, que a esses entes estatais é possível celebrar atos internacionais, sim, mas naturalmente, dentro da esfera da respectiva competência.

É possível celebrar tais atos com quaisquer pessoas estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional (BRASIL, 2006, grifo nosso).

E sobre a previsão de autorização por parte da União ele diz:

[...] Para a prática de tais atos, os entes estatais não precisam de “autorização” da União, como sugerido na proposta. Autorizar, neste caso, é exercer poder sobre a vontade de outrem e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder [um deles é a autorização do Senado para operações externas financeiras].

Assim, a sugestão de “autorização” viola a autonomia reconhecida aos entes estatais (BRASIL, 2006, grifo nosso).

E encerra: “[...] **opino pela inadmissibilidade da PEC nº 475, de 2005, por promover a subversão da ordem federativa ao restringir a autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República (BRASIL, 2006, grifo nosso).**”

É possível observar em democracias federalistas o desejo de racionalizarem-se processos políticos em uma escala nacional. No que se refere à inserção dos governos locais na cena internacional, talvez seja prematuro falar em uma regulação ou coordenação nacional, já que elas são recentes, muito diversas, inovadoras (para o conceito de diplomacia da escola tradicional) e muito dinâmicas (KINCAID, 1990). Apesar de Kincaid sugerir que as cidades e governos regionais não desejam essa coordenação em função da sua necessidade e busca por autonomia, isso diverge do presente trabalho. Há, sim, aversão ao controle e essa aversão está intimamente ligada ao valor da autonomia para os governos não centrais. Porém, para ambos, governo central e local, é desejável que haja elevado grau de coordenação e cooperação nas ações, para que se reforcem mutuamente e para que sejam complementares, em alguns casos. Kincaid (KINCAID, 1990) revela a existência de alguns mecanismos de coordenação, como associações de secretários e/ou autoridades

locais, associações de profissionais e entidades de classe e agências intergovernamentais. Mesmo assim, ele refere que a atuação dessas organizações é limitada, já que possuem a capacidade de promover, em algum grau, certo nível de coordenação setorial.

Já que a ação internacional dos governos não centrais toca a delicada questão da soberania, Kincaid (KINCAID, 1990) sugere que o modelo apropriado de regulação neste caso é o da *soft law*, já que ele envolve acordos voluntários e códigos de conduta de natureza mais informal, ao contrário do modelo *hard law*, que é geralmente rígido e inapropriado para circunstâncias novas e emergentes.

A descentralização ocorrida em diversos âmbitos da administração pública brasileira deve ser percebida como um instrumento que permite que as instituições da sociedade civil organizada e o Estado possam articular-se, respeitando âmbitos de competência. Com efeito, a sociedade moderna é plural, ativa e contestadora. Deve-se reconhecer a pluralidade social como provedora de equilíbrio para diversos centros de poder e de decisão, o que pode levar a uma percepção do federalismo como alternativa democrática que favoreça a pluralidade e a diversidade (JIMÉNEZ, 2008).

Portanto, por permitir o aumento da participação não apenas de autoridades municipais e regionais, mas também dos cidadãos nos processos de formulação política nacional e, por isso, contribuir com a democratização do processo político nacional a partir da inclusão de novos atores (KINCAID, 1990), o federalismo pode ser entendido como um fator de legitimação e motivação para que os governos não centrais brasileiros promovam e mantenham relações internacionais em suas respectivas competências, que, por sua vez, têm o potencial de reforçar o próprio sistema federalista.

A seguir, aborda-se o processo de urbanização como um dos fatores que legitimam a inserção internacional das cidades e governos regionais.

2.2.4 O processo de urbanização

A primeira cidade moderna a atingir a marca de um milhão de pessoas foi Pequim, no ano de 1800. Mas foi apenas recentemente que o número de cidades com esse elevado número de habitantes se expandiu rapidamente. Em 2015 estima-se que serão 521 cidades a possuir população igual ou superior a um milhão de pessoas. Importante notar que 286 delas estarão na região da Ásia do Pacífico (JOHNSON, 2008).

Já o século XX foi tido como o século da urbanização (LERNER, 2003). Em 1950 havia apenas duas cidades com população superior a 10 milhões de habitantes: Nova Iorque e Tóquio. Em 1975, outras duas cidades entraram para esse grupo: Shangai e cidade do México. E em 2004, numa clara demonstração da aceleração do processo de urbanização em todo o mundo, o número de cidades, ou megacidades, como são conhecidas as metrópoles com 10 milhões ou mais de pessoas, já eram 22 (JOHNSON, 2008).

Estudiosos da ONU referem-se ao novo milênio como o Milênio Urbano, já que desde 2008 a população que vive em cidades é maior do que a população rural, fato registrado pela primeira vez na história da humanidade. Projeções revelam que no ano de 2050 um percentual de 75% da população mundial viverá em áreas urbanas (UN-Habitat, 2007), em sua maioria localizadas nos países atualmente em desenvolvimento (LE SAUX; HIDOUCI, 2009). A América Latina já atingiu esse percentual, tendo mais de 400 milhões de pessoas habitando suas cidades (JARQUE, 2003). Para Lerner (LERNER, 2003), será principalmente nas cidades que se definirá a qualidade do ambiente global e das relações humanas.

Conforme estudo apresentado pela UN-Habitat (2007), há três importantes tendências que caracterizam o processo de urbanização contemporâneo: a) metropolização ou formação de cidades conurbadas; b) processo de migrações urbanas; c) pobreza e desigualdade social urbana.

No que se refere ao processo de metropolização, há um claro desafio de governança, já que as grandes metrópoles são conformadas por mais de uma cidade. Além disso, vale realçar que as maiores cidades do mundo estão localizadas nos países em desenvolvimento. Como este é um processo relativamente novo e intenso e como muitas vezes não há instâncias institucionalizadas para tratar desta questão²⁵, cada vez mais haverá necessidade de fortalecer as relações intermunicipais e de aperfeiçoar os mecanismos da gestão metropolitana.

Em relação aos fluxos migratórios, o estudo destaca que a maioria dos imigrantes urbanos irá se mudar para cidades pequenas e cidades com menos de um milhão de habitantes. Já é fato que mais da metade da população mundial urbana vive em cidades com menos de 500 mil pessoas e aproximadamente 1/5 da população mundial vive em

²⁵ No caso brasileiro não há o nível metropolitano de governança constituído, havendo uma lacuna de gestão. A legislação do estado de Minas Gerais é considerada avançada neste ponto. Para conhecê-la, visite: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/index.php/rmbh/legislacao.html> (Acesso em 03/03/2010).

cidades com um a cinco milhões de habitantes (UN-Habitat, 2007). Esses fluxos irão impor às cidades menores a necessidade de rápidas respostas a demandas como saneamento básico, habitação, geração de emprego e renda e serviços como educação e saúde, exercendo também clara pressão nos processos de planejamento, gestão e governança, no sentido de se tornarem cada vez mais eficientes.

Considerando-se estudos da ONU que mostram que a população vivendo em favelas na Ásia atualmente é de 581 milhões de pessoas, na África do subSahara de 199 milhões e na América Latina e Caribe de 134 milhões de pessoas, pode-se dizer que há alto risco de que o fenômeno de crescimento urbano nessas áreas transforme-se em um fenômeno de formação e ampliação de aglomerações urbanas que contariam com um número cada vez mais elevado de cidadãos sem acesso a serviços públicos básicos, como saneamento e energia elétrica, por exemplo (VAZ, 2009). Corre-se o risco, portanto, de que o fenômeno de crescimento urbano no mundo em desenvolvimento seja de fato um fenômeno de ampliação das áreas de favelas existentes nessas regiões.

Desta forma, essas tendências certamente servem de alerta para governos no mundo todo, em todos os níveis, local, regional e nacional, para a gravidade e amplitude da questão a ser enfrentada no que se refere à gestão urbana nas próximas décadas. As cidades aparecem hoje, em consequência de inúmeras transformações que ocorreram ao longo da história, como o *locus* da economia, das relações sociais e da cultura. O processo de urbanização tem se estruturado a partir de uma tríade composta de fragmentação, homogeneização e hierarquização do espaço, o que leva à formação de cidades cada vez mais segregadas e segregadoras. Essa dinâmica é claramente observada nas grandes cidades, principalmente nos países de desenvolvimento tardio e em desenvolvimento, devido à concentração de atividades produtivas, ao grande contingente populacional e ao crescimento acelerado e desordenado do tecido urbano, em termos de extensão e densidade construtiva.

O fenômeno da urbanização, além de apresentar o desafio de provimento da infraestrutura física e o desafio técnico de enfrentamento dessas questões, traz também desafios relacionados à governança e à gestão urbana integrada ou metropolitana, ou seja, questões relacionadas aos direitos humanos básicos, ao direito à dignidade, ao direito à cidade.

No que diz respeito à América Latina, o elevado grau de urbanização e a forma desordenada como ela ocorreu, somada ao processo de descentralização dos Estados que a região experimentou a partir da década de 1980, permite registrar uma possível leitura: a

de que até há bem pouco tempo as cidades não dispunham de legitimidade política suficiente²⁶, nem das capacidades legal, técnica ou financeira para regular e orientar o desenvolvimento urbano (BORJA, 2003). No caso brasileiro, por exemplo, é possível afirmar que, ao mesmo tempo em que houve um processo de urbanização acelerado, especialmente a partir da década de 1950, ele não foi acompanhado de políticas urbanísticas de planejamento efetivas. O resultado foi a configuração de um país com cidades que crescem em níveis consideráveis, mas de forma desorganizada. Como mostra a TAB. 1, apenas entre 1991 e 2005 a taxa média de urbanização do país passou de 75,6%, em 1991, para 82,8%, em 2005. Em números absolutos, esta é uma ilustração da influência das migrações (no caso, o êxodo rural) no processo de urbanização do Brasil.

TABELA 1

Evolução do grau de urbanização do Brasil

Regiões do Brasil	Anos		
	1991	2000	2005
Brasil	75,6	81,3	82,8
Norte	59,1	69,9	74,4
Nordeste	60,7	69,1	70,8
Sudeste	88	90,5	91,8
Sul	74,1	80,9	82,5
Centro-Oeste	81,3	86,7	86

Fonte: (IBGE *apud* VAZ, 2009, p. 15).

Vaz anotou em seu artigo acerca de participação popular e controle de gestão pública que:

²⁶ Basta dizer que em alguns casos os governantes nem eram eleitos democraticamente (BORJA, 2003).

Este conjunto situacional acaba por prejudicar o fornecimento de bens e serviços públicos por parte do poder responsável. Assim, as cidades brasileiras seguem um determinado padrão de desigualdade territorial, no qual, dentro de seu próprio território, algumas regiões têm pleno acesso a bens e serviços e outras não o têm. [...] O estabelecimento de moradia e lugar de vivência implica, dentre um conjunto de fatores, a necessidade de autossustentabilidade dos indivíduos. Sua qualidade de vida, de uma forma geral, traduzida mesmo em termos básicos, como necessidade de alimentação e necessidade de um mínimo de lazer, depende das possibilidades de trabalho e aferição de recursos próprios. Além desses fatores, no entanto, sua qualidade de vida depende também do lugar onde vive. É possível dizer, pelo menos no caso do Brasil, que o crescimento dos centros urbanos de uma forma geral não foi acompanhado de políticas de planejamento que o disciplinassem. [...] O crescimento desordenado leva a situações graves no que tange ao oferecimento de bens e serviços públicos por parte dos poderes responsáveis. A exclusão territorial implica a incapacidade de acesso a serviços de infraestrutura urbana e de saneamento básico, por exemplo, implicando, por fim, inexistência de condições mínimas de bem-estar social (VAZ, 2009, p. 14, 15).

Considerando, então, que a demanda por esse tipo de serviço e bens no Brasil é não apenas notável, mas de extrema relevância, resultado desse processo de urbanização crescente ocorrido nas últimas décadas e realizada de forma desordenada (VAZ, 2009), faz-se necessário estimular a construção de capacidades locais para lidar com essas questões. Capacidades em termos de recursos humanos, mas também em termos de recursos financeiros. Parece oportuno estabelecer uma estreita relação entre políticas públicas e o reforço do papel dos governos locais como protagonistas do desenvolvimento local.

A perspectiva de finalização do ciclo de desigualdade social e territorial tem sido atrelada cada vez mais à capacidade técnico-gerencial do poder público. Tomando os devidos cuidados para se evitar o insulamento gerencial, armadilha na qual o gestor público, embora capaz de identificar os problemas, é incapaz de priorizá-los (VAZ, 2009), e considerando-se que o desafio urbano do século XXI não é suficientemente conhecido, a cooperação internacional pode ser identificada como um importante e poderoso instrumento de aperfeiçoamento constante das políticas públicas locais. E a captação de financiamentos ou doações internacionais pode ser considerada uma importante alternativa para viabilizar a execução e implementação dessas políticas. A valorização da gestão pública local e a necessidade do seu aperfeiçoamento contínuo, impostas pelo processo de urbanização como ele tem ocorrido, podem, por isso, ser tidas como fatores de estímulo às relações internacionais por parte de cidades e governos locais.

2.2.5 Democratização da política externa brasileira

Antes de uma rápida reflexão acerca do processo de democratização da política externa brasileira (PEB) como um fator impulsionador das relações internacionais em nível local e regional, deve-se propor uma referência conceitual para o que venha a ser política externa: “política externa é o conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos selecionados pelos formuladores de política que compõem o escopo do envolvimento e das ações internacionais de uma organização” (McMILLAN, 2008, p. 237).

A compreensão das complexidades das políticas internacionais demanda crescentemente uma consciência sobre a política doméstica e suas estruturas institucionais. Pode-se observar, então, uma tendência global: governos não centrais agirem em sintonia com interesses socioeconômicos locais, buscando tanto influência nas políticas externas praticadas pelo governo central, como também operar na arena internacional defendendo seus próprios interesses. Esse processo foi denominado por Hocking (1993) como localização da política externa.

Ele identifica dois fatores principais no que diz respeito à causa da localização da política externa: a) a natureza dinâmica do ambiente no qual as políticas públicas são conduzidas; b) a capacidade crescente de diversos representantes de interesses e grupos de pressão em usar a arena política local como um meio de atingir objetivos no nível internacional, e vice-versa (HOCKING, 1993)

Para Hocking (HOCKING, 1993), há duas interpretações possíveis para o fenômeno da localização da política externa: a) pode representar, para alguns, democratização altamente desejável dos processos da política internacional, tradicionalmente reservados ao poder executivo nacional; b) ou pode representar, para outros, perigosa degradação do poder dos governos centrais referente ao processo de condução de uma política externa coerente.

Apesar de reconhecer que não é uma necessidade que governos locais participem de forma internacionalmente ativa, o argumento defendido por Hocking (HOCKING, 1993), pertinente sob o enfoque do presente estudo, é de que está clara e latente a necessidade que os formadores de política externa têm atualmente de operar cada vez mais em um ambiente político multinível, integrando as arenas local, nacional e internacional, já que o alcance de metas em um nível de atividade política demanda a habilidade para operar nos outros. Em outras palavras, o sucesso local depende da habilidade global. Nas palavras de Hocking (HOCKING, 1993), “a diplomacia assumiu uma dimensão doméstica”.

No caso brasileiro, há amplo reconhecimento do caráter insulado do processo de produção da política externa, fortemente centralizado no Itamaraty. Faria (FARIA, 2008) acentua seis fatores que permitem a melhor compreensão desse insulamento:

(a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao Executivo na seara da política externa, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal; (b) o fato de o Legislativo brasileiro ter delegado ao Executivo a responsabilidade pela formatação da política externa; (c) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90; (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; (f) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional (FARIA, 2008, p. 81).

Há, contudo, indícios de alterações importantes nesse padrão tradicional, a partir do início da década de 1990. Esses indícios são acompanhados de pressões crescentes para que tal processo se torne mais permeável às articulações, interesses e demandas de uma diversidade de outros atores, tanto estatais como societários (FARIA, 2008). A crescente cobertura que a imprensa vem dedicando ao tema da política externa e a discussão da PEB nos debates das campanhas presidenciais são exemplos do potencial dessas pressões. Apesar de ser importante, a maior atenção da opinião pública por si não necessariamente implica alto grau de democratização da PEB (FARIA *apud* LOPES, 2008).

Acredita-se que a inserção de municípios e estados federados na cena internacional e a consequente criação de estruturas institucionais nos organogramas dos mesmos possam ser um instrumento interessante de democratização da política externa brasileira. Talvez o argumento mais forte nesse sentido seja o fato de serem os governos locais, democraticamente eleitos, a instância de poder mais próxima da população. Essa proximidade pode contribuir para que o debate, assim como as ações internacionais, passe a fazer parte do cotidiano da população, a partir de projetos de cooperação, da interação com a imprensa, com a academia e entidades representativas da sociedade civil.

No Brasil, o primeiro governo estadual a implementar em sua estrutura organizacional uma área destinada às relações internacionais foi o Rio de Janeiro, no governo de Leonel Brizola (1983-1986), cuja assessoria internacional foi coordenada pelo Prof. Clóvis Brigagão (RODRIGUES, 2008).

O governo federal, também atento ao crescente movimento de participação de estados e municípios brasileiros no sistema internacional, tomou algumas iniciativas que

podem ser interpretadas como, no mínimo, um reconhecimento da existência desse fenômeno. É importante, então, pensar como a administração pública brasileira, especialmente na esfera federal, confrontou as mudanças advindas do processo de globalização, especialmente após o término da Guerra Fria. Puntigliano, ao considerar que a globalização diminuiu distâncias e acentuou a interdependência, observou que, no caso da política externa brasileira, o período pós-Guerra Fria implicou a erosão do Estado-Centrismo por causa do fortalecimento de novas formas de autoridade inter e transnacionais (PUNTIGLIANO, 2008, p. 28). Esse processo destaca a relevância da territorialidade e também a porosidade das fronteiras, pretendendo demonstrar que o mundo contemporâneo é complexo e multicêntrico e nele são criados novos processos, novas regras e novas estruturas.

Entretanto, antes de verificar algumas mudanças na estrutura organizacional do governo federal, especialmente no Itamaraty, e particularmente relacionadas com a questão da inserção internacional dos entes federados brasileiros, faz-se necessária breve caracterização da política externa brasileira, que será feita com base em Pinheiro (PINHEIRO, 2000).

Pinheiro identifica dois paradigmas diplomáticos²⁷ para a política externa brasileira, colocada em prática no século passado. O primeiro, a partir da gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912) até o início do governo do presidente Collor de Mello (1990), marcado pela oscilação entre o **americanismo**²⁸ e o **globalismo**²⁹. Cabe aqui ressaltar uma observação feita por Faria (FARIA, 2008), importante não apenas para essa rápida caracterização da PEB, mas também para os propósitos de se analisar seu processo de democratização:

Ainda que as oscilações da PEB, ao longo do século XX, no sentido do “americanismo” ou do “globalismo”, tenham suscitado controvérsias domésticas, mais acentuadas quando da busca de maior autonomia para o país no cenário internacional, o caráter tradicionalmente pragmático da atuação da diplomacia brasileira procurou, via de regra, a consecução dos objetivos em tela pela via negocial e, na medida do possível, através da busca de minimização do caráter eventualmente ideológico das diretrizes propostas. Procurando agir

²⁷ Identificação de teorias de ação diplomática formadas por um conjunto de ideias que constitui a visão da natureza do sistema internacional por parte dos formuladores de política externa da época (PINHEIRO, 2000, p. 308).

²⁸ Americanismo pode ser definido como o paradigma que concebia os Estados Unidos como eixo da política externa, a partir da qual uma aproximação mais estreita com Washington elevaria os recursos de poder do país, aumentando assim o seu poder de negociação (PINHEIRO, 2000, p. 308).

²⁹ Globalismo pode ser concebido como uma alternativa ao americanismo, já que elege a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha no mundo, inclusive junto aos Estados Unidos (LIMA *apud* PINHEIRO, 2000, p. 308).

dessa maneira, o Itamaraty buscava restringir o grau de politização da PEB, preservando o que alguns vêm, ainda hoje, como o seu quase monopólio sobre a formação de tal política (FARIA, 2008, p. 84).

E o outro paradigma, a partir dos anos de 1990, quando teria sido inaugurado um novo tempo na política e economia nacionais, marcado pela abertura comercial.

Pinheiro (PINHEIRO, 2000) propõe uma divisão da história da PEB. Nessa divisão, as fases do americanismo são: início do século XX até o final da década de 1950 e entre 1964 e 1974. E os anos da política externa independente, quando surge o globalismo (1961–1964), que ressurgiu no governo Geisel (1974), cedendo lugar para novas articulações a partir dos anos 90³⁰.

É importante ressaltar a constatação de Pinheiro de que essa rápida análise da política externa brasileira sugeriria a constância de uma concepção realista³¹ ao longo da história (SILVA *apud* PINHEIRO, 2000). Essa constatação leva a uma importante observação para os nossos propósitos de analisar a inserção internacional dos governos não centrais brasileiros. Ela sugere que há alto grau de continuísmo na política externa brasileira, mesmo com mudanças em algumas estratégias, tais como mais protagonismo em organizações internacionais (OIs). A autora conclui que “embora o componente realista tenha sofrido forte abalo com o fim da Guerra Fria, ele não foi extinto como concepção das relações internacionais nem, por isso mesmo, como proposta de inserção dos Estados no sistema internacional” (PINHEIRO, 2000, p. 315).

Pode-se dizer que a característica de concepção essencialmente realista da política externa brasileira contribuiu para tornar mais lento e difícil o processo de incorporação de outros atores, inclusive as cidades, como passíveis de participar tanto da formulação quanto da execução da política externa brasileira. Porém, Faria (FARIA, 2008) identifica fatores de pressão pelo “desencapsulamento” da produção da PEB. Para ele, o duplo processo, em curso desde o início da década de 90, de mudança no modelo de

³⁰ Pinheiro (PINHEIRO, 2000) observa que a rigidez com que ambos os paradigmas foram apresentados não implica deixar de lado as nuances que constituem a dinâmica da política e que suscitaram a qualificação do americanismo em pragmático (defendia o aproveitamento das oportunidades da aliança com os Estados Unidos), marcado por uma concepção realista de natureza hobbesiana, ou ideológico (construído a partir do privilegiamento de fatores de ordem normativo-filosófica e de uma suposta convergência ideológica entre brasileiros e norte-americanos, que justificavam a aliança com os Estados Unidos), marcado por fortes traços de idealismo (RICUPERO; SILVA *apud* PINHEIRO, 2000). Depois ela subdivide também o globalismo em grotiano e hobbesiano, redividindo as fases de acordo com essas subdivisões, o que aqui se registra, mas não será utilizado nesta subseção deste trabalho.

³¹ Cabe observar que racionalismo, de acordo com a visão de Leticia Pinheiro, pode ser visto como um tipo de realismo, já que a suposição de que os Estados não agem apenas para obter ganhos relativos, mas também ganhos absolutos, e de que seriam limitados por instituições, não abala, para ela, alguns dos alicerces centrais do realismo, tais como o princípio da anarquia (PINHEIRO, 2000, p. 315).

desenvolvimento e no padrão de inserção internacional do país é decisivo nesse sentido. Nas palavras dele:

A superação do modelo substitutivo de importações e a busca de uma inserção internacional competitiva acarretaram uma mudança significativa no impacto redistributivo doméstico da política exterior, gerando uma progressiva politização de tal política, até porque o país intensifica e diversifica sua participação nas instâncias multilaterais e passa a se envolver em uma multiplicidade de negociações internacionais. Concomitantemente, o processo de globalização, de liberalização econômica e a “revolução” nos meios de comunicação têm ampliado o coeficiente de internacionalização da sociedade brasileira (FARIA, 2008, p. 85).

Além disso, Faria (FARIA, 2008) enfatiza a autonomia adquirida pelos estados e municípios brasileiros com a Constituição de 1988, o que permitiu que os governos não centrais brasileiros passassem a defender com mais veemência os seus interesses particulares também no que se refere às relações internacionais. Ele acrescenta ainda dois fatores adicionais relevantes para o processo de “oxigenação” da PEB: a) a chamada “diplomacia presidencial”, intensificada a partir do Presidente Fernando Henrique Cardoso e praticada com ênfase também pelo Presidente Lula; b) o chamado “institucionalismo da semiperiferia” (FARIA *apud* FARIA 2008), capitaneado pelo Brasil no âmbito sul-americano (FARIA, 2008, p. 86). Pode-se dizer que ambos geram grande reverberação doméstica.

Como um dos reflexos desse processo lento e gradual de “desencapsulamento”, pode-se observar que, gradativamente, a estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores (MRE) vem se transformando, talvez como reconhecimento do fato de que há transformação da realidade, perda da condição hegemônica do paradigma realista de base hobbesiana, embora o mesmo não possa e não deva ser invalidado completamente. Para Leticia Pinheiro, “a ascensão de novas ideias no quadro cognitivo da política externa brasileira não implicou a superação completa das que antes predominavam e, curiosamente, no caso da diplomacia brasileira, elas se completam” (PINHEIRO, 2000, p. 322).

Apesar dos estudos sobre globalização e sobre reformas de Estado, pouco foi pesquisado no que se refere à relação entre os dois. A estrutura do Itamaraty passou por várias mudanças ao longo dos anos. Particularmente no que se refere a adaptações organizacionais do governo federal em relação à ação internacional dos municípios e

estados brasileiros, pode-se observar que o MRE criou, em 1997³², a Assessoria de Relações Federativas (ARF). Além dos entes federados brasileiros, a ARF cuidava também das relações do Itamaraty com organizações da sociedade civil. Em julho de 2003, a ARF foi transformada em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), órgão em funcionamento até os dias atuais³³. Além disso, o MRE também promoveu a abertura de escritórios regionais de representação do Itamaraty em oito estados da federação³⁴ e mudou a sua posição tradicional de autoisolamento (CARDOSO *apud* PUNTIGLIANO, 2008), honrando um mote usado nos anos de 1970, que dizia: “a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se³⁵” (BARROS, 1989).

A descentralização do MRE é positiva no sentido em que pode proporcionar incentivos para intensificar e consolidar a democratização do debate sobre política externa e relações internacionais no Brasil, geralmente restrito a alguns setores da academia e ao governo federal (PEREIRA, 2004). Para Hirst e Pinheiro (HIRST; PINHEIRO, 1995), foi na transição entre o governo Fernando Collor de Melo e Itamar Franco que se rompeu com a noção anteriormente consagrada de que a continuidade e o consenso constituíam aspectos invioláveis da política internacional do país. Esse rompimento é importante, porque permitiu um “desencapsulamento” da política externa brasileira e ampliou a suas condições de transparência e *accountability*. A agenda externa passava a não ser mais apenas o resultado da vontade do Estado, mas incorporava também questões suscitadas pela sociedade civil. Um exemplo disso foi o processo de preparação da Eco-92, quando o relacionamento do Itamaraty com as organizações não governamentais (ONGs) revelou-se positivo. A crítica e o desafio identificados por Hirst e Pinheiro (HIRST; PINHEIRO, 1995) eram a institucionalização da relação MRE-ONGs, já que poderia com isso se resolver o dilema da *accountability* para as ONGs e, ao mesmo tempo, enriquecer o trabalho cotidiano da atividade diplomática, trazendo mais pluralismo e transparência à política externa brasileira.

Mas não foi apenas no âmbito do Itamaraty que foram criadas instâncias de relação com os entes federados. A instalação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) na

³² A Assessoria de Relações Federativas foi criada a partir do Decreto 23.246/97 no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

³³ Em entrevista com o atual titular da AFEPA, Embaixador Sérgio França Danese, realizada em 09/11/2009, o mesmo relatou que os assuntos parlamentares ocupam mais de 90% da sua agenda, o que talvez indique a inadequação da fusão entre os dois assuntos.

³⁴ www.mre.planalto.gov.br consultado em 21/11/2009.

³⁵ De acordo com Barros (BARROS, 1989), esse mote foi espalhado no Itamaraty em pôsteres, em uma campanha de motivação interna que aproveitava o contexto de ações de renovação da instituição, em uma tentativa de reverter a imagem tradicional e conservadora que prevalecia na época.

estrutura da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, em 2003, é tida como um avanço na forma e na qualidade do tratamento do governo federal aos entes da federação. E a criação de uma assessoria internacional na SAF é mais um sinal de reconhecimento por parte do governo brasileiro de que há uma gradual elevação de *status quo* dos governos não centrais no processo de gestação das relações internacionais do mundo contemporâneo (SARAIVA, 2004).

A democratização e a politização da PEB, ainda em processo, mas um processo que parece irreversível (FARIA, 2008, p. 89), sinalizam o fato, talvez óbvio, de que política externa e opinião pública têm o potencial de se afetarem mutuamente. Em relação a essa interação e influência mútua, Faria apresenta o seguinte registro:

[...] a falta de preocupação mais sistemática com a opinião pública pode ser atribuída não apenas ao caráter precariamente público da diplomacia brasileira, mas também possivelmente, a uma ainda baixa demanda da sociedade brasileira por maior *accountability* e responsividade dos agentes estatais nessa área. Parece possível sugerirmos ainda, parafraseando Lima e Santos (2001), a persistência no país de uma “delegação societária” da produção da PEB ao Itamaraty, delegação essa que, na medida em que a globalização amplia os graus de constrangimento sobre a economia brasileira e que as relações internacionais do país passam a impactar diferentemente a sociedade, estaria se convertendo em abdicação (FARIA, 2008, p. 93).

Portanto, cabe refletir sobre a questão proposta por Lopes (LOPES, 2008): “se a política externa é considerada uma entre várias políticas públicas de um Estado democrático, não deveria ela estar efetivamente submetida ao controle democrático da população, como em princípio ocorre ou deveria ocorrer com as demais políticas públicas?” Conforme o entendimento de Warren (WARREN *apud* LOPES, 2008), para a manutenção do caráter democrático da gestão de uma política pública é preciso tornar disponível para todo cidadão interessado as informações relativas ao processo decisório. Só assim, respeitada a condição de transparência na gestão e providos os canais para o controle democrático (*accountability*), será possível falar em democratização da política externa. O envolvimento dos entes federados nos processos de formulação e mesmo de execução da PEB pode ser encarado como um fator que possivelmente potencializaria não apenas o envolvimento da opinião pública em questões internacionais, mas também a defesa dos interesses da sociedade, já que os prefeitos e governadores eleitos democraticamente pelo voto possuem legitimidade para tanto.

2.3 As dimensões e os instrumentos da diplomacia das cidades

Após a revisão e análise conceitual que introduziram este capítulo e após a análise dos fatores que motivam e legitimam os governos locais a estabelecerem um rol de ações internacionais, é importante revisar quais são as dimensões e os instrumentos dessa atuação ou desse novo tipo de política pública e como ela tem sido viabilizada e implementada nos últimos anos.

O argumento que Duchacek (DUCHACEK, 1990, p. 14) salienta, o da possibilidade de influência recíproca entre governos locais e o meio em que atuam, parece oportuno como pano de fundo para a apresentação dos instrumentos e dimensões da diplomacia das cidades, já que sendo elas pró-ativas ou reativas deverão desenvolver-se como instituição para responder aos estímulos recebidos ou dar conta dos efeitos provocados por seus próprios estímulos. Duchacek (DUCHACEK, 1990) ressalta que o processo de influência ocorre nas duas direções: governos não centrais influenciam, ou seja, iniciam processos transnacionais para promover ou proteger os seus interesses locais; e/ou governos não centrais são influenciados, ou seja, são alvos de interferências transnacionais e decidem responder às ameaças ou oportunidades causadas por elas: mão-de-obra imigrante, problemas ambientais, atração de investimentos, entre outros.

A diplomacia das cidades pode apresentar diversas dimensões. De acordo com Pluijlm e Melissem (PLUIJLM; MELISSEM, 2007), essas dimensões podem ser “grosseiramente” derivadas das cinco funções da diplomacia tradicional: a) facilitar a comunicação; b) negociar acordos, tratados e parcerias; c) produzir informações; d) prevenir conflitos; e) simbolizar a existência de uma sociedade internacional.

Hocking (HOCKING, 2000) vai além e apresenta o que ele mesmo chamou de “critérios alternativos para ação dos governos não centrais”, os quais buscam definir, além dos objetivos e motivações para a atuação internacional, a extensão e direção estratégica da mesma, as estruturas e recursos disponíveis para tal atuação e os níveis e possibilidades de participação dos governos locais na cena internacional.

Tanto as contribuições de Pluijlm e Melissem como as de Hocking são importantes e acentuam as dimensões e os instrumentos de atuação das cidades e governos regionais no sistema internacional. Para o presente trabalho, é relevante revisá-las de maneira resumida, numa tentativa de sistematização de alguns dos instrumentos que estão à disposição de técnicos, gestores e pesquisadores das relações internacionais praticadas por governos não centrais. São eles: a) cooperação internacional; b) relações políticas (McMILLAN, 2008) e

representação institucional; c) promoção comercial e atração de investimentos; d) captação de recursos; e) promoção de uma cultura de paz e solidariedade; f) marketing de cidades (*city branding*).

2.3.1 *Cooperação internacional*

Há várias formas de cooperação internacional. Aquela que se verifica entre governos não centrais, que também é denominada cooperação internacional descentralizada³⁶, pode ocorrer de duas maneiras: a) cooperação bilateral; b) cooperação multilateral.

Para melhor compreender essa dimensão da atuação internacional dos governos locais, é importante entender também o significado do termo cooperação. Milner conceitua cooperação como “o movimento pelo qual os atores ajustam os seus comportamentos às preferências de outros, mediante um processo de coordenação política, a fim de reduzir consequências negativas para ambos” (MILNER *apud* PINHEIRO, 2000).

Pinheiro (PINHEIRO, 2000) faz uma observação importante de que os fins pelos quais se coopera podem não ser necessariamente benéficos para a coletividade. Ela afirma também que nem sempre a cooperação ocorre de maneira espontânea. Nas palavras de Skidmore (SKIDMORE *apud* PINHEIRO, 2000), “o aprofundamento da interdependência entre as nações não é socialmente neutro”.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), quando se refere à cooperação internacional, usa o termo “cooperação técnica”. Para essa Agência, os objetivos da cooperação técnica são: a) desenvolver capacidades humanas e institucionais no país beneficiário; b) gerar impacto social ou econômico para o público-alvo dos projetos; c) contribuir para o desenvolvimento sustentado do país (CORREA, 2009).

Esses objetivos estão atrelados a algumas premissas da ABC para o desenvolvimento: a) avanços estruturais sustentados; b) uso otimizado dos recursos nacionais disponíveis (físicos, humanos, renda, capital, bens intangíveis, etc.); c) conhecimento como principal valor agregado de qualquer atividade (CORREA, 2009).

³⁶ Como visto na seção 2.1 deste trabalho, há vários termos sendo utilizados atualmente: cooperação descentralizada, cooperação pública internacional descentralizada e cooperação internacional federativa, somente para citar alguns.

Vale a pena apresentar também as referências básicas estipuladas pela ABC para a cooperação:

(i) cooperação internacional como instrumento de política externa; (ii) presença de um senso de solidariedade nas ações de cooperação; (iii) possibilidade de adensamento das relações políticas; (iv) perspectiva de redução de assimetrias regionais; (v) fomento à integração econômica; (vi) promoção da estabilidade social, política e econômica; (vii) redução do impacto de desastres naturais; (viii) difusão de boas práticas públicas em prol do desenvolvimento (CORREA, 2009).

No caso da cooperação internacional descentralizada, que pode ser utilizada como uma ferramenta de gestão e canalização de recursos financeiros e técnicos com o propósito de solucionar problemas de interesse comum, os benefícios alcançados costumam ser: a) fortalecimento da estrutura técnica das áreas envolvidas na cooperação; b) captação de recursos para financiamento de projetos; c) intercâmbio técnico e de conhecimentos; d) apoio à promoção do desenvolvimento social e econômico das localidades envolvidas (MANCUSO, 2009).

- Cooperação descentralizada bilateral

Antes de apresentar o enfoque descentralizado, é importante perceber como a ABC caracteriza a atuação brasileira na cooperação bilateral:

Na cooperação técnica recebida bilateral, busca-se acessar e viabilizar a transferência de tecnologias e conhecimentos que contribuam para o desenvolvimento social e econômico do Brasil. Uma vez que o Brasil é um país relativamente mais avançado dentre o conjunto das nações em desenvolvimento, a cooperação mantida com governos estrangeiros deve priorizar o acesso a conhecimentos e práticas que ainda não são dominados pelas instituições nacionais. Ações de cunho assistencial ou de reforço direto para a execução de serviços públicos não são elegíveis para fins de cooperação técnica no Brasil. As principais áreas cobertas pela cooperação recebida bilateral são: meio ambiente, agricultura, saúde, desenvolvimento industrial e social, energia, transporte e administração pública (CORREA, 2009).

A primeira observação importante é que a diplomacia tradicional divide a cooperação entre doada e recebida, como se ensino e aprendizado fossem processos desconexos. A abordagem descentralizada não utiliza essa metodologia e considera que mesmo em casos em que os níveis de desenvolvimento dos atores envolvidos sejam distintos, há possibilidade de troca de conhecimentos e aprendizado para ambas as partes.

Uma característica importante da cooperação internacional descentralizada é o relacionamento direto entre dois governos não centrais, com ou sem o apoio dos governos nacionais ou de organizações da sociedade civil.

Os irmanamentos entre as cidades foram, no período pós-Segunda Guerra Mundial até o início dos anos 1990, o instrumento mais importante de cooperação internacional descentralizada bilateral, no âmbito da diplomacia das cidades. Atualmente, apesar do grande respeito aos acordos de cidades-irmãs, os governos locais preferem instrumentos mais objetivos, como acordos com temas e prazos estabelecidos e com planos de trabalho detalhados e consensuados entre as partes.

- Cooperação descentralizada multilateral

Propõe-se aqui que, assim como no caso da cooperação bilateral, verificar, para a cooperação multilateral, qual a visão da ABC, para em seguida analisar as suas características no plano descentralizado:

A cooperação técnica multilateral é aquela desenvolvida entre o Brasil e os organismos internacionais. Seu objetivo também é o de transferir conhecimentos, técnicas e experiências que contribuam para o desenvolvimento socioeconômico do país. As principais áreas cobertas pela cooperação multilateral são: meio ambiente, administração pública e desenvolvimento social. Dado o nível de desenvolvimento do Brasil, ocorre atualmente uma transição do modelo de cooperação com organismos internacionais, que envolve a diminuição progressiva da cooperação tradicional e, de outro lado, cresce a modalidade trilateral, nas quais o Brasil se associa a organismos internacionais para prover cooperação a países em desenvolvimento (CORREA, 2009).

No caso das cidades, que podem e têm mantido relações com organismos internacionais tais como as agências da ONU³⁷ e agências internacionais de financiamento, a cooperação internacional descentralizada é realizada com a participação em redes e associações internacionais.

As redes internacionais de cidades têm sido um instrumento importante para a inserção internacional dos governos locais, para o incremento da cooperação entre eles e para a sensibilização dos atores internacionais em relação à importância do envolvimento político dos governos não centrais em processos de tomada de decisão internacionais, já

³⁷ No caso de Belo Horizonte há projetos com algumas agências da ONU, tais como Organização Internacional do Trabalho (OIT), pela “Promoção da agenda municipal de trabalho decente”, e da UN-Habitat, pelo projeto “Localizando os objetivos do milênio”.

que a implementação de resoluções e determinações envolverá em algum momento e de alguma forma os governos municipais e regionais.

2.3.2 Relações políticas e representação institucional

No caso das relações políticas e da representação institucional, é importante observar que essa dimensão da diplomacia das cidades pode se manifestar de duas maneiras: do território para o sistema internacional, ou seja, de dentro para fora; e do sistema internacional para o território, ou seja, de fora para dentro.

▪ De dentro para fora

O grande exemplo dessa dimensão é a realização de missões internacionais, que podem ter objetivos diversos, desde a participação em uma conferência internacional ou feira de turismo até a participação em uma missão empresarial.

As missões podem ser articuladas pelo próprio governo local, pelo governo nacional - que o envolve de acordo com o interesse em questão -, por organizações internacionais ou por redes e associações internacionais de cidades.

▪ De fora para dentro

Tem sido cada vez mais comum que autoridades locais, no caso brasileiro prefeitos e governadores, recebam visitas dos representantes diplomáticos de países que mantenham embaixadas e consulados no território da nação.

Embaixadores e cônsules e representantes de governos estrangeiros vêm com interesses distintos, ora de escuta política, ora de promoção comercial, ora de fomento à cooperação e, não raro, com todas essas pautas articuladas. Esta, a diplomática, é uma vertente da representação política e institucional de fora para dentro.

Além da vertente diplomática, autoridades locais recebem seus pares, intendentess, alcaides, governadores, enfim, chefes de governos de cidades e regiões de fora do seu país. Missões no nível técnico também são frequentes. As relações com autoridades homólogas e as missões técnicas constituem outra vertente no campo da representação política e institucional de fora para dentro.

E, por fim, missões provenientes de organizações internacionais multilaterais, organizações não governamentais internacionais, empresas multinacionais constituem uma terceira vertente nessa seara político-institucional.

2.3.3 Promoção comercial e atração de investimentos

A promoção das vocações econômicas e das empresas baseadas em seu território e a busca por novos investidores têm sido um dos instrumentos mais relevantes da diplomacia das cidades.

Ribeiro (RIBEIRO, 2008) identifica o surgimento da dimensão comercial da diplomacia das cidades a partir da crise econômica dos anos de 1970 e 1980 (petróleo, estado do bem-estar social, etc.). Para ela, há uma mudança de atitude dos governos nesse período.

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

As formas mais utilizadas para viabilizar a promoção comercial e a atração de investimentos têm sido: a) abrir escritórios em centros de comércio ou centros industriais fora de seu país (McMILLAN, 2008); b) realizar *road shows* para atrair investimentos e promover as indústrias e comércio de seu território (McMILLAN, 2008); c) estabelecer áreas de comércio exterior privilegiadas e/ou incentivos fiscais.

2.3.4 Captação de recursos

Além de se relacionar diretamente com os organismos internacionais de financiamento, tais como Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), conhecido como Banco Mundial, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento

(BID), com o objetivo claro de buscar financiamentos internacionais³⁸, tem sido comum a participação de governos locais em editais ou chamadas que esses organismos de fomento ao desenvolvimento publicam com o objetivo de destinar recursos não reembolsáveis ou a fundo perdido.

É normal que as áreas de relações internacionais dos governos não centrais monitorem e pesquisem o sistema internacional em busca de oportunidades do gênero.

No caso brasileiro, esta tem sido uma das principais preocupações de autoridades locais, que criam estruturas de relações internacionais em seus governos. Ao mesmo tempo em que pode gerar benefícios, como o sucesso na captação de recursos e a possibilidade de fortalecer institucionalmente a área internacional a partir do desenvolvimento de relações com agências de financiamento e da experiência com a negociação e execução dos projetos, a captação de recursos vista como objetivo principal de uma política de relações internacionais em nível local pode se transformar em um problema. O problema é conhecido por operadores e gestores da área internacional como “política do pires na mão”, figura de palavra usada para descrever prefeitos e governadores que utilizam todos os espaços que frequentam para “pedir” dinheiro. Esta é uma postura desalinhada com o novo *status* que o Brasil ocupa na cena internacional e deslegante com parceiros que muitas vezes trabalham na perspectiva política e institucional, buscando cooperação técnica. Ações de formação e capacitação podem ser um bom caminho para combater e minimizar esse problema e para fomentar a busca qualificada por recursos, em um quadro de compreensão da política externa brasileira.

2.3.5 Promoção de uma cultura de paz e solidariedade

A possibilidade de atuação dos governos não centrais como agentes da promoção dos direitos humanos, da solidariedade, da prevenção de conflitos e da promoção de uma cultura de paz vem se tornando uma realidade.

A inserção de novos temas na agenda internacional, que foi apresentada na seção anterior como um dos fatores que legitimam e motivam a inserção internacional de governos locais, pode ser vista também como justificativa conjuntural para essa dimensão

³⁸ A legislação brasileira permite empréstimos internacionais diretos, mediante autorização do senado, apenas aos estados federados e aos municípios que tenham mais de 100 mil habitantes.

de ação, já que a agenda da promoção dos direitos cabe, muitas vezes, como é o caso do Brasil, às cidades.

Além disso, várias redes e associações internacionais de cidades possuem comitês de trabalho que dizem respeito a essas temáticas (equidade de gênero, acessibilidade, direitos humanos). Há também uma busca constante pela interlocução dessas organizações com a ONU, para ações coordenadas, como é o caso da *Mayors for Peace*, com mais de 3.000 membros em 135 países, inclusive a Prefeitura de Belo Horizonte.

2.3.6 Marketing de cidades (city branding)

A competição entre as cidades e regiões pela atração de investimentos, de mão-de-obra qualificada, de turistas e pelo reconhecimento de sua população em geral de que aquele território é um bom lugar para se viver vem se intensificando cada vez mais nos últimos anos.

Praticamente todas as cidades que competem internacionalmente oferecem o mesmo produto: as qualidades geográficas e belezas naturais que eventualmente tenham, a infraestrutura disponível, a sua população, a sua rede de transporte público, atividades culturais e de entretenimento, empregos qualificados e sistemas de governança eficientes.

A intensificação do processo de globalização impõe às cidades a necessidade de buscar uma diferenciação em meio aos diversos mercados em que atuam: turístico, econômico, cultural, social e político.

O instrumento de diferenciação que tem sido utilizado por grandes metrópoles e pelas cidades que se pretendem conhecidas internacionalmente é o marketing de cidades ou *city branding*.

A marca oferece os meios para que as pessoas possam tomar decisões de maneira mais eficiente e rápida. A confiança em uma marca significa que certos padrões de qualidade e serviços estarão contemplados pelo produto que está por trás dela. A marca pode ser considerada um instrumento que as pessoas utilizam para redução do risco envolvido em suas decisões.

Diante desses argumentos, é possível afirmar que há uma relação entre marketing, relações públicas, gestão de imagem e relações internacionais. Essa analogia deve ser feita à luz de transformações de paradigmas políticos e de uma nova configuração geopolítica

do sistema internacional moderno, no qual o poder da imagem e sua capacidade de influenciar decisões devem ser considerados.

O próprio governo federal brasileiro apresentou, no dia 16 de dezembro de 2009, o Plano Aquarela 2020, que na verdade é o conjunto de estratégias e ações para atrair turistas internacionais para o país. É o instrumento de marketing internacional do turismo receptivo brasileiro. De acordo com dados do Ministério do Turismo, o objetivo é receber 11,1 milhões de turistas por ano, a partir de 2020, com expectativa de geração de R\$ 17,6 bilhões em receitas com divisas estrangeiras que ingressarem no país pelo turismo. Estão previstos investimentos de R\$ 140 milhões para gastos com comunicação internacional.

Após revisar criticamente os principais conceitos referentes à inserção internacional de governos locais, após analisar as motivações e determinantes para a internacionalização de governos não centrais e identificar as principais dimensões de atuação da diplomacia das cidades, pretende-se focar esta análise no processo de institucionalização da área de relações internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte, apresentando as estruturas que antecederam a Secretaria Municipal Adjunta e as suas respectivas legislações. Isso será feito no próximo capítulo, para posteriormente apresentar a própria Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI) e compará-la com os órgãos responsáveis pelas relações internacionais de São Paul e de Recife.

3 ANTECEDENTES DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: REVISÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL ENTRE 1993 E 2004

Na introdução deste trabalho, procurou-se estabelecer uma conexão entre desenvolvimento e relações internacionais em nível local, destacando-se a importância das políticas públicas em qualquer processo de transformação de um determinado território e das relações sociais que ali ocorrem.

No capítulo 2, foram analisados alguns dos principais conceitos sobre a atividade internacional de governos não centrais e também as principais motivações e determinantes para que um governo local venha a ter uma área institucional em sua estrutura de governo dedicada às relações internacionais.

Neste capítulo será feita uma revisão analítica sobre a legislação da cidade de Belo Horizonte, especialmente no que se refere à criação de estruturas dedicadas à atividade internacional no âmbito do poder executivo municipal. Essa revisão abrange um resgate das leis que lançaram as bases para a criação da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI) da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Essa revisão se faz importante para que se analise em que medida o trabalho de internacionalização do município é intensificado a partir da criação da SMARI, e em que medida as ações anteriores influenciaram na estruturação e mesmo na definição da agenda da Secretaria.

A revisão será feita através de um resgate das leis que lançaram as bases para a criação da SMARI. Parece importante também considerar os aspectos políticos e conjunturais ao desenvolver a análise, já que é fato que na maior parte das vezes eles se sobrepõem ao aspecto eminentemente técnico. A partir desse resgate, pode-se apresentar um olhar sobre como a pauta das relações internacionais entra na agenda da PBH e quais estruturas foram criadas e designadas para tratar da mesma, desde 1993 até a criação da SMARI.

Como introdução ao capítulo, apresenta-se de maneira muito breve o quadro da urbanização de Belo Horizonte, que pode ser considerado uma síntese do próprio cenário de urbanização do Brasil, com o objetivo de proporcionar ao leitor o conhecimento mínimo das características da capital de Minas Gerais. Esse conhecimento das características e dos problemas urbanos poderá ser importante para o entendimento das decisões referentes às

relações internacionais do município. Nas seções seguintes serão pautadas as leis, portarias e decretos que instituíram estruturas que direta ou indiretamente trataram da temática das relações internacionais em Belo Horizonte. E, por fim, a evolução da legislação municipal referente à regulamentação de viagens e missões internacionais do Prefeito, Vice-Prefeito, autoridades e técnicos da PBH, já que as viagens internacionais e a forma como são tratadas complementam a questão-chave deste capítulo: como as relações internacionais entraram (e entram, já que algumas das questões verificadas na década de 1990 e início dos anos 2000 ainda persistem) na agenda da PBH.

3.1 O contexto da urbanização de Belo Horizonte

Entre os mais de cinco mil municípios do país, apenas 224 (IBGE *apud* VAZ, 2009) contam com mais de 100 mil habitantes e apenas 14 (IBGE *apud* VAZ, 2009) possuem população superior a um milhão de habitantes, conforme pode ser observado na TAB. 2. Entre essas metrópoles, está Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, com população de 2.412.937 milhões de cidadãos (IBGE *apud* VAZ, 2009), a sexta mais populosa do país e inserida em uma região metropolitana com população de cerca de cinco milhões de pessoas distribuídas em 34 municípios (CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008).

TABELA 2
Cidades brasileiras com mais de um milhão de habitantes - 2007

Cidade	População
São Paulo	10.886.518
Rio de Janeiro	6.093.472
Salvador	2.892.625
Brasília	2.455.903
Fortaleza	2.431.415
Belo Horizonte	2.412.937
Curitiba	1.797.408
Manaus	1.646.602
Recife	1.533.580
Porto Alegre	1.420.667
Belém	1.408.847
Goiânia	1.244.645
Guarulhos	1.236.192
Campinas	1.039.297

Fonte: (IBGE *apud* VAZ, 2009).

De acordo com Vaz (2009), pode-se dizer que o tipo de processo de urbanização de Belo Horizonte ilustra bem o processo de urbanização-padrão ocorrido no Brasil nos últimos anos. A cidade foi pensada e planejada no final do séc. XIX de forma a manter determinados padrões de arquitetura e traçado urbanístico. Por exemplo, a cidade de Belo Horizonte deveria restringir-se apenas à parte centrada nos limites da Av. do Contorno.

Entretanto, o município cresceu muito mais do que o esperado por seus planejadores, principalmente devido à vinda de imigrantes do próprio estado de Minas para a capital.

A região metropolitana de Belo Horizonte seguiu de perto as tendências de crescimento da população urbana brasileira, desde as altas taxas apresentadas a partir dos anos 1950 até as quedas nas taxas de crescimento verificadas a partir de 1970³⁹ (CALDAS;

³⁹ O crescimento acelerado da população brasileira a partir dos anos 1950 teve como determinante inicial o declínio significativo da mortalidade no país (SMÕES *apud* CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008) e a manutenção da fecundidade em torno de seis filhos por mulher até a década de 1970 (BERQUÓ; CAVENAGI *apud* CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008). A partir dos anos 1970, a fecundidade caiu em todo o país e em todas as camadas da população, atingindo 1,8 filho por mulher em 2006. Nesse

MENDONÇA; CARMO, 2008). Mesmo tendo o processo de urbanização ocorrido de forma indisciplinada e não programada (VAZ, 2009, p. 16), as taxas de crescimento populacional caíram substancialmente nas três últimas décadas. Com isso, Belo Horizonte deixou de ser o núcleo de concentração do crescimento populacional na região metropolitana, que passou a ser capitaneado por municípios periféricos, notadamente Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Ibitaré, Santa Luzia e Vespasiano (CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008), o que implica desafios não apenas para a administração municipal, mas também, forçosamente, para o conjunto da região metropolitana.

Outros pontos importantes e que merecem destaque por serem fatores orientadores de políticas públicas são o envelhecimento populacional, isto é, o aumento da proporção da população com 60 anos ou mais, fato derivado principalmente da queda de fecundidade, e a melhora dos indicadores educacionais de Belo Horizonte. A transição demográfica, ou seja, o processo de passagem de altas para baixas taxas de fecundidade e mortalidade, foi mais intensa nas principais áreas urbanas do país (CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008).

As mudanças recentes na economia mundial definem novas funções para as metrópoles. As grandes aglomerações urbanas passaram a deter relativa autonomia, tornando-se um vaso comunicante de dinâmica específica em relação ao resto do mundo (LEMOS *et al.* *apud* CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008, p. 84). Quanto ao perfil da economia belo-horizontina, Caldas, Mendonça e Carmo afirmam que:

A economia de Belo Horizonte é um conjunto complexo de atividades cuja dinâmica ao longo de sua história é bastante representativa dos diversos processos socioespaciais ligados à urbanização e à metropolização brasileiras que tanto marcaram o país no século passado. Da mesma forma que Minas Gerais representa uma boa média das características do Brasil, com regiões industrializadas e desenvolvidas contrastando com outras áreas geográficas precárias, a cidade de Belo Horizonte, justamente pelo fato de que sintetiza e reúne essas características diversas, é um bom retrato da grande cidade brasileira da segunda metade do século XX, com seus diversos problemas e desafios, assim como suas virtudes e potencialidades de transformação (CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008, p. 81).

Ainda segundo eles, Belo Horizonte ocupa posição privilegiada na economia nacional, já que há sinais de esgotamento relativo em São Paulo e no Rio de Janeiro, fato

período, a esperança de vida ao nascer também continuou a subir, denotando níveis mais baixos de mortalidade (CARVALHO; GARCIA *apud* CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008, p. 31).

ligado a processos de “deseconomias de aglomeração⁴⁰”. Essa posição é devida à articulação da cidade com a sua região metropolitana, à sua infraestrutura urbano-industrial já existente, a um histórico relativamente longo de industrialização baseada em atividades exportadoras de bens intermediários e, ainda, à sua posição geográfica, que a coloca como ponto de articulação entre o Sudeste, o Centro-Oeste e o Nordeste do Brasil. Em termos das suas vocações, Belo Horizonte apresenta grande potencial como polo de serviços tecnológicos de ponta, em contraste com um “circuito inferior” de serviços não especializados, tais como marcenaria, pintura, serviços domésticos elétricos e hidráulicos, entre outros ligados especialmente à construção civil (CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008, p. 22).

Pode-se dizer que pelo menos no Brasil é recente o exercício de se pensar a cidade monitorando as suas transformações⁴¹.

Em Belo Horizonte, os maiores avanços situam-se na esfera da integração das políticas públicas de intervenção no espaço urbano. No espaço da cidade, diversificado e dinâmico, vão se conformando lugares que agregam valores sociais, econômicos, simbólicos e culturais, dentre outros significados que os fazem sobressair dentro da estrutura urbana. Tais lugares, conformados pela somatória das práticas capitalistas de mercado, da política e das manifestações sociais, se delineiam nas diversas localidades de forma diferenciada, traduzindo em sua organização os fatores pelos quais foram produzidos e as características que as populações e as políticas públicas nelas buscam. Mapear tais pontos na cidade significa tentar conhecer a diversidade das manifestações sociais, a distribuição de riquezas e de oportunidades para seus habitantes e a organização que o meio urbano oferece ao seu povo para ter acesso aos bens inerentes ao modo de vida urbana, ou seja, ao aparato de cultura, lazer, educação, saúde, entre outras estruturas de apoio às atividades socioeconômicas da cidade (CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008, p. 153).

Uma das hipóteses implícitas nesta dissertação é a de que pode (e deve) haver correlação entre relações internacionais e desenvolvimento local, entendendo o último como desenvolvimento social, econômico e urbano. No caso específico de Belo Horizonte, conforme se pode verificar a seguir, a área de relações internacionais foi gestada dentro das estruturas designadas a pensar o desenvolvimento econômico da cidade, primeiramente na Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários e, depois, na Secretaria Municipal de Indústria e Comércio. Portanto, o conhecimento das características da cidade, das suas

⁴⁰ Aumento de custos devido aos congestionamentos da infraestrutura; aumento do preço da mão-de-obra devido ao alto custo de vida; altos custos de localização devido à renda da terra mais elevada, entre outros (CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008, p. 83).

⁴¹ O planejamento urbano teve na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, marcos fundamentais. A sua retomada como atividade fundamental do processo de gestão urbana democrática pressupõe pensar a cidade, propor estratégias e publicar informações sistematizadas para informar processos decisórios (CALDAS; MENDONÇA; NOGUEIRA, 2008, p. 19).

dinâmicas sociais, da configuração do seu tecido urbano e das suas vocações econômicas e urbanas é fundamental para entender-se o contexto do início do desenvolvimento das ações de relações internacionais na capital mineira.

A seguir, um histórico analítico das leis que criaram estruturas que cuidariam do tema das relações internacionais em qualquer das dimensões apresentadas no primeiro capítulo, com a finalidade de entender como a Prefeitura de Belo Horizonte foi amadurecendo a criação de sua Secretaria Adjunta de Relações Internacionais e quais foram as motivações que levaram o Executivo a incorporar essa área temática em seu organograma.

Antes, porém, faz-se rápida reflexão sobre a questão do ciclo de políticas públicas, já que a revisão analítica deste capítulo tem como objetivo tentar compreender de que maneira a agenda das relações internacionais foi incorporada pela Prefeitura de Belo Horizonte.

3.2 O ciclo das políticas públicas: uma breve introdução

De acordo com Deleon (DELEON, 1999), foi Harold Lasswell quem articulou o primeiro uso formal do conceito de política pública, mais de 45 anos atrás. A partir de então, além de política pública, termos como análise política e gestão pública vêm sendo utilizados de maneira ampla e com boa aceitação. Lasswell (LASSWELL, 1956) sistematiza, ainda, que, de forma um tanto abstrata, muitas ideias sobre a melhoria da qualidade dos governos surgiram a partir da melhoria da qualidade das informações repassadas ou geradas pelos governos. O seu foco era o “processo das políticas” ou as fases do ciclo de uma política pública.

Embora criticado por muitos autores, o raciocínio de Lasswell, analisado por Deleon, será útil para os propósitos desta revisão analítica da legislação acerca das áreas destinadas às relações internacionais na Prefeitura de Belo Horizonte, por auxiliar na reflexão de como esta pauta entrou e entra na agenda do governo municipal belo-horizontino e por auxiliar na reflexão acerca da produção e implementação de políticas públicas em geral.

O processo de produção de uma política pública, segundo Lasswell (LASSWELL *apud* DELEON, 1999), seguia um roteiro de sete estágios. Para ele, esse roteiro refletia o processo a partir do qual determinada política pública era proposta, avaliada, desenvolvida

e, talvez, até encerrada. Os estágios são: a) inteligência; b) promoção; c) prescrição; d) inovação; e) aplicação; f) término; g) avaliação.

Mais tarde, em meados dos anos 1970, Lasswell aprovou uma lista derivada da sua, proposta por um grupo de alunos seus: iniciação; estimação; seleção; implementação; avaliação; término (BREWER *apud* DELEON, 1999). Importante observar que essas etapas listadas, tanto se pensadas isoladamente como combinadas, oferecem uma maneira de se perceber o conceito de política pública e também a sua operacionalização. O risco de se considerar o processo como se ele fosse um roteiro e como se fosse necessário passar de uma etapa a outra em uma sequência lógica e unilinear é que nem sempre, na prática, as políticas públicas seguem uma ordem determinada. O processo de concepção, produção e implementação de uma política pública é dinâmico. Esta é a crítica apresentada por Deleon (DLEON, 1999), que sugere, ainda, que o processo de produção de uma política não deve ser pensado de forma linear, mas sim como um processo dinâmico e contínuo, tal qual o processo político em si.

Souza (SOUZA, 2010) sugere que sejam levados em consideração quatro enfoques ao se analisar determinada política pública: a) identificação do tipo de problema ao qual a política se dirige; b) análise de como o problema chega à sociedade civil e à sociedade política; c) como e qual foi o processo percorrido pelo problema e; d) quais são as instituições e as regras que orientam o processo de decisão e implementação da política pública. A autora destaca que a ciência política é um campo do conhecimento que está necessariamente associado a outros, tais como a economia, o direito e as ciências sociais. O seu diferencial é constituir-se no campo do conhecimento que busca analisar o governo em ação. Souza destaca ainda que, embora grande parte das tipologias de análise das políticas públicas desconsiderarem o papel das regras e instituições, são elas que moldam o processo no qual a política pública emerge e é implementada, sendo, por isso, muito relevantes.

Assim, ao analisar as leis apresentadas neste capítulo, deve-se ter em mente que as motivações e a conjuntura que levaram à decisão de implantar a área de relações internacionais na PBH são dinâmicas e nem sempre seguem um ritual de decisão política linear ou exclusivamente técnico, muitas vezes idealizado como correto ou mais adequado por algumas pessoas.

Ao longo deste capítulo, serão analisadas as leis que definiram o lócus e a estrutura designada pelo governo municipal para tratar das relações internacionais. Em seguida, no próximo capítulo, será apresentada a lei que criou a própria SMARI. A dissertação será

finalizada com uma comparação entre as opções da Prefeitura de Belo Horizonte, São Paulo e Recife, buscando-se identificar as estruturas referentes à área internacional de cada um desses municípios, e também se o partido político que governava a cidade naquele momento influenciava, de alguma maneira, na definição das prioridades de agenda das relações internacionais.

3.3 A criação da Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários (SMAE) - agosto de 1995

A primeira legislação referente ao que seria uma espécie de embrião de uma área institucional no organograma da Prefeitura de Belo Horizonte com atribuições e responsabilidades referentes às relações internacionais foi promulgada em 1º de agosto de 1995, pelo então Prefeito Patrus Ananias (Partido dos Trabalhadores - PT)⁴². A Lei 6.918 criou a Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários. Embora a referida lei não mencione explicitamente o termo “relações internacionais”, ela, em seu artigo 1º, define as seguintes competências para o órgão:

(i) acompanhar programas de intercâmbio e cooperação em qualquer área de interesse do município, com entidades governamentais ou não; (II) assessorar o Prefeito quanto a qualquer aspecto relacionado com operações de crédito externo contraídas ou a serem contraídas por entidades da administração direta ou indireta do município; (III) coordenar as ações de intercâmbio em qualquer área de interesse do município, inclusive operações de crédito com o governo federal, governos estaduais e governos de outros municípios, bem como com entidades privadas (BELO HORIZONTE, 1995).

Nota-se que, a despeito da não referência direta, termos como intercâmbio, cooperação, além de referências a operações de crédito externo e cooperação com governos de outros municípios dão margem à possibilidade de ação internacional, especialmente nas áreas de cooperação e intercâmbios técnicos e culturais e captação de recursos. Uma questão importante é que havia acentuada necessidade de colaboração entre a SMAE e a Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL). Essa relação de cooperação foi formalizada pelo Decreto 8.465, de 30 de outubro de 1995, que regulamentou a lei de criação da SMAE, a 6.918, que previa que a SMPL deveria prestar todo o apoio técnico e administrativo àquela nova área da Prefeitura.

⁴² O Vice-Prefeito de Patrus Ananias era Célio de Castro (Partido Socialista Brasileiro - PSB).

De acordo com Leonardo Guerra⁴³, que era Assessor da Secretaria de Planejamento naquela época, foi o economista Paulo Bretas, Secretário da SMAE entre agosto de 1995 e dezembro de 1996, quem introduziu a discussão de internacionalização da cidade no âmbito da Prefeitura. Teria sido ele a pautar pela primeira vez na necessidade de implementar uma agenda de relações internacionais, baseado principalmente no argumento da globalização.

É importante também destacar que, apesar do baixo grau de institucionalidade da pasta no que se refere à agenda de relações internacionais, já que não havia nenhuma referência explícita a nenhuma das dimensões da diplomacia das cidades, o Secretário Titular da SMAE e o seu Secretário Adjunto eram ordenadores de despesas⁴⁴. Ou seja, pode-se dizer que não havia intenção de se criar naquele momento uma estrutura dedicada diretamente ao tema da internacionalização do município no âmbito do Executivo, mas, mesmo assim, ela gozava de certa autonomia para definir suas ações. Essa opção pode ter sido motivada por algum nível de desconhecimento técnico, ou talvez pela necessidade de se amadurecer a discussão acerca de uma estrutura permanente de relações internacionais no âmbito da PBH tanto internamente, quanto na cidade, ou talvez por ideologia ou pela conjuntura política. Fato é que não foi possível, mesmo através das entrevistas realizadas, identificar o motivo da opção pela não criação da área de relações internacionais já no governo Patrus.

Leonardo enfatizou em seu depoimento que houve muita dificuldade para que a internacionalização entrasse de fato na agenda da PBH e destaca algumas razões: a) conflito entre a magnitude e a importância econômica da cidade com o provincianismo mineiro (entendido como a discrição ou timidez em relação à necessidade ou importância de relacionar-se com o mundo). Não seria absurdo dizer que esse conflito persiste até os dias atuais; b) dificuldade da cidade de Belo Horizonte em se perceber no mundo, já que são poucas as cidades no Brasil que possuem a mesma população e características históricas, sociais e econômicas. Deriva daí uma das justificativas para a necessidade de se buscarem referências e parcerias no plano internacional.

Ressalta-se também que no ano de 1993 ainda era muito recente o fim da Guerra Fria e iniciavam-se uma reflexão e movimentos sobre a nova configuração do sistema internacional. No plano doméstico, o Brasil havia recém-experimentado, com o governo

⁴³ Entrevista realizada para a dissertação em 29/04/2010.

⁴⁴ O artigo 6º da Lei 6.918 de 1995 autorizava o Executivo a abrir crédito adicional até o limite necessário ao custeio das despesas geradas pela própria (BELO HORIZONTE, 1995).

Collor de Melo, a abertura de mercado e, por isso, a intensificação do diálogo com instâncias internacionais, especialmente aquelas ligadas ao comércio. Há que se mencionar também que era incomum, naquela época, que municípios criassem áreas dedicadas às relações internacionais, o que pode ter sido, também, um fator de inibição para Belo Horizonte. Talvez por isso o Prefeito Patrus Ananias tenha optado por não criar uma estrutura dedicada especificamente às relações internacionais no âmbito da PBH.

Como será apresentado a seguir, foi com o Prefeito Célio de Castro (PSB) que a Prefeitura começou a se apropriar de maneira mais explícita da sua agenda de relações internacionais.

3.4 A Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC) e a agenda de internacionalização da Prefeitura de Belo Horizonte – janeiro de 1997

Em 1º de janeiro de 1997 tomava posse como novo Prefeito de Belo Horizonte o médico Célio de Castro (PSB). Ele, que havia sido Vice-Prefeito no mandato anterior, tinha como seu vice Marcos Sant'anna (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB). Foi por meio da Portaria 3.505, de 17 de janeiro de 1997, que o Dr. Célio colocou os projetos referentes à internacionalização de Belo Horizonte como atribuição da SMIC, que passaria também a coordenar e acompanhar projetos com viés internacional tais como: Cidades Sustentáveis BH-Assunção; Mercocidades; Internacionalização de BH; e o Fórum da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Essa portaria definia, também, em seu artigo 4º, que todos os servidores da extinta Secretaria de Assuntos Extraordinários estariam subordinados ao Secretário Municipal de Indústria e Comércio. Duas questões merecem atenção neste ponto. A primeira é que a transferência dos assuntos internacionais para a área de indústria e comércio sugere uma percepção do governo do Prefeito Célio de Castro de uma correlação entre desenvolvimento econômico local e relações internacionais. Pode-se concordar com tal correlação, mas melhor seria relacionar desenvolvimento local e relações internacionais, o que contemplaria uma agenda mais ampla da diplomacia das cidades, que não estivesse restrita às dimensões associadas à captação de recursos e a negócios. A segunda questão é que a SMAE conseguiu iniciar ações de internacionalização da cidade, já que a portaria 3.505 faz referência a projetos que já estavam em andamento antes de 1997.

Não foram encontrados registros da criação da SMIC, mas, de acordo com Leonardo Guerra, a pasta existia desde 1993 e no mandato do Prefeito Patrus (1993-1996) ela foi responsável pela agenda setorial de desenvolvimento econômico de Belo Horizonte.

Apesar da importância da inclusão desta temática na agenda da Prefeitura, cabe observar que temas afins à internacionalização, tais como a Rede Mercocidades, o programa Cidades Sustentáveis BH-Assunção e o Fórum da ALCA, eram tratados como projetos separados da internacionalização de BH, o que pode sugerir algum nível de desarticulação interna ou mesmo uma visão fragmentada do fenômeno por parte daquela administração.

Um ponto importante destacado por Sant'anna em entrevista⁴⁵ é que logo em janeiro de 1997 o Executivo enviou à Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH) uma proposta que criaria os seguintes órgãos no âmbito da Prefeitura: a) Secretaria Municipal de Assuntos Internacionais; b) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico; c) Secretaria de Coordenações Regionais; d) Coordenadoria dos Assuntos da Comunidade Negra. Dessas, de acordo com o então Vice-Prefeito, a única aprovada pela CMBH foi a Coordenadoria dos Assuntos da Comunidade Negra. Sant'anna afirmou que ele e o Prefeito Célio de Castro, tamanha era a confiança na aprovação da reforma administrativa na íntegra, chegaram a convidar o Secretário (preferiu não informar o nome). Com o veto da CMBH, a solução encontrada pelo Executivo foi que a SMIC absorvesse os dois assuntos, desenvolvimento econômico e relações internacionais.

Em relação ao veto, Sant'anna avalia que o Prefeito Célio de Castro apoiou a tese de constituição de uma Secretaria de Assuntos Internacionais, mas não bancou a operação necessária para aprovar tal proposta na CMBH. Isso sugere certa insegurança do governo, talvez do Prefeito, em relação à importância ou pertinência de se destacar uma estrutura dedicada especialmente às relações internacionais. Talvez seja também a necessidade de priorização de temas, que convive com a escassez e a limitação de recursos, que tenha imposto questões mais urgentes que, aliadas a fatores já citados na última seção, tais como a existência de poucas áreas de relações internacionais em outros municípios, contribuíram para que a criação de uma pasta específica fosse postergada.

A questão do próprio Vice-Prefeito ter sido o Secretário Municipal da SMIC por quatro anos (1997-2000), acumulando as duas funções, é relevante para esta análise. O fato de a Vice-Prefeitura, comandada pelo PMDB, estar à frente da Secretaria de Indústria e

⁴⁵ Entrevista realizada para a dissertação em 16/04/2010.

Comércio foi fundamental para que os trabalhos da pasta tivessem força política e visibilidade. Pode-se inferir que havia a necessidade de apresentar resultados de curto prazo que pudessem ser utilizados, em um segundo momento, como capital político para uma possível disputa eleitoral. As razões apontadas pelo próprio Marcos Sant'anna para que fosse ele o Secretário demonstram a combinação entre oportunidade e pragmatismo político. Ele disse que ocupou o espaço e conduziu a agenda de relações internacionais da PBH por ter, com esta agenda, a possibilidade de desenvolver um trabalho mais autônomo, “sem trombar com ninguém”. Essa posição pode sugerir desinteresse do Prefeito e do conjunto do governo municipal pelo tema.

A entrevista com Neusa Fonseca⁴⁶, que foi Secretária Adjunta da SMIC por cerca de oito meses no ano 2000, ajuda a esclarecer as prioridades da pasta e o contexto político da época. No que se refere às prioridades, Neusa aponta a agenda de criação e desenvolvimento de incubadoras de empresas de tecnologia da informação como a mais importante para a Secretaria. No que tange ao contexto político, ela conta que foi deslocada da Regional do Barreiro para a SMIC e afirma que recebeu a missão de equilibrar as relações da PBH com entidades empresariais e trabalhistas, já que havia uma percepção, por parte do Prefeito, de certa “elitização” das ações. Naquele momento, já havia uma disputa política interna no governo municipal entre o PT e o PMDB. Como o PMDB gerenciava a pasta, a agenda da SMIC não entrava com a força devida na pauta da Prefeitura, incluindo-se aí a agenda de relações internacionais.

O que se percebe, portanto, é antagonismo entre a posição de alguns membros do governo, como Leonardo Guerra - que defendia naquele momento que a criação de uma área internacional seria importante por permitir o desenvolvimento de uma agenda e estratégia própria de relações internacionais no âmbito do Executivo municipal em função do porte e importância da cidade - e a posição do próprio Prefeito e outros secretários, que não se empenharam para aprovar a criação da Secretaria de Assuntos Internacionais na CMBH e não influenciavam ou participavam, de acordo com Marcos Sant'anna, da agenda iniciada no âmbito da SMIC.

Na próxima seção será analisada a tentativa de criação, por parte da Prefeitura de Belo Horizonte, da Agência Municipal de Desenvolvimento Econômico, ocorrida em 2000, já no segundo mandato do Dr. Célio.

⁴⁶ Entrevista realizada para a dissertação em 14/05/2010.

3.5 Criação da Agência de Desenvolvimento Econômico do Município de Belo Horizonte – dezembro de 2000

Eleito para mais um período⁴⁷, o Prefeito Célio de Castro preparou, no final do seu primeiro mandato, ampla reforma administrativa. A Lei 8.146, publicada no dia 29 de dezembro de 2000, dispunha sobre a estrutura organizacional da administração direta do poder Executivo e dava outras providências. De acordo com Leonardo Guerra, que a partir do novo governo e da reforma foi alçado à posição de Secretário de Modernização Administrativa, o objetivo era atualizar a estrutura organizacional da PBH e promover melhora na qualidade do atendimento à população.

No que diz respeito às atividades de relações internacionais, ainda que de maneira indireta, o artigo 107º extinguiu a Secretaria Municipal de Indústria e Comércio e criava, vinculada à recém-instituída Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral⁴⁸, a Agência de Desenvolvimento Econômico do Município de Belo Horizonte S.A.

A novidade nesse momento foi a decisão do Executivo de reformar uma estrutura no âmbito da administração indireta, já que seria a Empresa Municipal de Turismo, a Belotur, a autarquia a ser adaptada para o funcionamento da agência.

Não há, contudo, indícios de que a iniciativa tenha funcionado. Não foram encontrados registros administrativos ou relatórios de atividades da Agência, o que indica, no mínimo, a ausência de mais importância política ao tema por aquela administração.

Leonardo Guerra explicou que os instrumentos jurídicos foram gerados, mas, em função da não materialização de um consenso na cidade e da percepção do governo municipal de que as entidades de classe - como a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), o Clube dos Diretores Lojistas (CDL), a Associação Comercial de Minas (ACMinas) e o governo de Minas Gerais por intermédio do Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI) e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) - supririam a necessidade de fomentar ações em prol do desenvolvimento econômico local, a PBH desistiu de levar a frente o movimento de criação da agência.

⁴⁷ Célio de Castro (PSB) e Fernando Pimentel (PT) foram eleitos para o período 2001-2004.

⁴⁸ A Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral foi criada no artigo 1º da mesma Lei 8.146.

A maior surpresa em relação à proposta de criação da Agência veio com a entrevista feita com Délcio Duarte⁴⁹, indicado pela Lei 8.146 para coordenar a transição e adaptação da Belotur. Ele informou que nunca soube da proposta de criação de uma Agência de Desenvolvimento Econômico no âmbito do município e muito menos que estava indicado para a tarefa mencionada.

Isso leva a crer que não havia pressão da sociedade civil organizada e nem tampouco um entendimento no governo municipal, em relação à criação da Agência. Talvez o assunto não tenha nem sido colocado em debate de forma mais ampla; talvez a restrição tenha sido pelo fato de a agência modificar toda a estrutura da Belotur, provocando a coalizão de forças políticas que militam em torno da temática do turismo. Para o propósito deste estudo, é importante salientar como a questão da gestão e da estrutura de relações internacionais ficou relegada a um segundo plano nessa discussão ou talvez nem tenha sido feita, ilustrando o argumento apresentado por Leonardo Guerra em seu depoimento quanto à dificuldade de incorporação da internacionalização na agenda da Prefeitura de Belo Horizonte.

A seguir, uma área dedicada a relações internacionais na PBH, a Gerência, que só foi implementada um ano depois, a partir de novembro de 2001.

3.6 Criação da Gerência de Relações Internacionais – novembro de 2001

Alguns fatos importantes marcariam o ano de 2001 na Prefeitura de Belo Horizonte. Já no dia 17 de janeiro, o então Prefeito Célio de Castro desfilou-se do PSB e ficou sem partido. Foi apenas em 1º de outubro do mesmo ano que ele se filiou ao PT. Em seu depoimento colhido para essa dissertação, Neusa Fonseca afirmou que já havia uma forte identificação do Dr. Célio com a causa popular, com a importância de se universalizar o provimento de bens e serviços públicos para a população de baixa renda e de alta vulnerabilidade social, o que o identificava mais com a agenda do PT. Além disso, havia uma vontade de alguns setores do Partido dos Trabalhadores em relação a uma possível candidatura do Dr. Célio ao Governo de Minas pela legenda. Mas no dia 11 de novembro desse mesmo ano sofreu um acidente vascular cerebral (AVC) e se licenciou

⁴⁹ Entrevista realizada para a dissertação em 16/04/2010.

provisoriamente e depois definitivamente do cargo. O então Vice-Prefeito, Fernando Pimentel (PT), assumiu a Prefeitura.

Foi pelo Decreto 10.877, de 21 de novembro de 2001, que Pimentel assinou ainda como Prefeito em exercício, que a Prefeitura de Belo Horizonte conheceu a sua primeira estrutura dedicada exclusivamente às relações internacionais. O referido decreto, que também foi assinado pelos Secretários de Governo, de Planejamento e Coordenação Geral e de Modernização Administrativa e Inovação⁵⁰, criava a Gerência de Relações Internacionais (GRIN⁵¹), vinculada à Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral, que tinha como titular o próprio Prefeito em exercício, Fernando Pimentel, acumulando as funções.

As competências da GRIN foram definidas a partir do artigo 43, Decreto 10.877:

(i) encaminhar contatos internacionais visando ao desenvolvimento de ações de internacionalização da Prefeitura, assim como organizar a agenda de viagens internacionais para representantes do município; (ii) gerenciar e acompanhar, em conjunto com os órgãos envolvidos, ações da Prefeitura com redes de integração, entidades, ONGs e organismos financeiros internacionais, relacionados com projetos do governo municipal, tendo em vista o estabelecimento de parcerias e convênios; (iii) assessorar na promoção de ações que visam criar oportunidades de inserção do município nas negociações com agentes internacionais; (iv) assessorar na realização de eventos e programas propostos pela Prefeitura, bem como sugerir a participação do Município em fóruns internacionais que promovam o intercâmbio de experiências e o fortalecimento político e socioeconômico da cidade, à luz das diretrizes e prioridades estabelecidas pela Prefeitura de Belo Horizonte; (v) gerenciar a secretaria executiva da gerência de relações internacionais (BELO HORIZONTE, 2001).

Primeiramente, cabe observar uma distinção importante, porém sutil, estabelecida por esse decreto. O inciso 1º do artigo 43 faz referência à internacionalização da Prefeitura de Belo Horizonte, e não da cidade. Não é possível dizer se essa distinção foi intencional, talvez até não tenha sido, mas é importante ressaltá-la, já que a internacionalização da cidade iria requerer uma ação mais ampla, articulada com outros setores da sociedade local, o que até o momento não foi feito, seja em função de dificuldades de estrutura ou de ordem operacional, seja em função de dificuldades políticas ou em função de ambas. Outro fato que pode servir como argumento para justificar o baixo nível de articulação para um processo de internacionalização da cidade é o provincianismo, mencionado por Leonardo

⁵⁰ Os Secretários eram, respectivamente, Rita Margarete de Cássia Freitas Rabelo, Secretária Municipal de Governo; Rodrigo Barroso Fernandes, Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação Geral; e Leonardo Pontes Guerra, Secretário Municipal de Modernização Administrativa e Informação.

⁵¹ Sigla criada pela instrução de serviço 006 da Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação, de 03 de dezembro de 2001.

Guerra, que contribui para a dificuldade de uma agenda mais consertada e mais ampla de relações internacionais para a cidade, coordenada pela PBH.

Além disso, o texto sinaliza, em seus incisos 2º e 4º, clara preocupação daquela administração com a cooperação internacional multilateral, a partir da inserção e participação da Prefeitura em redes e fóruns internacionais e do seu relacionamento com ONGs e outros parceiros e do incentivo à participação em iniciativas que promovessem o intercâmbio de experiências e o fortalecimento político e socioeconômico da cidade. O texto sugere, também, ainda no inciso 2º, a preocupação com a captação de recursos a partir do estímulo do relacionamento da Prefeitura com organismos financeiros internacionais. Essas, a cooperação internacional descentralizada e a captação de recursos, viriam a ser as principais dimensões a serem trabalhadas pela SMARI a partir da sua criação, no ano de 2005.

Ainda houve dois decretos que fizeram referência à Gerência de Relações Internacionais: 11.108, de 09 de agosto de 2002; e 11.456, de 03 de outubro de 2003. Mas ambos apenas mudavam o *locus* institucional da GRIN, que por fim ficou subordinada à Secretaria Municipal da Coordenação de Planejamento, Orçamento e Informação (SCOPLAM). As competências da Gerência continuaram iguais.

Mesmo assim, cabe observar que uma mudança de *locus* institucional pode significar elevação ou diminuição de importância política na estrutura administrativa de um governo. Uma avaliação possível neste caso seria a de que a GRIN perdera importância política, já que enquanto esteve vinculada à Secretaria de Governo, Coordenação e Planejamento, era o próprio Prefeito em exercício, Fernando Pimentel (PT), que respondia pelas ações de internacionalização da Prefeitura. Com a criação da Secretaria Municipal da Coordenação de Planejamento Orçamento e Informação (SCOPLAM) e a vinculação da GRIN ao novo órgão, havia pelo menos um Secretário Municipal Adjunto e um Secretário Municipal como interlocutores diretos e que filtrariam e levariam as informações e decisões ao Prefeito conforme sua visão e conforme a importância por eles concedida às ações de relações internacionais.

Entretanto, Leonardo Guerra esclarece em seu depoimento que, ao se tornar Prefeito, Fernando Pimentel tinha que dividir a suas atenções entre a agenda específica da Secretaria de Planejamento - e aí estava a área de relações internacionais - e a agenda de Prefeito, muito mais ampla e complexa, o que fez com que a intensidade dos trabalhos de internacionalização diminuísse. Ou seja, o desmembramento da Secretaria de Governo e Planejamento e a acomodação da GRIN no planejamento tinham mais a ver com as

novas necessidades do Prefeito de descentralizar processos, já que ele era um “supersecretário” que dirigia as pastas de Governo e Planejamento, do que com a importância que o governo municipal dava ou não às relações internacionais.

Em relação à continuidade dos trabalhos, Guerra afirmou que um ponto que afetou a sequência e qualidade dos trabalhos foi a troca constante de profissionais que ocuparam o cargo de Gerente de Relações Internacionais. Foram três gerentes em dois anos (entre 2002 e 2004).

Uma outra análise possível é a político-partidária. Foi o PMDB que implantou a agenda de relações internacionais na extinta SMIC. No segundo mandato do Dr. Célio, o PMDB perdeu importância, já que o Vice-Prefeito era do PT. A criação da Gerência e a sua mudança de *locus* institucional para a Secretaria de Planejamento podem ser vistas tanto como uma ação para reconstruir e reformular a configuração política da área de relações internacionais da Prefeitura quanto como uma ação para responder a demandas geradas pelo trabalho feito na gestão anterior. Afinal, foi no segundo mandato do Prefeito Célio de Castro que a Prefeitura iniciou ou intensificou a sua participação nas principais redes e associações internacionais de cidades, tais como a Rede Mercocidades, a Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE) e o Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU), já que as filiações foram feitas no final do mandato do Prefeito Patrus. Marcos Sant’Anna declarou que as principais atividades realizadas estavam relacionadas com a participação em redes de cidades, que é o principal instrumento de operacionalização da agenda de cooperação descentralizada multilateral.

A questão das agendas dos partidos políticos é importante para este estudo, já que a implantação de estruturas dedicadas às relações internacionais nos municípios pode estar associada a uma orientação programática de determinado campo político. E mesmo que a implantação da área de relações internacionais não esteja, a forma de atuação e as ações a serem implementadas poderão ser fruto das diretrizes do partido. Por isso, a seguir faz-se ligeira consideração sobre o tema.

3.7 A influência das agendas político-partidárias na implantação de políticas locais de relações internacionais

A introdução desta seção trata da influência dos partidos políticos na decisão de um governo local em implementar uma estrutura de relações internacionais em seu

organograma, já que esta é uma questão relevante, senão primordial. Afinal, a criação de uma área internacional no âmbito do poder Executivo municipal é uma decisão política do Prefeito (CNM, 2009).

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2009) realizou um estudo intitulado Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil, no qual apresenta uma série de informações sobre as cidades que possuem áreas dedicadas às relações internacionais em suas prefeituras. Um dos tópicos é a identificação dessas cidades por partidos políticos que as governam. A variável política, nesse sentido, é importante para que se possa entender a influência que o sistema partidário possui na formulação de programas de governo.

O estudo da CNM mostra que, considerando-se dados das eleições de 2004, o PMDB era o partido que mais cidades governava, com 1.208 prefeitos em todo o Brasil, seguido pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com 884; Democrata (DEM), com 669; Partido Popular (PP), com 534; e PT, com 389.

A CNM apresentou, no mesmo estudo, um quadro sobre as cidades que possuem área internacional e o seu *status* governamental, ou seja, o seu *lôcus* na Prefeitura. De acordo com a CNM, o objetivo era identificar quais os municípios que possuíam áreas dedicadas a relações internacionais e quais eram os seus respectivos *status* no governo municipal. Foram apenas 30 no total de 5.562 municípios. A CNM registrou também os municípios que tinham pelo menos um servidor destacado para cuidar de assuntos internacionais, o que sobe o número de 30 para 116. A TAB. 3 ilustra o argumento da importância e da influência da questão política no processo de decisão de implementação de uma área de relações internacionais em um município.

TABELA 3

Status governamental das áreas de relações internacionais dos municípios

Município	Ag.	Gab. Pref.	Outras Sec.	Sec. Desenv. Eco.	Sec. Planej.	Sec. RI	Total
Belém/PA	x						
Belo Horizonte/MG						x	
Camaçari/BA						x	
Campinas/SP						x	
Cascavel/PR	x						
Curitiba/PR						x	
Diadema/SP			x				
Florianópolis/SC			x				
Foz do Iguaçu/PR						x	
Guarulhos/SP						x	
Itanhaém/SP		x					
Itu/SP						x	
Jacareí/SP			x				
Jundiaí/SP				x			
Maringá/PR	x						
Osasco/SP		x					
Porto Alegre/RS						x	
Recife/PE			x				
Rio de Janeiro/RJ		x					
Salvador/BA						x	
Santa Maria/RS						x	
Santo André/SP			x				
Santos/SP		x					
São Bernardo do Campo/SP						x	
São Carlos/SP		x					
São José do Rio Preto/SP				x			
São Paulo/SP						x	
São Vicente/SP			x				
Suzano/SP					x		
Vitória/ES		x					
Total	3	6	6	2	1	12	30

Fonte: CNM (2009, p. 58).

Uma análise possível é a de que as cidades brasileiras ainda não despertaram para a possibilidade de atuar internacionalmente. Um outro ponto que merece destaque é que das 30 prefeituras que possuem área internacional, 10 são capitais dos seus estados e 16 são do estado de São Paulo. Pode-se sugerir, então, por um lado, a correlação entre o tamanho da cidade e a existência de uma área dedicada às relações internacionais no âmbito da

Prefeitura. Por outro lado, a correlação entre o nível de desenvolvimento econômico da cidade e do seu entorno e a existência da área internacional.

Entretanto, o ponto desta seção - a influência das agendas político-partidárias nos programas de governo e, no caso específico, a influência na implantação de áreas dedicadas às relações internacionais - pode ser ilustrado ao se verificar que, entre 2005 e 2008, o PT era o partido a governar o maior número de prefeituras que possuíam áreas internacionais. Há que se mencionar também que o PT, naquele período, governou um número significativo de cidades maiores e mais importantes, e, por isso, mais propensas a desenvolver uma agenda de relações internacionais. Como a cidade de Belo Horizonte é governada desde 1993 ora pelo Partido dos Trabalhadores, ora pelo Partido Socialista Brasileiro, um dos fatores que podem justificar a existência continuada de uma agenda de relações internacionais é que esta é uma pauta importante para o partido.

Além do partido político, outros fatores são importantes, como a população, o potencial turístico, industrial e cultural da cidade, que podem fazer a diferença na decisão política de se implementar ou não uma estrutura de relações internacionais na Prefeitura. Mas certamente a atenção dada pelo partido à questão é um fator decisivo, que pode refletir-se na prática administrativa. Pode-se inferir que, no caso de Belo Horizonte, há combinação das duas coisas: decisão política (também influenciada pela agenda do PT); e magnitude da cidade, já que além de ser uma das mais populosas do Brasil, Belo Horizonte é uma das cidades mais importantes em termos econômicos.

Mesmo assim, vale destacar, para o caso de Belo Horizonte, a convivência de natureza conflitiva entre o desejo - e talvez até a necessidade de se implementar uma agenda de relações internacionais, em função do porte e da importância da cidade no contexto brasileiro - e o provincianismo, que distorce a percepção de Belo Horizonte em relação ao mundo e desperta a desconfiança em relação a ações mais ousadas no campo da internacionalização da cidade.

Na próxima seção, será apresentada a criação de um Grupo Técnico (GT), no âmbito da PBH, para traçar as diretrizes das ações de internacionalização de Belo Horizonte. Uma das possíveis justificativas para a criação do GT, que envolvia diversos órgãos do Executivo, seria a tentativa de fazer com que os mesmos se apropriassem da agenda de relações internacionais e passassem a contribuir para a sua construção e implementação, reduzindo-se, portanto, as possíveis restrições internas ao desenvolvimento desta temática.

3.8 Grupo técnico para coordenar as ações de internacionalização da Prefeitura de Belo Horizonte – agosto de 2002

Em agosto de 2002, o Prefeito Fernando Pimentel fez uma tentativa de reformulação na forma de governança das relações internacionais de Belo Horizonte. Por meio da Portaria 4.025, publicada no dia 14 de agosto, criou o Grupo Técnico para coordenar as ações de internacionalização da Prefeitura de Belo Horizonte (GT). Foram sete as áreas envolvidas: Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral; Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação; Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental; Secretaria Municipal da Coordenação da Política Social; Secretaria Municipal da Coordenação de Finanças; Assessoria de Comunicação Social; e Belotur.

A portaria deu as seguintes funções ao GT: a) definir e coordenar a política de divulgação externa do município; b) unificar, normatizar e padronizar os materiais de divulgação externa do município; c) coordenar o Comitê de Internacionalização de Belo Horizonte; d) elaborar a agenda de eventos internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte; e) propor e coordenar a participação do município em eventos internacionais.

Dois movimentos podem ser observados nessa modificação institucional da estrutura responsável pelas relações internacionais de Belo Horizonte. O primeiro, de ordem estratégica, amplia a possibilidade de interlocução da área para outros órgãos e, ao mesmo tempo, tenta promover a apropriação da agenda internacional da Prefeitura por parte de outras secretarias, ao envolvê-las no GT e ao dar a ele a coordenação do Comitê de Internacionalização da cidade. O segundo, de conteúdo, desloca a preocupação inicial do governo com a cooperação e captação de recursos, predominante desde 1996, para a preocupação com a imagem de Belo Horizonte, com a marca, o *branding* da cidade.

Apesar dessa preocupação, ainda hoje não é possível perceber uma estratégia de *branding* para Belo Horizonte, tampouco há registros de um projeto consistente proveniente do período indicado, a segunda metade dos anos 2000. Há, sim, iniciativas isoladas, especialmente no âmbito dos órgãos governamentais voltados para o turismo, tais como a Belotur, no nível municipal, e a Secretaria de Estado de Turismo, na esfera estadual. Além disso, o *Convention Bureau*, apesar de ter desenvolvido algumas campanhas de marketing da cidade, tinha como objetivo final elevar a autoestima do cidadão belo-horizontino, como no caso das campanhas “Eu amo BH radicalmente” e “Eu amo BH radicalmente e provo”, a última lançada recentemente, em 2010.

Uma campanha de *branding*, para ser considerada como tal, deveria articular não apenas o *trade* turístico, mas também outras vertentes da sociedade, sendo capaz de refletir as diversas dimensões da cidade, mas podendo ser utilizada setorialmente. Espera-se que com a confirmação de Belo Horizonte como sede da Copa do Mundo da FIFA de 2014, a questão da elaboração de uma campanha de *branding* e marketing internacional de Belo Horizonte seja retomada, já que esta será uma grande oportunidade de visibilidade e divulgação internacional do município.

A seguir, breves considerações sobre a legislação que trata da autorização das viagens internacionais do Executivo municipal, já que as missões internacionais do Prefeito, Vice-Prefeito e de servidores e técnicos da PBH são parte fundamental das relações internacionais da cidade.

3.9 A legislação acerca das viagens internacionais

Um dos fatores mais importantes para o êxito de uma política municipal de relações internacionais é a demonstração de comprometimento político. Muitas vezes, é o envolvimento e o apoio político da autoridade eleita para chefiar o Executivo que darão representatividade e respaldo institucional, que possibilitarão mais divulgação das ações e que farão com que a pasta e a agenda tocadas por ela possam ser relevantes para o conjunto do governo.

Parece oportuno, portanto, revisar também, de forma analítica, a legislação municipal que trata das viagens internacionais de autoridades e servidores da Prefeitura de Belo Horizonte, observando como o Executivo municipal tratou esta questão historicamente e como se dá a relação com a Câmara Municipal, que, o que se refere a esse assunto, quase sempre cumpre um papel apenas de fiscalização e controle.

3.9.1 A Lei Orgânica do município e as viagens internacionais – 1990

A primeira regulamentação acerca da autorização de viagens internacionais das autoridades municipais de Belo Horizonte, especificamente do Prefeito e Vice-Prefeito, consta no artigo 84 da Lei Orgânica do Município, promulgada no dia 21 de março de 1990. Esse artigo define as atribuições da Câmara Municipal e em seu inciso X define que

compete ao Legislativo municipal “autorizar o Prefeito a ausentar-se do município e o Vice-Prefeito, do estado, por mais de 10 dias e ambos, do país, por qualquer tempo” (BELO HORIZONTE, 1990, seção 5, artigo 84).

Naquele momento, por uma regulamentação do artigo 107 da Lei Orgânica, tanto o Prefeito como o Vice-Prefeito deveriam encaminhar à Câmara Municipal o pedido de autorização, que deveria ser votado em plenário.

Foi apenas em 2001 que tal procedimento foi alterado, pela Emenda à Lei Orgânica de número 17, datada de 09 de julho de 2001. De acordo com a emenda, o artigo 107 passava a ter a seguinte redação: “O pedido de autorização para o Prefeito e o Vice-Prefeito ausentarem-se do município, nos termos do artigo 84, X, desta Lei Orgânica, será decidido pela Mesa Diretora da Câmara Municipal”⁵² (Emenda à Lei Orgânica nº 17, 2001).

Cabem duas observações importantes. A primeira é que a legislação dizia respeito apenas ao Prefeito e ao Vice-Prefeito, sem referir-se a técnicos, servidores e outras autoridades da Prefeitura, como secretários municipais e presidentes de autarquias. O Legislativo não deve ser envolvido em processos de autorização de viagens de servidores e técnicos. Mas algum tipo de coordenação e controle no âmbito do Executivo é útil e permite a harmonização das missões técnicas com as estratégias e diretrizes traçadas pela Prefeitura e acompanhamento dos desdobramentos da missão. Isso foi feito em 2006, a partir do Decreto 12.552, como será apresentado na seção seguinte. A segunda é que o fato de a autorização ter sido feita em plenário por quase 11 anos poderia politizar qualquer missão internacional liderada pelo Prefeito ou pelo Vice-Prefeito. A decisão em plenário exige maioria ampla e muitas vezes a viagem internacional poderia estar agendada em um momento político delicado, o que poderia tornar mais sensível a negociação para a sua aprovação. A Emenda nº 17, aprovada em 2001, restringe a decisão para o âmbito da Mesa Diretora da Câmara Municipal, o que passou a facilitar as negociações do Executivo para autorizar as viagens internacionais dos seus mandatários.

⁵² A emenda 17 foi originária da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº257/01, de autoria de 15 vereadores, quase 50% da Casa.

3.9.2 Regulamentação para viagens internacionais dos servidores públicos – dezembro de 2006

Foi somente após a criação da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI)⁵³, que será tema do próximo capítulo, que a Prefeitura se preocupou em regulamentar os procedimentos para viagens internacionais dos servidores públicos municipais. A partir dessa regulamentação, por intermédio da SMARI, a PBH passou a ter um instrumento de monitoramento e acompanhamento das missões internacionais, com o objetivo de zelar pela realização apenas daquelas viagens com pertinência no contexto dos interesses da Prefeitura, podendo orientar, inclusive, os investimentos financeiros nessas ações.

O Decreto nº 12.552, de 06 de dezembro de 2006, estabelecia em seus artigos 1º e 2º:

“Art. 1º - As viagens internacionais dos secretários municipais e correlatos, dos presidentes e superintendentes das empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias, vinculados à estrutura da administração direta do município, ficam submetidas à autorização do Prefeito.

Parágrafo Único - As solicitações deverão ser encaminhadas ao Prefeito pela Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais como primeira providência do processo de viagem internacional.

Art. 2º - As viagens internacionais dos demais servidores públicos municipais, não mencionados no art. 1º deste Decreto, serão autorizadas pelo Secretário Municipal de Governo.

Parágrafo Único – As solicitações de viagens deverão ser encaminhadas, pelo titular da pasta, à Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais, que as encaminhará ao Secretário Municipal de Governo, como primeira providência do processo de viagem internacional (BELO HORIZONTE, 2006a).

Para além de estabelecer um mecanismo de controle, já que todas as solicitações devem passar pelo Secretário Adjunto de Relações Internacionais, que por sua vez as encaminhará ao Secretário de Governo ou ao Prefeito, que antes, muitas vezes não tomavam conhecimento da inserção internacional da PBH através de técnicos e servidores, a criação de um procedimento para autorizar viagens internacionais de servidores, técnicos e autoridades da Prefeitura é importante por algumas razões: a) institucionalidade - as viagens passam a ser de conhecimento do Prefeito e do Secretário de Governo, o que pode contribuir para dar sentido político e possibilitar a utilização estratégica das informações por parte do alto escalão do Executivo; b) memória e estratégias - a Secretaria Municipal de Relações Internacionais é o órgão responsável por encaminhar as solicitações, o que

⁵³ A SMARI foi instituída pela Lei 9.011, de janeiro de 2005.

permite a criação de uma memória das missões internacionais realizadas por servidores e autoridades municipais e pode contribuir igualmente para o aprimoramento das estratégias do órgão responsável pelas políticas de internacionalização do município; c) capital social do município - o fato de a SMARI conhecer todos os convites e todas as missões internacionais permite ao órgão desenvolver e consolidar relações institucionais e políticas com organismos internacionais e outros governos municipais que possam interessar às estratégias implementadas pelo órgão; d) otimização dos resultados - ao conhecer as viagens internacionais e o seu contexto, a SMARI tem a possibilidade de acompanhar os desdobramentos das mesmas.

Mesmo assim, ainda persiste o desafio de compartilhar com o conjunto da PBH essas experiências, além de promover a apropriação dos conhecimentos adquiridos e da vivência internacional, não apenas no âmbito do órgão no qual o servidor ou técnico que realizou a missão está alocado, mas na Prefeitura como instituição.

Os órgãos que precederam a criação da SMARI foram muito importantes para iniciar a inserção internacional da PBH, especialmente no que se refere à participação em redes de cidades e em projetos de cooperação internacional. Apesar da inconstância e das diversas mudanças na estrutura, há que se reconhecer que foi iniciada uma agenda de relações internacionais no âmbito da Prefeitura através desses órgãos, e que esse acúmulo influenciou de certa forma os trabalhos da SMARI, que, como será visto a seguir, entre 2005 e 2008, teve os seus trabalhos baseados na dimensão da cooperação internacional descentralizada em suas dimensões bilateral e multilateral.

A seguir, analisa-se a legislação que institui a SMARI, retomando brevemente a discussão sobre a produção e implementação de políticas públicas. A análise será feita com base nos relatórios de gestão produzidos pela Secretaria, utilizando-se como ferramenta e tendo-se como foco as dimensões da diplomacia das cidades, já apresentadas no capítulo 2.

4 A SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE – JANEIRO DE 2005

Ao introduzir este quarto capítulo, cuja proposta é revisar de forma analítica a legislação que criou a SMARI, parece oportuno adaptar os argumentos utilizados por McMillan (2008) em seu trabalho sobre a criação de estruturas de governança que permitiram a atuação internacional dos estados norte-americanos para o caso da criação de estruturas institucionais para a ação internacional das cidades brasileiras. De acordo com ele, para entender a ação internacional dos governos não centrais, é preciso compreender as transformações no âmbito da governança: a) diferenças nos ambientes políticos nos quais as cidades estão inseridas; b) aumento da relevância dos prefeitos como atores políticos nas relações federativas; c) a emergência da governança como um instrumento de gestão; d) ampliação das competências dos municípios; e) aumento da relevância do poder público municipal como indutor do processo de desenvolvimento econômico local.

Algumas dessas transformações contribuem para a possibilidade de desenvolvimento de políticas de relações internacionais em nível local. Seria natural, por isso, que houvesse adaptações nas estruturas institucionais das prefeituras, para refletir tais transformações, inclusive, em alguns casos, criando-se áreas de relações internacionais.

Importante ressaltar também outro argumento proposto por McMillan (MCMILLAN, 2008), o de que a criação de uma estrutura de relações internacionais é também uma decisão que dependerá não apenas das circunstâncias políticas e da conjuntura econômica, mas do poder de governança do próprio mandatário, o que envolve o poder e interesse do Prefeito em seu mandato eleitoral e a pressão da opinião pública e de entidades de classe a favor ou contra.

Por outro lado, alguns documentos originados e formulados em fóruns e encontros de governos locais e regionais da América Latina e da União Europeia, como a “Declaração de Valparaíso”, gerada na Conferência sobre as Parcerias Locais União Europeia - América Latina (2004), apresentam argumentos que buscam reforçar a importância de políticas de relações internacionais dos governos não centrais para a consolidação de democracias, troca de experiências e fortalecimento institucional, utilizando o termo cooperação descentralizada para caracterizar esse processo:

La cooperación descentralizada se manifiesta de manera directa en el reforzamiento de los procesos de cambio estructural y de democratización, favoreciendo la ampliación de los espacios de intervención y compromiso de los diferentes actores de la sociedad civil. La cooperación descentralizada ha probado ser, asimismo, un mecanismo efectivo para el aprendizaje mutuo de órganos de representación local y una herramienta valiosa para el fortalecimiento de sus capacidades institucionales (CONFERENCIA SOBRE PARTENARIADO LOCAL UNION EUROPEA, 2004).

O processo de formulação e implementação de uma política pública é um exercício complexo, pois exige o esforço de se tentar contemplar de forma simultânea uma série de interesses divergentes e prioridades antagônicas. A política não deve ser considerada um processo linear, mas sim interativo e dinâmico. Sendo assim, as respostas das instituições e dos indivíduos, assim como os resultados da própria política, são fatores importantes na implementação e formulação de programas e ações governamentais. Pode-se dizer que as políticas são adaptadas e aperfeiçoadas durante a experiência da implementação. Não há um modo único de gerenciamento das organizações, sejam elas públicas ou privadas. Há que se entender que é a natureza do serviço em questão e as condições de execução do mesmo é que devem determinar as formas apropriadas de gestão (STWEART, 1996).

Como visto no capítulo 3, um importante dado que consta no estudo publicado pela Confederação Nacional dos Municípios é que, das 5.562 cidades brasileiras, 30 possuem estruturas dedicadas à área de relações internacionais⁵⁴ nas estruturas das administrações e 116 possuem pelo menos um representante designado pelo Prefeito para tratar de assuntos internacionais. Isto significa que apenas aproximadamente 2,5% dos municípios brasileiros possuem pelo menos uma pessoa que responde formalmente por relações internacionais (CNM, 2009).

Um outro fenômeno que pode contribuir para a criação de estruturas dedicadas às relações internacionais nas prefeituras brasileiras é a constituição de áreas de relações internacionais nas associações que congregam os municípios brasileiros. A Confederação Nacional dos Municípios mantém, desde 2006, uma área de relações internacionais (CNM, 2009) e recentemente a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) também criou a sua assessoria de relações internacionais.

Este capítulo trata da legislação que cria a SMARI, a sua estrutura e dinâmicas e os principais projetos e ações da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte. Tenta compreender também as transformações ocorridas no

⁵⁴ Ver TAB. 3 no capítulo 3 deste trabalho, reproduzida do estudo “Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil” (CNM, 2009).

âmbito da governança municipal que viabilizaram o surgimento do órgão, assim como as motivações conjunturais e políticas que definiram as prioridades de agenda e a forma como ela foi implementada.

4.1 A estrutura, as ações e as dinâmicas da SMARI

Foi a Lei nº. 9.011, publicada no dia 1º de janeiro de 2005, que criou a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI) da Prefeitura de Belo Horizonte.

É importante destacar como são relevantes as observações de McMillan (2008), não apenas sobre a influência da conjuntura econômica e política, mas também a do poder e dos interesses do mandatário na criação de uma estrutura administrativa governamental. No caso de Belo Horizonte, o então Prefeito Fernando Pimentel (PT), ao criar a SMARI, optou por subordiná-la à Secretaria Municipal de Governo (SMGO), cujas atribuições são essencialmente políticas: “A Secretaria Municipal de Governo tem como finalidade coordenar as atividades de apoio às ações políticas do Governo Municipal” (BELO HORIZONTE, 2005a, seção VII, art. 16). Talvez essa escolha tenha sido feita para permitir que a partir do órgão de acompanhamento e controle das ações do Executivo municipal, a nova Secretaria Adjunta pudesse se comunicar com mais fluidez com outros órgãos da administração direta e indireta da PBH. Talvez por querer, o próprio Prefeito, acompanhar mais de perto as ações da SMARI, alocando-a, por isso, no âmbito da SMGO.

Por isso, uma das análises possíveis é a de que também a SMARI teria, desde sua origem e a partir do seu *lôcus* institucional, forte natureza política, no sentido de fortalecimento institucional de alguns programas da Prefeitura, e no sentido de fortalecimento da imagem da cidade, como uma boa referência em termos de produção e implementação de políticas públicas, e por consequência fortalecimento da imagem do Prefeito tanto na capital mineira e região metropolitana, como no exterior.

A subseção I da Lei 9.011 definiu a finalidade e as competências da SMARI:

A Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais tem por finalidade estabelecer e manter relações e parcerias internacionais e planejar e coordenar as políticas e ações para negociação e captação de recursos financeiros junto a organismos multilaterais e agências governamentais estrangeiras (BELO HORIZONTE, 2005a, art. 19).

Compete à Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais: (I) estabelecer e manter relações e parcerias com organismos internacionais multilaterais, cidades-irmãs do município de Belo Horizonte, entidades voltadas à organização de cidades, organizações não governamentais internacionais, representantes diplomáticos de governos, representantes de trabalhadores e empresários internacionais, empresas internacionais estabelecidas ou não neste município e outras entidades afins; (II) formular diretrizes, planejar e coordenar, em articulação com as demais secretarias municipais e demais órgãos e entidades da administração pública, as políticas e ações voltadas para a negociação e captação de recursos aos órgãos e instituições internacionais; (III) fornecer suporte técnico aos órgãos da administração direta e indireta do município de Belo Horizonte em contatos internacionais, bem como no desenvolvimento e elaboração de convênios e projetos de cooperação internacional (BELO HORIZONTE, 2005a, art. 20).

No que se refere à sua finalidade, pode-se dizer que, apesar de estabelecer dois grandes eixos de atuação para a SMARI, que podem ser resumidos em parcerias internacionais e captação de recursos, a lei concede ao órgão elevado grau de liberdade e possibilidades de ações. O eixo das parcerias é muito amplo e deixa espaço para a relação com empresas, outras cidades, organismos internacionais e redes de cidades. E o eixo de captação de recursos também concede ao órgão certo grau de flexibilidade, pois não especifica se são recursos reembolsáveis ou não e onde a SMARI deve captá-los. Essa amplitude pode ser considerada como um avanço em relação às atribuições da antiga Gerência, que estava muito focada na atuação em redes e associações internacionais.

São as três competências explicitadas na lei que detalham um pouco mais as funções da SMARI, mencionando no item I o rol de atores com os quais a SMARI deve manter as suas parcerias; no item II definindo, em linhas gerais, o papel e a forma de atuação da SMARI no que se refere à captação de recursos, sendo o papel de coordenação e planejamento e a forma por meio da articulação com as demais secretarias e órgãos da administração pública; e no item III definindo a função de apoio técnico aos órgãos da administração direta.

Na prática, a verdade é que não houve um processo de transição da GRIN para a SMARI. A Gerência não deixou planejamento de ações, relatório de atividades ou qualquer referência para o início dos trabalhos da Secretaria Adjunta. Uma possível explicação para o fato é o momento de transição, que mesmo sendo para um novo governo do mesmo Prefeito, causa certa desarticulação em alguns setores, o que ocorre em função da necessidade de acomodação das forças políticas que participaram do processo eleitoral. No

caso específico da SMARI, ainda houve dois agravantes. O primeiro é que, entre janeiro de 2005 até setembro do mesmo ano, o Secretário Adjunto foi nomeado de forma interina e acumulava a função de titular da pasta de relações internacionais com a de Diretor-Presidente da Belotur. O fato de ser interino, associado à realidade que um órgão novo enfrenta, ou seja, pouca estrutura, rotina por se estabelecer, para citar algumas, pode ter motivado uma atenção maior por parte dele à Empresa Municipal de Turismo. O segundo agravante é que a pessoa que ocupava a gerência de relações internacionais no período anterior à transformação da mesma em Secretaria Adjunta saiu de licença maternidade em agosto de 2004 e foi exonerada automaticamente da sua função em 01 de janeiro, sendo a exoneração na troca de mandato um fato comum na administração pública. Houve, por isso, uma ausência de titularidade na gerência que pode ter contribuído para o processo, ou para a não existência de um processo de transição da GRIN para a SMARI.

Por outro lado, não houve também orientação estratégica por parte do Secretário de Governo. Talvez porque o Prefeito já soubesse o que queria e o que esperar da SMARI, já que esteve à frente das ações de relações internacionais da PBH em outro momento, como visto no capítulo anterior. Fato é que as iniciativas relacionadas à participação em redes de cidades foram gradualmente incentivadas, com a participação do próprio Prefeito em algumas atividades, o que foi sinalizando o caminho da construção da agenda de trabalho da SMARI. Ou seja, no caso de Belo Horizonte, e aproveitando o argumento de McMillan (2008) abordado no início do capítulo, o interesse do mandatário pela agenda de relações internacionais, especialmente pela dimensão da cooperação internacional descentralizada, com uma forte inclinação para o uso do instrumento da participação em redes e associações internacionais de cidades, influenciou na definição das prioridades da agenda de relações internacionais muito mais que a pressão da opinião pública e entidades de classe a favor ou contra a mesma. A seção seguinte abordará os projetos e ações da SMARI, quando será feita uma análise, a partir das dimensões da diplomacia das cidades apontadas no primeiro capítulo, acerca de quais foram as prioridades da PBH no que se refere à sua agenda de relações internacionais.

No tocante à estrutura, optou-se por prover a SMARI com a mesma estrutura de trabalho que foi pensada para a SMAGO: Secretário Municipal Adjunto; Chefe de Gabinete; Gerência de Apoio às Atividades da Secretaria.

Apesar de considerar a lei de criação da SMARI adequada do ponto de vista da definição da sua finalidade e competências, já que há elevado grau de liberdade para escolhas políticas e para a forma de gestão dos trabalhos da Secretaria, espelhar a sua

estrutura na Secretaria Adjunta de Governo foi um equívoco. O erro reside na diferença da natureza e função entre as duas estruturas. A SMAGO possui função limitada ao apoio às atividades do próprio Secretário de Governo. Já a SMARI possui função temática e, ao mesmo tempo, uma forma de atuação que mescla apoio e articulação com os demais órgãos do Executivo, conforme a lei que a criou, apresentada anteriormente.

Considerando o conteúdo da legislação que cria a SMARI e observando as principais dimensões da diplomacia das cidades: a) cooperação internacional; b) relações políticas e representação institucional; c) promoção comercial e atração de investimento; d) captação de recursos; e) promoção de uma cultura de paz e solidariedade; f) *city branding* - uma estrutura de trabalho adequada deveria atentar para as seis áreas de atuação e ainda contar com apoio administrativo para questões jurídicas, financeiras e para o planejamento e acompanhamento das ações da Secretaria.

Levando-se em conta que a SMARI pode utilizar a estrutura de apoio da SMGO para as questões administrativas, jurídicas e financeiras e que algumas das dimensões mencionadas podem ser agrupadas, poder-se-ia montar uma boa estrutura com três equipes temáticas e uma assessoria de comunicação.

Outro ponto importante e que deve ser mencionado é que a PBH não promoveu concurso público para preencher a estrutura da SMARI. Todos os cargos são comissionados (são apenas três cargos previstos, e todos eles são cargos comissionados, escolhidos pelo Prefeito). Ou seja, existe significativa fragilidade institucional em função disso, pois é mais fácil extinguir um órgão que não possui servidores concursados alocados no mesmo. Além disso, o concurso criaria uma carreira específica no âmbito do Executivo municipal para o profissional de relações internacionais.

Na próxima seção, propõe-se uma revisão analítica das principais ações da SMARI, a partir de um recorte baseado nas seis dimensões da diplomacia das cidades descritas, anteriormente apresentadas na seção 2.3 do capítulo 2 deste trabalho, focando, dessa forma, os grandes eixos de atuação, em vez de detalhar cada ação. Entende-se que, assim, o presente estudo contribui de maneira mais conceitual e menos específica, dando, ao mesmo tempo, boa ideia do trabalho desenvolvido pela PBH no que se refere às relações internacionais de 2005 a 2008.

4.2 Os principais projetos e ações da SMARI: uma apresentação analítica

Com base nos relatórios de gestão da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais, nesta seção serão mencionadas as principais ações e projetos da pasta, focando-se nos grandes eixos de atuação da SMARI. Com olhar crítico e analítico, que possa contribuir com uma reflexão acadêmica sobre a diplomacia das cidades, será feita a análise de forma temática, contemplando o período de 2005 a 2008. O enfoque será nas dimensões da diplomacia das cidades: a) cooperação internacional; b) relações políticas e representação institucional; c) promoção comercial e atração de investimentos; d) captação de recursos; e) promoção de uma cultura de paz e solidariedade; f) marketing de cidades (*city branding*).

4.2.1 *Cooperação internacional*

No caso das cidades, será utilizado o conceito de cooperação internacional descentralizada ou somente cooperação descentralizada, como visto na seção 2.1.4 do capítulo 2, que, como visto, pode ser utilizada como uma ferramenta de gestão e canalização de recursos financeiros e técnicos com o propósito de solucionar problemas de interesse comum. Os benefícios alcançados costumam ser: fortalecimento da estrutura técnica das áreas envolvidas na cooperação; captação de recursos para financiamento de projetos; intercâmbio técnico e de conhecimentos; e apoio à promoção do desenvolvimento social e econômico das localidades envolvidas (MANCUSO, 2009).

4.2.1.1 Cooperação descentralizada multilateral

Pode-se dizer que a principal ênfase dada pela SMARI durante todo o período analisado foi na cooperação descentralizada multilateral. O principal instrumento para a operacionalização dessa agenda foi a “retomada da participação ativa nas redes” (BELO HORIZONTE, 2006b, p. 1). A atração e organização de eventos internacionais, em grande medida, estão associadas à estratégia de participação em redes. Para melhor compreensão das ações, descrevem-se resumidamente as redes escolhidas pela Prefeitura de Belo

Horizonte para retomar a sua participação no sistema de cooperação internacional descentralizada multilateral, se é que se poderia chamá-lo assim.

A Rede Mercocidades, fundada em 1995, busca fortalecer o papel que os municípios exercem no âmbito do Mercosul, de forma a contribuir para consolidar o processo de integração regional. Atualmente, o Mercocidades possui cerca de 200 cidades associadas. Está organizado a partir de uma Secretaria Técnica Permanente, exercida por Montevideu, e de uma Secretaria Executiva, que é rotativa, com periodicidade anual. Suas instâncias decisórias são: o Conselho Executivo, a Comissão Diretiva (formada pela cidade que exerce a função de Secretaria Executiva, pela cidade que foi a Secretaria Executiva anterior e pela que será a seguinte) e a Assembleia. Além disso, a Rede Mercocidades divide-se atualmente em 14 Unidades Temáticas. Em 2005, a cidade que exercia o papel de Secretaria Executiva de Mercocidades era Buenos Aires. Fruto de trabalhos conduzidos anteriormente no âmbito das Unidades Temáticas, e da vontade política em exercer um maior protagonismo na rede, a Prefeitura de Belo Horizonte, que já havia exercido o papel de Secretaria Executiva no ano de 1999, era membro do Conselho Executivo da Rede em 2005 e, em 2008, ainda ocupava esta posição. Além disso, nesse período, a PBH coordenou as Unidades Temáticas de Educação e Turismo por intermédio da Secretaria Municipal de Educação e da Belotur, respectivamente. O importante é destacar que a Prefeitura manteve alto grau de comprometimento da Rede durante todo o período analisado.

Também há registros de ações importantes no âmbito da Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE), que tem como objetivo o trabalho em atividades e projetos que busquem impulsionar parcerias entre as cidades-membro, promovendo um compromisso permanente pela educação formal e não formal, e que possam influenciar no processo de tomada de decisões dos governos e das instituições internacionais de forma a inserir sempre um componente educativo em suas políticas e, ainda, dialogar e colaborar com diferentes organismos nacionais e internacionais. Em 2005 a PBH já era a coordenadora da Rede Territorial Brasileira da AICE, também consequência de trabalhos anteriores.

No caso da Associação Mundial das Grandes Metrôpoles (Rede Metropolis), que congrega mais de 100 cidades (cidades e regiões metropolitanas) com mais de um milhão de habitantes e está comprometida com a missão de promover o desenvolvimento sustentável dos seus associados, houve a participação na Assembleia da Rede, que é trianual e que em 2005 aconteceu em Berlim.

Houve também participações em atividades das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e em iniciativas dos governos locais pela sustentabilidade (ICLEI na sigla em inglês, que é a mais utilizada), que se define como “uma associação democrática internacional de governos locais dedicada a prevenir e remediar problemas ambientais locais, regionais ou globais, tentando proporcionar os instrumentos necessários ao desenvolvimento sustentável. Para tanto, busca a constituição de um movimento mundial de governos locais, capaz de promover mudanças tangíveis mediante o impacto cumulativo de múltiplas ações” (www.iclei.org).

A partir de 2007, a PBH passou a participar também das atividades do CIDEU, que é uma associação com o objetivo de compartilhar em rede os benefícios derivados dos processos de Planejamento Estratégico Urbano (PEU). Para isso, visa a promover a reflexão sobre as estratégias urbanas e incentivar a mudança cultural, possibilitando a introdução de tecnologias digitais no ambiente do PEU e a construção de comunidades virtuais para a disseminação de boas práticas. E, ainda, nas redes Cidades para a Mobilidade (*Cities for Mobility*), focada na troca de experiências em mobilidade urbana.

Em relação à cooperação descentralizada multilateral a partir da participação em redes, há algumas questões que devem ser levadas em consideração. A primeira delas é a questão da escolha e identificação da(s) rede(s) mais apropriada(s) para os interesses de determinada cidade. O número crescente de redes, tanto temáticas como regionais ou geográficas, contribui para essa dificuldade. Mesmo prefeituras que já possuem alguma experiência em participação nesses fóruns têm dificuldade em perceber quais deles são adequados para a sua realidade e perfil econômico e demográfico, ou mesmo político, e como obter os melhores benefícios através dessa participação. Muitas vezes a rede ou se torna muito burocrática, e aí há pouca possibilidade de incidência e influência da cidade participante na própria rede, ou ela é tão horizontal que não tem nem foco nem planejamento estratégico para orientar as suas ações. A segunda questão é de cunho interno, ou seja: como internalizar o benefício da participação em rede e transformá-lo em um capital social, político e técnico da instituição, e não de um representante da Prefeitura que frequenta aquele fórum? A Prefeitura de Belo Horizonte pouco fez nos últimos quatro anos para superar esse desafio.

Na visão deste trabalho, a participação em redes deve estar alinhada com as estratégias e prioridades do governo municipal, visando reforçar ou destacar algum aspecto ou política pública que seja do interesse do conjunto do governo, ou visando aprender com práticas exitosas desenvolvidas por outras cidades. Se não for assim, a participação corre o

risco de se tornar um fim em si mesma, perdendo o sentido e qualidade e não sendo, portanto, sustentável nem útil.

Uma nova modalidade de cooperação descentralizada multilateral emergiu nos últimos anos. Aproveitando-se de boas relações diplomáticas existentes no plano dos Governos Nacionais e de acordos-quadro já existentes, caso do Brasil com a Itália e do Brasil com a França, foram criados dois arranjos institucionais, um da cooperação descentralizada ítalo-brasileira, em 2005, e outro da franco-brasileira, em 2006.

Em relação à participação da PBH nesses arranjos, pode-se dizer que este é um caminho de cooperação encontrado pelos municípios brasileiros e que conta com o apoio do governo federal, especialmente da Subchefia de Assuntos Federativos do Ministério das Relações Institucionais e, cada vez mais, com o apoio da Agência Brasileira de Cooperação. Ao buscar um desenho bilateral que envolva não apenas os governos locais, mas também os governos nacionais e entidades da sociedade civil, e ao buscar países que já possuem tradição em cooperação descentralizada, nesses casos a partir de marcos regulatórios definidos⁵⁵ e que possuem relações de cooperação com o Brasil, os atores envolvidos geraram um espaço propício para ações sustentáveis. No ponto de vista institucional, há protocolos adicionais referentes a ambos, em processo de aprovação, para serem incorporados aos acordos-quadro entre o Brasil e a Itália e entre o Brasil e a França. É importante ressaltar que essas são as primeiras referências à cooperação descentralizada em documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores.

No que se refere a esse instrumento, pode-se dizer que no ponto de vista técnico, os municípios têm mais condições de identificar os parceiros adequados para si, pois há um processo de conhecimento dos perfis socioeconômicos e das formas e instâncias de governo de lado a lado. Entretanto, uma das principais fragilidades desses dois arranjos é a inexistência de uma governança estratégica que funcione e qualifique o processo, apesar das tentativas de criar “mesas temáticas” no caso da cooperação descentralizada ítalo-

⁵⁵ No caso da França, a Lei de Orientação de 06/02/1992 (arts. L115-1 a L115-7 do Código Geral dos Governos Locais) estabelece que: “os governos locais e seus agrupamentos podem estabelecer ações de cooperação descentralizada nas matérias de sua competência e em respeito aos compromissos internacionais da França.” Duas circulares, uma de 20/04/2001 e outra de 13/07/2004, especificaram as interpretações possíveis para a essa legislação. Há também um controle *a posteriori* da legalidade dos acordos firmados, a Comissão Nacional da Cooperação Descentralizada e uma função no âmbito do Ministério das Relações Exteriores da França, que é a de Delegado para a Ação Exterior dos Governos Locais. No caso da Itália, a Lei Loggia de 05/06/2003 estabelece as modalidades para a ação exterior das províncias e regiões, sempre no âmbito de suas competências. A Lei 49/87, de 1987, autoriza os municípios, províncias e regiões a manter relações de cooperação descentralizada (*Guía para La Acción Exterior de los Gobiernos Locales y La Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina*. Voume 1, Manual Prático para internacionalizar La Ciudad, 2007, p. 58).

brasileira e de um comitê misto, no caso da franco-brasileira. De qualquer maneira, é um modelo recente e que tem funcionado bem. Há muito potencial para avanços.

4.2.1.2 Cooperação descentralizada bilateral

Ainda no campo da cooperação internacional, mas em sua modalidade bilateral, ou seja, acordos com outras cidades ou instituições sem a participação de outros atores, algumas parcerias foram formalizadas. A PBH utilizou dois instrumentos principais para viabilizar o exercício dessa política, o irmanamento, caso de Newark, capital da Nova Jersey (Estados Unidos); e os protocolos de intenção, firmados entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a de Torino (Itália), em 2005; entre a PBH e o governo autônomo da cidade de Buenos Aires (Argentina), em 2006; entre a PBH e as prefeituras de Masaya (Nicarágua), San Salvador e Soyapango (El Salvador), todos em 2007; além do convênio com a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), que faz parte da estrutura do Itamaraty. Esses quatro últimos convênios foram firmados no âmbito da realização do evento “*Metrópoles: América Latina e Caribe*”, organizado em 2007 pela PBH, como veremos no próximo subitem dessa seção. No caso da FUNAG, a expectativa era de absorver o *know-how* do MRE em realizar conferências e encontros internacionais, além de contar com a capacidade de mobilização da rede do Itamaraty, formada pelas Embaixadas e Representações Diplomáticas brasileiras em outros países. Como o aprofundamento das relações do Brasil com países da América Latina e do Caribe é um dos pilares da atual política externa, a parceria foi formalizada. Os resultados foram mais expressivos no eixo da mobilização para que as cidades com mais de um milhão de habitantes e também aquelas que são capitais dos seus países participassem do evento.

Em relação à cooperação descentralizada bilateral, há que se fazer uma distinção entre o irmanamento de cidades e os acordos de cooperação.

É pertinente registrar que o irmanamento entre cidades é um processo que surgiu no período posterior à Segunda Guerra Mundial, especialmente na Europa, como um instrumento de reaproximação entre os países que se enfrentaram, notadamente França e Alemanha, França e Itália, como uma espécie de “quebra-gelo”. Depois, o movimento se expandiu e chegou aos Estados Unidos. É uma ferramenta de relacionamento internacional das mais difundidas entre as cidades. Porém, percebe-se um equívoco conceitual na forma como o irmanamento entre Belo Horizonte e Newark foi conduzido. Apesar de Newark ser

a capital do estado de Nova Jersey e de ser um *hub* logístico nos Estados Unidos e abrigar grande comunidade brasileira, especialmente mineira, para que o irmanamento se sustente há que se ter uma estratégia de transbordamento da relação que se estabelece entre os governos para a sociedade civil. As universidades, entidades empresariais e ONGs devem estar envolvidas para dar sustentação à relação. Além disso, o irmanamento deve ser a última etapa de uma relação de cooperação que já vem sendo vivenciada com sucesso ao longo dos anos. Ele não deve ser o início da relação. Sem o apelo da reaproximação pós-guerra entre comunidades, pode-se dizer que seria como o casamento precedendo o namoro. O primeiro equívoco, portanto, é que o primeiro passo da cooperação seja o irmanamento, como foi o caso. E o segundo é não se desenvolver uma estratégia de transbordamento que contemple os interesses das administrações públicas, mas que possa gerar relacionamentos múltiplos em diversos setores das cidades envolvidas, criando as condições para um acordo que cumpra o papel de catalisador de relações entre comunidades de duas cidades que optam por esse instrumento. Belo Horizonte possui 15 cidades-irmãs, nenhuma delas com uma agenda ativa, sugerindo que os outros irmanamentos seguiram também a lógica perversa de uma ação pontual e momentânea que utilizou um instrumento permanente, já que a cidade se torna irmã a partir de uma lei aprovada na Câmara Municipal.

Os acordos de cooperação, que na verdade são protocolos de intenção, já que as cidades não são sujeitos do direito internacional, e sim atores, são instrumentos com prazo e objetivos determinados. Sendo assim, há que se definir uma agenda de trabalho e um cronograma para a sua implementação, sob pena de prescrição do instrumento sem a realização das atividades nele previstas. Os acordos bilaterais entre as cidades têm se mostrado mais eficientes do que os irmanamentos, pois, por terem uma agenda definida, permitem mais comprometimento técnico e institucional. Os acordos bilaterais deveriam preceder os irmanamentos. Os principais problemas para implementação e operacionalização dos protocolos entre as cidades e os principais custos de implementação são: idioma, implementação da agenda e custos financeiros. No tocante ao idioma, não é comum que colaboradores das áreas técnicas das prefeituras dominem outras línguas, o que dificulta e encarece a colaboração, já que muitas vezes faz-se necessária a contratação de intérpretes ou tradução simultânea para as atividades. Quanto à implementação da agenda, um dos desafios é que as áreas de relações internacionais são a área meio, que trabalham em parceria com uma ou várias áreas temáticas do governo. Nas áreas temáticas há, frequentemente, questões mais urgentes que a cooperação internacional, e que precisam de

solução rápida, o que muitas vezes interfere no bom andamento da implantação de uma agenda de parcerias internacionais. Por isso, é fundamental que a cooperação internacional seja parte da estratégia da formulação, implementação, avaliação ou ajuste da política pública à qual irá beneficiar. E em relação aos custos financeiros, a Prefeitura deverá destinar recursos para participar de reuniões fora do Brasil ou para organizá-las em sua cidade. Há também uma dimensão humana dos custos, já que, além de se preparar para determinada atividade internacional, um colaborador ou autoridade que abre mão do seu tempo para participar de uma agenda de cooperação terá a mesa cheia de pendências quando retornar à sua rotina. Essas podem parecer questões menores, mas podem interferir na condução da agenda internacional de um município se não forem contempladas na concepção da parceria. Ou seja, planejamento, orçamento e preparação da cultura organizacional das prefeituras para a participação na cena internacional são fundamentais para o sucesso e a sustentabilidade das ações.

Um terceiro instrumento utilizado pela SMARI na cooperação descentralizada bilateral é o de parcerias com organismos internacionais, caso da OIT, o que gerou algumas atividades em conjunto, com o objetivo de implantar no município, com o apoio técnico da entidade, uma agenda de promoção do trabalho decente. Um exemplo foi a realização do seminário sobre a “Agenda Municipal de Trabalho Decente de Belo Horizonte”, em setembro de 2007. Outra parceria que ilustra essa modalidade da cooperação descentralizada bilateral é aquela realizada com a UN-Habitat, visando implantar em Belo Horizonte um Observatório dos Objetivos do Milênio, a partir de um programa intitulado Localizando os Objetivos do Milênio, do qual a PBH fez parte.

4.2.2 Relações políticas e representação institucional

São vários os instrumentos para viabilizar uma agenda que contemple a dimensão das relações políticas e representação institucional no âmbito da diplomacia das cidades. Eis alguns dos que foram utilizados pela SMARI entre 2005 e 2008: a) a recepção de delegações estrangeiras para conhecer as políticas públicas de Belo Horizonte; b) a visita de embaixadores ou representantes diplomáticos de outros países; c) a visita de autoridades e personalidades internacionais; d) a organização de eventos internacionais na cidade (relacionados com temas de interesse da Prefeitura ou com a presença de líderes ou

autoridades internacionais); e) a realização de missões internacionais por parte de autoridades e técnicos da PBH.

Em relação aos eventos internacionais, por um lado, pode-se dizer que esse foi um instrumento complementar à estratégia de cooperação descentralizada multilateral adotada pela PBH, tanto no que se refere à participação em redes e associações internacionais de cidades, como nos arranjos de cooperação descentralizada ítalo-brasileira e franco-brasileira. Prova disso é a realização de encontros e atividades das redes, tais como o III Encontro da Rede Brasileira da AICE, em 2006, e o Encontro Latino-Americano da AICE, em 2007; e a realização do II Fórum da Cooperação Descentralizada Ítalo-Brasileiro, também conhecido como II Fórum do Programa 100 Città, em 2006; e do II Fórum da Cooperação Descentralizada Brasil-França, em 2007. Foi também um instrumento complementar a estratégia de cooperação descentralizada bilateral, por exemplo, a partir da realização, em 2007, da I Semana de Buenos Aires em Belo Horizonte, consequência do protocolo firmado em 2006, fruto da boa relação estabelecida entre a PBH e o governo autônomo da capital argentina no âmbito da Rede Mercocidades. O mesmo vale para a relação da PBH com organismos internacionais, a partir do seminário realizado em 2008, em parceria com a OIT, sobre para a implementação da Agenda Municipal de Trabalho Decente, e do lançamento do Observatório do Milênio, também em 2008, fruto da parceria cultivada com a UN-Habitat desde 2006.

Por outro lado, a PBH também coordenou ou participou da organização de eventos internacionais importantes, tais como a 47ª Reunião da Assembleia dos Governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), realizada em 2006, e do Metrôpoles: América Latina e Caribe, realizado por iniciativa da Prefeitura de Belo Horizonte em 2007, com o objetivo de reunir as cidades com mais de um milhão de habitantes e as capitais dos países da região para debater temáticas urbanas e de consolidar a imagem da cidade como polo de excelência no que se refere à produção de políticas públicas, dar visibilidade ao Prefeito e ampliar a área de influência da capital mineira na região.

Essa estratégia de receber eventos internacionais pode ser boa, pois, além de permitir mostrar *in loco* as políticas desenvolvidas pelo município, permite legitimar a forma de atuação do município, ao buscar a chancela de uma organização internacional. Porém, para que esse binômio funcione, há que se ter uma estratégia de comunicação muito eficaz, tanto para dentro da cidade - explicando o que é o evento, quem são as pessoas que dele participam e por que a cidade foi escolhida para tratar daquele tema -, como para fora, informando os participantes sobre os desafios da cidade e sobre a política

pública enfocada. Talvez pelo fato de não possuir uma estratégia de *branding* ou uma assessoria de comunicação na SMARI, a Prefeitura de Belo Horizonte não aproveitou em seu potencial pleno as oportunidades que criou nos eventos internacionais. Um caso à parte foi a organização da 47^a Reunião da Assembleia dos Governadores do BID. A organização do evento, que trouxe a Belo Horizonte dois Chefes de Estado, os Presidentes de Honduras e da Bolívia, envolveu as três esferas de governo - municipal, estadual e federal - e a própria dimensão do evento projetou a capital de Minas de maneira qualificada para a imprensa especializada do setor financeiro e da cooperação internacional de toda a América Latina e várias partes do mundo.

4.2.3 Promoção comercial e atração de investimentos

Embora a PBH tenha realizado algumas iniciativas no sentido de atrair novos investimentos para a cidade, o principal instrumento utilizado para operar essa dimensão da diplomacia das cidades foi o das missões internacionais. Foi esse o caso da missão ao Japão⁵⁶, realizada em abril de 2007, quando o Prefeito cumpriu extensa agenda com grandes empresas japonesas, tais como a *Nipon Steel*, maior acionista da Usiminas, e a Mitsui, que atua em diversos segmentos da economia brasileira. E como no caso da agenda que marcou a oficialização do irmanamento com a cidade de Newark, quando a comitiva da PBH se reuniu com as principais entidades empresariais da capital da Nova Jersey, com representantes das principais empresas baseadas naquela cidade.

A missão a Nova Iorque, quando visitou o *Chairman* do *City Group* e a Diretoria da Google, também teve o enfoque em negócios.

Entretanto, não houve uma estratégia deliberada para a realização de ações exclusivamente voltadas para a promoção comercial e atração de investimentos entre 2005 e 2008.

Seria leviano negar, contudo, que todo movimento feito em outras dimensões não gera qualquer desdobramento no campo do incentivo aos negócios, mesmo que indiretamente. Acredita-se que as seis dimensões da diplomacia das cidades apresentadas neste trabalho estão correlacionadas e se fortalecem mutuamente, não podendo ser

⁵⁶ O Prefeito viajou a convite do governo japonês, por meio do Programa Líderes de Opinião, organizado pelo Ministério de Relações Exteriores daquele país, no ano de 2007.

dissociadas totalmente uma da outra, o que foi feito nesta seção para fins metodológicos e de organização dos argumentos.

Uma das dificuldades para o desenvolvimento de ações mais contundentes na seara da promoção comercial de Belo Horizonte, por parte da SMARI, foi exatamente a sua estrutura limitada. Essa é uma atividade que requer um trabalho específico, participação em outros tipos de fóruns do que aqueles de cunho mais político, priorizados pela PBH.

Outro fator é que a própria PBH, apesar de ter uma gerência na Secretaria de Planejamento e de ter revitalizado o Conselho Municipal, não havia definido com clareza qual seria a agenda municipal de desenvolvimento econômico. Essa indefinição aliada à questão sempre presente da dificuldade de articulação e coordenação intragovernamental, podem ter contribuído para uma agenda internacional tímida nessa dimensão da promoção comercial e atração de investimentos.

Além disso, todo o trabalho de revitalização urbana, urbanização de favelas, requalificação e ampliação do alcance das políticas de saúde e educação, melhoria na infraestrutura urbana, ou seja, todo o investimento no aperfeiçoamento das políticas públicas pode ser considerado um ativo de atração de investimentos, já que os empresários consideram diversas variáveis ao tomar a sua decisão em relação à sua alocação de recursos.

Ou seja, considerando que os recursos são escassos, fica a pergunta de qual deve ser o papel das cidades nesse processo. A visão do presente estudo é a do trabalho complementar entre o aperfeiçoamento permanente das políticas públicas e uma estratégia no cenário da área institucional de relações internacionais do município operando em articulação com outras áreas do governo, que enfoque a atração de investimentos diretos para a cidade, o que nem sempre é possível.

4.2.4 Captação de recursos

Assim como no caso da dimensão da promoção comercial e atração de investimentos, não houve uma estratégia deliberada por parte da SMARI em relação à captação de recursos. Aliás, esse papel cabia tradicionalmente à Secretaria de Planejamento, herança da Secretaria de Assuntos Extraordinários (1993-1996), e, posteriormente, da Secretaria de Indústria e Comércio (1997-2000). E mesmo com a

criação da Gerência de Relações Internacionais, em 2002, os trabalhos de captação de recursos internacionais continuaram sendo realizados na SMPL.

Podem-se citar dois motivos principais que levaram a essa situação: a *expertise* gerada no âmbito da Secretaria de Planejamento, já que ao longo dos anos era essa a área responsável pela condução dos processos de negociação de financiamentos internacionais; e a inadequação da estrutura da SMARI para realizar tal função.

O sistema de cooperação internacional permite hoje a relação direta entre as cidades e as agências internacionais de fomento ao desenvolvimento, tais como o Banco Mundial, o já mencionado BID e as agências dos países desenvolvidos, tais como a Agência Internacional de Cooperação do Japão (JICA, na sigla em inglês), visitada pelo Prefeito quando em missão ao Japão em 2007, e a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), que participou do II Fórum da Cooperação Descentralizada Franco-Brasileira, realizado em 2007 em Belo Horizonte.

No caso brasileiro, a legislação restringe o acesso a financiamentos internacionais às cidades com mais de 100 mil habitantes, condicionado a aprovação do Senado. Para esses municípios, há diversas outras oportunidades e possibilidades de acesso a crédito internacional, mas mapeá-las e negociá-las exige um esforço qualificado, investimento no relacionamento institucional com essas agências e, certamente, contratação de recursos humanos especializados. Isso porque, além da negociação com os agentes financeiros, há um fluxo complexo para aprovação do crédito junto ao governo brasileiro, que é, em última instância, o fiador do empréstimo.

Mesmo assim, a PBH, por intermédio da SMARI, participou de algumas iniciativas dessas agências, especialmente com o Banco Mundial, em relatórios como o *Doing Business* e o *City Scorecard*. O primeiro objetivou listar as cidades num *ranking* em relação às condições oferecidas aos investidores e empreendedores, levando-se em consideração desde a burocracia até a infraestrutura urbana da cidade. E o segundo teve o intuito de criar um sistema de comparação entre as cidades em relação à sua saúde financeira e capacidade de endividamento.

Há também que se mencionar a iniciativa de criação de um Fundo Mundial para o Desenvolvimento de Cidades (FMDC), da Rede Metrópolis. Apesar de ser gestada no âmbito de uma associação internacional de cidades, um dos objetivos do fundo, o de prover recursos financeiros para os municípios de uma forma mais amigável e eficiente do que as agências internacionais o fazem atualmente, a insere na dimensão da captação de recursos. A SMARI participou de debates internacionais sobre a criação do Fundo, sediou um dos

workshops regionais, em 2006, organizou uma mesa de trabalho sobre o FMDC em 2007, no encontro Metrôpoles: América Latina e Caribe, e segue participando das articulações para o lançamento oficial a realizar-se em outubro de 2010 em Barcelona, quando a PBH participará como membro fundador da iniciativa.

Portanto, ao perceber que a organização de eventos, e a participação em projetos vinculados às agências de desenvolvimento dominaram a agenda da dimensão de captação de recursos, pode-se dizer que as iniciativas da SMARI, no que se refere à este eixo da diplomacia das cidades, foram predominantemente institucionais, e não técnicas. As ações mais técnicas de prospecção e acompanhamento de desembolsos foram coordenadas pelas Secretarias de Finanças e Planejamento.

Uma adequação estrutural da SMARI poderia render à PBH fontes de recursos alternativas para os projetos e obras previstas para os próximos anos, em um trabalho que poderia ser realizado em conjunto com a Secretaria de Planejamento e Finanças.

4.2.5 Promoção de uma cultura de paz e solidariedade

Como visto no item 2.3.5 do capítulo 2 desta dissertação, a possibilidade de atuação dos governos não centrais como agentes da promoção dos direitos humanos, da solidariedade, da prevenção de conflitos e da promoção de uma cultura de paz vem se tornando uma realidade, especialmente a partir da inserção de novos temas na agenda internacional.

No caso da prevenção de conflitos, não houve iniciativas por parte da SMARI. Até porque Belo Horizonte e o Brasil estão em uma região pacífica.

Em relação à solidariedade internacional, o próprio Brasil experimenta uma transição em seu papel na cena internacional, passando de “receptor” a “doador” de cooperação, para usar os termos do Itamaraty. A SMARI não empenhou ações nessa dimensão da diplomacia das cidades entre 2005 e 2008, mas com o aumento do número de catástrofes naturais na região, casos recentes do Chile e do Haiti, países que sofreram grandes terremotos em 2009, o exercício da solidariedade internacional como uma estratégia de relações internacionais das cidades passará, cada vez mais, a ser parte da agenda dos municípios. No caso brasileiro, à medida que a pobreza e as desigualdades sociais sejam reduzidas, a agenda de solidariedade internacional pode passar a ser, inclusive, uma demanda da sociedade local.

Já em relação à promoção dos direitos humanos, que está relacionada com a agenda de promoção de uma cultura de paz, as ações da SMARI estiveram concentradas especialmente nas políticas de igualdade de gênero, de educação, de inclusão social e de democracia participativa. Essas ações ocorreram com a participação da PBH em redes internacionais, como no caso das Unidades Temáticas de Gênero e Educação da Rede Mercocidades, da Associação Internacional das Cidades Educadoras e da Comissão de Inclusão Social e Democracia Participativa da CGLU.

Além disso, as relações internacionais entre as cidades ocorrem em um ambiente no qual o diálogo é geralmente fraterno e fluido, já que os desafios, como transporte público, saúde, educação e lixo, para citar apenas alguns, são praticamente os mesmos, variando em intensidade e forma.

4.2.6 *City branding*

No ambiente internacional as cidades competem por capital, por turistas, por eventos de grande porte ou importância política, enfim, querem ser vistas e percebidas de forma positiva, preferencialmente que estimule as dinâmicas da economia local. Por isso, uma das dimensões mais importantes da diplomacia das cidades é o marketing ou *city branding*. É a partir da estratégia de marketing, ou de *branding*, que uma cidade pode se tornar conhecida internacionalmente ou modificar a percepção internacional em relação a ela.

Pode-se dizer que duas ações marcaram a atuação da SMARI no *city branding*: a preparação e organização da candidatura de Belo Horizonte como cidade sede da Copa do Mundo da FIFA de 2014; e a preparação e organização das informações da cidade de Belo Horizonte para compor a candidatura do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016.

Os dois eventos configuram a *genesis* da maior oportunidade de projeção internacional que Belo Horizonte poderá experimentar desde a sua fundação, em 1897. Isso por causa das dimensões que tomaram a realização de uma Copa do Mundo de Futebol e dos Jogos Olímpicos, tanto em função da transmissão por televisão e cada vez mais também por internet, como principalmente pelo interesse que desperta em públicos diversos acerca das cidades que recebem esses eventos. Além disso, as exigências da FIFA e do Comitê Olímpico Internacional (COI) contemplam questões de infra-estrutura e de

qualificação das pessoas que trabalham no *trade* turístico, e, por isso, antecipam investimentos vultosos que transformam a realidade urbana e a experiência de entretenimento nas cidades escolhidas para receber esses eventos. Acelera-se, portanto, o preenchimento de alguns pré-requisitos para que aquela cidade se consolide como ou se torne uma cidade global, quais sejam: transporte público de qualidade; aeroportos com capacidade ampla, modernos e confortáveis; hotéis para diversos padrões de consumo, porém com qualidade; bons restaurantes; atividades culturais e de entretenimento diversificadas; fornecimento de energia e água eficientes; e infraestrutura para abrigar tecnologias de ponta - para citar alguns.

Belo Horizonte foi confirmada em maio de 2009 para ser uma das sedes da Copa do Mundo da FIFA de 2014 e atualmente pleiteia realizar o jogo de abertura desse megaevento. E com a confirmação do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016, a capital de Minas Gerais sediará uma das chaves do torneio de futebol, participando, ainda que marginalmente, das Olimpíadas.

Entretanto, um olhar mais atento às iniciativas da SMARI poderá constatar que também não houve, no campo de marketing, uma estratégia deliberada. Uma restrição é a estrutura da Secretaria Adjunta, que não prevê assessoria de comunicação para a pasta, como ocorre em todas as outras pastas temáticas da PBH. Outra limitação é que tanto as assessorias das demais secretarias quanto a Assessoria Central não trabalham com a perspectiva de promoção da cidade no exterior. Prova disso é que, à exceção da Belotur, é raro encontrar material informativo de políticas da Prefeitura em outros idiomas. O próprio *site* da PBH não é traduzido para outras línguas. Quando o cidadão clica nas bandeiras dos idiomas inglês e espanhol, é direcionado para o *site* da Belotur.

Não há dúvidas de que, com a proximidade dos dois megaeventos esportivos, a questão do *branding* e do marketing de Belo Horizonte, uma cidade ainda pouco conhecida no mundo, ganhará espaço e passará a ser uma agenda importante para o governo municipal.

Nesta rápida apresentação analítica das ações da SMARI entre 2005 e 2008 foi possível identificar como as ações foram concentradas principalmente nas seguintes dimensões da diplomacia das cidades: cooperação internacional e relações políticas e representação institucional.

No caso da cooperação internacional descentralizada, as ações ocorreram de forma multilateral e bilateral. Os principais instrumentos utilizados para operacionalizar a agenda multilateral foram a participação em redes e associações internacionais de cidades e a

participação em projetos de cooperação. Já a agenda bilateral foi viabilizada por acordos de irmanamento, mas principalmente utilizando-se termos de protocolo de intenções, com duração e objetivos predeterminados. É importante observar que a participação em redes projetou a cidade de Belo Horizonte como referência em políticas públicas de inclusão social. Programas como o Vila Viva, como o Orçamento Participativo e como a Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar, além das políticas municipais de Educação Infantil e o Programa Escola Integrada, foram apresentados em fóruns internacionais, tornaram-se objetos de estudos e publicações internacionais e receberam prêmios internacionais importantes.

A agenda de relações políticas e representação institucional foi materializada pela participação da PBH em arranjos institucionais de cooperação, pela organização de eventos internacionais em Belo Horizonte, especialmente aqueles relacionados com as redes e associações internacionais das quais a PBH faz parte, pela agenda de recepção de representantes diplomáticos de países estrangeiros no município e pela realização de missões internacionais por parte de técnicos e autoridades da PBH.

Poderia surgir o questionamento em relação às outras dimensões da diplomacia das cidades destacadas neste trabalho: promoção comercial e atração de investimentos; captação de recursos; promoção de uma cultura de paz e da solidariedade; e marketing da cidade. Essas dimensões salientadas devem ser pensadas como complementares. Uma ação que enfoca prioritariamente uma dimensão certamente reforça ou mesmo poderia ser também enquadrada em outra. A boa relação política e a credibilidade frente a organismos internacionais são também ações importantes para a captação de recursos ou para a atração de investimentos. A organização de eventos internacionais é também uma ação de marketing e de promoção da cidade. E a promoção de uma cultura de paz e de solidariedade pode ser uma questão transversal à estratégia de internacionalização e permear todas as outras dimensões.

Por outro lado, está claro que a limitação de estrutura fez com que houvesse nítida priorização da ação a partir das redes. Portanto, ao ser confirmada Belo Horizonte como uma das sedes da Copa da FIFA de 2014 e como uma das subsedes dos Jogos Olímpicos de 2016, a PBH deve pensar, conjuntamente com a sociedade civil organizada, como aproveitar de fato essas oportunidades para consolidar a sua atuação internacional e para também reforçar a sua atuação nas demais dimensões da diplomacia das cidades.

No próximo capítulo, serão apresentadas, de forma objetiva e analítica, as estruturas dos órgãos de relações internacionais das prefeituras de São Paulo e Recife, que são diferentes da estrutura existente na PBH.

5 AS ESTRUTURAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE OUTRAS PREFEITURAS BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

O objetivo deste capítulo é apresentar e analisar as estruturas de relações internacionais da Prefeitura de São Paulo e de Recife, que são distintas daquela que foi conferida à SMARI, buscando observar as diferenças, semelhanças e também tentando identificar como e se o desenho da estrutura pode impactar na forma de atuação do órgão.

Além disso, pretende-se resgatar a questão da influência dos partidos políticos na definição da agenda de relações internacionais das prefeituras, já que este é um fator que parece ter forte peso na escolha das dimensões da diplomacia das cidades a serem trabalhadas pelas cidades.

Para iniciar a análise, é importante resgatar o estudo da CNM (CNM, 2009) apresentado no capítulo 3. Conforme visto, há 30 municípios no Brasil que conferem algum *status* governamental à sua estrutura de relações internacionais (116 considerando-se aqueles em que há uma pessoa designada para realizar as tarefas da área). A TAB. 3 mostrou que as designações variam entre: agências (três); assessorias vinculadas ao gabinete do Prefeito (seis); assessorias vinculadas a outras secretarias (seis); assessoria vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (duas); assessoria vinculada à Secretaria de Planejamento (uma); e Secretarias de Relações Internacionais (12). Além do dado espantoso de que apenas 30 dos cerca de 5.500 municípios possuem estruturas dedicadas ao tema das relações internacionais no âmbito da sua Prefeitura, é mister destacar outros três aspectos do estudo. A primeira observação importante é que, apesar de ter encontrado 12 municípios que informaram possuir Secretarias Municipais de Relações Internacionais, a CNM não diferenciou em seu estudo se elas são Secretarias Adjuntas, Especiais ou Extraordinárias, o que é muito importante, pois isso determina se o órgão possuirá ou não rubrica orçamentária própria e autonomia de ordenação de despesas.

No caso de Belo Horizonte, incluída entre as 12, a Secretaria de Relações Internacionais, como visto ao longo de todo o trabalho, é adjunta à Secretaria Municipal de Governo. Uma das consequências é que o Secretário Adjunto de Relações Internacionais da capital mineira não é ordenador de despesas e, portanto, deve submeter todas as suas diretrizes, projetos e propostas ao crivo do Secretário Municipal de Governo, antes de

apresentá-los ao Prefeito. O impacto desse procedimento é principalmente na rotina e autonomia da pasta, já que para os grandes projetos, independentemente do grau de autonomia, deve haver uma construção política mais ampla.

Outro ponto que merece ser realçado no estudo da CNM é que não há consenso sobre a forma ou sobre o *locus* institucional ideal para a área de relações internacionais dos municípios brasileiros. Cada Prefeitura trabalha a questão do desenho institucional de maneira diferente da outra. Duas questões emergem dessa observação: a) não há consenso acerca da forma mais adequada de se institucionalizar no Executivo municipal uma área destinada às relações internacionais - seja pelo pouco acúmulo que os municípios brasileiros possuem nessa seara, seja pela baixa institucionalidade do tema para as prefeituras; b) há pouca troca entre as cidades que já possuem uma área destinada às relações internacionais. Esses municípios poderiam trocar experiências para vencer problemas comuns e criar alguns consensos, o que, inclusive, poderia contribuir para qualificar o debate e para facilitar a interlocução com o Itamaraty. Nesse sentido, vale informar sobre a criação do Fórum Nacional dos Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI), em dezembro de 2009, na cidade de Fortaleza, que pode significar um avanço em relação a essa questão. Atualmente, o FONARI trabalha em agenda de apresentações institucionais, com o objetivo de se mostrar às Prefeituras e aos seus principais interlocutores no âmbito do governo federal, e também na sua estruturação, para que possa ter condições de desempenhar a sua função de forma adequada.

O terceiro destaque do estudo da CNM é a constatação de que 40% do total dos municípios que optaram por institucionalizar a área dedicada as relações internacionais eram governados pelo PT. Apesar da importância secundária que os partidos políticos brasileiros atribuem à política externa (ALMEIDA, 1998), pode-se dizer que o PT mantém, desde a sua fundação, uma construção ou tentativa de formular um pensamento em política externa (ALMEIDA, 2003). Esse desinteresse dos partidos políticos pela política externa é reforçado por alguns agravantes descritos por Almeida (1998):

- (i) a dimensão do país e sua tendência à introspecção, em face dos grandes problemas sociais de ordem interna; (ii) a ausência de inimigos externos ou de graves ameaças à soberania nacional; (iii) o baixo coeficiente de abertura externa da economia; (iv) o papel secundário nas relações internacionais e a capacidade restrita de alterar o sistema internacional com os recursos de poder de que dispõe; (v) a existência de um estafe diplomático profissional que detém certo monopólio sobre a administração e execução da política externa; e (vi) demandas predominantemente identificadas com problemas regionais e locais (ALMEIDA, 1998, p. 239).

Somam-se a esses fatores algumas características estruturais e institucionais da política externa brasileira, que, segundo Almeida (1998), podem torná-la relativamente autônoma e pouco permeável às injunções do sistema partidário. São elas:

- (i) permanência das grandes linhas da política externa brasileira, independentemente do regime político instalado no país; (ii) elevado grau de fechamento do serviço externo brasileiro à sociedade civil; (iii) carência de intensidade ideológica dos partidos políticos brasileiros (ALMEIDA, 1998, p. 240).

Entretanto, há tendência à mudança gradual desse quadro de desinteresse dos partidos políticos brasileiros pela política externa, não apenas em função do poder atribuído ao poder Legislativo pela Constituição de 1988, em seu art. 49 - que amplia a competência do Congresso nessa matéria, podendo a Casa não apenas “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais”. Essa mudança baseia-se, ainda, agora, inclusive sobre os que “acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (ALMEIDA, 1998, p. 241), o que significa poder sobre questões financeiras internacionais, até mesmo no que se refere aos entes federados. E também em razão da crescente inserção internacional do Brasil, que deixa para trás a simples tarefa de representação diplomática e insere na agenda brasileira questões referentes a negociações comerciais, além de elevar a cooperação técnica a outro patamar. Tal elevação pode resultar no envolvimento de um número mais elevado de atores na formulação e execução da política externa, que, associado ao aumento do interesse da sociedade civil brasileira pela política, pode “trazer um contingente cada vez maior de atores potencialmente interessados em temas de política externa para dentro dos partidos políticos: universitários, homens de negócios e organizações não governamentais, por exemplo” (ALMEIDA, 1998, p. 241). Ou seja, pode-se dizer que a intensificação da inserção das cidades brasileiras no cenário internacional faz parte de um processo mais amplo de transição na forma de condução e execução da política externa brasileira, que, embora dependa do nível de abertura do Itamaraty e do grau de engajamento do Presidente da República via diplomacia presidencial, parece estar de fato ocorrendo.

As cidades escolhidas para a análise comparativa nesta dissertação foram São Paulo, cuja criação da área destinada às relações internacionais data de 2001, e Recife, cuja constituição de uma estrutura dedicada às relações internacionais ocorreu em 2005. A escolha de São Paulo se justifica pelo fato de ser o primeiro município brasileiro a criar a sua Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) autônoma, vinculada

diretamente ao gabinete do Prefeito, em 2001. Além disso, a SMRI da Prefeitura de São Paulo experimenta atualmente o seu terceiro ciclo político, sendo o primeiro deles com o PT (SÃO PAULO, 2001-2004), com a Prefeita Marta Suplicy; o segundo com o PSDB-DEM (2005-2008), com José Serra nos dois primeiros anos e depois com Gilberto Kassab; e o atual com o próprio Kassab. A alternância do PT com o PSDB-DEM pode permitir, além da comparação das estruturas, a análise do enfoque de agenda dado por cada governo à questão internacional em São Paulo.

Já Recife torna-se um caso interessante, pois é também uma cidade que criou a sua área de relações internacionais em 2005, durante uma gestão do PT, por intermédio do Prefeito João Paulo, mas que adotou um modelo diferente da Prefeitura de Belo Horizonte. Na capital de Pernambuco, foi criada uma Coordenadoria de Relações Internacionais, que foi alocada na Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais.

Tanto a análise referente à Secretaria de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo como a da Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais de Recife seguiram um padrão metodológico que envolveu três etapas: a) o resgate da legislação que instituiu o órgão; b) a análise do relatório de gestão, no caso de São Paulo apenas disponível para o período 2001-2004 (SÃO PAULO, 2004); c) entrevista com um operador da política, seja técnico, como foi o caso de São Paulo, ou o próprio titular da pasta, como no caso de Recife.

5.1 A Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) da Prefeitura de São Paulo

A Secretaria Municipal de Relações Internacionais foi criada em junho de 2001, na gestão da Prefeita Marta Suplicy (PT), pela Lei 13.165, para atuar em conjunto com as outras secretarias municipais na definição, coordenação e implementação das relações internacionais da Prefeitura. De acordo com o ex-Assessor da SMRI, Fernando Santomauro⁵⁷, a opção por uma Secretaria vinculada diretamente ao gabinete da Prefeita derivou dos seguintes fatores: a) inclinação pessoal da Prefeita Marta Suplicy para a temática internacional; b) influência da agenda programática do Partido dos Trabalhadores; c) influência da experiência desenvolvida pelo município vizinho de Santo André, também

⁵⁷ Entrevista realizada para esta dissertação em 04/05/2010.

governado à época pelo PT.

A Lei que cria a SMRI define as principais atribuições da pasta em seu artigo 2º:

“**Art. 2º** (i) assessorar o Prefeito em contatos internacionais com governos e entidades públicas ou privadas; (ii) estabelecer e manter relações e parcerias com organismos multilaterais, organizações não governamentais internacionais, fundações, representantes diplomáticos, empresas internacionais, cidades-irmãs do município de São Paulo e outras entidades afins; (iii) fornecer suporte técnico aos órgãos da administração direta e indireta do município de São Paulo em contatos internacionais, bem como no desenvolvimento e elaboração de convênios e projetos de cooperação internacional” (SÃO PAULO, 2001).

As principais razões citadas por Santomauro como justificativas para a criação da SMRI na forma que foi instituída, ou seja, vinculada diretamente ao Gabinete da Prefeita, como uma Secretaria, estão relacionadas a questões administrativas tais como mais autonomia financeira e política no âmbito do Executivo municipal e como a possibilidade de desenvolvimento de uma estratégia própria de inserção internacional. Mas uma das razões faz referência a uma motivação política mais ampla: o modelo de integração regional e inserção internacional do país proposto pelo governo federal (Fernando Henrique Cardoso de 1998 a 2002), estritamente focado nas relações comerciais. Para o entrevistado, algumas das principais cidades brasileiras iniciaram nessa época a sua política de atuação internacional com uma visão alternativa ao modelo proposto e implementado na esfera federal, como foi o caso de São Paulo. Prova disso é que a Prefeita da capital paulista procurou ocupar postos de liderança em redes e associações internacionais de cidades, como a Cidades e Governos Locais Unidos, a qual presidiu, e pautar temas como a democracia participativa, a diversidade cultural e a importância das políticas sociais, dentre outros.

Em relação à estrutura, são os artigos 3º e 4º da Lei 13.165 que a definem da seguinte maneira:

“**Art. 3º** - A Secretaria Municipal de Relações Internacionais constitui-se do Gabinete do Secretário, composto por coordenadores gerais, para gerenciar os projetos e convênios internacionais, assessores técnicos e assistência administrativa.

Art. 4º - Ficam criados no quadro dos profissionais da administração do município de São Paulo, com as denominações, referências de vencimento e formas de provimento indicadas, os cargos constantes do Anexo Único desta lei, que passam a integrar o Anexo I, Tabela A – Cargos de Provimento em Comissão – Grupo 5, da Lei nº 11.511, de 19 de abril de 1994” (SÃO PAULO, 2001).

O QUADRO 1 complementa a definição de estrutura:

QUADRO 1

Cargos em comissão da Secretaria Municipal de Relações Internacionais
da Prefeitura Municipal de São Paulo

CARGO	REF.	QTDE	PARTE TAB.	FORMA DE PROVIMENTO
Chefe de Gabinete	DAS-15	1	PP-I	Livre provimento em comissão pelo Prefeito.
Coordenador Geral	DAS-14	3	PP-I	Livre provimento em comissão pelo Prefeito, entre portadores de diploma de nível superior.
Assessor Técnico III	DAS-13	2	PP-I	Livre provimento em comissão pelo Prefeito, entre portadores de diploma de nível superior.
Assessor Técnico	DAS-12	2	PP-I	Livre provimento em comissão pelo Prefeito.
Assistente Técnico II	DAS-11	3	PP-I	Livre provimento em comissão pelo Prefeito.
Assistente Técnico I	DAS-9	3	PP-I	Livre provimento em comissão pelo Prefeito.

Fonte: São Paulo (2001).

Ao informar sobre a estrutura da SMRI, Santomauro adicionou que havia uma divisão interna que seguia um recorte geográfico, associado e articulado a um recorte temático. De acordo com ele, a SMRI se subdividia em coordenações, sendo que cada uma delas era composta de um assessor e estagiários.

A lei também se preocupou com a dotação orçamentária da SMRI e definiu o valor de R\$ 472 mil reais para o seu exercício anual, assim como os instrumentos para possíveis adequações em exercícios posteriores:

“Art. 6º - Para atender às despesas decorrentes desta lei no presente exercício, fica o Executivo autorizado, nos termos do artigo 42 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, a abrir créditos adicionais especiais, até o valor de R\$ 472.000,00 (quatrocentos e setenta e dois mil reais), criando a atividade ‘Administração do Gabinete do Secretário Municipal de Relações Internacionais’.

1º - O decreto que abrir os créditos adicionais de que trata o *caput* deste artigo indicará, nos termos do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, os recursos disponíveis para acorrer às despesas.

§ 2º - Nos exercícios subsequentes, as despesas com a execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário” (SÃO PAULO, 2001).

Rápida comparação entre as estruturas da SMARI, na Prefeitura de Belo Horizonte, e da SMRI, na Prefeitura de São Paulo, mostra não apenas que a estrutura do município paulista é cinco vezes maior em pessoal, mas também que o órgão possui grau de autonomia bem mais elevado e dotação orçamentária definida. Para que se possa ter uma ideia, na Prefeitura de Belo Horizonte a SMARI foi concebida com três cargos, incluindo o Secretário Adjunto. A Prefeitura de São Paulo propõe 14 cargos, sem contar com o cargo de Secretário. Alguém poderia utilizar o argumento de que São Paulo possui quase 11 milhões de habitantes e Belo Horizonte quase 2,5 para justificar que a SMRI é cinco vezes maior que a SMARI. Além disso, o argumento de que São Paulo é internacionalmente conhecida e é o principal centro econômico do país poderia ser também utilizado. Possível pensar de outra maneira. Por não ser tão conhecida internacionalmente e por necessitar de uma política de internacionalização que gere impactos em seu processo de desenvolvimento local, o argumento poderia ser o de que a Prefeitura de Belo Horizonte necessita de uma estrutura maior de relações internacionais.

Se se analisar o balanço de gestão da SMRI entre 2001 e 2004, os eixos de ação descritos no mesmo são: a) inserção no cenário mundial – atração e promoção de eventos internacionais; b) estabelecimento de cooperação com organismos e agências multilaterais; c) redes de cidades, entidades e programas; d) cooperação e acordos bilaterais; e) projetos especiais; f) captação de recursos – fundo perdido e cooperação técnica e financeira; g) publicações (BELO HORIZONTE, 2005b, 2001, p. 1). Reorganizados à luz das dimensões da diplomacia das cidades abordadas no segundo capítulo deste trabalho, ter-se-iam: a) cooperação internacional – englobando os eixos b), c), d); b) relações políticas e representação institucional – englobando o eixo a); c) captação de recursos – englobando o eixo f); d) *city branding* ou marketing da cidade – englobando o eixo g). Não foram identificadas ações no âmbito da promoção comercial e atração de investimentos e da promoção de uma cultura de paz e solidariedade.

Sem a pretensão de revisar toda a agenda de relações internacionais da Prefeitura de São Paulo, mas com o objetivo de fornecer uma noção de como o trabalho acontecia entre 2001 e 2004, serão relatadas algumas ações de cada eixo. Será perceptível as semelhanças com a agenda da PBH entre 2005 e 2008.

No que se refere às ações de cooperação internacional descentralizada da SMRI, ocorreram de forma multilateral e bilateral. As ações no âmbito multilateral priorizaram organismos multilaterais tais como as agências da ONU e redes e associações internacionais, especialmente a CGLU, entidade que foi presidida pela Prefeita de São

Paulo quando de sua criação, em maio de 2004⁵⁸. Outras redes em que a Prefeitura de São Paulo participou com protagonismo nesse período foram a Mercocidades, a IT4all e a União de Cidades e Capitais Ibero-Americanas (UCCI). Percebe-se que, atrelada a essa agenda, estava a de organização de eventos internacionais relacionados às ações políticas da SMRI nessas redes. No âmbito bilateral, as principais parcerias foram com as cidades de Genebra (Suíça), Lyon (França) e Buenos Aires (Argentina).

No campo das relações políticas e representação institucional, a Prefeitura de São Paulo investiu no relacionamento com prefeitos de outras cidades importantes, tais como Montevideu (Mariano Arana), Buenos Aires (Aníbal Ibarra), Bogotá (Lucho Garzón) e Paris (Bertrand Delanoë), entre outros. E no relacionamento com autoridades políticas internacionais, como o Sr. Lionel Jospin, então Primeiro-Ministro da França, e o Sr. Tony Blair, então Primeiro-Ministro da Inglaterra, além do Sr. Kofi Annan, então Secretário Geral da ONU. “Tais visitas não somente têm ampla repercussão na imprensa e na opinião pública, como também abrem portas para o estabelecimento de cooperação financeira, técnica e política com essas autoridades” (SÃO PAULO, 2001-2004, p. 9). Além disso, sediou diversos eventos internacionais, em sua maioria atrelados às ações nas redes e associações internacionais de cidades, complementando a estratégia de protagonismo em algumas delas. A Prefeitura de São Paulo inovou ao lançar o URBIS, Feira Internacional de Cidades, que era composta de uma feira de exposições de boas práticas públicas e um congresso internacional, que foi realizado por três anos seguidos (2002, 2003 e 2004), destinado a autoridades locais, organizações internacionais, ONGs e empresas fornecedoras de bens e serviços aos municípios.

Quanto às ações de captação de recursos, percebe-se que a ênfase foi no relacionamento com as agências da ONU, como a UN-Habitat e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e no relacionamento com o BID.

Em relação ao *branding*, a SMRI adotou uma estratégia de publicações, sendo as principais a Revista de Relações Internacionais, publicada em três edições, com o objetivo de descrever ações de internacionalização do governo municipal em diversas áreas, além de divulgar dados econômicos e sociais da cidade [...] voltada para o público externo, mostrando aspectos pouco conhecidos de São Paulo e ajudando a divulgar a sua capacidade para negócios e para o turismo (SÃO PAULO, 2004, p. 39); e a Revista

⁵⁸ A organização Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) foi criada em maio de 2004, resultado da unificação das três principais redes mundiais de cidades: a Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU); a União Internacional de Autoridades Locais (IULA) e a Rede Metropolis, que passou a ser a instância da CGLU para cidades com mais de um milhão de habitantes.

URBIS, com o objetivo de divulgar o evento que recebia o mesmo nome. Chama a atenção também a estratégia de publicação de artigos na imprensa nacional referentes a atividades de internacionalização de São Paulo. Foram 24 artigos publicados pela Prefeitura e por diversas autoridades do município em diversos órgãos jornalísticos ou especializados.

Não cabe aqui comparar a gestão da SMRI 2001-2004 com a da SMARI 2005-2008. Cabe observar a semelhança das prioridades das agendas de ambas: cooperação internacional descentralizada multilateral e bilateral, utilizando instrumentos semelhantes, quais sejam, a participação em redes e as parcerias com outras cidades; relações políticas e representação institucional, a partir da recepção de autoridades e da organização de eventos internacionais associados aos interesses e estratégias de internacionalização do município. Essa semelhança de agenda pode ser atribuída em grande parte ao fato de ambas as cidades terem sido governadas nos períodos indicados por governos petistas, o que não é menos importante. Pode-se dizer que o fato de governar 40% dos municípios com áreas institucionais voltadas para relações internacionais no Brasil deriva da preocupação que o PT sempre teve com a política externa brasileira. Almeida (ALMEIDA, 2003) reconhece essa preocupação ao afirmar que:

[...] o PT percorreu um longo caminho na construção na tentativa de um pensamento em política externa, desde as propostas de cunho socialista estabelecidas no início dos anos 1980 até o programa da campanha presidencial de 2002, de tom mais conciliador em relação às obrigações externas – dívidas, contratos, acordos internacionais [...] (ALMEIDA, 2003, p. 88).

O PT definiu claramente a sua posição e as diretrizes que propunha para a política externa brasileira, apresentando a seguinte posição no seu documento fundacional: [...] uma política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e de respeito mútuo entre as nações, que aprofunde a cooperação e sirva à paz mundial [...] (ALMEIDA, 2003, p. 88).

E definiu também a sua prioridade geográfica: o programa de então destacava como áreas prioritárias da “nova política externa” a América Latina e o Mercosul, o que foi mantido de maneira consequente desde então, com talvez a substituição do conceito de América Latina pelo de América do Sul (ALMEIDA, 2003, p. 90).

Ao observar que a Prefeitura de São Paulo, por meio da SMRI, apesar de apresentar uma agenda semelhante à de Belo Horizonte do ponto de vista de conteúdo, pôde ir além, levando a cabo uma política deliberada de captação de recursos e, em certa medida, de *branding*, é interessante notar que, mesmo com uma estrutura de trabalho cinco vezes

maior que a da área de relações internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte, a de São Paulo optou por não implementar uma estratégia deliberada de promoção comercial e atração de investimentos. Tampouco o fez com a questão do marketing.

Quando se analisa o que houve com a agenda da SMRI no período 2005-2008, em que a Prefeitura foi conduzida primeiro por José Serra (PSDB) e depois por Gilberto Kassab (DEM), pode-se constatar uma nítida mudança de prioridades. Nesse período, São Paulo deixou de frequentar a maior parte das redes e associações de cidades às quais esteve filiada, à exceção da AICE, tendo, inclusive, recebido o X Congresso Internacional da Rede em 2008. A SMRI reduziu também os esforços no âmbito da cooperação descentralizada bilateral, a partir das relações bilaterais, distanciando-se de parcerias construídas na gestão anterior, tais como a com o governo da cidade autônoma de Buenos Aires. No que se refere ao *branding*, optou-se por não se publicar mais a revista de relações internacionais ou mesmo artigos em periódicos especializados e também não foram mais realizados grandes eventos internacionais, nos moldes da URBIS. A ênfase da agenda passou a ser prioritariamente na dimensão de atração de investimentos e promoção comercial, com a participação em feiras especializadas e realização de missões em conjunto com as entidades empresariais - o inverso do investimento feito pelo governo anterior.

Portanto, ao apropriar das questões formuladas por Almeida (1998) sobre “qual o papel político e institucional ocupado pelos partidos políticos brasileiros no debate e encaminhamento das questões relativas às relações internacionais do Brasil”, neste caso das cidades brasileiras, e sobre “qual a importância doutrinal de temas de política externa nos programas e atividades dos partidos políticos brasileiros” (ALMEIDA, 1998, p. 164), sem ter a pretensão de respondê-las cabalmente, este trabalho se permite fazer uma indicação. No caso do PT e especialmente de Belo Horizonte e São Paulo, os três grandes eixos sugeridos pelo partido, em linhas gerais: a promoção dos direitos humanos, a universalização da cidadania e a promoção da democracia (ALMEIDA, 2003), estão contemplados, sendo que a cooperação internacional foi o principal instrumento utilizado por ambas para a promoção da agenda. E no caso de São Paulo, que experimentou mudança de partido, houve também uma guinada na ênfase da agenda de relações internacionais exatamente para a pauta que não estava contemplada pelo governo anterior. Corroborar-se, assim, a afirmação de Almeida (ALMEIDA, 1998) de que os partidos políticos não têm, como tais, “política externa”, mas tão simplesmente posicionamentos

ideológicos e práticos sobre as relações internacionais e os desafios externos de seus respectivos países (ALMEIDA, 1998, p. 167).

Entende-se que, como em qualquer política pública, no caso das relações internacionais praticadas pelos governos não centrais, devido à escassez de recursos e outras complexidades e dificuldades da burocracia, é necessário que sejam estabelecidas algumas prioridades. Compreende-se, também, que muitas vezes a opção por não se trabalhar algum dos eixos da diplomacia das cidades ocorre em função da própria estrutura do órgão, não raras vezes deficitárias ou aquém do que poderia ser considerado adequado para se implementar ampla agenda de relações internacionais. Mesmo assim, volta-se a defender o argumento de que as dimensões da diplomacia das cidades estão conectadas e acabam se complementando e se fortalecendo mutuamente. Por isso, do ponto de vista estritamente técnico, o ideal, independentemente do porte, da importância econômica, e da orientação ideológica de quem governa, é que a área de relações internacionais perceba essa correlação e possa explorá-la com os recursos que estejam ao seu dispor.

A seguir, a estrutura da Coordenadoria de Relações Internacionais de Recife, buscando compreender em que medida a agenda implementada se aproxima ou se afasta das de Belo Horizonte e São Paulo e em que medida a estrutura adotada por aquela Prefeitura e o partido que governa a cidade, o PT, influenciaram no perfil dos trabalhos realizados naquele município.

5.2 A Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais da Prefeitura do Recife

A cidade de Recife foi governada por dois mandatos consecutivos (2001-2008) pelo Prefeito João Paulo Lima e Silva (PT), que optou por alocar a estrutura responsável pelas relações internacionais da Prefeitura no âmbito de uma Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais⁵⁹, criada em 2005 pela Lei 17.108, que dispunha sobre a adequação da estrutura da administração direta e indireta do município do Recife às

⁵⁹ A Coordenadoria de Relações Internacionais e Captação de Recursos, não obstante ter sido constituída em 2005, já vinha sendo precedida em suas funções desde 2001, por intermédio de um Assessor Especial ligado diretamente ao gabinete do Prefeito (RECIFE, 2008, p. 4). Quando criada, em 2005, a Coordenadoria de Relações Internacionais estava vinculada à Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais. Entretanto, desde 2009, a Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais deixou de existir e passou a ser denominada de Secretaria Especial de Gestão e Planejamento, na qual a Coordenadoria está inserida atualmente.

novas diretrizes administrativas. Essa nova Secretaria substituiu a antiga pasta de Comunicação Social e configurou-se em uma tentativa do governo municipal “em estabelecer um núcleo central para o sistema de gestão estratégica, de comunicação social, de relações internacionais e captação de recursos” (RECIFE, 2005, seção VIII).

Eram 18 as atribuições da Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais definidas pelo artigo 20 da lei que a criou, sendo apenas uma delas referente às relações internacionais: “XIV - Coordenar os processos de relações internacionais, na busca de intercâmbios, irmanamentos, investimentos e participação nas redes internacionais de cidades que ampliem o desenvolvimento turístico, cultural, social e econômico da cidade” (RECIFE, 2005, art. 20).

Na Secretaria criou-se uma Coordenadoria de Relações Internacionais e Captação de Recursos (CRI), que definiu, em harmonia com a atribuição que consta na lei, a sua própria missão: elaborar e coordenar os processos de relações internacionais, na busca de intercâmbios, irmanamentos, investimentos e participação nas redes internacionais de cidades, no intuito de ampliar o desenvolvimento da cidade do Recife (www.recife.pe.gov.br).

E ampliou e detalhou outras atribuições além da prevista pela legislação:

(i) organizar e coordenar o planejamento estratégico da Coordenadoria de Relações Internacionais; (ii) definir o potencial de relações bilaterais e cidades prioritárias; (iii) inserir o município nas redes mundiais e regionais de autoridades locais; (iv) estabelecer relações com as representações diplomáticas e comerciais de outros países presentes em Recife, ONGs internacionais, instituições multilaterais e outras entidades internacionais relevantes para a cidade e desenhar as ações necessárias para executar esse plano; (v) subsidiar a elaboração das propostas de processo jurídico complementar (leis municipais, decretos, portarias, etc.) para ajustar o papel e as atribuições da Coordenadoria de Relações Internacionais no âmbito municipal bem como sua relação com as demais secretarias e empresas do município; (vi) acompanhar todos os procedimentos do processo de operacionalização de uma cooperação internacional; (vii) identificar e analisar o potencial das cidades que queiram realizar acordos de cooperação ou irmanamento com a cidade do Recife; (viii) encaminhar as solicitações de cooperação com a cidade do Recife para a Secretaria e aguardar aprovação da mesma; (ix) formalizar e operacionalizar o processo de irmanamento, acordos de cooperação e convênios entre a cidade do Recife e outras cidades internacionais; (x) atuar junto aos organismos nacionais e internacionais de crédito, bem como as diversas instituições governamentais, visando à obtenção de recursos, reembolsáveis ou não, para a realização dos projetos de interesse da Prefeitura da cidade do Recife (RECIFE, 2008, p. 6).

A CRI abrigou uma Diretoria de Financiamento de Projetos, criada com a finalidade de atuar junto aos organismos nacionais e internacionais de crédito, bem como perante as diversas instituições governamentais, visando à obtenção de recursos,

reembolsáveis ou não, para a realização dos projetos de interesse da Prefeitura da cidade do Recife (RECIFE, 2008, p. 22).

As atribuições da Diretoria de Financiamento de Projetos, que também não foram previstas em lei, eram as seguintes:

(i) dar continuidade aos projetos de captação de recursos e convênios em andamento, aprovados e não implantados; (ii) identificar novos projetos de captação de recursos e convênios; (iii) monitorar junto aos órgãos executores todos os contratos de financiamentos/ convênios referentes a projetos de investimentos durante toda a execução física e financeira; (iv) promover a captação de recursos para projetos junto às instituições de crédito e/ou empresas privadas (RECIFE, 2008, p. 22).

A estrutura de trabalho da Coordenadoria de Relações Internacionais e Captação de Recursos não foi regulamentada por lei. Foi com base na entrevista com Roberto Trevas⁶⁰ que se pôde conhecê-la, ainda que sem muitos detalhes:

- Diretoria de Financiamento e Captação de Recursos – 3;
- Diretoria de Projetos – 3;
- Assessoria – 4;

Somando-se o Coordenador, são 10 pessoas ao todo na CRI. Trevas informou que tanto a Diretoria de Projetos como a Assessoria estavam prioritariamente dedicadas a dar suporte à Diretoria de Financiamento e Captação de Recursos e que a agenda de Relações Internacionais foi ganhando força aos poucos a partir de ações institucionais, tais como eventos e recepção de autoridades e delegações internacionais, e de ações de cooperação internacional, especialmente pela participação em redes internacionais de cidades.

Digna de nota a alteração de estrutura mencionada por Trevas, já na administração do Prefeito João da Costa (PT, 2009-2012), que realocou a Coordenadoria de Relações Internacionais na Secretaria de Planejamento e Gestão em novembro de 2009, separando formalmente a área de captação de recursos da área de relações internacionais, com a criação de uma coordenadoria específica para o tema, já que antes a Diretoria de Financiamento e Captação de Recursos estava subordinada à CRI.

Em relação à agenda de relações internacionais de Recife e a sua estrutura institucional, três fatos chamam a atenção. O primeiro é o tratamento diferenciado que a

⁶⁰ Roberto Trevas é atualmente o Coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura de Recife. Está na administração municipal da capital pernambucana desde de 2001, tendo atuado anteriormente como Assessor do Prefeito para Captação de Recursos. A entrevista foi realizada para esta dissertação em 09/06/2010.

Prefeitura de Recife confere à captação de recursos. Elemento considerado uma das dimensões da diplomacia das cidades, a busca por financiamentos e doações foi enfatizada como uma ação à parte das relações internacionais. Tanto é assim que a estrutura foi nominada Coordenadoria de Relações Internacionais e Captação de Recursos. Uma explicação possível para tal divisão é que não há separação entre a atuação nacional e internacional na Diretoria de Financiamento de Projetos. Fontes nacionais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Orçamento Geral da União (OGU) aparecem listadas ao lado de agências internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. Alguém poderia dizer que tal diferenciação, na forma como está abordada, não é adequada, já que não apenas as dinâmicas e estratégias de captação de recursos nos cenários nacional e internacional são diferentes, como também as fontes internacionais são bastante amplas e diversificadas, o que pode requerer perfis profissionais distintos para um e para outro. Para tal avaliação ter alguma validade, seria necessário debruçar sobre os resultados obtidos pela área, o que não é objetivo desta dissertação. A explicação encontrada pelo Coordenador de Relações Internacionais e Captação de Recursos da Prefeitura de Recife, Roberto Trevas, é que a área de relações internacionais veio a reboque da de captação de recursos. Ela foi derivada de uma assessoria vinculada diretamente ao gabinete do Prefeito, criada em 2001. De acordo com ele, foi a partir de 2003, com a criação da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos, área subordinada ao Ministério das Relações Institucionais do governo federal, que a temática de relações internacionais começou a ser trabalhada de maneira ainda tímida e periférica, até a sua institucionalização em 2005. Esse argumento está explicitado na introdução do Relatório de Gestão 2001-2008:

Como consequência do incremento nas relações entre cidades do mundo, e baseado na orientação do governo federal, por intermédio da subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, essas atividades se intensificaram, buscando-se o estabelecimento de contatos com lideranças e instituições governamentais e não governamentais de outros países (RECIFE, 2008, p. 4).

O mais importante aqui para as relações internacionais em nível local é registrar como uma ação de articulação do governo federal pode gerar impactos nos municípios. Outro ponto digno de nota é que essa articulação surge com o governo do Presidente Lula (PT) e, ao menos nesse caso, o impacto é em uma Prefeitura administrada também pelo PT,

sugerindo ao menos algum grau de influência da agenda político-partidária na institucionalização da área de relações internacionais em Recife.

O segundo aspecto que merece destaque é a ênfase dada pela política de relações internacionais da Prefeitura de Recife à cooperação internacional descentralizada. Na introdução do Relatório de Gestão referente aos dois mandatos do Prefeito João Paulo, percebe-se essa ênfase a partir da afirmação de que a CRI atuaria “promovendo acordos de cooperação, irmanamentos e relacionamentos com setores diplomáticos” (RECIFE, 2008, p. 4). Essa agenda se aproxima tanto da agenda da Prefeitura de Belo Horizonte como da de São Paulo - 2001-2004 (SÃO PAULO, 2001-2004), ambas naquele momento também administradas pelo PT. Considerando-se o aspecto da cooperação internacional na agenda proposta pelo Partido dos Trabalhadores para a política externa brasileira em 1994, pautada na solidariedade, na cooperação com os ditos países do Sul e nas relações com os países da América Latina, que, nesse aspecto, em grande medida permanece o mesmo:

[...] o programa de governo do PT destacava como áreas prioritárias da “nova política externa” a América Latina e o Mercosul, o que foi mantido de maneira subsequente desde então [...] e dava ênfase às “relações de cooperação econômica e nos domínios científico e tecnológico, com uma correspondente agenda política”, na esfera Sul-Sul, com países como a China, Índia, Rússia e África do Sul e com países de língua portuguesa (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 30 *apud* ALMEIDA, 2003, p. 90).

Poder-se-ia dizer que há influência dessas diretrizes na agenda dessas três cidades nos momentos em que foram governadas por prefeitos do PT. Seja por influência direta do programa do partido, seja por influência das ações do governo federal, que possivelmente buscou nas cidades de sua base amparo para fortalecer a sua proposta de agenda internacional para o Brasil. Isso pode ter ocorrido pelo fato das três cidades, no período em que eram governadas pelo PT, terem buscado amparo no governo federal.

O terceiro aspecto é a constatação de que a prioridade da Prefeitura de Recife foi trabalhar a dimensão da diplomacia das cidades de captação de recursos, tratando-a, inclusive, como um eixo à parte das relações internacionais. Essa ênfase, inclusive na estrutura, prejudicou o avanço em outros eixos, que ainda assim foram contemplados, como a cooperação internacional descentralizada multilateral e a bilateral e como as relações políticas e a representação institucional. Também como em Belo Horizonte e em São Paulo, a não ser pelas externalidades positivas devidas à correlação existente entre as dimensões da diplomacia das cidades, por exemplo, a realização de um evento internacional ou a participação em uma rede de cidades contribuindo para a promoção da

cidade, os eixos de *branding* e de atração de investimentos e promoção comercial não foram trabalhados.

Assim, apesar das diferenças nas estruturas e na forma de institucionalização, é importante enfatizar a semelhança de abordagem nas três cidades. Certamente que a condição de Secretaria diretamente vinculada ao gabinete do Prefeito conferiu ao modelo de São Paulo mais agilidade e organização, inclusive orçamentária. Essa autonomia aliada à boa estrutura de trabalho (recursos humanos em número suficiente e capacitados, orçamento definido, boa estrutura física e tecnológica) permitiu que fosse realizado um trabalho mais amplo do que os empenhados pela Secretaria Adjunta em Belo Horizonte e pela Coordenadoria em Recife. Mesmo assim, a Prefeitura de São Paulo não contemplou todas as dimensões da diplomacia das cidades em sua agenda. A partir de 2005, o quadro de semelhança entre as três cidades mudou, já que no período 2005-2008, quando a cidade foi governada pelo PSDB-DEM, a Prefeitura de São Paulo optou por priorizar totalmente a dimensão de atração de investimentos e promoção comercial, em detrimento a todas as outras, especialmente à agenda de cooperação internacional descentralizada. Tudo isso pode levar a crer na evidência da influência dos partidos políticos nas agendas de relações internacionais das cidades, preservando-se as particularidades e interesses locais de cada uma e levando-se em consideração a capacidade de implementação da agenda, que será dada pela estrutura institucional que for conferida à área.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro capítulo procurou abordar os principais conceitos associados ao fenômeno da inserção internacional dos governos não centrais, com o objetivo de identificar os avanços e problemas que cada um deles carrega. Dois deles foram realçados se não como os mais adequados, possivelmente como os mais contemporâneos em suas abordagens: Diplomacia das Cidades (PLUIJM; MELISSEN, 2007); Diplomacia das Múltiplas Camadas ou simplesmente Diplomacia Multinível, conceito proposto por Hocking (HOCKING, 1993, 2000). O primeiro, por permitir não apenas a caracterização das relações internacionais praticadas por governos locais em suas diversas dimensões, mas também por reconhecer a possibilidade pragmática e profissional que a atividade pode possuir. E o segundo, que, na visão do presente estudo, funciona mais como metodologia e referência para a maneira de se fazer diplomacia, já que propõe a relação complementar e coordenada entre as diferentes esferas de governo e entre os distintos atores.

Além disso, considerou-se importante organizar os fatores determinantes e legitimadores da Diplomacia das Cidades, focando a análise no caso brasileiro. Foram enfatizados os seguintes fatores: a globalização e os processos de integração regional; a inserção de novos temas na agenda internacional; o federalismo; o rápido processo de urbanização; e o processo de democratização da política externa brasileira. Entre os cinco, três deles podem ser considerados globais: globalização e integração regional; novos temas na agenda internacional; e a urbanização - já que são aplicáveis, em maior ou em menor medida em qualquer região ou sistema de governo. O federalismo pode ser aplicado a todos os países que adotam esse sistema de organização política. Há também países que não adotam o federalismo, mas passam por processos de descentralização administrativa, conferindo novas atribuições e responsabilidades aos governos não centrais. Apesar da análise aqui ter focado o caso brasileiro, muitos países experimentam esse processo de mais compartilhamento de responsabilidades. Mesmo muito abrangente, não se considera esse fator como global. E, por fim, o processo de democratização da política externa brasileira, que passa a ser debatida na imprensa, nas disputas eleitorais, além da academia e periódicos especializados. Este é um fator local, brasileiro. Todos poderiam dar ensejo a estudos mais aprofundados e o rápido argumento construído a partir dos mesmos foi no

intuito de permitir a compreensão dos principais estímulos que ao mesmo tempo legitimam a ação internacional dos governos não centrais.

Encerrando o capítulo, apresentaram-se as principais dimensões da diplomacia das cidades: a cooperação internacional descentralizada, em suas modalidades bilateral e multilateral; a representação institucional e as relações políticas; a promoção comercial e atração de investimentos; as ações para captação de recursos; a promoção de uma cultura de paz e solidariedade; e o marketing de cidades ou *city branding*. Além de permitir uma compreensão sistêmica das formas de atuação de um governo local na cena internacional, procurou-se, ainda que de forma objetiva, diferenciar as dimensões de atuação dos seus instrumentos. Há, em documentos oficiais e em textos acadêmicos associados ao tema uma mistura recorrente das duas coisas. Um exemplo é considerar o processo de irmanamento entre cidades como uma dimensão da diplomacia das cidades. Ora, a dimensão é a cooperação internacional descentralizada em sua modalidade bilateral, sendo o irmanamento um instrumento para sua operacionalização.

No segundo capítulo, foi revista a legislação do município de Belo Horizonte referente às áreas dedicadas às relações internacionais no período compreendido entre 1993 e 2004. Buscou-se entender quais foram os antecedentes e as bases para a criação da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais da Prefeitura da capital mineira. As análises dessa seção foram baseadas em entrevistas com assessores ou técnicos que participaram do processo ou que o vivenciaram, mesmo que a partir de outros órgãos. No caso de Belo Horizonte, tanto a formulação da agenda como as suas formas de institucionalização parecem mais um misto entre a inclinação ideológica dos prefeitos - a oportunidade técnica ou política identificada pelo gestor (caso de 1997-2000, quando o Vice-Prefeito Marcos Sant'anna foi o titular da Secretaria de Indústria e Comércio, que respondia pelas relações internacionais do município) - e a influência programática do partido que governava do que uma agenda demandada pela sociedade ou organizada a partir de uma decisão técnico-estratégica.

Outro elemento importante para o capítulo foi a análise introdutória sobre o ciclo de políticas públicas. Mesmo que o objetivo da dissertação não tenha sido avaliar a política pública de relações internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte, julgou-se importante o registro acerca desse elemento da ciência política, que é o campo do conhecimento que

busca analisar o governo em ação⁶¹. Tentou-se deixar claro ao longo do trabalho que a preocupação era, na verdade, com a questão de por que e como a agenda de relações internacionais entra na pauta de uma Prefeitura e em que medida a institucionalidade adotada para a implementação da mesma pode interferir na natureza dos trabalhos e na própria maneira de implementação.

Ainda em relação ao segundo capítulo, apesar da insuficiência dos registros e documentos oficiais, que geraram uma dependência da seção às entrevistas, acredita-se que o capítulo cumpriu a função de contextualizar os antecedentes institucionais e políticos da criação da SMARI.

No terceiro capítulo, buscando a compreensão do processo de institucionalização da internacionalização da PBH, descreveu-se a legislação que criou a Secretaria de Relações Internacionais, adjunta à Secretaria de Governo, e a estrutura que lhe foi conferida pela lei que a instituiu. A partir de uma análise da estrutura, foi possível a leitura crítica também da agenda, com o olhar focado nas dimensões que foram priorizadas pela SMARI entre 2005 e 2008.

Duas conclusões podem ser inferidas do capítulo três. A primeira é que a estrutura conferida por lei à SMARI é inadequada para a natureza dos trabalhos, no sentido de ter sido espelhada na estrutura da Secretaria Adjunta de Governo e, por isso, não contemplar minimamente uma reflexão *a priori* sobre quais dimensões da diplomacia das cidades o governo municipal gostaria de trabalhar e que recursos seriam necessários para cumprir essa tarefa. A prova é que nenhum dos cargos indicados na estrutura prevista pela legislação (Secretário Municipal Adjunto, Chefe de Gabinete e Gerência de Apoio às Atividades da SMARI) possui indicação temática. Dada a abrangência da lei que cria a SMARI, que prevê desde o relacionamento com instituições, empresas, governos locais e organizações estrangeiras até a captação de recursos, passando pela cooperação internacional, não é razoável pensar que um grupo de três pessoas poderia cuidar da implementação ou do seguimento de toda a agenda prevista. A segunda conclusão é que o governo, mesmo que *a posteriori*, acabou por enfatizar claramente a agenda de cooperação internacional descentralizada em sua modalidade multilateral, utilizando instrumento da participação em redes e associações internacionais de cidades e governos locais, e acabou

⁶¹ Prof^a. Celina Souza, durante o I Seminário de Gestão e Políticas Públicas: Teoria e Prática, realizado pelo Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/Universidade Federal de Minas Gerais em Belo Horizonte, junho de 2010.

por pouco explorar as possibilidades das outras dimensões da Diplomacia das Cidades. Um dos motivos pode ser a estrutura.

Por fim, pesquisaram-se o processo de institucionalização da área de relações internacionais de duas prefeituras, São Paulo e Recife, e as estruturas que foram conferidas às respectivas áreas, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais, na capital paulista, e a Coordenadoria, no caso da capital pernambucana. Julga-se importante, ainda que de forma breve, apresentar as dimensões da diplomacia das cidades priorizadas por cada uma, buscando compreender quais fatores motivam essas escolhas.

Ao longo da pesquisa, emergiu forte indício de que o programa político partidário exerce alguma influência na escolha das agendas a serem priorizadas pelas áreas internacionais dos municípios. Essa indicação se sustenta, entre outros fatores, na semelhança de prioridades estabelecidas em Belo Horizonte, São Paulo (2001-2004) e Recife, as três cidades governadas pelo PT, e que tiveram a cooperação internacional descentralizada como âncoras da agenda de relações internacionais. O fato de São Paulo, ao mudar a orientação ideológica da Prefeitura nas eleições de 2004 e ser governada pelo PSDB-DEM (2005-2008), mudar também a prioridade de sua agenda internacional, que passou a ser dominada pela dimensão de promoção comercial e atração de investimentos pode ser mais um argumento que corrobora com essa possibilidade de influência do partido na agenda de relações internacionais. Entretanto, esse é apenas um indício que requer, para a sua plena comprovação, estudo mais amplo e cujo enfoque principal seja exatamente na questão da influência das agendas político-partidárias na definição das políticas municipais de relações internacionais, o que não foi o caso desta dissertação. Essa mesma questão já foi sugerida por Salomón (SALOMÓN, 2007), que perguntava em que medida a orientação ideológica de um governo condiciona o tipo de política exterior em nível local. Além disso, ela sugeriu uma tipologia de influência às diversas possibilidades de ação internacional, que leva em conta o tamanho da cidade (população e dimensão territorial) e o nível de governo (municipal ou estadual, para o caso brasileiro).

No que se refere à institucionalidade do órgão responsável pelas relações internacionais, percebe-se que a Prefeitura de São Paulo, por prever em lei, além das atribuições da SMRI, toda a sua estrutura e também o seu orçamento, seguiu um importante ordenamento técnico, para além das orientações políticas, que ao fim e ao cabo são determinantes para a criação de qualquer estrutura de governo. Esse fato, entretanto, não foi suficiente para que houvesse um trabalho sistêmico de diplomacia na cidade, que contemplasse de forma deliberada todas as dimensões definidas no capítulo inicial da

dissertação nem no período em que a cidade foi governada pelo PT (2001-2004). Mesmo após a mudança de governo, que manteve a estrutura da SMRI, houve uma guinada de agenda, reprimindo a prioridade anterior, cooperação internacional, e dando ênfase total na agenda comercial e na busca por investimentos privados, como visto.

Nesse sentido, é importante frisar novamente que as dimensões se complementam. Ao se trabalhar uma agenda de cooperação internacional, amplia-se o capital social do município e a sua rede de relacionamento. Amplia-se também a visibilidade das políticas públicas e, logo, a credibilidade política, tanto da cidade como do Prefeito, no cenário internacional. Essa dimensão, portanto, complementa e contribui para a agenda de atração de investimentos e captação de recursos e também para a agenda de marketing e promoção da cidade. Além disso, ao estabelecer vínculos e ações de cooperação internacional, abre-se espaço para uma relação mais concreta com representantes diplomáticos de outros países e para a realização de eventos internacionais, o que colabora com a agenda de relações políticas e representação institucional. Ou seja, as ações de relações internacionais no nível local não devem ser consideradas isoladamente, mas sim como um conjunto de estratégias que acabam por se fortalecer mutuamente, independentemente da prioridade estabelecida por um ou outro governo. Não atuar em alguma das dimensões da diplomacia das cidades, ou seja, negligenciar totalmente um dos aspectos da ação internacional dos governos locais significa não aproveitar externalidades positivas e oportunidades geradas pela ação empenhada na dimensão escolhida.

Por fim, resta concluir que há avanços concretos e perceptíveis no que tange à inserção de governos não centrais na cena internacional. Esse é um movimento que se qualifica, ao mesmo tempo em que se legitima como um instrumento de enfrentamento aos problemas da sociedade contemporânea. Entretanto, é inegável que ainda há difíceis desafios a serem superados. As principais críticas têm início com o argumento, defendido também por alguns setores do Itamaraty, de que o fenômeno da diplomacia das cidades representa um “perigo à unidade nacional” (KINCAID, 1990) e que “muitas ações internacionais de governos não centrais podem levar a uma fragmentação da política externa, o que pode levar uma nação a correr o risco de provocar percepções conflitantes por parte de seus interlocutores na cena internacional” (DUCHACEK, 1990, p. 28). Depois, passam pelo argumento jurídico de que “muitas vezes as ações internacionais dos governos não centrais são inconstitucionais e ferem o monopólio da política externa por parte do governo nacional” (DUCHACEK, 1990, p. 28). E chegam à quase acusação de que “não há por parte dos profissionais de relações internacionais que atuam em nível local

o preparo e o profissionalismo dos oficiais dos governos nacionais, que são treinados para o trabalho da diplomacia e das relações internacionais” (DUCHACEK, 1990, p. 28).

As críticas apresentadas no início dos anos de 1990 ainda são atuais. As diferenças estão: nas características do sistema internacional, não mais polarizado por duas grandes potências; na dimensão e importância que assuntos relacionados à urbanização tomaram para a solução de problemas globais, sejam eles associados ao meio ambiente, à promoção dos direitos e à garantia da dignidade humana, fortalecendo a necessidade de envolvimento do poder local na busca e implementação das respostas a esses desafios; e, ainda, no surgimento e aperfeiçoamento das instituições ligadas ao movimento de internacionalização de cidades, sejam elas ligadas à própria ONU, como a agência UN-Habitat, sejam elas associações ou redes nacionais e internacionais de governos locais.

Mais que uma tendência, há necessidade de profissionalização e qualificação constante da diplomacia das cidades. O reconhecimento da possibilidade de atuação internacional de novos atores, como os governos locais, é uma realidade. O maior desafio agora é provar a sua eficácia, a sua possibilidade de incidência ou influência tanto no sistema internacional como em seu próprio território. Isso apenas será possível a partir da atuação harmônica com outras esferas de governo e a partir de uma institucionalidade local que permita a atuação profissional eficiente e estratégica. Dessa forma, novas pesquisas serão estimuladas e a academia poderá se transformar em uma parceira fundamental para a superação dos desafios que estão impostos, contribuindo para o fortalecimento da inserção internacional das cidades e dos governos locais e, por consequência, fortalecendo as políticas públicas dos seus respectivos países. Só assim a diplomacia dos governos locais terá a possibilidade de contribuir para a construção de um mundo que poderá levar a cidade para muito além da nação.

REFERÊNCIAS

ABREU, Márcia D. O município e o desenvolvimento sustentável: propostas e oportunidades globais, ações locais. *In: Seminário sobre saneamento básico do Vale do Itajaí*. 10, 1997, Blumenau. Documento Mimeo, 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 1998. 253f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo.

AGÊNCIA DE ANÁLISE E COOPERAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS (elaboração). **Guia para a municipalização dos objetivos do milênio**: referências para a adaptação de indicadores e metas à realidade local/ Agenda Pública. São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.odmbrasil.org.br/upload/tiny_mce/Guia_de_Municipaliz.pdf. Acesso em 08/12/2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do partido dos trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, n. 20, p. 87-102. Curitiba, jun. 2003.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Relações internacionais e política externa do Brasil**: dos descobrimentos à globalização. ed. UFRGS, Porto Alegre, 1998.

BARROS, Alexandre. **Formulation of Brazilian foreign policy**. MUÑOZ, H.; TULCHIN, J.S. (eds). Latin America in World Politics. Boulder, Wetview Press. 1989.

BARROS, Marinana Andrade. **A atuação internacional dos governos subnacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

BARTELSON, Jens. Three concepts of globalization. *International Sociology*. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: **SAGE**, v. 15, n. 2, p. 180-196, Jun. 2000.

BELO HORIZONTE. Lei Orgânica do município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**, seção 5, artigo 84, 1990.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Decreto 10.877. Cria a Gerência de Relações Internacionais (GRIN), vinculada à Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral, que tinha como titular o próprio Prefeito. Belo Horizonte: **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**, 2001.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Lei nº 6.198. Cria a Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários e dá outras providências. Belo Horizonte: **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**, 1995.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Lei 9.011. Cria a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI) da Prefeitura de Belo Horizonte. Belo Horizonte: **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**, seção VII, art. 16, 2005a.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Relações Internacionais. Belo Horizonte: **Relatório de Gestão 2001-2004**, 2005b.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais. Belo Horizonte: **Relatório de Gestão 2005**, 2006a (não publicado).

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Decreto 12.552. Belo Horizonte: **Diário de Minas**, 2006b.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais. Belo Horizonte: **Relatório de Gestão 2006**, 2007 (não publicado).

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais. Belo Horizonte: **Relatório de Gestão 2007**, 2008 (não publicado).

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais. Belo Horizonte: **Relatório de Gestão 2008**, 2009 (não publicado).

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

BORJA, Jordi. El pensamiento estratégico y los desafíos de la urbanización latinoamericana. *In: 10 Años de Planificación Estratégica en Iberoamérica*. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. Barcelona, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de Lei e Outras Proposições – PEC 475/2005**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes>. Acesso em 10 nov. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** / obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. Senado Federal. **Projetos e matérias legislativas – PSL 98/2006**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77481. Acesso em 10/11/2009.

CALDAS, Maria; MENDONÇA, Jupira; CARMO, Lélío. **Estudos Urbanos - Belo Horizonte 2008**: transformações recentes na estrutura urbana. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2008.

CAPELLA, André. Avances y retos de la Cooperación Descentralizada en Brasil. Barcelona: **Revista de la Cooperación Descentralizada Unión Europea**, p. 44-47, nov. 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. **Decentralized Co-operation: objectives and methods**. Bruxelas: 26 de nov. de 1992.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. CNM. **Estudo observatório da cooperação descentralizada no Brasil**. Brasília: CNM, 2009.

CONFERENCIA SOBRE PARTENARIADO LOCAL UNION EUROPEA - AMERICA LATINA. **Declaração de Valparaíso**. Chile, 2004. Disponível em: http://www.sre.gob.mx/dgomra/alc_ue/Guadalajara/Previas/08_Docto_ing.pdf. Acesso em 28/02/2010.

CORREA, Márcio. **Contexto institucional da cooperação descentralizada e federativa**. Workshop de Capacitação de Gestores da Cooperação Descentralizada e Federativa Franco-Brasileira. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, maio de 2009.

DELEON, Peter. The stages approach to the policy process. Cap. 2. *In*: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

DER DERIAN, James. **On diplomacy, a genealogy of western estrangement**. Oxford, Basel: Blackwell, 1987.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of new Actors in international relations. Cap. 1. *In*: MICHELLMAN, Hasn J.; SOLDATOS, Panayotis (eds.). **Federalismo and international relations: the role of subnational Units**, Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 1-33.

DUCHACEK, Ivo. **The territorial dimension of politics: within, among and across nations**. Boulder e London: Westview Press, 1986.

ELAZAR, Daniel. Federalismo. São Paulo: **Arché**, ano III, n. 7, p. 7-30, 1994.

FARIA, Carlos Aurélio. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 82-97. 2008.

FRONZAGLIA, Maurício. **A atuação internacional das unidades subnacionais: o caso de São Paulo**. São Paulo: Centro de Estudos Internacionais e Política Comparada (CEIPOC) / UNICAMP, 2004.

GALLEGOS, Paco Moncayo. Diez años de CIDEU. *In*: **10 años de planificación estratégica en iberoamérica**. Barcelona: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, 2003, p. ?.

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

HAM, Peter. Branding territory: inside the wonderful worlds of PR and IR theory. Millennium: **Journal of International Studies**, 2002. Disponível em: <http://mil.sagepub.com/cgi/content/abstract/31/2/249>. Acesso em 26/05/2010.

HOWELL, Jude; PEARCE, Jenny. **Civil society & development: a critical exploration**. Boudler London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

HENRIQUE, Renata Tavares; PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira; SIQUEIRA, Cynthia Danielle. **Cooperação e desenvolvimento**: novas cidades para um velho mundo. Rio de Janeiro: Congresso ABRI/ISA, 2009.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HOCKING, Brian. **Localizing foreign policy**: non-central governments and multilayered diplomacy. New York: Sr. Martin's Press, 1993.

HOCKING, Brian. Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales. Cap.2 *In*: KEATING, Michael; ALDECOA, Francisco (Eds.) **Paradiplomacia**: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid, Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2000, p. 29-54.

JARQUE, Carlos. Globalización y ciudad en América Latina. *In*: **10 años de planificación estratégica en iberoamérica**. Barcelona: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, 2003.

JIMÉNEZ, Paulino. **El federalismo y municipio contemporâneo en las relaciones internacionales**: el caso mexicano. Buenos Aires: Argentina Global, Centro Argentino de Estudios Internacionales. 2008.

JOHNSON, Chris. **How big is big?** Introduction to connecting cities: city-regions. a research publication for the 9th World Congress of Metropolis. JONSHON, Chris *et al.* (editors). Sydney: Metropolis Congress, 2008.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. **Power and interdependence**. 3. ed. New York: Longman, 2001. 334 p.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: conflict and co-operation. Cap. 3. *In*: MICHELLMAN, Hasn J.; SOLDATOS, Panayotis (eds.), **Federalismo and international relations**: the role of subnational units. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 54-75.

KLEIMAN, Alberto. A cooperação internacional federativa como política de Estado. *In*: RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marco; ROMÃO, Wagner (orgs). **Cidades em relações internacionais**: análises e experiências brasileiras. São Paulo: Desatino, p. 99-117, 2009.

LERNER, Jaime. O século das cidades. *In*: **10 años de planificación estratégica en iberoamérica**. Barcelona: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, 2003.

Le SAUX, Alain; HIDOUCI, Ghazi. El fondo mundial para el desarrollo de las ciudades. Barcelona: **Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea**, n. 6, p. 20-23, Nov., 2009.

LOPES, Dawisson. A plausibilidade de uma gestão democrática da política externa: algumas hipóteses (insatisfatórias) sobre o caso brasileiro. Brasília: **Cena Internacional**, v. 10, n. 2, p. 98-118, 2008.

MALÉ, Jean Pierre. La cooperación descentralizada: um nuevo paradigma de cooperación horizontal entre sociedades locales y territorios. *In*: LOSADA, Agustí; GODINEZ, Víctor; RIMEZ, Marc (org). **De Valparaíso a México: la Agenda de Paris vista desde lo local**. Estudios de investigación 7. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina. 2009.

MANCUSO, Eduardo. **Cooperação descentralizada**: as redes e associações internacionais de cidades. Texto para o Seminário “Captação de Recursos e Cooperação Internacional nas Administrações Municipais”, Frente Nacional de Prefeitos/Prefeitura de Fortaleza. Out/2009 (não publicado).

MARAGALL i MIRA, Pasqual. La estrategia de las ciudades y el desarrollo de los Estados. *In*: **10 años de planificación estratégica en iberoamérica**. Barcelona: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, 2003.

McMILLAN, Samuel. **Subnational foreign policy actors**: how and why governors participate in U.S. Foreign Policy. Foreign Policy Analysis, University of South Carolina, v. 4, p. 227-253, 2008.

MURRAY, Stuart. **Consolidating the gains made in diplomacy studies**: a taxonomy. international studies perspectives. Oxford, p. 22-39, 2008.

O'SHAUGHNESSY, John; O'SHAUGHNESSY, Nicholas. Treating the nation as a brand: some neglected issues. **Journal of Macromarketing**, 2000. Disponível em: <http://jmk.sagepub.com/cgi/content/abstract/20/1/56>. Acesso em 27/05/2010.

PAQUIN, Stéphane. **Paradiplomatie et relations internationales**: theorie des strategies internationales des regions face a la mondialisation. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

PARKER, Bárbara. Evolução e revolução: da internacionalização à globalização. **Handbook de estudos organizacionais**: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1998, p. 400-443.

PEET, Richard; HARTWICK, Elaine. **Theories of development**. New York/London: The Guilford Press, 1999, 234p.

PEREIRA, José Alexandre. O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas dos governos subnacionais. **Revista Cena Internacional**, v. 6, n. 2, p. 144-159, 2004.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul.-dez., 2000.

PIRES, Júlio; PIO, Álvaro. **Descentralização**: financiamento e serviços em Belo Horizonte. Belo Horizonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento, julho de 2008.

PLUIJM, Rogier; MELISSEN, Jan. City diplomacy: the expanding role of cities in international politics. The Hague, Instituto de Relações Internacionais da Holanda Clingendael. **Clingendael Diplomacy Papers**, n. 10, 2007.

PRIETO, Noé Cornago. Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. Cap. 3 *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Eds.). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Madrid y Barcelona: Marcial pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., p. 55-77, 2000.

PUNTIGLIANO, Andrés. Going global: an organizational study of brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 28-52, 2008.

RAMOS, Leonardo. Internacionalização de cidades e gestão pública. **O Debatedouro**, 2008. Disponível em: <http://www.odebatedouro.org/ramos78.html>. Acesso em 27/05/2010.

RECIFE. Prefeitura de Recife. **Lei 17.108**. Seção VIII. Dispõe sobre a adequação da estrutura da administração direta e indireta do município do Recife às novas diretrizes administrativas. Recife, 2005.

RECIFE. Prefeitura de Recife. **Relatório de Gestão da Coordenadoria de Relações Internacionais e Captação de Recursos**. Recife, p. 6, 2008.

RIBEIRO, Maria Clotilde. **A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia**. Brasília: IREL, Cena Internacional – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB), v. 10, n. 2, p. 160-184, 2008.

RIMEZ, Marc. La Conferencia de México: un primer acercamiento a la agenda de París. *In*: **Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina**. Intendencia de Montevideo / Deputación de Barcelona, n. 6, p. 6-9, Nov., 2009.

RODRIGUES, Gilberto. Relações internacionais federativas no Brasil. Rio de Janeiro: **Revista de Ciências Sociais**, v. 51, n. 4, pp. 1015 a 1034, 2008.

RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marco; ROMÃO, Wagner (orgs). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009.

ROMERO, Maria del Huerto. Aportes para la construction de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina. *In*: BATISTA, S.; JAKOBSEN, K; EVANGELISTA, C. **La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada**. Anuário de la Cooperación Descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Colección de Estudios de Investigación, n. 3, p. 44-63, 2005.

ROMERO, Maria del Huerto. Uma aproximação conceitual y contextual de la cooperación descentralizada. *In*: ZÚÑIGA, Victor; ROMERO, Maria del Huerto (Orgs.). **Tejendo lazos entre territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina**. Valparaíso, p. 19-51, 2004.

SALOMÓN, Mônica. **La Acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores**. 1º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Brasília, julho 2007.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. Lei 13.165. Cria a Secretaria Municipal de Relações Internacionais para atuar em conjunto com as outras secretarias municipais na definição, coordenação e implementação das relações internacionais da Prefeitura. São Paulo: **Diário de São Paulo**, 2001.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Relações Internacionais. **Balanco de Gestão 2001-2004**. São Paulo, 2004. (Não publicado)

SARAIVA, José Flávio. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, p. 131-162, 2004.

SERRA, Ana. Cooperação descentralizada: o caso europeu. *In*: RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marco; ROMÃO, Wagner (orgs). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, p. 73-95, 2009.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. Cap. 2. *In*: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (eds.). **Federalism and international relations: The role of subnational units**, Oxford: Clarendon Press, p. 34-53, 1990.

STWART, John. A dogma of our times: the separation of policy-making and implementation. **Public Money & Management**, v. 16, Issue 3, p. 33-40, Jul. 1996.

UN-HABITAT. **State of the World's Cities 2006/07**. The Milenium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda, 2007.

VAZ, Alexandre. **Urbanização e planejamento em pauta: o OP como instrumento efetivo de ação**. *In*: Pensar BH/Política Social, n. 24. Prefeitura de Belo Horizonte / Câmara Intersetorial de Políticas Sociais. Belo Horizonte, 2009.

VALADEZ, Isaí. Políticas publicas para el desarrollo regional sustentable: un estudio sobre la participación en la estrategia microrregiones. Sirem, México, Verano: **Territorio y Economía**, n. 18, p. 4-35, 2007.

VIGEVANI, Tullo. El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil. **Revista Integración & Comercio**, v. 21, n. 8, pp 27-46, Buenos Aires, 2004.

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

ZABALA, Iñaki. Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico. Cap. 10. *In*: KEATING, Michael; ALDECOA,

Francisco (Eds.) **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Madrid, Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., p. 203-235, 2000.

ZAPATA, Eugene. **Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina**. Manual práctico para internacionalizar la ciudad, v. 1. Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Deputación de Barcelona, 2007.

Sites visitados:

www.cideu.org.

www.cities-for-mobility.org.

www.edcities.org.

www.fmdv.net.

www.it4all-regions.org.

www.mayorsforpeace.org.

www.mercociudades.org.

www.metropolis.org.

www.munimadrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Union-de-ciudades-capitales

www.oecd.org/dataoecd/58/19/41202043.pdf

www.pbh.gov.br.

www.portalfederativo.gov.br.

www.portal.pps.org.br/portal/showData/12715

www.progetto100citta.it.

www.un.org/en/members/growth.shtml

APÊNDICE A – Lista de Entrevistados

Rita Margarete	– Assessora Especial do Prefeito de Belo Horizonte – 17/12/2009;
Délcio Duarte	– Assessor Especial do Prefeito de Belo Horizonte – 16/04/2010;
Marcos Sant’anna	– Vice-Prefeito de Belo Horizonte (1997-2000) – 16/04/2010;
Leonardo Guerra	– Assessor Especial do Prefeito de Belo Horizonte – 24/04/2010;
Fernando Santomaouro	– Coordenador de Relações Internacionais – Prefeitura Municipal de Guarulhos (SP) – 04/05/2010;
Neusa Fonseca	– Secretária Municipal de Administração Regional Oeste – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – 14/05/2010;
Roberto Trevas	- Coordenador de Relações Internacionais – Prefeitura Municipal de Recife – 09/06/2010.